

Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління

ПРАКТИЧНИЙ ПОРАДНИК
державного службовця
з питань європейської інтеграції

Випуск 1
Європейське врядування

Дніпропетровськ
ДРІДУ НАДУ
2008

ББК 67.911+67.401.02

П 69

Практичний poradnik підготовлено творчим колективом кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України в межах виконання науково-дослідної роботи з теми «Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління».

П 69 **Практичний** poradnik державного службовця з питань європейської інтеграції / уклад. Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, І.Д. Шумляєва; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1: Європейське врядування. – 44 с.

ISBN 978-966-7800-55-0

Уміщені стислі характеристики поняття «європейське врядування», його основні принципи, цілі, завдання, шляхи і методи запровадження в Європейському Союзі. На основі аналізу й оцінки процесу реформування врядування в ЄС, порівняння його результатів і наслідків з відповідною практикою в Україні визначаються можливості адаптації позитивного досвіду в ході реформи вітчизняного публічного управління.

Для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, фахівців у сфері європейської інтеграції.

ББК 67.911+67.401.02

© Прокопенко Л.Л.,
Рудік О.М., Шумляєва І.Д.,
укладання, 2008

ISBN 978-966-7800-55-0

ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. Поняття європейського врядування.....	6
2. Біла книга з європейського врядування	7
3. Реформування європейського врядування.....	8
4. Принципи ефективного врядування	11
5. Формування європейського громадського простору	13
6. Покращення законотворчого процесу	16
7. Оцінювання впливу політики ЄС	20
8. Використання експертного середовища	22
9. Децентралізація за допомогою агентств	25
10. Конвергенція національних політик: відкритий метод координації ...	27
11. Застосування права Співтовариства.....	29
12. Багаторівневе врядування	31
ОСНОВНІ ІНТЕРНЕТ-РЕСУРСИ	39
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	42

ВСТУП

Проголошення Україною європейського вектору як основного зовнішньополітичного пріоритету держави робить актуальною проблему створення ефективної системи державного управління і активізацію роботи у цьому напрямі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Як зазначає відомий фахівець з питань європейського управління І.А. Грицяк, інституційна система Європейського Союзу є певним відображенням природи, цілей і завдань, тенденцій розвитку Союзу, організаційно-управлінським втіленням європейської інтеграції. Добір інституцій, визначення їх статусу і, особливо, наділення їх необхідними повноваженнями не мають випадкового характеру, а ґрунтуються на добре продуманій концепції, чіткому розумінні цілей і конкретних завдань системи управління справами ЄС. Він підкреслює, що, незважаючи на певну громіздкість інституційної системи, унаслідок чого процес прийняття рішень, а особливо їх реалізація, суттєво ускладнюються, вона успішно працює і стала дійовим управлінським інструментом, за допомогою якого досить успішно вирішуються складні питання європейської інтеграції [1, с.150-152].

В останні роки Європейський Союз приділяє особливу увагу здійсненню модернізації процесу прийняття рішень в ЄС та функціонування європейських інститутів. Причому наголошується, що реформування європейського врядування вимагає концентрації зусиль усіх європейських інститутів, держав-членів і держав-кандидатів, регіональних і місцевих влад, громадянського суспільства. Як відзначав ініціатор цих реформ, колишній голова Європейської Комісії Романо Проді, необхідно припинити думати на основі ієрархії компетенції, відірваної від принципу субсидіарності, а, натомість, розпочати мислити в контексті розбудови мережі, у межах якої всі рівні врядування разом формують, пропонують, здійснюють та контролюють політику.

Ураховуючи необхідність посилення обізнаності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з процесом європейської інтеграції загалом та європейськими підходами до вдосконалення системи публічного управління як на національному, так і наднаціональному рівнях зокрема, творчий колектив кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України у рамках науково-дослідної теми «Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління» (Державний реєстраційний №0108U003400) започаткував нову серію видань, присвячених проблемам європейської інтеграції.

Актуальність тематики європейського врядування обумовлена, по-

перше, значенням поняття «врядування» в сучасному європейському політичному дискурсі, а також впливом реформи європейського врядування на соціально-політичні процеси в ЄС; по-друге, важливістю процесу поліпшення законотворчого процесу в ЄС в контексті забезпечення дотримання принципів підзвітності та пропорційності під час здійснення інститутами ЄС своїх повноважень, а також подолання дефіциту демократії в Союзі; по-третє, важливістю врахування досвіду запровадження в ЄС системи багаторівневого врядування, що передбачає передачу влади й повноважень, а також зміцнення регіональної та місцевої демократії як у державах-членах, так і в державах-кандидатах.

У першому випуску нової серії якраз і розкриваються основні принципи європейського врядування, його цілі, завдання, шляхи і методи запровадження в Європейському Союзі. На основі аналізу й оцінки процесу реформування врядування в ЄС, порівняння його результатів і наслідків з відповідною практикою в Україні, визначаються можливості адаптації позитивного досвіду до реформи вітчизняного публічного управління.

1. *Грицяк, І.А.* Європейське управління: теоретико-методологічні засади / І.А. Грицяк. – К.: К.І.С., 2006. – 398 с.

1. Поняття європейського врядування

«Врядування» як політичне поняття використовується і трактується науковцями в галузях політичної науки та державного управління з початку 60-х рр. ХХ ст. Саме в цих академічних колах вперше постали ряд фундаментальних питань щодо легітимності та ефективності політичної системи: Чи ефективно вирішують проблеми сучасні політичні системи? Наскільки демократичними є чинні процедури прийняття рішень? Наскільки демократичними і представницькими вони мають бути? В науковій літературі часто застосовується нормативний підхід для оцінки спроможності різних рівнів управління – місцевого, регіонального, національного, наднаціонального – до ефективного і демократичного врядування.

Термін «врядування» є дуже багатограним. Він активно вживається в сучасних суспільних науках, особливо в економіці та політичній науці. Цей термін виник у результаті пошуку економічною наукою (корпоративне управління) та політичною наукою (державне управління) всеосяжного поняття, здатного вмістити у свій обсяг різноманітні значення, що не входили до традиційного поняття «уряд». Стосовно здійснення повноважень у цілому, термін «врядування», і в корпоративному, і в державно-управлінському контекстах, охоплює діяльність виконавчих, представницьких (національних парламентів) та судових органів.

Отже, *врядування* – це правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості.

Поняття «врядування» на відміну від поняття «керівництво» складається з трьох складових:

1) відповідальність за стан справ у країні несе не тільки влада. Врядування є компромісом, що базується на впливі політичного, економічного і соціального факторів, оскільки пропонує нові форми регуляторних дій;

2) різні гравці вимагають залучення до процесу прийняття рішень і здатні пропонувати нові підходи до розв'язання суспільних проблем. Врядування робить наголос на делегуванні відповідальності, що відбувається між державою, громадянським суспільством і ринком;

3) жоден із зацікавлених гравців не має знань та засобів, достатніх для самостійного розв'язання проблем, що виникають. Постає необхідність у багатоступінчастих процесах взаємодії і переговорів між різними гравцями.

Термін «врядування» відповідає так званій постмодерністській формі економічної і політичної організації суспільства. Він став широко вживатися в 90-х рр. такими міжнародними організаціями, як ООН, Світовий банк, МВФ. З визнанням важливості ефективного врядування для макроекономічного зростання та стабільності, МВФ та Світовий

банк навіть розширили умови надання позик вимогами належного врядування та створення інституційних рамок вироблення економічної політики. В 1995 р. у межах СОТ була створена нова категорія обов'язкових вимог до держав-членів, які поширювались на багато сфер внутрішнього законодавства. Міжнародні фінансові інститути надавали консультативну та технічну допомогу з метою забезпечення ефективного врядування та стримування корупції в державах-клієнтах. Проекти допомоги були присвячені розробці та підтримці кодексів і стандартів прозорості, відповідальності та управління громадськими ресурсами.

2. Біла книга з європейського врядування

Європейська Комісія запровадила власну концепцію врядування в Білій книзі з європейського врядування, яка була прийнята Комісією в липні 2001 р. Біла книга містить низку рекомендацій та пропозицій щодо зміцнення демократії в Європі та підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращення залучення громадськості, вдосконалення регуляторної політики та посилення ролі ЄС у світовому врядуванні. Метою книги є модернізація європейської громадської дії для того, щоб підвищити відповідальність виконавчих органів ЄС перед обраними представницькими органами та відкрити процедури прийняття рішень в Європейському Союзі для надання громадянам можливості брати участь у прийнятті рішень, які їх стосуються.

Після обрання на посаду голови Європейської Комісії в 1999 р., Романо Проді звернув увагу на необхідність здійснення фундаментальних реформ у процесі прийняття рішень в ЄС та способі функціонування європейських інститутів. Підтримка нових форм європейського врядування стала одним з чотирьох стратегічних пріоритетів Комісії, які вона визначила для себе на період каденції 2000-2004 рр.

Більшість із запропонованих Комісією реформ врядування мали бути реалізовані негайно у межах існуючих договорів. Європейська Комісія була серйозно налаштована на здійснення низки заходів з метою втілення у життя змін, запропонованих у Білій книзі. Після завершення громадського обговорення Білої книги 31 березня 2002 р., Комісія в червні 2002 р. прийняла першу серію заходів з уточнення та удосконалення європейського законодавства. Друга серія заходів (грудень 2002 р.) завершила, на даний час, імплементацію реформи європейського врядування. Проте деякі з ініціатив могли бути втілені у життя лише після розробки та прийняття поправок до чинних договорів ЄС.

Комісія взяла також активну участь в роботі Конвенту щодо майбутнього Європи, створеного після саміту ЄС в Лаакені в грудні 2001 р. Вона висловила свої погляди щодо політичних цілей ЄС та інституційної структури, необхідної для їх досягнення на основі принципів Білої книги з європейського врядування. В результаті ряду послань Комісії

до Європейського Конвенту, останній включив ряд положень щодо європейського врядування в проект Конституції ЄС, поданий до розгляду на саміт ЄС в Салоніках у липні 2003 р.

