

7. 4. Досвід країн ЦСЄ щодо адаптації *acquis communautaire*

Суть гармонізації права

Поняття гармонізації чітко не прописано в актах європейського права. Воно використовується для пояснення таких явищ, як координація, зближення й уніфікації правових систем, зокрема в процесі вступу до ЄС. Суть координації полягає в ліквідації відмінностей між системами права без зміни суті права. Зближення права означає досягнення одноманітності результатів правових інституцій, які водночас зберігають конструкційні відмінності. Уніфікація ж передбачає установавання спільного права для всіх країн-членів. У ДЄС містяться декілька понять гармонізації щодо податків (ст. 93), соціальних систем (ст. 136), свободи підприємництва (ст. 44, 46, 47) і, власне, гармонізації (ст. 94–97).

Гармонізація може бути цілковитою, коли в певній галузі країна позбавляється можливості встановлювати власні регуляції, відмінні від союзних стандартів, та умовною, яка передбачає певну свободу встановлення власних вимог країнами.

Не зачіпаючи величезного значення гармонізації всередині Співтовариств, розглянемо її роль як найважливішої умови вступу до ЄС, як це було відображено, наприклад, у європейських договорах країн ЦСЄ. На практиці гармонізації застосовуються такі інструменти, як приєднання до відповідних міжнародних угод та безпосереднє впровадження правових актів Співтовариств до національного права.

Якомога повніша та швидка адаптація права розглядається як важлива умова для отримання позитивного висновку Європейської

комісії (avis) щодо можливості прийняття країни до ЄС, хоча й не є формальним критерієм вступу.

Acquis communautaire має бути прийнятий країною-кандидатом без застережень, хоча в окремих випадках можливе встановлення так званих перехідних періодів для продовження часу на гармонізацію.

Гармонізація права полягає в пристосуванні правових регуляцій окремих країн до вимог спільнотового права. Гармонізація може розглядатись у двох вимірах: з одного боку, як узгодження зі спільнотовим правом внутрішніх регуляцій країн-членів, із другого – як адаптація до *acquis communautaire* внутрішнього права країн-кандидатів на вступ до ЄС. Другий вимір гармонізації є значно складним, й щодо країн ЦСЄ вимагав включення до національних законодавств понад 22 тис. діючих у ЄС регуляцій.

Для концентрації зусиль щодо гармонізації права, запроваджувалися нові процедури й інституції в системах національних законодавств. У Польщі з 1994 р. кожний проект правового акту (зокрема закону) піддавався оцінці на предмет відповідності до права ЄС. Плани гармонізації затверджувались у національних програмах підготовки до членства. Сторона ЄС, натомість готувала щорічні звіти на тему поступу кандидатів у гармонізації права. ЄС підтримує й координує гармонізацію права країн-кандидатів, зокрема через бюро ТАІЕХ.

Чинниками, які впливають на перебіг та результативність гармонізації, є, насамперед, адміністративна спроможність щодо організації й виконання системи заходів у межах національної програми адаптації. Також відзначаються такі чинники³⁰⁰: наявність переважно ліберальних урядів; орієнтація урядів на традиційні цінності щодо національного суверенітету; цивільна й політична підтримка інтеграції з ЄС; ефективність місцевого управління; відсутність численних заборон та обмежень; існування сильної політичної підтримки правової адаптації, а також присутність несприятливих економічних умов, як, наприклад, безробіття.

Питання гармонізації проходять наскрізно через усі складники передвступних стратегій, у яких застосуються такі структури й механізми³⁰¹:

- Європейські договори / договори про стабілізацію й асоціацію;
- Партнерство для Членства / Європейське партнерство;
- передвступна допомога;

³⁰⁰ Toshkov D. D. 2006 'Implementation of EU Social Policy in the New Member States, paper presented at the international conference "Transformation of Social Policy in Europe: Patterns, Issues and Challenges for the EU-25 and Candidate Countries" April 13–15, Department of Political Science and Public Administration – METU, Ankara, Turkey (Online) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ctspe.metu.edu.tr/papers/toshkov.pdf>.

³⁰¹ http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/index_pl.htm.

- дофінансування із засобів міжнародних фінансових інституцій;
- участь у програмах, агенціях і комісіях ЄС;
- національні програми прийняття Acquis;
- періодичні звіти / прогресивні звіти;
- політичний діалог.

Правовою базою гармонізації як існуючого, так і майбутнього законодавства для країн Центральної та Східної Європи – кандидатів на вступ з останньої хвилі розширення – були відповідні статті в договорах про асоціацію.

Щодо окремих галузей права, які підлягали гармонізації, то, наприклад, на підставі ст. 68–70 такого договору між Польщею та ЄС гармонізація охоплювала такі галузі права, як митне, банківське, облікове, податків, інтелектуальної власності, спілок, конкуренції, захисту споживача, технічних норм і правил, транспорту, охорони середовища, свобод руху капіталу, підприємництва, послуг, а також у тих галузях, де договір передбачав співробітництво на далеку перспективу, як-от протидія відмиванню грошей чи торгівлі наркотиками.

Для країн-кандидатів найбільш значущим, як за обсягом проведеної роботи, так і за значенням для господарства, була гармонізація в напрямі пристосування до вимог спільного ринку й виконання вимог у галузі економічної та валютної політик ЄС.

Нормативне забезпечення гармонізації

Країни ЦСЄ переважно розпочали підготовку до перспективного членства в ЄС задовго до вступу. Наприклад, Польща розпочала роботи щодо пристосування польського права до права ЄС розпочалися на початку 90-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 із 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 Копенгагенського (1994 р.) саміту Ради Європи та прийняття першої Стратегії перед наданням членства для держав, що готуються до вступу в ЄС, країни ЦСЄ отримали чіткі орієнтири у своєму русі до ЄС: структурний діалог, розширення кола товарів, охоплених торговельною лібералізацією, підготовка до участі у внутрішньому ринку й спільній аграрній політиці, зміна принципів фінансової допомоги в межах програми *PHARE*. Відповідно, з'явилися підстави для системної організації заходів підготовки до членства, зокрема стосовно гармонізації. Важливими з цієї позиції були національні програми підготовки до членства, які являли собою, по суті, програми гармонізації.

