

Адміністративна координація та інституційне будівництво в Польщі й інших країнах Центральної та Східної Європи в аспекті підготовки до вступу в ЄС

*Роботу виконано на кафедрі міжнародної
інформації ВНУ ім. Лесі Українки*

Досліджено особливості інституційного будівництва в країнах Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до вступу в ЄС. Висвітлено питання інституційної бази гармонізації права. Проаналізовано систему адміністративної координації в контексті європейської інтеграції в Польщі, Чехії, Угорщині, Естонії.

Ключові слова: європейська інтеграція, країна-кандидат, гармонізація, інституції, координація.

Федонюк С. В. Административная координация и институциональное строительство в странах Центральной и Восточной Европы в аспекте подготовки к вступлению в ЕС. Исследованы особенности институционального строительства в странах Центральной и Восточной Европы в процессе подготовки к вступлению в ЕС. Освещены вопросы институциональной базы гармонизации права. Проанализирована система административной координации в контексте европейской интеграции в Польше, Чехии, Венгрии, Эстонии.

Ключевые слова: европейская интеграция, страна-кандидат, гармонизация, институты, координация.

Fedonyuk S. V. The administrative coordination and institutional building in the countries of Central and Eastern Europe in the aspect of the preparation for EU accession. A study features of institutional construction in the countries of Central and Eastern Europe in preparation for its entry into the EU. Highlighted the issue of institutional framework of harmonization of law. We analyze the system of administrative coordination in the context of European integration in Poland, the Czech Republic, Hungary, Estonia.

Key words: European integration, the candidate country, harmonization of institutions, coordination.

Постановка наукової проблеми та її значення. У зв'язку із реалізацією євроінтеграційної стратегії України мають бути вирішені питання інституційного будівництва з метою адаптації до вимог членства в ЄС. Головним завданням у цьому аспекті є забезпечення гармонізації права як фактичного критерію членства. У зв'язку з тим, що право ЄС не вимагає наявності в держав – потенційних членів конкретної інституційної структури, цінність може становити досвід країн ЦСЄ та Балтії.

Аналіз досліджень із цієї проблеми. У вітчизняній літературі певна увага приділялася дослідженню теорії і практики європейської інтеграції в аспекті проблем інституційного будівництва.

Висвітлюються питання нормативної та адміністративно-інституційної адаптації в контексті зближення з ЄС (В. Бакуменко, Н. Буренко І. Грицяк, Н. Гнидюк, В. Забігайло, О. Ковальова, В. Копійка, М. Микієвич, В. Муравйов, Р. Хорольський, В. Чужиков [1–13]).

У зарубіжній літературі значну увагу надано аналізу моделей європеїзації адміністративних систем країн-кандидатів (П. Бурась, Г. Граббе, Я. Гонцяж, Б. Ліпперт, Д. Пишна, Г. Умбах, М. Феррі, М. Ціхоцькі) [21; 22; 14; 2; 19; 23; 15].

Проте ознайомлення з науковими працями у сфері європейської інтеграції дає підстави зробити висновок, що проблема комплексного вивчення інституційного будівництва в аспекті адаптації до вимог перспективного членства у ЄС залишається надалі актуальною.

Метою цієї розвідки є аналіз досвіду інституційного будівництва й адміністративної координації країн Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до членства в ЄС. Цей досвід може бути використаний у практиці європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування результатів дослідження. Перспективи вступу до Європейського Союзу значною мірою визначали хід соціально-економічного розвитку держав

Центральної та Східної Європи від початку 90-х рр. XX ст. Одним із аспектів цього процесу стала розбудова інституцій, які забезпечували процес інтеграції. Головним завданням інституційного будівництва було забезпечення європеїзації (відповідності до вимог перспективного членства у ЄС) адміністративних систем країн і гармонізація права.

Країни ЦСЄ послідовно розбудовували організаційно-правові системи інтеграції з ЄС. Так, уже в договорах про асоціацію країн ЦСЄ з ЄС визначалися відповідні інституції, які утворювалися для забезпечення реалізації відповідних угод. Наприклад, договір про асоціацію Польщі з ЄС (підписаний 16 грудня 1991 р., набрав чинності 1 лютого 1994 р.) містить окрему частину (IX), у якій вказується на необхідні інституції. У статтях 102–122 йдеться про створення Ради асоціації, Комітету асоціації та Парламентського комітету Асоціації. Рада асоціації є вищим керівним органом контролю за здійсненням Угоди. Він збирається один раз на рік (або якщо того вимагають особливі обставини) і складається із представників польського уряду (на рівні міністрів або їх заступників), членів Ради ЄС та Європейської Комісії. Рада Асоціації має право приймати рішення у випадках, передбачених в Угоді, а її рішення мають обов'язковий характер для сторін угоди. Вона може також надавати відповідні рекомендації.

Установою, яка мала підтримувати Раду асоціації у виконанні покладених на неї завдань, здійснювати контроль за здійсненням положень Угоди і готувати її засідання, був Комітет асоціації, що збирався двічі на рік, по черзі у Брюсселі та Варшаві, на рівні представників членів Ради Європейського Союзу – з одного боку – і старших посадовців, що представляють польський уряд, – з іншого. Рада Асоціації може делегувати Комітету Асоціації будь-які повноваження.

Крім того, утворено Парламентський комітет Асоціації (Спільну парламентську комісію), який мав являти собою форум для проведення зустрічей і обміну думками членів польських Сейму і Сенату та Європейського парламенту. Парламентська Асоціація складалася із членів польського парламенту, з одного боку, і членів Європейського парламенту, з іншого.

Європейське законодавство переважно не передбачає конкретних адміністративних заходів та інституцій, які вимагаються від країни-кандидата для запровадження правового доробку Співтовариств, залишаючи за кожною країною право створювати і впроваджувати їх відповідно до своїх потреб. *Acquis communautaire* означає функціональні питання, але не регламентує інституційні та адміністративні рішення для адаптації. Країни-члени ЄС вибирали різні інституційні підходи до запровадження *acquis communautaire*.