3. Реформування європейського врядування

Більше ніж півстолітня історія європейської інтеграції стала наочною демонстрацією досягнення стабільності, миру та економічного добробуту на Європейському континенті. Завдяки інтеграційним процесам європейцям вдалося забезпечити досягнення високого рівня життя, розбудувати реально функціонуючий єдиний внутрішній ринок та значно посилити роль ЄС в сучасному глобалізованому світі, що, поза всякі сумніви, не вдалося б зробити європейським державам, у разі якби вони діяли поодиночки та на власний розсуд. Інтеграційний проект виявився надзвичайно привабливим і за історично короткий проміжок часу набув континентального масштабу. Європейський Союз став моделлю регіональної інтеграції та зразком для наслідування по всьому світі.

Результати, яких досягнув Європейський Союз, невідривні від демократичного ладу, демократичних цінностей та принципів. Союз побудований на основі принципу верховенства права та Хартії фундаментальних прав, він має подвійний демократичний мандат за допомогою прямого представництва громадян в Європейському Парламенті та представництва урядів держав-членів в Раді ЄС.

Однак, останніми роками багатьох європейців не полишає відчуття певної відчуженості від інститутів ЄС, їх політики та цілей Союзу. Це почуття знайшло своє відображення у безпрецедентно низькій явці виборців на вибори до Європейського Парламенту в червні 2004 р. (загальна явка в 25 державах-членах склала 45,3%, а в нових державах-членах – в середньому 26,4% виборців), а також в негативних результатах національних референдумів щодо Конституції ЄС у Франції та Нідерландах в 2005 р. (відповідно 55% та 61,6% голосів «проти») та Ніццького і Лісабонського договорів в Ірландії.

І хоча вищезазначена тенденція характерна не лише для європейських інститутів, а й для демократичних політичних інститутів по всьому світі, в ЄС вона є відображенням певного рівня невизначеності та існуючих суперечностей щодо сутності та цілей Союзу, його географічних кордонів та повноважень.

У Білій книзі з тривогою констатується факт поглиблення прірви між Європейським Союзом і громадянами, інтересам яких він має служити. Серед проблем виділені такі:

- відчутна неспроможність Союзу ефективно розв'язувати деякі життєво важливі для європейців проблеми (зайнятість, злочинність, безпека харчових продуктів, охорона навколишнього середовища);
- нездатність Союзу, наочно продемонструвати реальні досягнення європейської політики (забезпечення політичних прав і громадянських

свобод, підвищення рівня та якості життя) громадянам, які справедливо очікують від ЄС такої ж ефективності, як і від національних урядів;

- слабкість комунікативних зв'язків між державами-членами з питань ролі ЄС та його функцій і завдань. Держави-члени досить легко звинувачують Брюссель у прийнятті непопулярних рішень, хоча не тільки беруть безпосередню участь у їх виробленні та ухваленні, а й часто наполягають на їх прийнятті;

- недостатній рівень обізнаності європейців щодо інститутів і органів Союзу, їх повноважень, технології вироблення політики та процедури прийняття рішень, існуючих каналів зворотного зв'язку та механізмів врахування громадської думки.

Дослідження громадської думки свідчать про те, що європейці все ще очікують на посилення ролі ЄС у багатьох сферах життя, але вони більше не вірять у те, що існуюча складна інституційна система Співтовариства здатна задовольнити їх інтереси та надати відповідні послуги. Іншими словами, європейці розчаровані очікуваннями, що не виправдались, але незважаючи на це вони все ще на щось очікують.

У зв'язку із реформуванням врядування в ЄС постає питання використання Союзом повноважень, наданих йому громадянами. Реформа має на меті відкрити процес вироблення політики, зробити його більш представницьким та підзвітним. Ефективне використання наданих повноважень має наблизити Союз до його громадян та привести до більш ефективної політики європейських інститутів. Для того щоб досягти поставленої мети, ЄС має краще поєднувати різноманітні інструменти політики (законодавство, соціальний діалог, структурне фінансування та програми дій), що сприятиме зміцненню так званого методу Співтовариства.

Справа в тому, що досить довго дослідники європейської інтеграції виходили з факту існування в ЄС домінуючого єдиного методу вироблення політики. За модель цього методу була взята спільна сільськогосподарська політика, яка стала одним із пріоритетних напрямів європейської політики ще на початкових етапах розвитку ЄЕС.

Дана модель являє собою форму наднаціонального вироблення політики, у якій певні повноваження передані з національного рівня на рівень Європейського Союзу. Метод Співтовариства – поняття, що використовується для характеристики інституційного режиму роботи у межах першої колони ЄС – впливає з логіки процесу інтеграції та має такі виразні риси:

- монопольне право Європейської Комісії на законодавчу ініціативу та пропозиції щодо політики;
- широке використання голосування кваліфікованою більшістю в Раді ЄС, що забезпечує дійовість методу;
- активна роль Європейського Парламенту та його рівноправність з Радою ЄС у межах законодавчої процедури спільного прийняття рішень;

– однаковість тлумачення законодавства ЄС та гарантування верховенства права Судом Європейських Співтовариств.

Метод Співтовариства гарантує багатоманітність і результативність діяльності Союзу, а також забезпечує справедливе ставлення до всіх держав-членів – від найбільших до найменших. Даний метод надає спосіб узгодження різних інтересів шляхом пропускання їх крізь два послідовних «фільтри»: загальний інтерес на рівні Європейської Комісії та демократичне європейське і національне представництво на рівні Ради ЄС та Європейського Парламенту.

Реформа європейського врядування означає, що Комісія має переглянути та певною мірою змінити свій ключовий метод реалізації політичного процесу, зокрема удосконалити механізм ініціювання європейської політики, забезпечити більшу прозорість та ефективність її імплементації, а також максимізувати роль Комісії як охоронця договорів.

У Білій книзі наголошується на тому, що Комісія не зможе самотужки покращити європейське врядування. Реформа вимагає концентрації зусиль всіх європейських інститутів, нинішніх та майбутніх держав-членів, регіональних і місцевих властей, громадянського суспільства. Саме їх відданість справі реформування європейського врядування є суттєвим фактором відновлення довіри до інститутів ЄС та забезпечення підтримки громадськістю відповідних реформ. Визначальну роль у цьому контексті відіграватимуть посадові особи, що обираються на різних рівнях, особливо на національному.

Довіра до ЄС в остаточному підрахунку буде залежати від його здатності ефективно доповнити і розширити політику держав-членів, додати їй якості, з тим щоб задовольнити інтереси й потреби громадян як на європейському, так і на глобальному рівнях. Європейська Комісія визначила необхідні засоби забезпечення більшої узгодженості спільних європейських політик, вона наголосила також на необхідності збалансування дій на рівні ЄС та її відповідності поставленим цілям, що є особливо важливим з огляду на постійне розширення Союзу. Нарешті, реформа європейського врядування має підвищити спроможність ЄС впливати на глобальні події.

Офіційні консультації з громадськістю щодо положень Білої книги тривали до кінця березня 2002 р., однак вони продовжились у мережі, що складалася з понад 2,5 тис. організацій та громадян, які вже взяли участь в обговоренні в усіх частинах ЄС та країнах-кандидатах. Вагомий внесок у консультаційний процес внесли внутрішні робочі групи Комісії, звіти яких не відображали офіційну позицію Комісії й публікувалися паралельно з Білою книгою. До кінця 2002 р. Комісія підготувала звіт щодо процесу та результатів консультування, що дозволило сформулювати основні засади подальшого співробітництва між інститутами ЄС під час процесу реформування європейського врядування у межах чинних договорів.

4. Принципи ефективного врядування

В основі ефективного врядування та запропонованих Комісією змін лежать п'ять принципів – відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість – кожен з яких є важливим для встановлення більш демократичного врядування. Вони є базовими для демократії та верховенства права в державах-членах, але вони застосовні на всіх рівнях врядування: глобальному, європейському, національному, регіональному та місцевому. Вони є особливо важливими для Європейського Союзу, який постав перед безпрецедентними в своїй історії викликами.

Відкритість. Інститути ЄС мають працювати відкрито. Разом з державами-членами їм слід активно обговорювати питання діяльності ЄС та рішення, які приймаються на європейському рівні. Це особливо важливо з огляду на необхідність зміцнення довіри до інститутів Союзу.

Участь. Якість, відповідність та ефективність політики ЄС залежить від забезпечення участі всіх зацікавлених сторін упродовж всього процесу вироблення політики. Більш широка участь підвищує рівень довіри до кінцевого результату політичного процесу та до інститутів, які беруть у ньому участь. Участь великою мірою залежить від того як національні центральні уряди дотримуються інклюзивного підходу під час розробки та імплементації політик ЄС.

Відповідальність. Ролі в законодавчих і виконавчих процесах мають бути більш чіткими і зрозумілими. Кожен з інститутів повинен чітко пояснити, що він робить в Союзі і взяти за це відповідальність. Однак, існує також потреба в більшій відповідальності держав-членів та всіх, хто так чи інакше залучений до процесу вироблення та імплементації політики ЄС на будь-якому рівні.

Ефективність. Напрями політики повинні бути дійовими та своєчасними, відповідати реальним потребам на основі чітких цілей, оцінювання майбутнього впливу та, якщо можливо, минулого досвіду. Ефективність також залежить від належної імплементації політики ЄС та прийняття рішень на максимально відповідному рівні.

Узгодженість. Напрямки політики та дії мають бути узгодженими та зрозумілими. Потреба в узгодженості політики ЄС невпинно зростає: збільшується кількість завдань; розширення Союзу приводить до зростання багатоманітності; виклики та проблеми сучасного світу (глобальне потепління, демографічна криза тощо) впевнено перетинають кордони секторальних політик ЄС; зростає залучення регіональних та місцевих органів влади в процес вироблення політики ЄС. Узгодженість вимагає політичного лідерства, політичної волі та високої відповідальності від інститутів ЄС у забезпеченні несуперечливого підходу у межах складної системи Союзу.

