

Федонюк С. В.

канд. геогр. наук, доц.,

декан факультету міжнародних відносин

Волинського національного університету імені Лесі Українки

Інституційне забезпечення європейської інтеграції Польщі

Перспективи вступу до Європейського Союзу значною мірою визначали хід соціально-економічного розвитку держав Центральної та Східної Європи від початку 90-х рр. ХХ ст. Одним з аспектів цього процесу була 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, вже у 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., увійшов в дію 1 лютого 1994 р.) містить окрему частину (ІХ), 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 з 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 носять 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.

Також було 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 з 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 у відповідності 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 в 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 із 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).

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 у 1996 р. і яке до 2001 р. очолював держсекретар, призначений прем'єр-міністром. Номінально функції зазначеного управління перетиналися із завданнями МЗС та значною мірою – із компетенцією Головного переговорника, 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 і надалі відповідав за координацію зарубіжної допомоги.

Першопочатково 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 (м. ін. – 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 у галузі правових інституцій, оцінював відповідність правових актів до права ЄС, представляв Раді міністрів проекти правових актів щодо адаптації та інтеграції та висновки щодо перебігу реалізації адаптаційних програм й інтеграційного поступу.

Виконавчим органом Комітету є Управління Комітету європейської інтеграції, яким у період підготовки до вступу у 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 з 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 усіх інституцій, відповідальних за окремі завдання і було особливо важливо в аспекті погоджувальних дій як на урядовому, так і 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 спиралася на детальний аналіз витрат і доходів, пов'язаних із цим процесом, оскільки вигоди від членства значною мірою залежали від порядку і часу адаптаційних заходів

1. Завданням УКЄІ було складення порядку цих дій на основі аналізу на при співпраці міністерств і відомств².

¹ Juliusz Kotyński – "Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej", Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000 r.

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 проєктів.

У 1997 р. було розроблено Національну стратегію інтеграції Польщі, яка була основою широкої програми гармонізації законодавства і виконавчої діяльності, з підготовки Польщі до майбутнього членства в Європейському Союзі³. 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 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 були реалізовані у 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 було 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, впровадження стандартів ЄС у галузі охорони публічного здоров'я, ряд заходів у галузі охорони довкілля, зокрема збереження

² Після вступу Польщі до ЄС УКЄІ, названий Європейським секретаріатом, зосередив свою діяльність на таких завданнях: участь у творенні та впровадженні європейського права, координація підготовки проєктів 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 в ЄС (як-от Лісабонська стратегія), підготовка висновків щодо правових і програмних документів, інформаційна робота тощо.

³ Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (National Programme for the Adoption of the Acquis)

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, із врахуванням 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, розрахований на 2000–2002 рр. і який передбачав врахування 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 у ЄС, зокрема щодо 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 здійснювався шляхом підготовки щорічних звітів щодо реалізації Програми, у яких наводилися результати порівняння запланованих і отриманих результатів, описувалися досягнуті законодавчі, інституційні зміни та вказувалися відповідні витрати з бюджету країни і ЄС. Остання версія була прийнята 12 червня 2001 р. із врахуванням попередніх результатів, висновків Комісії у періодичному звіті 2000 р., а також безпосередніх оцінок 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.

Серед інших інституцій, причетних до процесу гармонізації у Польщі, відмітимо 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 у 1999 р. і до завершення переговорів про вступ включала 47 експертів із різних наукових установ, неурядових організацій тощо, які розробляли передусім питання стратегії інтеграції і 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 усі 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.

При розгляді гармонізованого законодавства Комісія європейського права була зобов'язана співпрацювати з Комітетом європейської інтеграції, який мав право надавати письмові висновки щодо кожного проекту з власної ініціативи, або на подання Комісії.

Взагалі, 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 по 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 зачіпало інтереси різних економічних і суспільних груп, вимагало чіткої діяльності уряду, який готував проекти законів, при стабільній роботі парламентської більшості.

В окремих випадках спостерігалися неузгодження, за яких урядові ініціативи щодо гармонізації не мали успіху, неодноразово “не проходили” у парламентських комісіях. Як найбільш характерні протистояння, можна відмітити: тривалу боротьбу з гірничим лобі щодо прийняття закону про державні субсидії, що затримувало гармонізацію у галузі політики конкуренції; проблеми з прийняттям закону про радіо і телебачення у відповідності із вимогами ЄС – через спротив польського лобі теле- і радіомовників, які виступали проти напливу іноземного капіталу у своїй галузі і що, в свою чергу, блокувало переговори по аудіовізуальній політиці; 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 парламент⁴. До цього часто призводила неналежна робота парламентських комісій,

⁴ Piotr Buras, Marek A. Cichocki. Harmonizacja polskiego prawa z prawem UE a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (Cz. 1) // Raporty i Analizy.– Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Nr1, 2000.

через що також траплялися випадки безпідставної затримки законопроектів. Наприклад, проект закону про хімічні препарати і речовини, спрямований до комісії з економіки у грудні 1997 р., не розглядався майже три роки.

На швидкість процесу гармонізації впливали і 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”⁵. У 1998 р. Сеймом було прийнято лише 9 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.

Після критики Комісії, вже від початку 2000 р. робота щодо гармонізації значно пошквалася, не в останню чергу також завдяки діяльності та особистим якостям 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)⁶. 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 і контакти з парламентом щодо інтеграції у самому Управлінні та утворено спеціальний Департамент перекладів з метою покращення якості роботи з польськими версіями європейських нормативних актів⁷.

⁵ Regular report from the Commission on Poland's progress towards accession. 1999. www.ukie.gov.pl

⁶ Piotr Buras, Marek A. Cichocki. Harmonizacja polskiego prawa z prawem UE a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (Cz.2) // Raporty i Analizy.– Warszawa, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Nr6, 2000.– P.5.

⁷ Kolejne zmiany personalne w Kancelarii Premiera. Specjalne ustawy europejskie. „Rzeczpospolita”, 17 czerwca 2000.



Рис. 1. 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.



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

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

У підсумку зазначимо, що Польща, як і інші країни ЦСЄ, мала досить обмежений досвід демократичного врядування. Вступ до ЄС здійснив тут суттєвий вплив на розвиток державного управління. Європеїзація адміністрації співпала 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.