Країни ЦСЄ вирішували серйозні проблеми інституційного забезпечення процесу гармонізації права і європеїзації загалом. Необхідно було забезпечити підготовку до вступу, ефективні переговори і прийняття рішень щодо політики ЄС. Структурно виділяються інституційні рівні: політичного керівництва, координації у процесі підготовки до вступу та переговорні делегації. Принципові відмінності між системами інституційного забезпечення полягали в різних рівнях функціональної децентралізації і горизонтальної координації між установами. Функціональна децентралізація пов'язана зі ступенем залучення до процесу підготовки до вступу ієрархічно якісно відмінних інституцій (міністерств, департаментів, агентств тощо). Горизонтальна координація визначається можливостями взаємодії між інституціями подібних рівнів (міністерствами).

Чеська Республіка та Угорщина від початку утворили систему взаємодії з ЄС на чолі із зовнішньополітичними відомствами. Профільні „зарубіжні” міністерства в цих країнах діяли як міністерства відносин із ЄС, відповідальні за прийняття рішень і які забезпечували горизонтальну координацію. Польща ж будувала свою інституційну систему інтеграції під керівництвом кабінету прем'єра, хоча від жовтня 2001 р. координаційний підрозділ було переведено під керівництво МЗС. Міністерства закордонних справ виконували провідну роль у процесі вступу, а Словенія навіть має міністра Європи.

Варто зазначити, що відповідні міністерства продовжують відігравати провідну роль у питаннях взаємодії з європейськими інституціями не тільки у нових, а й старих членів ЄС, як-от Італія [27].

Для Польщі була характерна вертикальна схема координації під керівництвом офісу прем'єр-міністра (рис. 1). Головну роль у координації процесу євроінтеграції відіграло Управління Комітету європейської інтеграції, утворене в 1996 р. і яке до 2001 р. очолював держсекретар, призначений прем'єр-міністром. Номінально функції зазначеного управління збігалися із завданнями МЗС та значною мірою – із компетенцією Головного неогоціатора, який підпорядковувався шефові

уряду. Таке перекриття повноважень негативно відбивалося на ефективності переговорного процесу, і після парламентських виборів 2001 р. польська інституційна система євроінтеграції була зміщена від офісу прем'єра до зовнішньополітичного відомства (йдеться передусім про перепідпорядкування переговорного департаменту). Проте Комітет європейської інтеграції залишився у віданні прем'єра і, по суті, являв собою квазіміністерство й надалі відповідав за координацію зарубіжної допомоги.



Рис. 1. Польська модель центральної координації щодо вступу до ЄС (до жовтня 2001 р.)
Складено за: [26].

На самому початку Комітет європейської інтеграції був утворений для координації процесу гармонізації і виконання *acquis*. По суті, це – головний орган державної адміністрації (утворений на основі закону про Комітет європейської інтеграції від 8 серпня 1996 р.) у справах координації і програмування політики інтеграції Польщі з ЄС. Комітет об'єднував прем'єр-міністра (голова), міністрів: закордонних справ, внутрішніх справ, економіки, фінансів, державного казначейства, охорони середовища, праці, сільського господарства, юстиції. Серед завдань Комітету (між іншим – координація процесів адаптації та інтеграції Польщі до ЄС, співробітництво з Європейською Комісією щодо реалізації програми інтеграції, співробітництво із самоврядними організаціями щодо їх участі в інституційних структурах ЄС, вирішення певних завдань щодо національної безпеки і оборони, представлення Раді міністрів адаптаційних й інтеграційних програм, проектів розподілу фінансових засобів зарубіжного походження) важливе місце посідала робота щодо адаптації і гармонізації законодавства й інституційно-виконавчої системи. Комітет був ініціатором і координатором усіх дій щодо адаптації в галузі правових інституцій, оцінював відповідність правових актів до права ЄС, представляв Раді міністрів проекти правових актів щодо адаптації та інтеграції і висновки щодо перебігу реалізації адаптаційних програм й інтеграційного поступу.

Виконавчим органом Комітету є Управління Комітету європейської інтеграції, яким у період підготовки до вступу в ЄС керував голова Ради міністрів. До складу УКЄІ входили департаменти: Європейського права, Інтеграційної політики, Координації і моніторингу закордонної допомоги,

Перекладів, Економічного і соціального аналізу, Зв'язків із громадськістю та європейської інформації, Європейської документації, Управління справами Комітету європейської інтеграції, Європейської освіти.

Окремим серйозним завданням УКЄІ було забезпечення міжвідомчої координації – ефективна реалізація необхідних правових змін, а також інших адаптаційних заходів, пов'язаних з інституційною підготовкою, що вимагало чіткої взаємодії всіх інституцій, відповідальних за окремі завдання, і було особливо важливо в аспекті погоджувальних дій на урядовому й парламентському етапах. Прийняття Радою міністрів рішення про завершення робіт щодо гармонізації з європейським законодавством у 2001 р. вимагало дотримання термінів усіма міністерствами і центральними відомствами.

УКЄІ також забезпечувало обґрунтування дій щодо набуття членства в ЄС на поглибленій стратегії, що враховувала детальний аналіз витрат і доходів, пов'язаних із цим процесом, оскільки вигоди від членства значною мірою залежали від порядку й часу адаптаційних заходів [16]. Завданням УКЄІ було складення порядку цих дій на основі аналізу та при співпраці міністерств і відомств¹.

Головним завданням УКЄІ було прискорення роботи над гармонізацією польського права з правом Співтовариств, оскільки масштаб змін у польському праві вимагав напруженої праці уряду і парламенту над проектами європейських законів, через створення спеціального інструменту координації, яким була Національна програма підготовки до членства Польщі в ЄС та упровадження спеціальної процедури реалізації таких проектів.

У 1997 р. розроблено Національну стратегію інтеграції Польщі, яка стала основою широкої програми гармонізації законодавства і виконавчої діяльності з підготовки Польщі до майбутнього членства в Європейському Союзі [20]. Загалом стратегія зумовлювалася перебігом реалізації Європейського договору та станом підготовки Польщі до членства, висновком Єврокомісії щодо заявки Польщі на членство, а також документом Партнерство для членства. Документ було прийнято Радою Міністрів 23 червня 1998 р. Він містив напрями пристосувань і графік їх реалізації на 1998–2002 рр. Серед завдань були короткотермінові – ті, які реалізовані в 1998 р. без додаткової підтримки програми PHARE, за допомогою міжнародних фінансових інституцій. Середньотермінові завдання було заплановано реалізувати до 2002 р. – із залученням кредитів міжнародних інституцій, програми PHARE, а з 2000 р. – зі спеціальних передвступних фондів ЄС. Завдання можна класифікувати також на ті, що стосувалися окремих секторів, та горизонтальні, орієнтовані на багато галузей.