У 1997 р. розроблено Національну стратегію інтеграції Польщі, яка була основою широкої програми гармонізації законодавства й виконавчої діяльності, з підготовки Польщі до майбутнього членства в Європейському Союзі³⁰². Загалом стратегія зумовлювалася також перебігом реалізації Європейського договору та станом підготовки Польщі до членства, висновком Єврокомісії щодо заявки Польщі на членство, а також документом Партнерство для членства. Документ 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 планувалося реалізувати до 2002 р. – із залученням кредитів міжнародних інституцій, програми *PHARE*, а з 2000 р. – з інших, спеціальних, передвступних фондів ЄС. Завдання можна класифікувати також на ті, що стосувались окремих секторів, та горизонтальні, орієнтовані на багато галузей.

За мету поставили зміцнення макроекономічної стабілізації, що вимагало високих темпів приросту інвестицій, пришвидшення приватизації й реструктуризації, зниження рівня інфляції, розвитку інфраструктури, стимулювання розвитку конкурентоспроможності 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 та вод, охорони дикої флори й фауни, контролю відходів, а також необхідність реструктуризації та модернізації сільського господарства.

Перша модифікація програми відбулась у травні 1999 р. – відповідно до результатів поступу в гармонізації права, із врахуванням результатів скринінгу й 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 який передбачав урахування модифікацій партнерства для членства й нові реалії успішного руху до членства в ЄС. Програму було оновлено із врахуванням положень прийнятої 18 лютого 2000 р. ухвали Сейму щодо підготовки до членства Польщі в ЄС, зокрема щодо надання урядом пріоритету адаптації права. У версії 2000 р. програма містила розпорядок законодавчих ініціатив і була побудована на основі всіх переговорних позицій та передбачала провадження постійного

³⁰² Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (National Programme for the Adoption of the Acquis).

моніторингу. Власне моніторинг здійснювався шляхом підготовки щорічних звітів щодо реалізації програми, у яких наводилися результати порівняння запланованих і отриманих результатів, описувалися досягнуті законодавчі, інституційні зміни й указувалися відповідні витрати з бюджету країни та ЄС. Остання версія була прийнята 12 червня 2001 р. із врахуванням попередніх результатів, висновків Комісії в періодичному звіті 2000 р., а також безпосередніх оцінок Європейською комісією Програми. На відміну від попередніх років, коли основна увага надавалася законодавчій адаптації права, нова версія передбачала прийняття виконавчих актів до законів, формування відповідних інституцій і підвищення адміністративної ефективності.

Успішні національні програми адаптації до *acquis* та адміністративної реформи було реалізовано й в інших країнах ЦСЄ. У Чехії одним із головних пріоритетів протягом усього періоду вступу до ЄС була реформа державного управління. 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 й гармонізації національної політики з політиками ЄС.

Невід'ємним складником процесу інтеграції країни до ЄС є власне кампанія інтеграції, під час проведення якої враховуються міжнародна обстановка та внутрішня ситуація в країні. Досвід, отриманий країнами-кандидатами під час останніх розширень ЄС, може бути цінний для України. Такі кампанії, звісно, не єдині в підготовці громадської думки. Велике значення мають особистісні риси політиків, історичні чинники, поточна соціально-економічна ситуація у країні, зовнішньополітичне інформаційне середовище. Проте саме кампанія дає змогу цілеспрямовано впливати на суспільні настрої й робить значний внесок у формування єдиного інформаційного простору ЄС.

Після початку переговорів про членство Польщі належало прийняти понад 180 законів, що допасовували польське право до вимог ЄС. Прийняття такої великої кількості законів зачіпало інтереси різних економічних і суспільних груп, вимагало чіткої діяльності уряду, який готував проекти законів за стабільної роботи парламентської більшості.

В окремих випадках простежувалися неузгодження, за яких урядові ініціативи щодо гармонізації не мали успіху, неодноразово «не проходили» у парламентських комісіях. Серед найбільш характерних протистоянь, 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 й телебачення відповідно до вимог ЄС – через спротив польського лобі

теле- та радіомовників, які виступали проти напливу іноземного капіталу у своїй галузі й що, зі свого боку, 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 й телебачення, прийнятий на початку 2000 р., не відповідав європейському праву та знов проходив через парламент³⁰³. До цього часто призводила неналежна робота парламентських комісій, через що також траплялися випадки безпідставної затримки законопроектів. Наприклад, проект закону про хімічні препарати й речовини, спрямований до комісій з економіки в грудні 1997 р., не розглядався майже три роки.

На швидкість процесу гармонізації впливали також 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, містивши значну кількість зауважень у частині гармонізації права. У цьому звіті стан правової підготовки за більшістю напрямів оцінювався як «слабкий» або «обмежений»³⁰⁴. У 1998 р. сеймом було прийнято лише дев'ять гармонізованих законів, а в 1999 – 26 (із 35 поданих урядом). Найгірша ситуація була в таких галузях *acquis*, як рибальство, вільний рух товарів, осіб, охорона середовища, транспорт і внутрішні справи.

Для країн-кандидатів найбільш значущим, як за обсягом проведеної роботи, так і за значенням для господарства, була гармонізація в напрямі пристосування до вимог спільного ринку і виконання вимог у галузі економічної та валютної політик ЄС.

Як інструмент координації й допомоги в гармонізації та узгодженні з вимогами внутрішнього ринку ЄС права країн-кандидатів останньої хвилі розширення в 1996 р. було утворено Бюро обміну інформацією на тему технічної допомоги (Technical Assistance Information Exchange Office) – ТАІЕХ. До складу ТАІЕХ входять представники Європейської комісії (числом 24 особи) й експерти від країн – членів ЄС. Серед завдань, які вирішує ТАІЕХ, – насамперед допомога урядам країн-кандидатів у галузі різних аспектів права ЄС. Крім того, Бюро допомагає міністерствам асоційованих країн у питаннях удосконалення чи

³⁰³ 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. – Nr1.