Кожен з вищезазначених принципів є важливим, але жоден з них не може бути реалізований шляхом здійснення окремих заходів чи дій.

Політика більше не може бути ефективною, якщо вона виробляється та втілюється у життя без залучення широкого кола зацікавлених учасників.

Європейський Союз постійно змінюється. Його повноваження поступово розширюються, а кількість держав-членів збільшується. Сьогодні легітимність дій інститутів Союзу залежить від рівня залучення та участі зацікавлених гравців. Це означає, що лінійна модель вироблення політики (з гори до низу) має бути замінена на модель «спіраль успіху», яка базується на зворотному зв'язку, мережах та залученні зацікавлених гравців упродовж всього процесу і на всіх рівнях.

Виходячи з вищезазначеного, пропозиції Білої книги:

- структурують відносини ЄС з громадянським суспільством. Кодекс поведінки під час консультацій має визначити зобов'язання та підвищити відповідальність сторін. Такий кодекс дозволить посилити діалог та сприятиме відкритості організованого громадянського суспільства;

- спрямовані на більше використання навичок та практичного досвіду регіональних і місцевих гравців. Насамперед, це питання національних органів влади, які діятимуть у відповідності до власного законодавства. Водночас, Союз має повніше використовувати наявний потенціал гнучкості для вдосконалення шляхів реалізації європейської політики на місцях;

- зміцнюють довіру громадськості до методів експертизи, які використовують виробники політики. Система міждисциплінарної експертизи ЄС має стати більш прозорою для громадського контролю та обговорення. Така відкритість необхідна для управління викликами, ризиками та етичними питаннями, які висувуються на порядок денний наукою і технологіями;

- сприяють більш чіткому визначенню завдань політики ЄС та підвищують її ефективність шляхом поєднання законодавчих, незаконодавчих та саморегуляторних рішень для кращої реалізації цих завдань;

- формують умови для створення регуляторних агентств ЄС. Ці агентства можуть зміцнити ефективність і значущість законодавства ЄС як для бізнесу, так і громадськості, шляхом наближення рішень Союзу в деяких з найбільш складних і технічних сфер до специфіки секторів, на які вони матимуть вплив;

- переорієнтовують ролі і зобов'язання кожного інституту. Це допоможе громадянам вимагати від своїх політичних лідерів та інститутів враховувати рішення, які приймаються в Союзі.

У Білій книзі наголошується, що реалізація даних заходів не обов'язково вимагає укладення нових договорів. Перш за все, це питання політичної волі. Це частина набагато ширшого процесу. Реформа діяльності ЄС стосується не тільки Комісії, а й також всіх зацікавлених сторін, особливо Ради, Європейського парламенту, держав-членів та громадян Союзу.

Реформуючи врядування в себе вдома, Європейський Союз робить внесок у формування нових форм глобального врядування.

Що реально зміниться в разі імплементації даних пропозицій? В основі запропонованої в Білій книзі реформи врядування знаходиться реформування інституційного трикутника ЄС: Європейської Комісії, Ради і Європейського Парламенту. Реформа має привести до:

- більш цільового використання Комісією права на законодавчу ініціативу. Інтенсифікація консультацій і покращення залучення, більш відкрите використання порад експертів та новий підхід до середньострокового планування – все це дозволить Комісії критичніше і виваженіше підходити до вимог інститутів та груп інтересів щодо нових законодавчих пропозицій. Діяльність Комісії буде зосереджена на задоволенні загальноєвропейського інтересу;

- повернення законодавства ЄС до базових принципів. У Білій книзі міститься пропозиція Раді і Європейському парламенту більше зосередитись на політичній складовій і залишити імплементацію виконавчій владі, тобто Комісії. Водночас, ці два інститути могли б удосконалити свій контроль за здійсненням Комісією виконавчих функцій;

- ефективнішого залучення національних гравців у процес формування, застосування та втілення в життя норм, правил і програм Співтовариства. Це органічно впливає з пропозицій діалогу, децентралізації, тіснішого співробітництва між органами влади та дійовішого втілення у життя права ЄС. Більше того, чим активнішою є участь у процесі вироблення європейської політики національних та регіональних гравців, тим більше вони будуть готові до інформування громадськості щодо суті та напрямків політики ЄС.

Пропозиції, сформульовані в Білій Книзі, та перспективи подальшого розширення ЄС висувують на порядок денний зміцнення методу Співтовариства. Це означає закріплення такого порядку за якого: Комісія пропонує та виконує політику; Рада та Європейський Парламент приймають рішення; національні та регіональні гравці залучаються до процесу вироблення політики ЄС. Метод Співтовариства добре служить Союзу майже півстоліття. В ЄС переконані, що він зможе робити це й надалі, але його необхідно модернізувати.

5. Формування європейського громадського простору

Демократія має створювати умови для формування активної громадянської позиції та дії. Для забезпечення більшої відкритості процесів прийняття рішень та вироблення політики і участі в них громадян, європейським інститутам необхідно реагувати на вимоги громадянського суспільства. В ЄС переконані, що лише у такий спосіб європейська політика може відповідати реальним потребам людей.

Частиною процесу підготовки Білої книги стала доповідь робочої групи Комісії «Розширення та покращення громадських дебатів з

європейських питань», яка містила рекомендації щодо умов створення європейського громадського простору.

Європейський громадський простір – це сфера, у межах якої визначаються, формуються та змінюються транснаціональні ідеї, цінності та принципи (або транснаціональна практична діяльність), а наднаціональні європейські інститути набувають демократичної легітимності.

Головною метою робочої групи було формування дійових пропозицій щодо перетворення громадян ЄС на активних та зацікавлених учасників європейського політичного процесу.

Принциповим недоліком європейської системи врядування та Європейського Союзу в цілому, на думку робочої групи, є те, що громадянство ЄС виступає більше юридичною, ніж політичною реальністю. Попри існування усталених наднаціональних політичних інститутів Співтовариства (Комісія, Європейський Парламент) європейці не мають ні достатньої мотивації, ані сприятливих умов для залучення до постійного політичного діалогу з цими інститутами.

В доповіді йшлося також про те, що на даному етапі ЄС стикнувся з досить серйозними структурними перешкодами в сфері комунікації та діалогу між інститутами Союзу та громадянином. Основними перешкодами є:

Лінгвістичні та культурні бар'єри

Необхідність здійснювати комунікацію на більше ніж 20 офіційних мовах ЄС накладає реальні обмеження на швидкість та ефективність спілкування Союзу зі своїми громадянами. Комунікаційні потоки у межах ЄС мають бути скориговані відповідно до національної аудиторії, якій вони адресовані, оскільки питання економічної та політичної інтеграції нашоухуються на досить різні позиції, емоції, стереотипи та упередження.

Політичні бар'єри

В політичній системі ЄС спостерігається тенденція до надання більшого значення національним інтересам держав-членів ніж європейським інтересам. Особливо наочно це видно в Раді, результати переговорів в якій часто першочергово подаються як вигідні або сприятливі для національних інтересів і лише потім як «хороші для Європи». Таким чином, громадяни сприймають багато ключових європейських питань крізь призму національних інтересів.

Сучасна система врядування в Європейському Союзі є дуже складною, а громадяни не дуже обізнаними щодо процедур вироблення політики та прийняття рішень в Союзі, які, до того ж, значно відрізняються від національних. На відміну від класичних моделей демократичного врядування, що склалися в державах-членах, у Брюсселі виконавчі і законодавчі повноваження поділені між інститутами ЄС, межі відповідальності яких досить заплутані, а Європейський Парламент не є законодавчим органом у звичному значенні цього слова.

Інституційні бар'єри

Незважаючи на певні позитивні зрушення, Комісії, Європейському парламенту та Раді все ще бракує розвиненої комунікаційної культури та послідовної прихильності до консультування. Це означає, що досить часто пріоритети комунікації не є визначеними, а самі вони підпорядковані іншим інтересам. Багато посадових осіб в інститутах ЄС не підготовлені належним чином до комунікації з різними групами населення та їх інформування.

Увага європейських комісарів зосереджена переважно на організації, ресурсах та підтримці власних комунікаційних каналів. Їх зусилля недостатньо координуються з метою підтримки сукупних комунікаційних пріоритетів Комісії.

Мас-медіа часто знаходяться під впливом інтерпретацій та тлумачень європейських справ, які надають політики з держав-членів, тому повідомлення ЗМІ з Брюсселя, як правило, підпорядковані національним перспективам і явно чи неявно припускають, що загальноєвропейський інтерес не спирається на широку підтримку громадськості.

За нечисленними винятками, представництва друкованих та електронних мас-медіа в Брюсселі є серйозно недоукомплектовані штатами, оскільки ті, хто визначає бюджети та зміст газет і телевізійних новин, як правило, розглядають ЄС як джерело технічних, часом не дуже зрозумілих та нудних новин. Як наслідок, багато журналістів не відчують потреби в розумінні широкого кола питань, пов'язаних з діяльністю Комісії, Європейського Парламенту та Ради. Це означає, що багатьом важливим напрямом політики ЄС, які безпосередньо впливають на великі групи населення – від розвитку науки до захисту навколишнього середовища – мас-медіа все ще приділяють недостатньо уваги.

Вищезазначені перешкоди не є неподоланими. На думку експертів, не всі вони є однаково важливими, оскільки деякі з цих перешкод не мають інституційного характеру і можуть бути усунені лише внаслідок довгострокових змін в європейському політичному процесі.

Однак, є перешкоди, подолання яких є питанням якості менеджменту, організації та професійних стандартів інститутів й потребують змін у підходах і стилі політичної комунікації як на національному, так і на європейському рівнях.