За мету поставлено зміцнення макроекономічної стабілізації, що вимагало високих темпів приросту інвестицій, пришвидшення приватизації і реструктуризації, зниження рівня інфляції, розвитку інфраструктури, стимулювання розвитку конкурентності малих і середніх підприємств. Передбачено вдосконалення податкової адміністрації, реформування системи оподаткування, охорони споживачів, упровадження стандартів ЄС у галузі охорони публічного здоров'я, низку заходів у галузі охорони довкілля, зокрема збереження чистоти повітря і вод, охорони дикої флори і фауни, контролю відходів, а також необхідність реструктуризації і модернізації сільського господарства.

Перша модифікація програми відбулася у травні 1999 р. – відповідно до результатів поступу в гармонізації права, з урахуванням результатів скринінгу та результатів переговорів про членство. Було визначено нові пріоритети, пов'язані з реалізацією Партнерства для членства й соціально-економічної політики уряду. 26 квітня 2000 р. Рада міністрів прийняла черговий варіант програми, який розрахований на 2000–2002 рр. і передбачав урахування модифікацій партнерства для членства й нові реалії успішного руху до членства в ЄС. Програму було оновлено з урахуванням положень прийнятої 18 лютого 2000 р. ухвали Сейму щодо підготовки до членства Польщі у ЄС, зокрема щодо

¹ Після вступу Польщі до ЄС УКЄІ, названий Європейським секретаріатом, зосередив свою діяльність на таких завданнях: участь у творенні та впровадженні європейського права, координація підготовки проектів інструкцій на засідання Ради ЄС, COREPER-у I і COREPER-у II, моніторинг роботи в комітетах і робочих групах ЄС, репрезентація перед Верховним судом ЄС, управління членськими фондами, аналіз нових явищ, стратегій і тенденцій у ЄС (як-от Лісабонська стратегія), підготовка висновків щодо правових і програмних документів, інформаційна робота тощо.

надання урядом пріоритету адаптації права. У версії 2000 р. програма містила розпорядок законодавчих ініціатив і була побудована на базі усіх переговорних позицій та передбачала провадження постійного моніторингу. Власне моніторинг здійснювали шляхом підготовки щорічних звітів щодо реалізації Програми, у яких порівнювали заплановані й отримані результати, описували досягнуті законодавчі, інституційні зміни та вказувалися відповідні витрати з бюджету країни і ЄС. Остання версія була прийнята 12 червня 2001 р. з урахуванням попередніх результатів, висновків Комісії у періодичному звіті 2000 р., а також безпосередніх оцінок Комісією Програми. На відміну від попередніх років, коли основну увагу надавали законодавчій адаптації права, нова версія передбачала прийняття виконавчих актів до законів, формування відповідних інституцій і підвищення адміністративної ефективності.

Серед інших інституцій, причетних до процесу гармонізації у Польщі, відзначимо Національну раду з європейської інтеграції та Комісію європейського права, яка функціонувала з липня 2000 р. до жовтня 2001 р.

Національна Рада з європейської інтеграції була утворена в 1999 р. і до завершення переговорів про вступ включала 47 експертів із різних наукових установ, неурядових організацій тощо, які розробляли передусім питання стратегії інтеграції та підтримували прем'єр-міністра.

Комісія європейського права була парламентською інституцією, утвореною з ініціативи уряду через необхідність посилення роботи щодо адаптації польського права до вимог ЄС та надання цій роботі пріоритетного значення.

10 липня 2000 р. між керівниками Сейму, Сенату та Ради міністрів було укладено відповідну угоду й прийнято декларацію, у якій уряд і парламент зобов'язалися інтенсифікувати взаємну співпрацю і посилити координацію дій для впровадження *acquis communautaire*. Для реалізації цих завдань і надання відповідного рангу процесові становлення права відповідною ухвалою Сейму було утворено зазначену комісію, до складу якої увійшло 44 депутати, що представляли всі фракції. Комісія розглядала проекти законів, якими польське право адаптувалося із європейським, зокрема інтегральні, якими гармонізувалося декілька галузей права, і такі, які пристосовували до спільнотного регулювання окремі галузі права.

Розглядаючи гармонізоване законодавство, Комісія європейського права була зобов'язана співпрацювати з Комітетом європейської інтеграції, який мав право надавати письмові висновки щодо кожного проекту із власної ініціативи або на подання Комісії.

Загалом роботи щодо пристосування польського права до права ЄС розпочалися на початку 1990-х рр. Процес пришвидшився після задіяння з 1 лютого 1994 р. Європейського договору про Асоціацію.

У 1995 р. уряд Польщі прийняв постанову № 133/95 щодо реалізації зобов'язань, у зв'язку з реалізацією Договору, у сфері адаптації польського права до правових стандартів ЄС, а окремі інституції були зобов'язані підготувати розпорядки робіт із гармонізації правових норм.

Після початку переговорів про членство Польщі належало прийняти понад 180 законів, що допасовували польське право до вимог ЄС. Прийняття такої великої кількості законів стосувалося інтересів різних економічних і суспільних груп, вимагало чіткої діяльності уряду, який готував проекти законів, при стабільній роботі парламентської більшості.