³⁰⁴ Regular report from the Commission on Poland's progress towards accession. 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukie.gov.pl.

створення законодавства відповідно до нормативів, що діють або передбачаються в галузі регулювання внутрішнього ринку ЄС. TAІEX також стежить за впровадженням норм внутрішнього ринку ЄС, інформує Європейську комісію про стан підготовки до внутрішнього ринку в країнах-кандидатах. Окремим напрямом діяльності TAІEX є сприяння в підготовці у входженні до внутрішнього ринку ЄС суб'єктам приватного сектору (технічна допомога галузевим і торговим спілкам).

Згідно з укладеними угодами представники TAІEX можуть отримувати необхідні консультації, інформацію чи допомогу від представників урядів країн-членів, котрі з цією метою можуть бути відраджані до країн-кандидатів.

Інституційний механізм та управління процесом гармонізації

Європейське законодавство переважно не детермінує інституційну структуру та адміністративні заходи для країни-кандидата щодо запровадження *acquis communautaire*. Кожна держава має право реалізувати їх відповідно до своїх потреб.

Країни ЦСЄ вирішували серйозні проблеми інституційного забезпечення процесу гармонізації права та європеїзації загалом. Потрібно було забезпечити підготовку до вступу, ефективні переговори й прийняття рішень щодо політики ЄС. Структурно виділяються інституційні рівні: політичного керівництва, координації в процесі підготовки до вступу та переговорні делегації. Принципові відмінності між системами інституційного забезпечення полягали в різних рівнях функціональної децентралізації й 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, які відповідали 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.

Слід зазначити, що відповідні міністерства продовжують відігравати провідну роль у питаннях узаємодії з європейськими інституціями не тільки в нових, а й старих членів ЄС, як, наприклад, в Італії³⁰⁵.

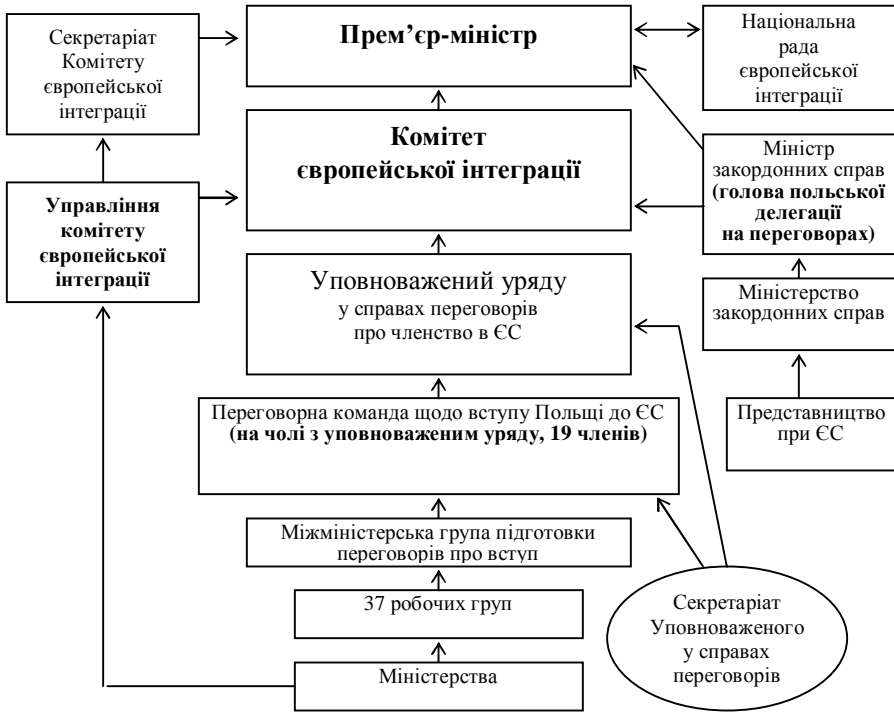


Рис. 7. 2 (а). Польська модель центральної координації щодо вступу до ЄС (до жовтня 2001 р.)

Складено за: 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. College of Europe. Natolin. 11 January 2002. – P. 8–9.

³⁰⁵ Wessels Wolfgang. Fifteen into One? The European Union and its Member States / Wessels Wolfgang, Maurer Andreas, Mittag Jurgen. – Manchester. – P. 271–298.

Для Польщі була характерна вертикальна схема координації під керівництвом офісу прем'єр-міністра (рис. 7. 2) .



Рис. 7. 2 (б). *Модель центральної координації щодо вступу Польщі до ЄС (остаточний вигляд)*

Джерело: Barbara Lippert. The Pressure of Europeanisation, From post-communist state administrations to normal players in the EU-system / Barbara Lippert, Gaby Umbach // Europäische Schriften Bd. 82, Nomos Verlagsgesellschaft. – Baden-Baden, 2005. – P. 124.

Головну роль у координації процесу євроінтеграції відіграло Управління комітету європейської інтеграції, яке утворене в 1996 р. і яке до 2001 р. очолював держсекретар, призначений прем'єр-міністром. Номінально функції зазначеного управління перетинались із завданнями МЗС та значною мірою – із компетенцією Головного негочіатора, який підпорядковувався шефові уряду. Таке перекриття повноважень

негативно відбивалося на ефективності переговорного процесу й після парламентських виборів 2001 р. польська інституційна система євроінтеграції була зміщена від офісу прем'єра до зовнішньополітичного відомства (ідеться передусім про перепідпорядкування переговорного департаменту). Проте Комітет європейської інтеграції залишився у віданні прем'єра та, по суті, був квазіміністерством й надалі відповідав за координацію зарубіжної допомоги.