У Білій книзі з європейського врядування були визначені такі завдання в сфері розбудови європейського громадського простору:

– інститути ЄС мають продовжувати розробку і підтримку веб-сайту *EUR-Lex* як єдиного он-лайнного консультаційного порталу на всіх мовах Союзу, за допомогою якого громадянськість матиме можливість відслідковувати рух пропозицій щодо тієї чи іншої політики на всіх етапах процесу прийняття рішень;

– починаючи з 2002 р. Рада та Європейський Парламент мають забезпечити доступ громадян до інформації на всіх етапах процедури спільного прийняття рішень, особливо на її завершальній стадії, тобто під час погоджувальної процедури;

– держави-члени мають підтримувати громадські обговорення питань та проблем ЄС.

Надання більшого обсягу інформації та забезпечення ефективнішої комунікації є передумовою формування у громадян ЄС відчуття приналежності до єдиної Європи.

6. Покращення законотворчого процесу

Після Лісабонського саміту ЄС законодавча діяльність Європейського Союзу, що уважно ставиться до принципів субсидіарності та пропорційності, сприймається як комплексне питання. Сьогодні громадяни ЄС цікавляться не тільки дійовістю нормативно-правових актів і правил, що продукуються у Брюсселі, а й тим як і ким вони виробляються і приймаються. Поширення та укорінення демократичної свідомості загострює потребу у забезпеченні дотримання принципів підзвітності та пропорційності під час здійснення інститутами ЄС своїх повноважень. Ця потреба особливо чітко відображається у вимогах прозорості, зрозумілості та готовності пройти ретельну перевірку.

Під час підготовки Білої книги з європейського врядування Комісія в липні 2001 р. оприлюднила звіт, який містив рекомендації щодо покращення процесу розробки законопроектів Співтовариства, а також стосовно певних аспектів застосування цих рекомендацій.

У Білій книзі були визначені такі завдання інститутів ЄС у цій сфері:

Комісія мала розробити план дій щодо покращення законотворчого процесу спрямований на:

- ширше використання Комісією різних інструментів політики (постанови, рамкові директиви, настанови, рекомендації, спільні регуляторні механізми), доповнених, де необхідно, відкритим методом координації.

- обмеження законодавчих пропозицій Комісії щодо первинного законодавства лише суттєвими елементами та забезпечення, водночас, більших можливостей для завершення технічних деталей цих пропозицій зацікавленими гравцями;

- започаткування програм перегляду та спрощення законодавства Співтовариства, прийнятого до 2000 р., підтримавши їх процедурами прискореного розгляду в Раді та Європейському Парламенті.

Рада та Європейський Парламент мали обмежити первинне законодавство лише суттєвими елементами;

Держави-члени мали утримуватись від непропорційного рівня детальних або складних адміністративних вимог під час імплементації законодавства ЄС.

В червні 2002 р. Комісія прийняла План дій щодо покращення законодавчого процесу, згідно з яким вона мала звітувати перед Радою та Європейським Парламентом щодо імплементації цього плану та заходів, здійснених на його виконання. В цьому документі Комісія зазначила, що з метою реалізації стратегії, сформульованої Лісабонським самітом, слід діяти в трьох напрямках, що дозволить сформувати цілісну базову концепцію законотворення ЄС:

Спрощення та покращення регуляторного середовища. Стосовно цього питання Комісія в лютому 2003 р. прийняла послання та технічний додаток, в якому визначила амбітну та докладну концепцію дій щодо спрощення та покращення доступу до «acquis communautaire». Створення надійного, сучасного та дружнього до користувача масиву законодавства ЄС задля вигоди громадян, працівників та бізнесу по всій Європі стало ключовою частиною поставленої на Лісабонському саміті (2000 р.) мети – перетворення до 2010 р. економіки ЄС в найбільш конкурентноздатну та динамічну в світі. В якості першого кроку Комісія запропонувала негайно скасувати застаріле законодавство обсягом понад 1000 сторінок «Офіційного журналу».

Передбачається, що за допомогою запланованої програми консолідації та кодифікації за декілька років вдасться зменшити обсяг законодавства приблизно на 35 тис. На кінець 2002 р. масив обов'язкового вторинного законодавства, прийнятого інститутами ЄС, сягав 97 тис. сторінок «Офіційного журналу». Перший звіт Комісії щодо імплементації цієї концепції дій був прийнятий у жовтні 2003 р., другий – у червні 2004 р.

Сприяння культурі діалогу та участі. Метою цієї сфери діяльності є з'ясування з ким із суб'єктів (інститути, групи, об'єднання, особи) реально відбуваються консультації під час законодавчого процесу. Чи завжди є почутими найменші та найслабші голоси? Що є предметом консультацій? Наскільки думки людей беруться до уваги або враховуються? Такі питання впливають з теми другого послання Комісії «На шляху до культури консультування і діалогу: загальні принципи та мінімальні стандарти консультування Комісією зацікавлених сторін», яке надає практичного виміру культурі діалогу та участі.

На основі багатого досвіду обов'язкового або неофіційного консультативного процесів для підрозділів Європейської Комісії було встановлено п'ять мінімальних стандартів консультування.

1. Зрозумілий зміст процесу консультування – всі контакти у межах процесу консультування мають бути зрозумілими та стислими, а також містити всю необхідну інформацію для отримання відповідей.

2. Цільові групи консультування – визначаючи цільові групи процесу консультування, Комісія має упевнитись, що відповідні зацікавлені гравці мають можливість висловити свої думки.

3. Оприлюднення – Комісії слід забезпечити адекватне висвітлення

та гласність процесу консультування, а також пристосувати свої комунікаційні канали до потреб усіх цільових груп. Не виключаючи інші засоби комунікації, відкриті публічні консультації мають розміщуватись в Інтернеті та анонсуватися за допомогою «пункту єдиного доступу».

4. Часові межі участі – Комісія має виділяти достатньо часу для планування, відповідей на запрошення та надання друкованих матеріалів. Комісії має надавати щонайменше 8 тижнів на отримання відповідей на письмові консультації та 20 робочих днів для повідомлення про комунікативні заходи.

5. Підтвердження та зворотний зв'язок – отримання відгуків, пропозицій та зауважень має підтверджуватись. Результати відкритих публічних консультацій слід розміщувати в Інтернеті.

Запровадження вищенаведених стандартів зумовлене такими міркуваннями:

- необхідністю систематизації та раціоналізації широкого спектру практичних прийомів та процедур консультування, гарантувавши їх здійсненність та дійовість;

- потребою забезпечення прозорості консультацій з погляду як законодавців, так і органів або осіб, з якими консультуються;

- бажанням продемонструвати взаємну відповідальність інститутів або суб'єктів консультування шляхом оприлюднення, за змогою, результатів консультацій та здобутих уроків.

Систематизація Комісією оцінки впливу. У цьому випадку метою є визначення вигід і витрат від впровадження майбутнього законодавства. Це стало предметом третього послання Комісії, в якому роз'яснюється систематичний підхід до оцінювання впливу ініціатив (особливо законодавчих), які Комісія має намір подавати. Практичний, адаптований під кожний інструмент, даний підхід є вимірюваним і розробленим для запобігання блокуванню законодавчого процесу незавершеним, надзвичайно довгим або надто дорогим оцінюванням. Він може бути застосований до всіх ініціатив, висунутих у межах програми дій Комісії.

Оцінювання впливу відіграє важливу роль у процесі покращення якості законодавства ЄС шляхом надання допомоги в процесі прийняття рішень.

По-перше, цей підхід регулює і пояснює вибір правильного інструменту на відповідному рівні інтенсивності європейського політичного процесу.

По-друге, він забезпечує законодавця більш точною та краще структурованою інформацією щодо позитивних та негативних економічних, соціальних та екологічних впливів.

По-третьє, даний підхід створює засоби відбору ініціатив (на етапі програмування роботи), які є дійсно необхідними.

В червні 2003 р. Комісія, Європейський Парламент та Рада

завершили переговори щодо нової міжінституційної угоди з покращення регулювання, яка набула чинності одразу після підписання її цими трьома інститутами в грудні 2003 р. Угода базувалася на Плані дій і забезпечувала підґрунтя для реалізації плану та моніторингу його застосування на міжінституційному рівні.

В жовтні 2005 р., після публікації Послання «Краще регулювання для економічного зростання та збільшення зайнятості в ЄС» Комісія започаткувала новий етап спрощення законодавства ЄС шляхом розробки відповідної поновлюваної програми на 2005-2008 рр. Спрямована на спрощення секторального законодавства, дана програма містила близько 110 ініціатив щодо перегляду близько 220 законодавчих актів.

У своєму Посланні «Стратегія спрощення регуляторного середовища» (жовтень 2005 р.) Комісія заявила, що буде використовувати такі *методи* спрощення законодавства:

- анулювання – видалення зі зводу законів невідповідних, застарілих та непотрібних законодавчих актів;

- кодифікація – зменшення обсягу законодавства ЄС та, водночас, сприяння його прозорості та застосуванню шляхом удосконалення текстів законодавчих актів;

- перегляд – одночасне внесення змін та кодифікування законодавчих актів;

- спільне нормативно-правове регулювання – виконання, за дорученням інститутів ЄС, завдань щодо спрощення законодавства приватними організаціями, які є визнаними у певній галузі (суб'єкти економічної діяльності, соціальні партнери, неурядові організації або асоціації); прикладом добре організованого спільного регулювання є здійснення стандартизації норм незалежними органами;

- використання постанов – заміна директив на постанови за певних обставин може сприяти спрощенню, оскільки постанови мають пряме застосування (тобто, не потребують транспонування в національне законодавство) та гарантують однаковість правил для всіх учасників.

Після перегляду Лісабонської стратегії в 2005 р. та з огляду на поновлення інтересу Ради та Парламенту до спрощення законодавства, Комісія в листопаді 2006 р. опублікувала Послання «Стратегічний огляд у сфері покращення регулювання в ЄС» та робочий документ «Перший звіт про досягнуті результати у сфері спрощення регуляторного середовища». Комісія підтвердила своє політичне зобов'язання спростити законодавство, посиливши свою поновлювану програму 43 додатковими ініціативами, розрахованими на період 2006-2009 рр.