В окремих випадках спостерігалися незгодження, за яких урядові ініціативи щодо гармонізації не мали успіху, неодноразово „не проходили” у парламентських комісіях. Як найбільш характерні протистояння можна відзначити: тривалу боротьбу з гірничим лобі щодо прийняття закону про державні субсидії, що затримувало гармонізацію в галузі політики конкуренції; проблеми з прийняттям закону про радіо і телебачення відповідно до вимог ЄС – через спротив польського лобі теле- і радіомовників, які виступали проти напливу іноземного капіталу у своїй галузі і що, в свою чергу, блокувало переговори з аудіовізуальної політики; блокування фармацевтичною промисловістю закону про кодекс торгових спілок; випадки неякісної законотворчості, коли, наприклад, закон про зміни до закону про радіомовлення і телебачення, прийнятий на початку 2000 р., не відповідав європейському праву і знов проходив через парламент [21]. До цього часто призводила неналежна робота парламентських комісій, через що також траплялися випадки безпідставної затримки законопроектів. Наприклад, проект закону про хімічні препарати і речовини, спрямований до комісій з економіки у грудні 1997 р., не розглядався майже три роки.

На швидкість процесу гармонізації впливали й такі чинники, як: по-перше – моніторинг Європейської Комісії; по-друге, ефективність роботи уряду та його зацікавленість і, по-третє, підтримка й узгодженість у парламенті.

Для Польщі, наприклад, звіт Єврокомісії 1999 р. про стан підготовки до членства був досить критичним, містив значну кількість зауважень у частині гармонізації права. У цьому документі стан правової підготовки за більшістю напрямів оцінювався як „слабкий” або „обмежений” [24]. У 1998 р. Сейм прийняв лише дев’ять гармонізованих законів, а в 1999 р. – 26 (із 35 поданих урядом). Найгірша ситуація була в таких галузях асquis, як рибальство, вільний рух товарів, осіб, охорона середовища, транспорт і внутрішні справи.

Після критики Комісії, вже від початку 2000 р. робота щодо гармонізації значно поживалася. Цьому посприяла діяльність та особисті якості тодішнього прем’єр-міністра (Єжи Бузек), який визначив гармонізацію права як головний пріоритет діяльності уряду і почав щомісяця скеровувати до сейму понад 10 законопроектів (від січня до квітня 2000 р. надійшло загалом 34 проекти) [22]. Кадрове укріплення адміністративного апарату також відіграло не останню роль у процесі гармонізації законодавства. Саме на початку 2000 р., після майже півторарічної перерви, було, врешті, призначено керівника польського Управління комітету європейської інтеграції. Згодом призначено кваліфікованого фахівця, відповідального за гармонізацію польського права і контакти з парламентом щодо інтеграції у самому Управлінні та утворено спеціальний Департамент перекладів для покращення якості роботи з польськими версіями європейських нормативних актів [17].

Децо інша модель характерна для Угорщини. Ключовою фігурою в системі координації процесу вступу до ЄС і ухвалення рішень був міністр закордонних справ, який відповідав за підготовку всіх рішень, пов’язаних із інтеграцією й гармонізацією, координував дії уряду і парламенту – відповідно до декрету уряду № 2179/1998 [23]. Цим декретом було утворено Державний секретаріат інтеграції, згодом перетворений на Державний секретаріат інтеграції і торгівлі.



Рис. 2. Угорська система координації і прийняття рішень щодо вступу до ЄС
Складено за: [19, 114].

Усю практичну роботу щодо реалізації інтеграційних завдань виконувало МЗС, тоді як прем’єр-міністр був лише політично номінальною і представницькою фігурою та, на відміну від польського

колеги, реально не був залучений до управління вирішення завдань, безпосередньо пов'язаних зі вступом до ЄС. Із травня 2003 р. уведено посаду міністра в європейських справах, який, проте, користувався засобами МЗСівського держсекретаріату інтеграції. Цей міністр без портфеля очолював міжміністерську координаційну комісію з інтеграції, яка готувала проекти для урядових звітів і пропозиції для парламенту.

Центральною інституцією у справах ЄС в Угорщині був Держсекретаріат з інтеграції, який координував у відповідному напрямі діяльність усіх підрозділів угорської міністерської влади і займався організацією переговорів про членство, а його голова представляв угорський уряд у Європейській Комісії. У структурі секретаріату варто виділити Департамент координації ЄС, який виконував функції секретаріату угорської переговорної делегації, Ради європейської інтеграції та Міжміністерської комісії з європейської інтеграції, а також департамент гармонізації.

Щодо безпосередньої роботи з гармонізації законодавства ключовою установою було міністерство юстиції, яке діяло в координації з міністерством закордонних справ. Саме міністерство юстиції розробило національну програму гармонізації і координувало її виконання. Управління погодженням угорських законодавчих ініціатив щодо гармонізації було покладене на департамент публічного права. Міністерство юстиції постійно координувало роботу щодо виконання програми гармонізації з міністерством закордонних справ.

Інші міністерства і відомства також залучалися до інтеграційної роботи. Вже від 1992 р. у більшості з них утворено профільні підрозділи з проблематики ЄС. Було забезпечено координацію їх роботи під керівництвом Держсекретаріату інтеграції і таким способом проводилася робота щодо виконання завдань, які виникали в ході переговорного процесу. Після підготовки документів міністерськими підрозділами проекти до переговорних директив розглядала Міжміністерська комісія, яка спочатку була організована за структурою міністерств, але згодом сфокусувала роботу експертних груп на окремих галузях союзного права.

Свою роль у процесі вступу відіграли також Стратегічна робоча група з європейської інтеграції при кабінеті міністрів, представлена переважно науковцями й експертами, і Рада з європейської інтеграції у складі представників профспілок, професійних організацій, торгових палат (рис. 2).

У Чехії помітну роль у процесі євроінтеграції відігравав кабінет прем'єр-міністра, у структурі якого був департамент європейської інтеграції, а сам прем'єр очолював урядову раду з європейської інтеграції. Проте, на відміну від Польщі, основну роботу виконували структури міністерства закордонних справ. У складі МЗС виділялася Секція європейської інтеграції, утворена у 2000 р. під керівництвом державного секретаря європейських справ. У складі Секції профільні функції виконували департаменти: координації відносин із ЄС (був ключовим у справах координації всієї роботи) комунікативної стратегії, спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС, а також департамент *acquis communautaire*, зокрема секція законодавства.

У 2003 р. Секція євроінтеграції була перетворена в Секцію Європейського Союзу у складі департаментів: координації й інституцій ЄС, єдиного ринку і секторної політики, торгової політики і сільського господарства, зовнішніх і внутрішніх зносин країн-членів ЄС.

Головний неогоціатор був першим заступником міністра закордонних справ.