Першопочатково Комітет європейської інтеграції був утворений для координації процесу гармонізації та 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 й програмування політики інтеграції Польщі з ЄС.

Виконавчим органом Комітету є Управління комітету європейської інтеграції, яким у період підготовки до вступу у ЄС керував голова Ради міністрів. До складу УКЄІ входили такі департаменти: Європейського права, Інтеграційної політики, Координації й моніторингу закордонної допомоги, Перекладів, Економічного та соціального аналізу, Зв'язків із громадськістю та європейської інформації, Європейської документації, Управління справами Комітету європейської інтеграції, Європейської освіти.

Серед інших інституцій, причетних до процесу гармонізації в 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 утворена в 1999 р. й 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.

Дещо інша модель була характерна для Угорщини. Ключовою фігурою в системі координації процесу вступу до ЄС й ухвалення рішень був міністр закордонних справ, який відповідав за підготовку всіх рішень, пов'язаних із інтеграцією та гармонізацією, координував дії уряду й парламенту – відповідно до декрету уряду № 2179/1998³⁰⁶. Зазначеним декретом було утворено Державний секретаріат інтеграції, згодом перетворений на Державний секретаріат інтеграції і торгівлі.

³⁰⁶ Pyszna Dorota. The Management of Accession to the European Union in Poland and Hungary / Pyshna Dorota, Vida Kristina // Working Paper. – No. 128. – МТА VKI. – Budapest, 2002. – P. 47–72.

Уся практична робота щодо реалізації інтеграційних завдань виконувалася МЗС, у той час як прем'єр-міністр був лише політично номінальною й представницькою фігурою й, на відміну від польського колеги реально не був залучений до управління вирішення завдань, безпосередньо пов'язаних із вступом до ЄС. Із травня 2003 р. уведено посаду міністра у 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.

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 та безпекової політики ЄС, а також департамент *acquis communautaire*, зокрема секція законодавства.

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

Головний неогоціатор був першим заступником міністра закордонних справ.

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 породжувало певні проблеми взаємодії, але й давало змогу забезпечити досить успішну координацію з дотичними міністерствами й забезпечувало прямі контакти з парламентськими колами. Рада з євроінтеграції, очолювана прем'єром, включала міністрів закордонних справ (заступник голови), праці та суспільних справ, фінансів, внутрішніх справ, юстиції, промисловості й торгівлі, регіонального розвитку, сільського господарства, середовища. Статус спостерігачів мали голова чеського національного банку, голова представництва Чехії при ЄС та голова політичного департаменту офісу президента ЧР.



Рис. 7. 3. Чеська система координації та прийняття рішень щодо вступу до ЄС

Складено за: Barbara Lippert. *The Pressure of Europeanisation, From post-communist state administrations to normal players in the EU-system* / Barbara Lippert, Gaby Umbach // *Europäische Schriften* Bd. 82, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2005. – P. 119.

В Естонії 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 державних 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 й 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 в 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 у сфері адаптації законодавства й загального поступу щодо приєднання до ЄС.

Рада старших державних службовців об'єднувала високопосадовців з усіх міністерств, Національного банку Естонії та Управління європейської інтеграції. Представники Комітету європейських справ парламенту, Адміністрації президента та 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.

Таким чином формувалася база єдиної державної політики щодо євроінтеграції та вступу до ЄС. Загалом Рада функціонувала як форум для обговорення, обміну інформацією й розподілу обов'язків. Важливо, що в структурі Ради було утворено декілька робочих груп для більш глибокого аналізу деяких проблем і пошуку відповідних рішень. Таким чином, наприклад, опрацьовано питання підготовки кадрів для роботи в галузі європейської законотворчості. Робочі групи створювалися на основі окремих міністерств і загалом у їхній роботі брало участь декілька сотень службовців – фахівців у своїх галузях.

Держави-кандидати повинні вирішувати всі проблеми, пов'язані з усім спектром завдань підготовки до вступу в ЄС. У той же час, 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.

Фінансування процесу гармонізації

Істотну роль в адаптації економіки та інституцій країн ЦСЄ до умов ЄС відіграла виділена з боку ЄС фінансова допомога. Фонди, які надавалися перед вступом, уможливили проведення структурних і законодавчих перетворень відповідно до вимог ЄС, нівелювання негативних соціальних наслідків трансформації й інтеграції, а також побудову ефективних інституцій на центральному та регіональному рівнях. Реалізація програм допомоги значною мірою підготувала країни до активної участі в європейській політиці.

Питання фінансування процесу гармонізації завжди мали важливе значення й були пріоритетними як для держави-кандидата, так і для

Європейської комісії. Держави Балтії на початку отримували технічну й фінансову допомогу за програмою TACIS. Із 1992 р. фінансування переміщено до програми PHARE, яка з 1997 р. стала основним засобом фінансової підтримки перед вступом до ЄС. Згодом були задіяні інші програми, такі як програма Твінінгу, SAPARD та ISPA (2001).

За програмою PHARE, наприклад, Естонія одержала протягом періоду 1992–2000 рр. 223,5 млн євро, хоча щодо її ефективності було чимало зауважень, пов'язаних, наприклад, із недостатньою кооперацією між інституціями³⁰⁷.

Від дня вступу і до кінця 2006 р. ЄС передав новим країнам-членам тимчасову фінансову допомогу задля розвитку й покращення адміністративних можливостей упровадження та виконання комунітарного законодавства.

Ця допомога спрямовується на ті сфери, які не можуть бути дофінансовані в межах структурних фондів, зокрема в галузі правосуддя, прикордонного контролю на зовнішніх кордонах, протидії корупції, фінансового контролю, природного середовища, ветеринарних служб, статистики, публічної адміністрації, структур адміністрації та контролю для сільського господарства й сільських територій, у т. ч. Інтегрована система управління і контролю (IACS); ядерна безпека (підвищення ефективності та компетентності відповідних структур, їх технічної підтримки й ін.).