Водночас, Комісія об'єднала всі ініціативи зі спрощення законодавства в Щорічну робочу програму – 2007. Комісія також щомісячно звітує щодо досягнень та планів стосовно цих ініціатив. Паралельно, на основі уточненої програми, що охоплює понад 400

законодавчих актів, Комісія має намір кодифікувати весь обсяг законодавства ЄС до 2008 р.

7. Оцінювання впливу політики ЄС

Під час роботи над Білою книгою Комісія розробила низку рекомендацій щодо *забезпечення участі громадянського суспільства* в політичному житті Союзу. В Білій книзі визначені такі завдання у цій сфері:

- до кінця 2001 р. Комісія мала ухвалити мінімальні стандарти консультування і опублікувати їх у вигляді кодексу поведінки;
- Економіко-соціальний комітет мав відігравати більш активну роль в дослідженні політики ЄС, наприклад, шляхом підготовки дослідницьких звітів;
- держави-члени мали дослідити можливі напрямки покращення національних процесів консультування у контексті політики ЄС;
- Рада ЄС і Європейський Парламент мали переглянути відносини з громадянським суспільством і, розробляючи мінімальні стандарти консультування, допомогти визначити загальні умови консультування до кінця 2004 р.

В грудні 2002 р. в Посланні Комісії «На шляху до культури консультування і діалогу: загальні принципи та мінімальні стандарти консультування Комісією зацікавлених сторін» були розроблені заходи, зазначені у Білій книзі. Робоча група Комісії також розробила рекомендації щодо *оцінювання напрямів політики та регуляторної діяльності ЄС* та щодо зв'язків між оцінюванням і прозорістю в контексті політичних і технічних імперативів, що впливають з принципів врядування.

Серед різноманітних шляхів і засобів покращення якості, підвищення ефективності та спрощення законодавства ЄС в Білій книзі пропонується, зокрема, створити «розвинуту культуру оцінювання та отримання зворотного зв'язку з метою вивчення успішного досвіду та уникнення помилок у майбутньому». Комісія переконана, що це допоможе «убезпечити від розробки і прийняття надмірно регуляторних пропозицій, а також забезпечити прийняття та імплементацію рішень на відповідному рівні».

На основі розроблених у посланні принципів і стандартів Комісія розпочала нову процедуру оцінювання впливу з метою вироблення кращої та більш послідовної політики.

Процес оцінювання впливу виявляє вірогідні впливи, як негативні, так і позитивні, пропонованих дій політики, робить можливим досягнення змін і синергетичного ефекту, а також проливає світло на існуючі критичні оцінки того чи іншого напрямку політики. Це має забезпечити більш послідовне втілення у життя ряду загальноєвропейських стратегій.

У червні 2005 р. Європейська Комісія опублікувала «Настанову з

оцінювання впливу». В цьому документі визначено мету, основні правила та етапи цієї процедури. Наголошуючи на важливості оцінювання впливу, Комісія зазначила, що ця процедура:

- забезпечує необхідний рівень координації вже на початкових стадіях роботи Комісії;
- демонструє відкритість Комісії впливу широкого кола зовнішніх зацікавлених учасників, її прихильність до прозорості;
- робить внесок у виконання специфічних вимог Лісабонської стратегії та Стратегії сталого розвитку, шляхом забезпечення ретельного та всебічного аналізу прямих або непрямих зовнішніх впливів (соціального, економічного тощо);
- покращує якість пропозицій політики, зберігаючи рівень втручання інститутів ЄС на максимально можливому низькому рівні;
- допомагає зрозуміти чому та чи інша дія є або не є необхідною на рівні ЄС.

Оцінювання впливу *допомагає прийняттю рішень, але не замінює його*. Результати оцінювання впливу інформують виробників політики щодо вірогідних впливів пропонованих заходів або альтернатив вирішення проблем, але прийняття остаточного рішення залишається за ними.

Процедури оцінювання впливу запроваджуються поступово. Попереднє оцінювання (надається загальне уявлення щодо визначеної проблеми, її можливих альтернатив, а також секторів, на які вона впливає) почали застосовувати до всіх пропозицій, поданих Комісією у межах *Щорічної стратегії політики* на 2004 р. На основі попереднього оцінювання (здійснюється більш глибокий аналіз потенційних впливів на економіку, суспільство та навколишнє середовище, а також консультування із зацікавленими гравцями та відповідними експертами) Комісія вибрала пропозиції, які потребували розширеного оцінювання для *Щорічної стратегії політики та Робочої програми* на 2004 р. Повністю система оцінювання впливу почала працювати в 2005 р.

Ключовими аналітичними кроками процесу оцінювання впливу є: 1) ідентифікація проблеми; 2) визначення цілей; 3) вироблення основних альтернатив політики; 4) аналіз їх впливу; 5) порівняння альтернатив; 6) розробка плану моніторингу та оцінювання політики.

На початку 2006 р. Комісія ініціювала проведення незалежного оцінювання своєї системи оцінювання впливу з метою огляду досвіду її запровадження (з 2002 р.), імплементації та досягнутих результатів, перевірки якості здійснення оцінювання впливу службами Комісії, його ролі у виробленні політики та законотворчому процесі, а також для визначення шляхів удосконалення системи в цілому. Оцінювання фінансувалося Комісією та ЄС. Висновки, рекомендації та думки за результатами оцінювання (вони не завжди співпадали з думкою Комісії) були розміщені у заключний звіт, доступний на спеціальній веб-сторінці.

В 2007 р. на квітневому саміті ЄС-США лідери Сполучених Штатів та Європейського Союзу доручили своїм урядам зміцнити трансатлантичну економічну інтеграцію для підвищення конкурентоспроможності економік та підвищення якості життя населення за допомогою запровадження багаторічної програми співробітництва, яка була б націлена на конкретні результати та передбачувала відповідальність за їх досягнення.

Лідери погодили *Рамки розвитку трансатлантичної економічної інтеграції* та заснували *Трансатлантичну економічну раду* з метою прискорення поступу у цьому напрямі та здійснення керівної роботи у проміжках між черговими самітами. На першому пленарному засіданні цієї ради уряд США та Європейська Комісія здійснили перші заходи щодо вивчення можливостей використання оцінювання впливу для ліквідації бар'єрів на шляху трансатлантичної економічної інтеграції.

8. Використання експертного середовища

Розробники Білої книги не оминули увагою питання використання наукової експертизи в процесі вироблення та моніторингу політики ЄС. В доповіді «Демократизація експертизи та створення систем наукової інформації» члени робочої групи Комісії уточнили поняття експертизи, визначили шляхи залучення експертів до процесу вироблення політики та суспільних дебатів, розробили рекомендації щодо підвищення якості вироблення політики та відновлення довіри до експертів та експертного середовища.

Експертиза охоплює різноманітні форми спеціалізованого знання, носіями якого є окрема група населення – експерти. Експертиза може використовуватися для надання порад органам влади або приватному сектору та/або під час суспільних дебатів. До послуг експертів можуть вдаватися всі, хто потребує спеціального знання, але експерти можуть діяти й з власної ініціативи.

Реальний процес європейської інтеграції завжди спирався на допомогу експертного середовища. На рівні ЄС джерелами експертизи є:

- знання службовців інститутів ЄС з адміністративних, економічних, юридичних та технічних питань; наукові дослідження, здійснювані Об'єднаним дослідницьким центром ЄС (так звані внутрішні джерела);
- наукові дорадчі комітети;
- європейські агентства;
- держави-члени (шляхом призначення експертів в комітологічні комітети Комісії та робочі групи Ради);
- спеціально створені експертні групи (ad hoc);
- науково-дослідна політика ЄС (унікальний приклад транснаціональної науково-дослідної політики);
- зацікавлені гравці (з помітною роллю представників промисловості);
- наукові роботи з консультування.

Комісія використовує різні шляхи збору експертних порад. Інколи експерти та зацікавлені учасники збираються разом у складі експертних груп або Комісія організовує такі комунікативні заходи, як семінари, слухання, конференції, круглі столи. Крім того, думки експертів можуть бути зібрані шляхом публікації консультативних документів (зелені або білі книги Комісії). Комісія може також звернутися до *Спільного науково-дослідного центру* з проханням створити спеціалізовані агентства або доручити дослідження зовнішнім консультантам.

До послуг експертів вдаються виробники політики, мас-медіа та громадськість з метою отримання роз'яснення або поради з широкого кола питань (наприклад, щодо глобального потепління, пташиного грипу, генетично модифікованих організмів тощо). Досить часто експерти допомагають визначити альтернативи політики, запобігти виникненню або загостренню проблем, оцінити зовнішні й внутрішні впливи. Сила та значення експертного знання особливо наочно проявляється в процесі вироблення політики та під час громадських обговорень або суспільних дебатів.

Отже, цілком логічним є висновок, що експерти є одними з ключових суб'єктів врядування: або як суб'єкти встановлення урядового порядку денного зі своїми правами (провідні науковці, експерти в органах управління) або, частіше, як зовнішні експертні ресурси для уряду, бізнесу та громадянського суспільства.

В ЄС наголошують на тому, що демократизацію експертизи не слід розуміти як принесення в жертву якості заради демократичності, а як поширення оцінювання якості на традиційні процедури. Демократизація експертизи означає не лише високий науковий рівень, але й також здатність дати відповідь на політичні та суспільні виклики.

«Демократизація експертизи» не має нічого спільного із впровадженням «голосування більшістю в науці». Це – гарантування дотримання належної правової процедури в процесі надання й використання експертизи та поширення її результатів.

У цьому сенсі «демократизація експертизи» йде поруч із «наповненням демократії експертизою», тобто забезпеченням експертизою демократичних інститутів. Стикаючись з комплексними проблемами, які часто містять технічні та наукові аспекти, демократичні інститути (парламенти, уряди) та громадяни потребують доступу до відповідного та придатного до використання знання високої якості. Однак, необхідно докласти певних зусиль щоб донести інформацію у зрозумілій формі до демократичних інститутів та громадськості, уникаючи, при цьому, перевантаження інформацією. Отже, ключовим елементом демократизації експертизи є зміцнення функціонування демократичних інститутів.