Фактично, у Чехії сформувалося два осередки координації – Секція ЄС у складі МЗС та департамент євроінтеграції й урядова рада з євроінтеграції у віданні прем'єр-міністра, що не тільки породжувало певні проблеми взаємодії, а й давало змогу забезпечити досить успішну координацію з дотичними міністерствами і забезпечувало прямі контакти з парламентськими колами. Рада з євроінтеграції, очолювана прем'єром, включала міністрів закордонних справ (заступник голови), праці і суспільних справ, фінансів, внутрішніх справ, юстиції, промисловості і торгівлі, регіонального розвитку, сільського господарства, середовища. Статус спостерігачів мали голова чеського національного банку, голова представництва Чехії при ЄС і голова політичного департаменту офісу президента ЧР.

Ключовою інституцією в координації процесу вступу Чехії до ЄС був Робочий комітет із європейської інтеграції, яка забезпечувала роботу урядової комісії з євроінтеграції. До складу Робочого комітету входили: перший заступник міністра закордонних справ (одночасно – головний неогоціатор), заступники міністрів або керівники департаментів, відповідальні працівники, представники національного банку, інституцій контролю статистики й захисту конкуренції (рис. 3).

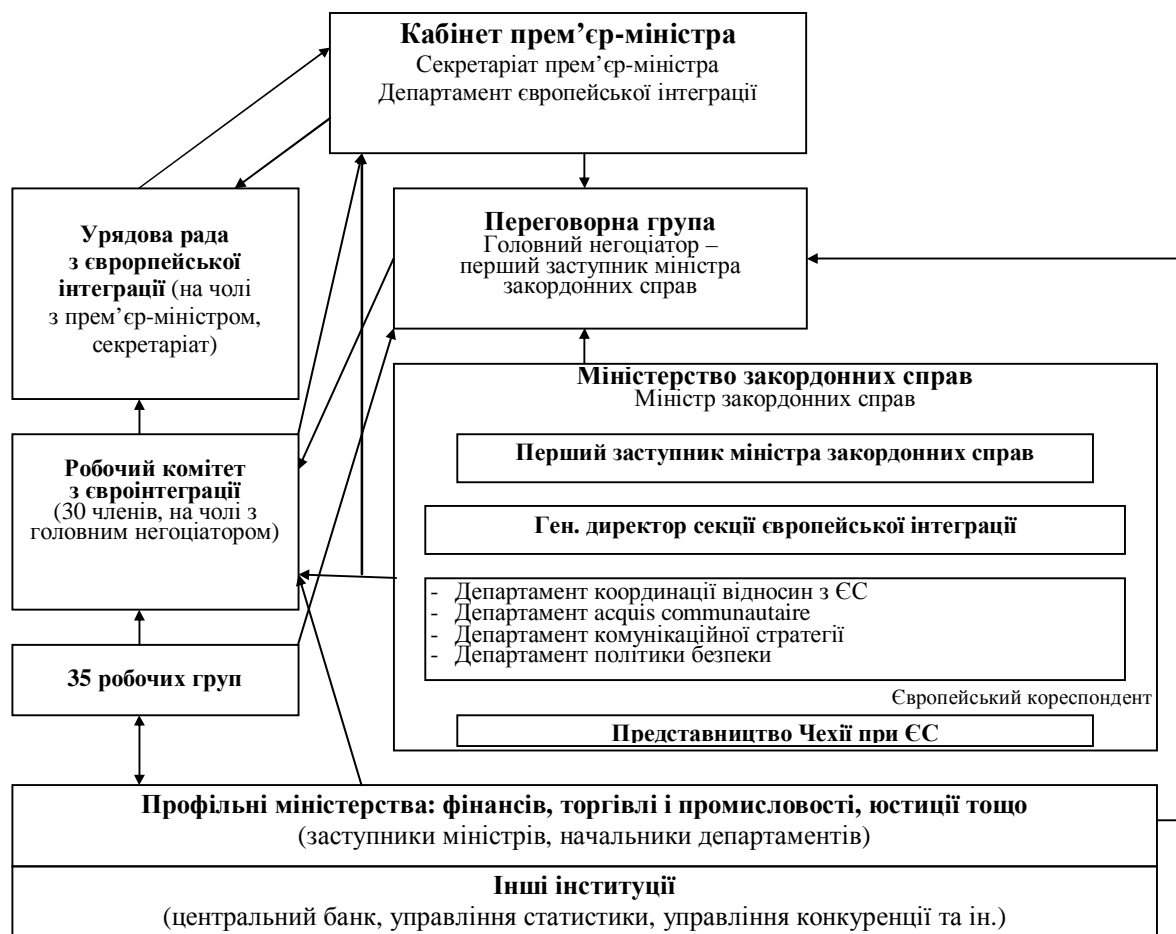


Рис. 3. Чеська система координації і прийняття рішень щодо вступу до ЄС
Складено за: [19, 119].

Робочі групи брали участь у скринінгу *acquis* і підтримували профільні міністерства у формулюванні переговорних позицій для ведення переговорів.

Головною уповноваженою інституцією уряду Чехії у справах контролю якості законодавства є Правова Рада уряду. Підготовку звітів щодо реального стану справ у процесі переговорів забезпечував департамент юстиції кабінету міністрів. Відповідало за забезпечення керівництва процесами гармонізації до 1996 р. управління з питань законодавства і державного управління, їх було передано в міністерство юстиції та його новий Департамент сумісності з правом ЄС (CODEC), який і оцінював відповідність національного права до *acquis communautaire*. Із березня 1999 р. CODEC був переведений у підпорядкування Управління уряду.

Правова рада уряду формує Правовий регламент, який містить обов'язкові для центральних органів державного управління інструкції і має на меті уніфікувати процедури міністерств та інших центральних інституцій державного управління щодо підготовки нормативних актів.

Законодавча рада уряду розглядає представлені законопроекти за участю експертів із відповідних областей правового регулювання, представників професійних об'єднань, організацій працевдавців та ін. Правова рада під керівництвом заступника прем'єр-міністра розглядає проекти нормативних актів до їх подання уряду на предмет відповідності *acquis*. У період підготовки до вступу всі процедурні питання були максимально спрощені для пришвидшення подачі законів у парламент.