У зв'язку із вступом нових членів до Союзу та втратою ними статусу кандидатів із 1 січня 2004 р. вони втратили фінансову підтримку за передвступними програмами транскордонного співробітництва, PHARE, передвступних фондів для Кіпру й Мальти, програм ISPA і SAPARD.

Водночас було створено Шенгенський фінансовий інструмент для тимчасової допомоги до кінця 2006 р. для фінансування на нових зовнішніх кордонах ЄС (для країн, які їх мають). Квоти фінансування за цим інструментом коливаються між 15,9 (Словаччина) до 93,34 (Польща) млн євро за рік (ст. 28–34).

Кадрове та інформаційне забезпечення

Процес вступу в ЄС вимагає серйозної кадрової роботи та активної участі національної адміністрації. Державні службовці, особливо в профільних міністерствах, повинні реагувати на динамічну ситуацію

³⁰⁷ Külli Viks. 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». – Institut für Europäische Politik. – Berlin, 2002. – P. 14.

щодо правового регулювання й часто за короткий строк оцінювати відповідний вплив на національну економіку та інші сфери. Їхня кваліфікація, безумовно, є також запорукою підготовки міністерств до роботи після вступу до ЄС.

В Естонії на перших етапах кадрова робота була організована за децентралізованою моделлю й кожне міністерство відповідало за рекрутацію, відбір кадрів, розподіл посад і обов'язків у межах своїх повноважень. Надмірна децентралізація призводила, як це відзначалося Європейською комісією, до недостатньої, а навіть відсутньої координації в естонській державній службі³⁰⁸.

За таких умов виникали проблеми досить сильної ротації штату, браку компетентних у справах європейської інтеграції працівників на середньому у виконавчому рівні менеджменту.

Центральна координація кадрової роботи була розподілена між декількома установами. Державна канцелярія відповідала за координацію тренінгів та оцінку компетентності державних службовців, Міністерство фінансів забезпечувало вирішення питань оплати праці, Міністерство юстиції – нормування повноважень, а Міністерство внутрішніх справ – проблеми, пов'язані з місцевим врядуванням. Не було жодного центру, який би кваліфіковано забезпечував координацію в процесах розробки загальних правил роботи із законодавством, поширення досвіду та інших питань гармонізації. Потреби подолання надмірної децентралізації було враховано в законі про державну службу, проект якого розглянуто парламентом лише на початку 2002 р.

Головним завданням була підготовка державних службовців для забезпечення їх спроможності працювати з європейським законодавством і здатності взаємодіяти зі стороною ЄС. Необхідні були знання принципів функціонування Співтовариств, механізмів та інструментів прийняття й реалізації рішень. Згідно із законом про навчання дорослих, публічні інституції мали асигнувати від 2 до 4 % бюджету на тренінги. Радою старших державних службовців було прийнято Навчальну стратегію ЄС для державних службовців (приймалася в травні 1997 та квітні 1999 р. й доповнена у 2000 р.).

Головними цілями такого «європейського» навчання були³⁰⁹:

³⁰⁸ Külli Viks. 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». – Institut für Europäische Politik. – Berlin, 2002. – P. 17.

³⁰⁹ Там само, – P. 18.

- базовий навчальний тренінг із тематики ЄС для всіх груп державних службовців, включно з посадовцями національних інституцій та місцевого врядування;
- підготовка посадовців, які беруть участь у процесах законотворчості й оцінки політики;
- підготовка посадовців, які мали репрезентувати Естонію в різних робочих групах ЄС і комісіях;
- підтримка інструкторів із розробки та впровадження тренінгових програм ЄС;
- постачання посадовців навчальними матеріалами для самостійного навчання;
- поліпшення координації й обмін інформації з європейських тренінгів;
- розвиток спеціальних знань і вмінь, необхідних для участі в процесі вступу, наприклад мовна підготовка.

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

Після критики, якій Єврокомісія піддала польський поступ до ЄС у моніторинговому звіті 1999 р., вже від початку 2000 р. робота щодо гармонізації значно пошквалася, не в останню чергу також завдяки діяльності та особистим рисам тодішнього прем'єр-міністра (Єжи Бузек), який визначив гармонізацію права як головний пріоритет діяльності уряду й почав щомісяця скеровувати до сейму понад 10 законопроектів (від січня до квітня 2000 р. надійшло загалом

34 проекти)³¹⁰. 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. Також згодом було призначено кваліфікованого фахівця, відповідального за гармонізацію польського права й контакти з парламентом щодо інтеграції в самому Управлінні та утворено спеціальний Департамент перекладів задля покращення якості роботи з польськими версіями європейських нормативних актів³¹¹.

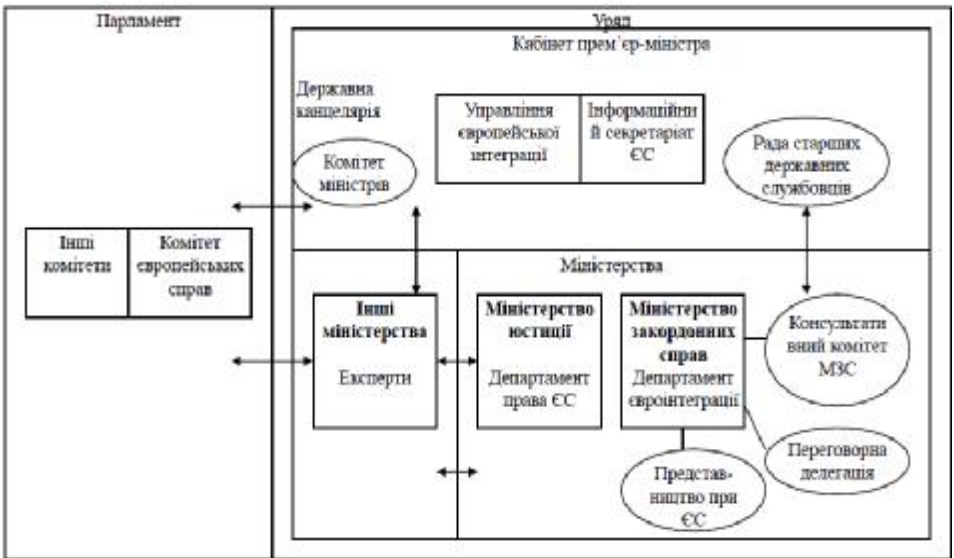


Рис. 7. 4. Система прийняття рішень щодо вступу до ЄС у Естонії

Складено за: Külli Viks. 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». – Institut für Europäische Politik. – Berlin, 2002. – P. 31.