Здійснення експертизи на європейському рівні стикається з додатковими викликами. Через різноманітність національних ситуацій

та умов, питання порівнянності даних, гармонізації, перевірки достовірності, а також здатності до взаємодії часто є ключовими елементами процесу вироблення політики в ЄС.

Вироблення регуляторної політики в Співтоваристві є важливою рисою процесу європейської інтеграції. Під час вироблення регуляторної політики обов'язково використовуються експертні знання, оскільки вона стосується розробки та імплементації стратегій і заходів з широкого кола питань (наприклад, викиди парникових газів, використання пестицидів, безпека праці) і потребує оперування значними обсягами технічної інформації на різних рівнях.

Директиви, наприклад, лише встановлюють цілі, що необхідно досягти, а за державами-членами залишають вибір необхідних заходів і механізмів, які включають у себе питання порівнянності, взаємодії та, за необхідності, гармонізації методів вимірювання і моніторингу даних. Така технічна інформація є не лише основою прийняття відповідних технічних рішень, вона також здатна сформулювати альтернативи, пов'язані з питаннями розподілу (доступ до ресурсів), охорони здоров'я та захисту навколишнього середовища.

В грудні 2002 р., відповідно до положень Білої книги, Комісія розробила для своїх департаментів рекомендації щодо отримання та використання порад та консультацій зовнішніх експертів.

Зокрема, на основі принципів належного врядування в доповіді Комісії були сформульовані основні принципи залучення експертів та використання їх порад:

1) якість – Комісія має використовувати поради відповідного рівня якості, вирішальними факторами якої є високий професіоналізм експертів, ступінь їх незалежності та плюралізм поглядів і підходів;

2) відкритість – Комісія має бути відкритою в процесі пошуку та використання порад експертів, що є ключовою передумовою підвищення рівня відповідальності та підзвітності всіх залучених сторін;

3) ефективність – Комісія має забезпечити ефективність методів залучення та використання порад експертів, тобто департаменти мають докладати максимум зусиль для ефективного використання обмежених ресурсів шляхом порівняння короткотермінових витрат з очікуваними довгостроковими вигодами.

В контексті європейського врядування фундаментальну роль відіграє дедалі міцніший зв'язок між врядуванням та науковими дослідженнями. Шоста рамкова програма європейських наукових досліджень, що почала діяти в 2003 р., містить цілий розділ, присвячений відносинам між наукою та врядуванням.

Комісія розробила різні загальні та секторальні інструменти відображення та накопичення інформації щодо експертних послуг. Серед них помітними є такі, як SINAPSE та громадський реєстр експертних груп Комісії.

SINAPSE (Наукова інформація для підтримки політики в ЄС) є веб-інструментом, що слугує містком взаємодії між експертами та виробниками політики ЄС, на якому зареєстровано понад 800 європейських та міжнародних наукових організацій. Даний ресурс пропонує бібліотеку наукових порад та думок і, по суті, є європейським консультативним модулем, своєрідною системою раннього попередження, яку організації експертів можуть використовувати для підвищення обізнаності виробників політики щодо можливих викликів та ризиків, а також є «Жовтими сторінками» науковців або наукових організацій.

Громадський реєстр експертних груп Комісії реєструє як формальні, так і неформальні групи, а також забезпечує ключовою інформацією щодо таких груп, їх завдань та категорії учасників.

9. Децентралізація за допомогою агентств

У межах правової системи ЄС існують різноманітні децентралізовані організації, які можна згрупувати під загальною назвою «європейські агентства». Це: 17 агентств, що були створені відповідно до Договору про Європейський Союз, 1 – відповідно до Договору про Євратом та 4 – у межах другої і третьої колон ЄС.

Дані агентства мають певні формальні характеристики: вони створені шляхом прийняття відповідних постанов з метою виконання чітко визначених завдань; всі вони є юридичними особами, що мають певний ступінь організаційної та фінансової автономії. Однак, відмінності між ними – щодо внутрішньої структури, відносин з інститутами ЄС, повноважень та відповідальності – є набагато суттєвішими. Відмінності між агентствами обумовлені, перш за все, тим, що вони створювалися відповідно до певних вимог, які висувалися до них у кожен конкретний відрізок часу. Іншими словами, не існує єдиної моделі європейського агентства.

В Білій книзі Комісія дійшла висновку, що лише використання регуляторних агентств дає можливість кардинально покращити процес втілення у життя нормативно-правових актів і політики ЄС. Тому в цьому документі були визначені умови створення регуляторних агентств на рівні ЄС: «Відповідно до установчих договорів певні повноваження можуть бути надані безпосередньо агентствам. Це має бути зроблено з урахуванням балансу влади між інститутами ЄС і у такий спосіб, щоб виключити втручання агентств в їх ролі та повноваження». На думку Комісії, для цього мають бути створені такі умови:

– агентствам можуть надаватися повноваження приймати окремі рішення в специфічних сферах, але вони не можуть приймати загальні регуляторні заходи. Зокрема, їм можуть бути надані повноваження приймати рішення у сферах, в яких переважає суспільний інтерес, а завдання, що мають виконуватись, вимагають спеціальної технічної експертизи (наприклад, безпека польотів);

– на агентства не можуть бути покладені зобов'язання, щодо яких Договором Комісії надано пряме право приймати рішення (наприклад, у сфері конкурентної політики);

– агентствам не можуть бути надані повноваження приймати рішення у сферах, в яких вони мають виконувати функцію третейського судді між конфліктуєчими суспільними інтересами, або здійснювати комплексну економічну експертизу;

– агентства мають підлягати ефективній системі нагляду і контролю.

Концепція *Європейського регуляторного агентства* передбачає активне залучення агентств до здійснення виконавчих функцій шляхом прийняття відповідних правових інструментів, необхідних для регуляторних дій у певному секторі.

З метою дотримання вищезазначених умов Комісія в своєму посланні (грудень 2002 р.) встановила умови і межі діяльності регуляторних агентств, які були визначені як організації, що активно залучені до здійснення виконавчих функцій шляхом встановлення в законодавчому порядку певних інструментів з метою регулювання окремих секторів. Більшість з них має зробити таке регулювання більш послідовним, несуперечливим та ефективним за допомогою об'єднання і організації на рівні Співтовариства дій, які первісно є питаннями держав-членів.

У посланні регуляторні агентства були розділені на ті, що приймають рішення, і на виконавчі. Перші отримали повноваження приймати окремі рішення, що є обов'язковими для третіх сторін, другі – виконавчі – зробили відповідальними за виконання різноманітних управлінських завдань з метою надання допомоги Комісії у виконанні її функцій, але без будь-яких повноважень приймати рішення. Виконавчі агентства діють у сферах з високим рівнем технічної спеціалізації, агентства, що приймають рішення – у сферах, в яких переважає суспільний інтерес.

Правління агентств відповідає за визначення їх загальних керівних принципів (робоча програма, регламент, бюджет, призначення директора і членів структурних підрозділів). Структура і склад агентства мають відображати його місце в системі виконавчих структур Співтовариства, беручи також до уваги думки виконавчих органів влади держав-членів і, за певних умов, погляди зацікавлених сторін.

У посланні також зазначається, що з метою забезпечення відповідності діяльності агентств виконавчій функції Співтовариства, має бути розроблене спеціальне положення, яке б регулювало особливі відносини між агентствами і Комісією. Таке положення має гарантувати здійснення Комісією ролі охоронця права ЄС та її загальної відповідальності за виконання бюджету Співтовариства.

На думку Комісії, агентства мають підлягати адміністративному нагляду з боку Європейського Омбудсмена, а політичному контролю – з боку Європейського Парламенту та Ради (заслуховування директора, надання відповідних звітів). Слідчі повноваження Управління з питань

запобігання зловживанням (OLAF) мають поширюватись на агентства без будь-яких обмежень. Фінансовий контроль мають здійснювати Європейський суд аудиторів та Європейський Парламент. Будь-який обов'язковий нормативний акт, прийнятий агентством, має підлягати юридичному контролю, передбаченому для держав-членів, інститутів ЄС та третіх сторін, зацікавлених у його скасуванні.

Комісія має гарантувати єдність та цілісність виконавчої функції на європейському рівні.

Для виконання окремих, чітко визначених завдань регуляторні агентства можуть бути забезпечені відповідною законодавчою базою, що надасть їм можливість брати участь у здійсненні виконавчих функцій.

Для виконання своїх повноважень агентства повинні мати певний ступінь організаційної та функціональної автономії, а також нести відповідальність за свої дії. Їх діяльність має бути прозорою.

Роль та діяльність виконавчих агентств мають бути органічною частиною інституційної системи Співтовариства. З метою забезпечення загальної відповідальності Європейської Комісії, автономність агентств має бути сумісною з єдністю та цілісністю виконавчої функції.

10. Конвергенція національних політик: відкритий метод координації

Однією з найпомітніших рис ЄС є його здатність гнучко реагувати на виклики та потреби, що постійно виникають у процесі європейської інтеграції. Коли Європейський Союз знаходиться на етапі «активної» інтеграції, виникає потреба в гармонізації законодавства або нових формах зближення між державами-членами у межах так званої «пасивної» інтеграції, основною метою якої є ліквідація внутрішніх бар'єрів у Співтоваристві.

Відкритий метод координації є новою формою колективної діяльності держав-членів, що здійснюється з метою забезпечення сумісності та стимулювання зближення (конвергенції) певних сфер та напрямів їх національних політик. Відкритий метод координації посідає проміжну позицію між методом Співтовариства (перша колона) та міжурядовим співробітництвом (друга і третя колони) і застосовується в сферах, які знаходяться в компетенції держав-членів: зайнятість, соціальний захист, соціальне залучення, освіта, молодь, професійна підготовка. Однак сучасний досвід показує, що інструментарій цього методу може бути ефективним для подальшого розвитку інтеграційних процесів.

Відкритий метод координації та традиційний метод Співтовариства не є конкурентами, а координація не є загрозою повноваженням Союзу або Комісії. Ці методи переслідують різні цілі, які вони досягають за допомогою різних засобів, але кожен з цих методів сприяє досягненню цілей Європейського Союзу, встановлених Договором.