Чеська модель була хорошим прикладом успішного регулювання законодавчих змін та доповнень і координації процесу гармонізації законодавства із законодавством Європейського Союзу. Власне гармонізація в Чехії розпочалася із розпорядження уряду до міністерств готувати тільки такі законодавчі пропозиції, які сумісні із правом ЄС. Таким чином, відповідальність за відповідність нормативних актів з окремих галузей компетенції покладалася на відповідні

міністерства. Останні водночас не позбавлялися можливостей ініціативи у частині методології перенесення європейських норм до чеського права.

Для підключення до процесу гармонізації соціальних партнерів було утворено незалежну систему на чолі зі згаданою вище Урядовою радою з європейської інтеграції з підпорядкованими їй Робочим комітетом із питань європейської інтеграції і робочими групами, серед яких виділимо Робочу групу зі зближення законодавства. Ця робоча група виконувала важливу роль у роботі над питаннями сумісності, які контролювалися CODEC. Департамент сумісності виконував завдання керівництва і координації процесу гармонізації законодавства, координуючи взаємодію між міністерствами, вирішення спірних питань, сприяючи у впровадженні ідей міністерств і соціальних партнерів. Завдяки ефективній співпраці між урядом і парламентом вдалося до мінімуму скоротити період обговорення законодавчих ініціатив уряду, що стосувалися вступу в ЄС. І це при тому, що в червні 1999 р. не вдалося прийняти конституційну норму, за якою відповідні до *acquis* норми могли впроваджуватися урядовими директивами, хоча в січні 2000 р. було змінено процедури парламенту і закони, необхідні для вступу ЄС, не вимагали трьох читань.

До кінця 2000 р. 40 % законів були повністю, а 50 % частково гармонізовані, що забезпечило відчутний прогрес у переговорному процесі. Водночас значної уваги надавали впровадженню гармонізованого законодавства. Найважливішими в цьому аспекті були спеціальні правові заходи і реформа державного управління. Так, наприклад, на початку 2003 р. було врешті урухомлено Вищий адміністративний суд Чехії, створення якого затримувалося через певні політичні протиріччя від самого початку існування Чеської Республіки.

У Чехії, як і в інших країнах ЦСЄ, була реалізована успішна національна програма адаптації до *acquis* та адміністративної реформи. Реформа державного управління була одним із головних пріоритетів протягом усього періоду вступу до ЄС. Завдання посилення інституційної інфраструктури в контексті гармонізації вирішувалося як у горизонтальному напрямі – через реформування держуправління, так і за секторними напрямками, у зв'язку із розробкою конкретного правового регулювання і гармонізації національної політики з політиками ЄС.

Держави-кандидати повинні вирішувати всі проблеми, пов'язані з різноманітним спектром завдань підготовки до вступу в ЄС. Водночас країни ЦСЄ, як правило, робили акцент на вирішенні політичних завдань, а не на адміністративній підготовці. Розробка адміністративних структур для підготовки до вступу була одним із проблемних питань інституційного будівництва також у пострадянських балтійських державах.

У цьому зв'язку не можна недооцінювати роль центральної координації прийняття рішень. Так, в Естонії рішення щодо організації міжвідомчих заходів для вступу країни до ЄС було прийняте урядом у формі резолюції ще в 1994 р. Протягом двох наступних років систему очолював міністр без портфеля у справах Європи, який, проте, не маючи достатніх повноважень, не міг забезпечити загальну координацію процесу підготовки до вступу. З 1997 р. керівництво системою інтеграції передано відомству прем'єр-міністра. Відтоді організаційна структура стала децентралізованою і ґрунтується на принципі сильних міністерств, які відповідали за гармонізацію законодавства в межах своєї компетенції.

Постановою уряду від січня 1996 р. до інституцій, задіяних у системі гармонізації та інших питаннях вступу до ЄС, було віднесено такі структури кабінету міністрів: Комітет міністрів, Управління європейської інтеграції та Раду старших цивільних службовців. Центральним координуючим органом формально стало міністерство закордонних справ, проте прем'єр і міністр закордонних справ паритетно розподілили повноваження щодо управління процесом підготовки до вступу. На практиці МЗС повністю відало організацією і проведенням переговорів про вступ, але користувалося підтримкою прем'єрського управління європейської інтеграції.

Комітет міністрів був утворений для того, щоб об'єднати глав міністерств, які відігравали головні ролі у процесі інтеграції (міністри закордонних справ, фінансів, сільського господарства, економіки, юстиції). Комітет мав вирішувати політичні питання, які не вимагали участі всього кабінету міністрів. Питання щодо виконання національної програми гармонізації виносилося на засідання уряду кожного першого вівторка місяця. Прем'єр-міністр у присутності відповідальних осіб Управління європейської інтеграції періодично зустрічався з міністрами для оцінки прогресу в області адаптації законодавства і загального поступу щодо приєднання до ЄС.

Власне Управління європейської інтеграції зі штатом 16 осіб, яке підпорядковувалося безпосередньо прем'єр-міністру і входило у структуру Державної канцелярії, забезпечувало керівництво інтеграційними заходами в системі державного управління і координувало всі роботи, пов'язані з нормативною гармонізацією. Управління, очолюване молодим (1970 р. н.) економістом, „батьком естонської європейської інтеграції” Хенріком Хололеєм, працювало досить ефективно, незважаючи на обмежений штат працівників. У структурі Управління з 2001 р. були чотири управління: внутрішньої координації, зарубіжної кооперації, ЄС-тренінгів, планування і аналізу. До його функцій належали: підготовка засідань Ради, контроль реалізації національної програми гармонізації, аналіз потреб щодо технічної допомоги і навчання, розробка і реалізація стратегії ЄС-тренінгів, а також інформаційний ЄС-менеджмент між міністерствами, Європейською Комісією та іншими інституціями.