³¹⁰ 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. – Nr 6. – P. 5.

³¹¹ Kolejne zmiany personalne w Kancelarii Premiera. Specjalne ustawy europejskie. «Rzeczpospolita». – 2000. – 17 czerwca.

Контроль за відповідністю правових актів до *acquis communautaire*

Контроль за відповідністю правових актів було реалізовано на двох рівнях – національних держав і Європейської комісії. Держави створювали відповідні системи контролю в складі уповноважених інституцій, а ЄК використовувала модель постійного й поетапного моніторингу.

Так, головною уповноваженою інституцією уряду Чехії в справах контролю якості законодавства є Правова рада уряду. Підготовку звітів щодо фактичного стану справ у процесі переговорів забезпечував Департамент юстиції кабінету міністрів. Відповідальність за забезпечення керівництва процесами гармонізації до 1996 р. несло управління з питань законодавства та державного управління й була передана в міністерство юстиції та його новий Департамент сумісності з правом ЄС (CODEC), який і оцінював відповідність національного права до *acquis communautaire*. З 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 й 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 працедавців й 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 – хороший приклад 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 є сумісні з правом ЄС. Таким чином відповідальність за відповідність нормативних актів з окремих галузей компетенції покладалася на відповідні міністерства. Останні в той же час не позбавлялися можливостей ініціативи в 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 й робочими групами, серед яких виділимо робочу групу зі зближення законодавства. Ця робоча група виконувала важливу роль у роботі над питаннями сумісності, які перебували під контролем CODEC. Департамент сумісності виконував завдання керівництва й координації

процесу гармонізації законодавства, координуючи взаємодію між міністерствами, вирішення суперечливих питань, сприяючи у впровадженні ідей міністерств і соціальних партнерів. Завдяки ефективній співпраці між урядом та парламентом удалося 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 впроваджуватись урядовими директивами, хоча в січні 2000 р. змінено процедури парламенту та 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. І найважливішими в цьому аспекті були спеціальні правові заходи й реформа державного управління. Так, наприклад, на початку 2003 р. врешті задіяно Вищий адміністративний суд Чехії, створення якого затримувалося через певні політичні суперечності від самого початку існування Чеської Республіки.

Європейська комісія відповідно інформує Раду й Парламент про підготовку кандидатів до членства за допомогою так званих Моніторингових звітів, які є, по суті, директивами в підготовці до вступу країн-кандидатів.

Узаємні перегляди стосуються найбільш проблематичних питань, окреслених у моніторингових звітах.

Перед прогнозованим вступом до ЄС подається Детальний моніторинговий звіт, який є підставою для прийняття Комісією рішення щодо різноманітних коригуючих засобів, як-от: гарантії, процеси щодо порушень та засоби управління фінансами.

Метою складення періодичних звітів Європейської комісії щодо прогресу адаптації кандидатів на членство в ЄС (*Regular Reports of the European Commission on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries*) є оцінка прогресу окремих країн щодо підготовки до членства.

Формально Комісія була зобов'язана надавати регулярні рапорти про результати, досягнуті країнами-кандидатами на шляху до ЄС, зокрема щодо виконання копенгагенських критеріїв, на Люксембурзькому саміті 1997 р. До уваги бралися завдання, що виникали з договорів про асоціацію, Партнерства для членства й щодо прийняття *acquis communautaire*. На основі звітів приймалися рішення стосовно подальшої стратегії ЄС – початку чи продовження переговорів. Перші звіти – щодо країн ЦСЄ, Кіпру й Туреччини – були прийняті Комісією 4 листопада 1998 р. У лютому 1999 р. підготовлено звіт щодо Мальти. Того ж року на підставі звітів прийнято рішення про початок переговорів про членство з країнами Хельсинської групи. Далі з річною періодичністю Комісія

подавала звіти щодо країн-кандидатів у жовтні 1999 р., листопаді 2000 р., листопаді 2001 р., жовтні 2002 р. У листопаді 2003 р. підготовлено звіт зі всестороннього моніторингу щодо країн десятки і періодичний звіт про ситуацію в Болгарії, Румунії, Туреччині. У 2004 р. Комісія прийняла черговий періодичний звіт щодо Болгарії, Румунії й Туреччини та Стратегічний документ (Strategy Paper) стосовно Болгарії, Румунії та Хорватії. У жовтні 2005 р. прийнято звіт всестороннього моніторингу стосовно Болгарії й Румунії, а в листопаді – також звіти по Туреччині та Хорватії. Тоді ж підготовлено аналітичний звіт до висновку Європейської комісії на подання Македонії на членство в ЄС, а також проміжні звіти щодо Албанії, Боснії і Герцеговини, Сербії, Чорногорії й Косово. 8 листопада 2006 р. Комісія схвалила стратегічний план (Strategy Paper), а також періодичний звіт про поступ на шляху до ЄС країн-кандидатів (Туреччини, Хорватії, Колишньої Югославської республіки Македонії) та країн–потенційних кандидатів (Албанії, Боснії і Герцеговини, Чорногорії, Сербії та Косово під резолюцією Ради Безпеки ООН 1244).