У доповіді робочої групи Комісії «Залучення експертів у процес

конвергенції національних політик» (червень 2001 р.) було дано визначення відкритого методу координації, а також у цілому позитивний – хоча й обережний – огляд різних випадків застосування його державами-членами як засобу досягнення конвергенції між певними національними напрямками політики.

В Білій книзі визначені умови застосування відкритого методу координації, а саме:

– застосування відкритого методу координації не повинно перешкоджати досягненню спільних цілей Співтовариства або послаблювати політичну відповідальність інститутів;

– відкритий метод координації не слід застосовувати у випадках, коли є можливість прийняття відповідних нормативно-правових актів Співтовариства;

– відкритий метод координації має забезпечити загальну відповідальність відповідно до таких вимог:

· використання для досягнення визначених Договором цілей;

· створення механізмів регулярного звітування перед Європейським парламентом;

· тісного залучення Комісії та виконання нею координуючої ролі;

· отримані дані та інформація мають широко поширюватись і забезпечувати основу для визначення того, що є необхідним для подолання окремих проблем (нормативно-правовий акт чи програмна дія).

Відкритий метод координації є гнучким інструментом забезпечення нового механізму співробітництва між державами-членами. Від надає засоби для поширення кращого досвіду та більшого зближення національних політик держав-членів в ім'я досягнення головних цілей ЄС.

Відкритий метод координації називається «відкритим» тому, що він

– дає можливість адаптувати норми ЄС до національного рівня;

– передбачає оцінювання та адаптацію кращого досвіду в його національному контексті;

– чітко розрізняє рекомендовані *індикатори*, прийняті на рівні ЄС, та конкретні *цілі*, які мають бути встановлені кожною державою-членом для кожного індикатора;

– вимагає брати до уваги умови держав-членів під час моніторингу та оцінювання;

– дає можливість представникам громадянського суспільства брати участь в його розробці на всіх етапах.

Відкритий метод координації, а також супутні з ним засоби (наприклад, бенчмаркінг), може бути дуже корисним як інструмент вирівнювання країн-кандидатів у деяких сферах. Він може доповнювати (але не замінювати) зусилля з адаптації законодавства країн-кандидатів до *acquis communautaire*. Залучення цих країн, як спостерігачів, до деяких аспектів процесу взаємного набуття навичок у сферах, де

застосовується відкритий метод координації, дозволить ЄС спостерігати як країни-кандидати діють, а їм самим надасть можливість продовжувати розбудову європейського виміру у цих сферах.

11. Застосування права Співтовариства

Для того щоб упевнитись у тому, що політика Співтовариства ефективно втілюється у життя і має бажаний ефект, а отже, й відповідну підтримку громадян, інститути ЄС повинні не тільки намагатись підвищувати якість законодавства, але й також забезпечувати його дійовий моніторинг. У цьому сенсі, обговорення положень Білої книги з європейського врядування торкалося також питань якості законодавства Співтовариства та покращення його моніторингу.

Ці два питання є взаємопов'язаними. Якість законопроектів, яка стала предметом відповідного послання Комісії, є життєво важливою, оскільки впливає як на спроможність держав-членів імплементувати право ЄС, так і на ефективність законодавства Співтовариства та його моніторингу інститутами ЄС. Потенційним труднощам із застосуванням моніторингу законодавства Співтовариства слід приділяти більше уваги ще на етапі розробки законодавчих пропозицій, зокрема шляхом ретельнішого обмірковування вибору відповідного нормативно-правового акту (постанова або директива) та завчасного оцінювання передбачуваних проблем з інкорпорацією у національне законодавство та можливими судовими позовами.

В процесі роботи над Білою книгою Комісія підготувала звіт щодо застосування права ЄС за останні 30 років, особливо ст. 226 Договору про ЄС, положення якої забезпечують Комісію – охоронця установчих договорів – засобами моніторингу та допомагають боротися з порушеннями законодавства Співтовариства. Висновки до цього звіту набули форми серії рекомендацій Комісії та органам влади держав-членів щодо того як підвищити ефективність роботи цих двох гравців з метою посилення її відповідності законодавству ЄС.

У Білій книзі визначені ряд завдань в цій сфері.

1) Європейська Комісія мала:

– запропонувати, спираючись на досвід держав-кандидатів, спеціальні твіннінгові програми для урядовців держав-членів з метою обміну позитивним досвідом застосування права ЄС у межах окремих секторів та сприяння обізнаності національних судових органів та правників з питань права Європейського Союзу;

– розробити критерії визначення пріоритетів розслідувань можливих порушень права ЄС;

– систематизувати чинні адміністративні правила щодо поведження зі скаргами.

2) держави-члени мали:

– підвищити якість транспонування та імплементації права ЄС;

– зробити внесок у підвищення рівня знань щодо права ЄС та заохочувати національні судові органи відігравати більш активну роль у моніторингу застосування законодавства Співтовариства;

– посилити спроможність за допомогою створення мереж омбудсменів або посередників.

У грудні 2002 р. в Посланні «Покращення моніторингу застосування права Співтовариства» Комісія розробила ряд заходів, у тому числі й з урахуванням завдань, поставлених в Білій книзі.

По-перше, в посланні наголошувалося на відмінності між превентивними заходами, що здійснюються на практиці, і взаємовигідним співробітництвом Комісії та держав-членів з метою запобігання порушенням; по-друге, визначалися умови ефективного управління діями, спрямованими проти порушень; по-третє, в посланні були зведені воедино всі заходи, напрацьовані на практиці. Зокрема:

– посилення співробітництва між Комісією і державами-членами під час розслідування випадків порушень;

– сприяння належному транспонуванню директив та моніторинг цього процесу;

– підвищення прозорості права ЄС та рівня обізнаності з ним;

– посилення взаємодії до закінчення кінцевого терміну транспонування;

– забезпечення більшого обсягу інформації щодо права ЄС;

– ефективне використання наявних інструментів відповідно до тяжкості порушень;

– посилення уваги до скарг у процесі моніторингу застосування права ЄС;

– тісніше співробітництво між державами-членами та Комісією;

– покращення правозастосування права ЄС;

– прискорення процесу узгодження імплементаційного законодавства;

– запобігання рецидивам порушень.

На думку Комісії, ці заходи мали вирішальне значення. Належне застосування законодавства та його дотримання є суттєвим фактором для формування клімату довіри між державами-членами, які мають бути упевнені, що закон набуває чинності справедливо і належним чином. Наголошувалося, що значення даного питання ще більше зросте після останніх розширень ЄС в 2004 та 2007 рр., оскільки потрібно буде контролювати 27 різних імплементаційних процедур тієї ж самої директиви. На це знадобиться більше і союзних, і національних ресурсів. Простого прийняття закону проти порушень не достатньо, потрібні зміни в культурі правозастосування, а також ширше застосування запобіжних заходів. Проте, співробітництво не звільняє Комісію, як охоронця установчих договорів, від обов'язку нагадувати державам-членам щодо їх зобов'язань та від постійного пошуку кращих законодавчих інструментів.

У річному звіті з покращення законотворчого процесу в 2003 р. була

дана критична оцінка заходам Комісії, які вона розпочала на виконання положень Білої книги та грудневого повідомлення. Зокрема йшлося про те, що:

– Комісія регулярно включає у проекти директив положення, яке вимагає від держав-членів забезпечувати Комісію структурованою і детальною інформацією щодо транспонування права ЄС в національне право;

– відкрито нову веб-сторінку «Календарний план транспонування директив», яка дозволяє державам-членам та громадянам постійно отримувати інформацію щодо кінцевих термінів транспонування директив ЄС;

– запроваджені нові електронні стандартні форми для реєстрації національних заходів з імплементації права ЄС. Інтерфейс форм інтегровано в базу даних Комісії *ASMODOEE II*, що дозволяє національним органам управління безпосередньо звертатись до неконфіденційної частини внутрішнього масиву даних Комісії.

12. Багаторівневе врядування

Останніми десятиліттями одночасно з поглибленням європейської інтеграції в ЄС відбувається процес передачі влади й повноважень, а також зміцнення регіональної та місцевої демократії як в державах-членах, так і в державах-кандидатах. Крім того, багато країн лібералізували систему надання послуг та створили спеціальні агентства для забезпечення послугами або сприяння імплементації політики. В основі цієї тенденції лежить комплексність та складність вимог, що надходять з громадського сектора.

Багаторівневе врядування – це процес неієрархічного мережевого управління, який характеризується широким залученням урядів держав-членів, регіональних та місцевих органів влади, експертів та інших неурядових гравців до процесів прийняття рішень та вироблення політики. Багаторівневе врядування є характерною рисою сучасного процесу вироблення політики як на національному, так і міжнародному рівнях.

Зростаюче значення багаторівневого врядування та регіонального й місцевого рівня управління зовсім не означає занепад загальнонаціонального рівня на якому все ще залишаються важливі повноваження держав-членів у сферах перерозподілу певних благ (держава загального добробуту), а також макроекономічної та фіскальної політик.

Частиною процесу підготовки Білої книги з європейського врядування стала доповідь робочої групи Комісії «Децентралізація: шляхи залучення національних, регіональних та місцевих гравців» (червень 2001 р.), в якій були представлені рекомендації щодо пошуку найкращих шляхів досягнення географічної децентралізації європейського врядування з метою залучення національних, регіональних та місцевих гравців (у тому

числі й неурядових) до процесу розробки та застосування європейських стандартів та політик.

У доповіді децентралізація розглядалася не лише як процес делегування певних владних повноважень, але й також як процес покращення координації. В контексті європейського врядування децентралізація є:

- більш відкритим та представницьким шляхом формування та імплементації напрямів політики ЄС;
- засобом посилення відповідальності регіональних та місцевих властей за втілення у життя законодавства ЄС та інструментом контролю за його виконанням;
- інструментом забезпечення більшої гнучкості та диференціації процесу імплементації політики, можливо у формі договорів.