Рада старших цивільних службовців об'єднувала високопосадовців з усіх міністерств, національного банку Естонії та Управління європейської інтеграції. Представники Комітету європейських справ парламенту, адміністрації президента й Офіційного центру перекладів мали статус спостерігачів. Рада засідала регулярно кожні два тижні й обговорювала питання стратегії вступу до ЄС, реалізації національної програми гармонізації, готуючи відповідні пропозиції для кабінету міністрів. Так формувалася база єдиної державної політики щодо євроінтеграції та вступу до ЄС. Загалом Рада функціонувала як форум для обговорення, обміну інформацією і розподілу обов'язків. Важливо, що у структурі Ради було утворено декілька робочих груп для глибшого аналізу деяких проблем і пошуку відповідних рішень. Так, наприклад, було опрацьоване питання підготовки кадрів для роботи в галузі європейської законотворчості. Робочі групи створювали на базі окремих міністерств, і всього в їх роботі брало участь декілька сотень службовців – фахівців у своїх галузях.

Міністерство закордонних справ відповідало за координацію переговорів про вступ і міжнародні комунікації з питань євроінтеграції загалом. Питання, пов'язані зі вступом до ЄС, зайняли основні позиції в роботі МЗС Естонії із січня 1992 р., коли естонський посол був акредитований при Європейських Співтовариствах у Брюсселі. Із січня 1995 р. у структурі МЗС було утворено Групу Європейського Союзу, а з 1997 р. функції координації питань євроінтеграції зосереджено в Департаменті європейської інтеграції. Структуру адміністрування процесу євроінтеграції Естонії показано на рис. 4.

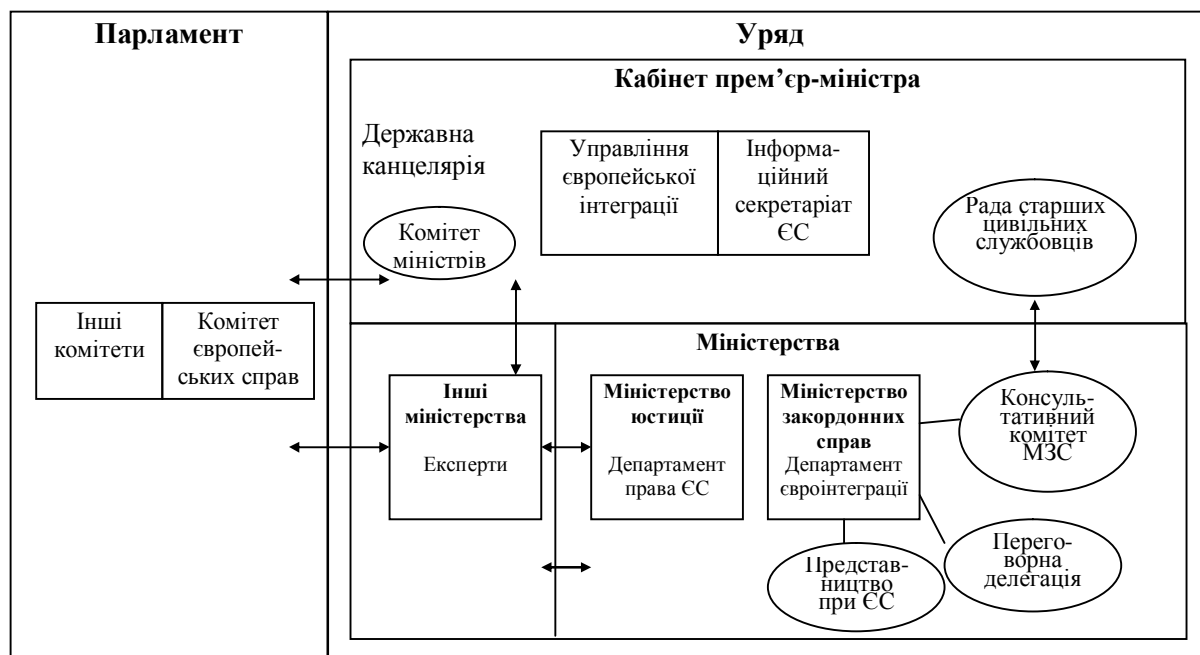


Рис. 4. Система прийняття рішень щодо вступу до ЄС в Естонії

Складено за: [18]

У процесі гармонізації в Естонії провідну роль відіграло міністерство юстиції, яке забезпечувало аналіз сумісності законодавства з європейським правом, координувало процес погодження нормативних актів, консультувало інші міністерства й у співробітництві з Естонським центром законодавства (неприбутковою організацією, фінансованою із західних джерел) забезпечувало підготовку держслужбовців, які працювали у сфері гармонізації. З 1998 р. міністерство проводило круглі столи з питань гармонізації для задіяних службовців.

Подаючи законопроекти в мін'юст, інші міністерства були зобов'язані давати роз'яснення щодо їх відповідності праву ЄС. Цю роботу координував департамент європейського права і міжнародних зв'язків. Майже всі міністерства (за винятком міноборони) мали у своїй структурі профільні євроінтеграційні підрозділи. За оцінкою Світового банку [28], інституційні механізми гармонізації в Естонії були чітко означені в законодавстві й реалізовані на практиці, а розподіл відповідальності між міністерствами і кабінетом та виконавчий процес є ефективними. Водночас серед недоліків естонської системи були: недосконалість законопроектів, які подавалися на розгляд до кабінету, що призводило до затримок у прийнятті законодавства; відсутність аналізу витрат і прибутків; недостатність оцінки ефективності імплементованих політик.

Окремо варто розглянути роботу естонського парламенту, усі партії якого беззаперечно підтримували вступ країни до ЄС. Загалом роль Рійгікогу була обмежена порівняно з повноваженнями уряду, хоча парламентський Комітет у справах Європи підтримував контакти з урядовими структурами, передусім із Міністерством закордонних справ, при цьому не втручаючись у справи переговорів, водночас комунікуючи з Європейським парламентом. Комітет заслуховував доповіді міністра закордонних справ й отримував інформацію від головного неогоціатора про стан переговорного процесу. Прем'єр-міністр також інформував Комітет про хід реалізації програми гармонізації, як і окремі міністри – з поточних питань євроінтеграції. Комітет у справах Європи безпосередньо не брав участі в законотворчій діяльності, але впливав на обговорення гармонізованого законодавства.