Поряд зі звітами про ситуацію в окремих країнах укладається також порівняльний аналіз прогресу в усіх країнах (Composite Paper). Під час підготовки звітів Комісія співпрацює з країнами-кандидатами, які надають їй необхідну інформацію. Оцінюючи можливості країни-кандидата, Комісія враховує методологію, прийняту в Регламенті 2000.

Перший звіт щодо Польщі (Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession) прийнято 4 листопада 1998 р. У цей документ, обсягом близько 50 сторінок, включено оцінку відносин Польщі з ЄС у контексті реалізації Європейського договору; аналіз ситуації з погляду політичних критеріїв членства; оцінку ситуації та перспективи Польщі щодо виконання економічних критеріїв членства, аналіз *acquis communautaire*³¹². Загальна оцінка була позитивною, хоча й указано галузі, у яких зафіксовано запізнення в процесі адаптації, як, наприклад, телекомунікації, законодавство в галузі охорони здоров'я та безпеки, грошово-кредитна політика, визнання професійних кваліфікацій. Зауваження стосувалися також спеціальних економічних зон, державної підтримки бізнесу й обмежень на придбання власності іноземцями. Комісія визнала за незадовільний прогрес у гармонізації права у сфері єдиного ринку, а саме запізнення в справі формування інституційної бази в галузі сертифікації й стандартизації, обмежений прогрес зафіксовано в галузях охорони середовища та сільського

³¹² Progress Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, November 4, 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/poland_en.pdf.

господарства. Окрім того, відзначено, що досягнуті успіхи дають можливість прийняти зобов'язання, що виникають із членства. Польща була визнана макроекономічно стабільною країною з функціонуючою ринковою економікою, яка в середньотерміновій перспективі, за умови підвищення темпів реструктуризації економіки й продовженні дій, що унеможливають поворот у торговельній політиці, може витримати тиск конкуренції та ринку в ЄС. Указувалося на пріоритетність реформ, зокрема в галузі приватизації державних підприємств, реструктуризації вугільного й металургійного секторів та модернізації сільського господарства. Звіт позитивно оцінює дії в галузі економічних реформ і реструктуризації промисловості, а також регіонального розвитку.

Політичні критерії загалом було виконано. Польща була єдиною країною серед кандидатів, яка виконала умову дотримання прав національних меншин, хоча відзначався брак ратифікації Протоколу 6 і 7 Європейської конвенції прав людини й основних свобод. Підкреслено також необхідність боротьби з корупцією.

Позитивно оцінено успіхи в реалізації короткотермінових пріоритетів у галузі правосуддя та внутрішніх справ, зокрема транскордонного руху. Але зафіксовано проблеми в реалізації реформи державного управління як обов'язкової умови зміцнення адміністративної ефективності, необхідної для прийняття правового доробку ЄС.

Черговий періодичний звіт Комісія прийняла 13 жовтня 1999 р. У ньому проаналізовано прогрес за час від подання попереднього звіту.

За висновком Комісії, Польща зосередила свою політичну й адміністративну енергію на внутрішніх проблемах, та в результаті істотно не прогресувала в процесі перебудови права. Деякі успіхи зроблені в посиленні адміністративної ефективності, але недостатній прогрес був у багатьох сферах гармонізації права (Польща разом із Чехією виявилися за цим критерієм на останній позиції серед країн-кандидатів), зокрема у правовій сфері руху товарів та послуг, фінансового контролю, законодавства щодо внутрішнього ринку (стандартизація, інтелектуальна й промислова власність), у сфері вільного руху осіб (визнання дипломів) і обмеженні державної протекції. Констатовано інерційність у сільськогосподарському секторі. Позитивно оцінено високі темпи економічного зростання³¹³.

Разом із наступним звітом (8 листопада 2000 р.) Комісія підготувала документ із розкладом і визначеними напрямками процесу вступних

³¹³ Second Progress Report for each of the candidate countries of Central and Eastern Europe + Cyprus, Malta and Turkey. – 13 October 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/poland_en.pdf.

переговорів для всіх країн-кандидатів. Документ містить загалом позитивну оцінку Польщі порівняно із попереднім звітом. Було відзначено економічне зростання і прогрес у модернізації економіки, водночас указано на надміру високий дефіцит торговельного балансу, рівень інфляції, зростаюче безробіття, запізнення в реструктуризації металургії, сільському господарстві й екології. Велику увагу знову приділено питанню гармонізації права та відзначено важливу роль у цьому процесі утвореної в сеймі Комісії європейського права³¹⁴.

13 листопада 2001 р. Комісія прийняла таку версію звіту, у якій дійшла позитивної оцінки поступу на шляху до ЄС, підкресливши, що Польща має шанси завершити переговори до кінця 2002 р. і стати членом ЄС у 2004 р. У зв'язку з цим відзначимо, що такий висновок не завадив дати сповільнення темпів економічного зростання, зростаючий бюджетний дефіцит і подальше зростання безробіття, а також перманентні проблеми з реформуванням сільського господарства й відсутність стратегії розвитку аграрного сектору й рибальства. Названо низку недоліків у низці галузей³¹⁵.

Звіт 2002 р. (9 жовтня) мав історичне значення, оскільки констатував виконання політичних критеріїв членства десятьма країнами. Польщі, таким чином, залишалось завершити виконання економічних критеріїв та гармонізацію права. Рекомендовано завершити переговори про членство до кінця 2002 р. На думку експертів, залишалися проблеми в галузі сільського господарства, зокрема у впровадженні комунітарних ветеринарних стандартів й Інтегральної системи адміністрування та контролю (IACS). Вимагали реформування митна система, рибальство, металургія й охорона середовища. Залишалися вимоги реструктуризації фінансового сектору, важкої промисловості, дистрибуції енергії³¹⁶. Останні річні звіти щодо країн десятки, прийняті 5 листопада 2003 р., супроводжувалися Комплексним моніторинговим звітом (Comprehensive Monitoring Report³¹⁷) з оцінкою стану підготовки до членства держав, із якими було підписано вступні договори та Стратегічним документом (Strategy Paper «Continuing Enlargement»³¹⁸), у якому вміщено пропозиції

³¹⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/pl_en.pdf

³¹⁵ http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/pl_en.pdf

³¹⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/pl_en.pdf

³¹⁷ Comprehensive Country Monitoring Reports [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enlargement/archives/keydocuments/reports_2003_en.htm#comprehensive

³¹⁸ Strategy Paper 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0676:FIN:EN:PDF>

щодо переговорів із Болгарією та Румунією, а також майбутнього взаємодії з Туреччиною в перспективі її членства.

У звітах Комісія оцінила стан готовності до членства в трьох категоріях. Виділено: а) галузі, у яких було повністю впроваджено *acquis communautaire*, або простежується невелике запізнення; б) питання, що вимагають інтенсифікації для повної гармонізації права до моменту вступу в ЄС; в) галузі, для яких властиве значне запізнення та які вимагають впливу для покращення ситуації до часу вступу. У разі невиконання умов *acquis* нові члени не можуть повною мірою користати з членства в структурах ЄС. Запізнення було відзначено в 39 галузях і, власне, найбільше проблем мала Польща. Це були сфери: сільського господарства й безпеки продуктів харчування, свобода руху осіб і рибальство. Наприклад, не вирішено питання визнання професійних кваліфікацій (у контексті адаптації програм підготовки медичних працівників, що утруднювало визнання в інших країнах Співтовариств кваліфікації польських лікарів і медсестер), боротьби з хворобами рослин, нагляду та контролю руху тварин, інспекції й контролю в рибальстві та ін.

Координація процесу гармонізації

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

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 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. 7. 4.

У процес 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. Із 1998 р. міністерством проводилися 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 банку³¹⁹, інституційні механізми гармонізації в Естонії були чітко означені в законодавстві й реалізовані на практиці, а розподіл відповідальності між міністерствами та кабінетом, і виконавчий процес є ефективними. Водночас серед недоліків естонської системи були недосконалість законопроектів, що 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, безперечно, 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 у законотворчій діяльності, але впливав на обговорення гармонізованого законодавства.

Комітет європейської інтеграції Польщі об'єднував прем'єр-міністра (голова), міністрів закордонних справ, внутрішніх справ, економіки, фінансів, державного казначейства, охорони середовища, праці, сільського господарства, юстиції. Серед завдань Комітету (м. ін. – координація процесів адаптації та інтеграції Польщі до ЄС, співробітництво з Європейською комісією щодо реалізації програми інтеграції, співробітництво із самоврядними організаціями щодо їх

³¹⁹ World Bank (1999), Estonia : Implementing the EU Accession Agenda, Washington DC : The World Bank.

участі в інституційних структурах ЄС, вирішення певних завдань стосовно національної безпеки та оборони, представлення Раді міністрів адаптаційних й інтеграційних програм, проектів розподілу фінансових засобів зарубіжного походження) важливе місце посідала робота щодо адаптації й гармонізації законодавства та 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 й висновки щодо перебігу реалізації адаптаційних програм та інтеграційного поступу.

Як було показано вище, виконавчим органом КЄІ було Управління комітету європейської інтеграції (УКЄІ). Головним завданням УКЄІ було прискорення роботи над гармонізацією польського права з правом Співтовариств, оскільки масштаб змін у польському праві вимагав напруженої праці уряду й 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.

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 й було особливо важливо в аспекті погоджувальних дій як на урядовому, так і на парламентському етапах. Прийняття Радою міністрів рішення про завершення робіт щодо гармонізації з європейським законодавством у 2001 р. вимагало дотримання термінів усіма міністерствами й центральними відомствами.

УКЄІ також обґрунтовував дії щодо набуття членства в ЄС на поглибленій стратегії, що спиралася на детальний аналіз витрат і доходів, пов'язаних із цим процесом, оскільки вигоди від членства значною мірою залежали від порядку й часу адаптаційних заходів³²⁰. Завданням УКЄІ було складення порядку цих дій на основі аналізу за співпраці міністерств і відомств³²¹.

³²⁰ Juliusz Kotyński. *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej* / Juliusz Kotyński. – Warszawa : Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, 2000.

³²¹ 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.

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

Під час розгляду гармонізованого законодавства 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.

Центральною інституцією в справах ЄС в Угорщині був Держсекретаріат з інтеграції, який координував у відповідному напрямі діяльність усіх підрозділів угорської міністерської влади й 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 й координувало її виконання. Управління погодженням угорських законодавчих ініціатив щодо гармонізації було покладено на департамент публічного права. Міністерство юстиції постійно координувало роботу щодо виконання програми гармонізації з міністерством закордонних справ.

Інші міністерства й відомства також залучалися до інтеграційної роботи. Уже від 1992 р. в більшості міністерств утворено профільні підрозділи з проблематики ЄС. Забезпечено координацію їх роботи під керівництвом Держсекретаріату інтеграції та таким чином проводилася робота щодо виконання завдань, які виникали в ході переговорного процесу. Після підготовки документів міністерськими підрозділами проекти до переговорних директив розглядалися Міжміністерською комісією, 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, та Рада з європейської інтеграції в складі представників профспілок, професійних організацій, торгових палат (рис. 7. 5).



Рис. 7.5. Угорська система координації та прийняття рішень щодо вступу до ЄС

Складено за: Barbara Lippert. The Pressure of Europeanisation, From post-communist state administrations to normal players in the EU-system / Barbara Lippert, Gaby Umbach // Europäische Schriften Bd. 82, Nomos Verlagsgesellschaft. – Baden-Baden, 2005. – P. 114.

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

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

У підсумку зазначимо, що країни ЦСЄ мали досить обмежений досвід демократичного врядування, а пострадянські держави Балтії фактично починали розбудовувати адміністративні структури. Вступ до ЄС здійснив тут суттєвий вплив на розвиток державного управління. Європеїзація адміністрації збіглася із впровадженням 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.