Висновки. Країни ЦСЄ мали досить обмежений досвід демократичного врядування, а пострадянські держави Балтії починали розбудовувати адміністративні структури. Вступ до ЄС суттєво вплинув на розвиток державного управління. Європеїзація адміністрації збіглася з упровадженням адміністративної реформи. Відкриття переговорів змусило знову переглянути організаційну систему адміністрування для підвищення ефективності виконавчих структур і водночас забезпечення достатнього рівня компетенції в області правового поля ЄС. Для України найбільш корисним у цьому аспекті є досвід Польщі.

Література

1. Гнидюк Н. А. Розвиток державної служби в Польщі. Елементи стратегії реформування державної служби та проблеми, пов'язані з її впровадженням / Н. А. Гнидюк // Вісн. Укр. акад. держ. упр. – 2000. – № 3.
2. Гонцяж Я. Стандарти Європи щодо організації системи державного управління. Приклади успішного проведення адміністративної реформи в контексті європейської інтеграції / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк // Аналітична доповідь, представлена на конф. „Адміністративна реформа в Україні : шлях до європейської інтеграції” 14–15 лют. 2003 р. – К. : [б. в.], 2003. – 31 с.
3. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К. І. С., 2006. – 398 с.
4. Буренко Н. М. Еволюція політики Європейського Союзу щодо країн Центральної та Східної Європи : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Н. М. Буренко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : [б. в.], 2004. – 26 с.
5. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
6. Забігайло В. Гармонізація національного права як передумова інтеграції України до Європейського Союзу / В. Забігайло // Матеріали міжнар. наук. конф. „Ялта-2000. Роль Європи в ХХІ столітті”, 7–9 трав. 2000 р. – Ялта : [б. в.], 2000. – С. 260–267.
7. Ковальова О. Методологія Європейського Союзу з оцінки демократичності політичних інститутів держав-кандидатів на вступ / О. Ковальова // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 3–10.
8. Копійка В. В. Розширення Європейського Союзу. Теорія і практика інтеграційного процесу : монографія / В. В. Копійка. – К. : Вид.-поліграф. центр „Київ. ун-т”, 2002. – 253 с.

9. Микієвич М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами / М. Микієвич. – Л. : Вид. центр Львів. держ. ун-ту ім. І. Франка, 2001. – 200 с.
10. Муравйов В. І. Засоби впливу права Європейського Союзу на внутрішні правопорядки третіх країн / В. І. Муравйов // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 6. – С. 74–75.
11. Муравйов В. І. Способи зближення законодавства України та права Європейського Союзу / В. І. Муравйов // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом. – К. : [б. в.], 1998.
12. Хорольський Р. Б. Конституційно-правове регулювання членства держави у Європейському Союзі / Р. Б. Хорольський // Реформування правової системи України : проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів : міжнар. наук.-практ. конф. 28–29 квіт. 2004 р. : зб. наук. пр. : у 2-х ч. ; редкол. С. А. Єрохін, В. П. Погорілко, Я. М. Шевченко. – К. : Нац. акад. упр., 2004. – Ч. 1. – С. 273–282.
13. Чужиков В. І. Регіональні інтеграційні стратегії постсоціалістичних країн Європи : монографія / В. І. Чужиков. – К. : Кадри, 2003. – 297 с.
14. Grabbe Heather. Europeanisation goes east: power and uncertainty in the EU accession process / Heather Grabbe // The Politics of Europeanisation ; eds. Kevin Featherstone and Claudio Radaelli. – Oxford : Oxford University Press, 2003.
15. Ferry Martin. The EU and Recent Regional Reform in Poland / Ferry Martin // Europe-Asia Studies. – 2003. – Vol. 55. – № 7. – P. 1101.
16. Kotyński Juliusz. Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej / Juliusz Kotyński. – Warszawa : Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, 2000.
17. Kolejne zmiany personalne w Kancelarii Premiera. Specjalne ustawy europejskie // Rzeczpospolita. – 2000. – 17 czerwca.
18. Viks Külli. Europeanisation and Transformation of Public Administration : The case of Estonia / Külli Viks // Joint research project funded by the Volkswagen Foundation „Europeanisation’ of Public Administration in EU candidate countries from Central and Eastern Europe in the context of transformation and integration”. – Berlin : Institut für Europäische Politik, 2002. – P. 31.
19. Lippert Barbara. The Pressure of Europeanisation, From post-communist state administrations to normal players in the EU-system / Barbara Lippert, Gaby Umbach // Europäische Schriften Bd. 82. – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.
20. Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa Polski w Unii Europejskiej / Rada Ministrów RP. – Warszawa, 1998. – 23 czerwca.
21. Buras Piotr. Harmonizacja polskiego prawa z prawem UE a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (Cz. 1) / Piotr Buras, Marek A. Cichocki // Raporty i Analizy. – Warszawa : Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2000. – № 1.
22. Buras Piotr. Harmonizacja polskiego prawa z prawem UE a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (Cz. 2) / Piotr Buras, Marek A. Cichocki // Raporty i Analizy. – Warszawa : Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2000. – № 6. – P. 5.
23. Pyszna Dorota. The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary / Pyszna Dorota, Vida Krisztina // Working Paper. – Budapest : MTA VKI, 2002. – № 128. – P. 47–72.
24. Regular report from the Commission on Poland’s progress towards accession. 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukie.gov.pl.
25. Regulski J. Building democracy in Poland. The state reform of 1998 / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 1999. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=41.
26. Research Project „Europeanisation of public administrations in Central and Eastern Europe in the process of transformation and integration” funded by the Volkswagen Foundation Minutes of the Workshop on Europeanisation of Public administration in Central and Eastern Europe by Dorota Pyszna. The case of Poland. – Natolin : College of Europe, 2002. – 11 January.
27. Wessels Wolfgang. Fifteen into One? The European Union and its Member States / Wolfgang Wessels, Andreas Maurer, Jurgen Mittag. – Manchester. – P. 271–298.
28. Estonia : Implementing the EU Accession Agenda. – Washington DC : The World Bank, 1999. – P. 15.

Адреса для листування:
43021, м. Луцьк, вул. Винниченка, 28, кімн. 201,
деканат факультету міжнародних відносин.

Статтю подано до редколегії
02.11.2009 р.