Отже, *децентралізація* – це процес широкого перерозподілу ролей та відповідальності з метою створення сприятливих умов для участі нових гравців (органи місцевого самоврядування, недержавні організації) в процесі вироблення, здійснення та застосування законодавства і політик ЄС.

Спеціально наголошувалося на тому, що доповідь не торкається проблеми розмежування компетенцій між ЄС та державами-членами, а стосується лише питань децентралізації, реорганізації ролей та відповідальності у межах існуючого розподілу компетенцій в ЄС. Таким чином, пропонується в доповіді децентралізація не означає ренаціоналізацію і не має на меті ослаблення або навіть відмову від цілей або зобов'язань політики ЄС.

Потенційними *вигодами і перевагами* децентралізації є те, що вона:

- здатна підвищити ефективність політики ЄС, що сприятиме кращому досягненню цілей Співтовариства;
- завдяки залученню зацікавлених гравців, сприяє зростанню відчуття причетності, підвищенню легітимності та рівня сприйняття політики ЄС, що дозволяє зменшити дефіцит демократії;
- надає можливості для більш гнучкого і нестандартного формування та імплементації політики ЄС, оскільки децентралізовані структури матимуть змогу оптимізувати результат відповідно до місцевих умов;
- задовольняє вимоги щодо участі регіональних та місцевих органів влади, які на національному рівні мають децентралізовані компетенції;
- дозволяє Комісії краще зосередитись на здійсненні основних повноважень, сконцентрувавши зусилля в умовах обмежених ресурсів.

До потенційних *втрат та ризиків*, пов'язаних з децентралізацією, відносять:

- зростання витрат через те, що децентралізація не веде до необхідності до зниження потреби в ресурсах на центральному рівні;
- брак або слабкість адміністративної і/або фінансової спроможності на регіональному та місцевому рівнях;

- зростання рівня шахрайства або виникнення безладу;
- зниження рівня обізнаності щодо загальноєвропейських справ, через зростання ролі й відповідальності національних, регіональних та місцевих органів влади і структур;
- зниження залучення зацікавлених учасників через створення більш децентралізованої системи.

Останніми роками в ЄС спостерігається тенденція руху у бік децентралізації, який відбувається завдяки таким факторам:

1) У ряді держав-членів (Велика Британія, Бельгія, Іспанія, Італія, Польща, Румунія) відбуваються внутрішні процеси децентралізації, які породжують вимоги більшої ролі регіональних та місцевих властей або територіальних громад у процесі формування та імплементації політики ЄС. Отже, тенденція до децентралізації є «духом часу» й існує не тільки на рівні ЄС, а й на національному рівні.

2) Зростання загального рівня політичної культури і політичної поінформованості населення, зокрема, веде до зростання вимоги ефективності і результативності державної політики. Увага глобальних мас-медіа до цих питань значно посилює цю тенденцію.

3) Процеси дерегуляції, лібералізації та приватизації, а також зростання складності сучасного суспільства, змушують виробників рішень в ЄС гнучко реагувати на виклики нової ситуації шляхом залучення недержавних гравців до процесу вироблення політики та надання їм певної свободи дій у межах цього процесу.

4) Поглиблення європейської інтеграції в певних сферах ЄС приводить до зростання рівня довіри серед урядових структур різних рівнів, залучених до цього процесу, що дозволяє посилювати децентралізацію у межах напрямків політики, які мають високий рівень інтеграції.

5) Збільшення дисбалансу між обмеженими ресурсами ЄС (зокрема Європейської Комісії) та зростаючим рівнем відповідальності призводить до «децентралізації за умовчанням», яка може ще більше посилитись процесом розширення ЄС.

Ще одна доповідь робочої групи Комісії «Багаторівневе врядування: об'єднання у мережі різноманітних регіональних та місцевих рівнів» (травень 2001 р.), відправним пунктом якої було розуміння європейського врядування як багаторівневого концепту, містила рекомендації щодо об'єднання у мережу різних територіальних рівнів у межах Європейського Союзу.

На основі висновків і рекомендацій цих двох доповідей, у Білій книзі з європейського врядування було зроблено висновок, що кращому розумінню регіонального та місцевого вимірів європейського врядування сприятиме застосування двох особливих підходів:

1) організація постійного та систематичного діалогу з асоціаціями регіонів та міст ЄС з метою досягнення більшого залучення третього і

четвертого рівнів європейського врядування в політичне життя ЄС, з особливим наголосом на участь у процесі формування європейських стандартів і політик;

2) апробація застосування цільових тристоронніх угод та контрактів як засобів досягнення більшого залучення цих рівнів європейського врядування у процес імплементації законодавства та політик ЄС.

Постійний діалог з асоціаціями регіонів та міст. У Білій книзі передбачено, що Комісія мала з 2002 р. налагодити більш систематичний діалог з європейськими та національними асоціаціями регіональних та місцевих органів влади ще на початковому етапі вироблення політики. В листопаді 2003 р., після широкомасштабних консультацій Генерального директорату з регіональної політики з різними цільовими групами на основі робочого документу Комісії, було опубліковано Повідомлення Комісії щодо «постійного і систематичного діалогу з асоціаціями місцевих органів влади з питань вироблення політики».

Історично існує відмінність між Комісією та регіональними та місцевими рівнями врядування у розумінні цілей, що мають бути досягнуті за допомогою зростання участі регіональних та місцевих одиниць в європейській політиці. У відповідь на зростаючу стурбованість щодо ефективності та легітимності законодавства ЄС, Комісія прагне досягти як покращення законотворчого процесу, так і належної імплементації європейського законодавства. Крім того, зі збільшенням повноважень ЄС, зростає потреба Комісії у децентралізації деяких завдань Союзу. Актуальність цього ще більше зростала у контексті розширення. З іншого боку, регіональні та місцеві власті, зокрема регіони із законодавчими повноваженнями, шукають нові можливості більшої та безпосереднішої участі, а також збільшення впливу на європейські справи в цілому з метою зміцнення власних повноважень та ідентичності.

Отже, Комісія є традиційно важливим союзником європейських регіонів та місцевих властей, оскільки саме цей альянс сприяє досягненню її цілей. Однак, кожного разу, коли вимоги регіональних та місцевих властей сприймаються Комісією або деякими її службами як такі, що мають подальші політичні наслідки, вони ризикують наштовхнутися на негативну реакцію держав-членів, які завжди дуже обережно ставляться до вимог регіонів щодо більшої участі в справах ЄС.

Цільові угоди і контракти. Постійний діалог передбачає залучення територіальних одиниць на якомога ранньому етапі процесу вироблення політики з метою врахування в законопроектах індивідуальних місцевих особливостей. Для сприяння децентралізації вироблення політики та пристосування її імплементації до територіальних особливостей, у Білій книзі також була висунута ідея укладення тристоронніх цільових контрактів між Комісією, державою-членом та регіональними або місцевими органами влади для імплементації

законодавства Співтовариства. Рушійною силою цієї пропозиції були сподівання, що завдяки більшій гнучкості тристоронні угоди та контракти підвищать ефективність та посилять легітимність за допомогою більшої участі регіональних та місцевих властей у процесі імплементації політики ЄС, яка має сильний територіальний вплив.

Біла книга містила ряд положень, що передбачають проведення низки заходів. Зокрема:

1) Комісія мала розпочати з 2002 р. пілотну програму цільових контрактів у межах однієї або декількох сфер, як більш гнучкого засобу забезпечення імплементації політик ЄС.

2) Комітет регіонів мав:

– відігравати більш активну роль у процесі вироблення політики, наприклад, шляхом підготовки відповідних пояснювальних записок перед поданням Комісією пропозицій;

– організувати обмін кращим досвідом залучення місцевих та регіональних органів влади до участі в підготовчому етапі процесу прийняття рішень в ЄС на національному рівні;

– дослідити місцевий та регіональний вплив певних директив та доповісти Комісії щодо можливостей застосування більш гнучких засобів.

3) Держави-члени мали:

– дослідити шляхи покращення залучення місцевих та регіональних гравців до процесу вироблення політики ЄС;

– сприяти використанню контрактних угод зі своїми регіонами та територіальними громадами.

Крім того, в листопаді 2002 р. Рада, діючи відповідно до пропозиції Європейської Комісії, прийняла постанову, згідно з якою був створений Фонд солідарності ЄС. В цьому документі законодавці Співтовариства вперше встановили, що було б «бажаним для держави-бенефіціанта, відповідно до його специфічного конституційного, інституційного, правового або фінансового контексту, залучати регіональні та місцеві влади до розробки і виконання імплементаційних заходів».

У грудні 2002 р. Комісія в Посланні «Структура цільових тристоронніх контрактів та угод між Співтовариством, державами-членами та регіональними і місцевими владами» роз'яснила базові ідеї та поняття угоди і контракту, визначила практичні заходи з імплементації та запропонувала формулу законодавчого схвалення з метою практичної імплементації тристоронніх контрактів. Комісія також запропонувала укладати тристоронні цільові контракти з метою прямого застосування нормативно-правових актів ЄС, що мають обов'язковий характер (постанови, директиви або рішення). Тристоронні цільові угоди було рекомендовано ухвалювати поза межами обов'язкового законодавства ЄС.

Цільовий тристоронній контракт – документ, що укладається

між Європейським Співтовариством в особі Європейської Комісії, державою-членом та місцевими органами влади з метою прямого застосування обов'язкового вторинного законодавства ЄС (постанови, директиви, рішення).

Цільова тристороння угода – договір, що укладається між Європейською Комісією, державою-членом та регіональними та місцевими органами влади поза межами обов'язкового вторинного законодавства ЄС.

Застосування цільових тристоронніх контрактів та угод виправдано, якщо вони пропонують *додаткові переваги* порівняно з іншими інструментами досягнення спільних цілей. Ці переваги можуть полягати або у *спрощенні* певних процедур унаслідок укладення контракту (наприклад, коли завдяки контракту зменшується кількість обов'язкових детальних горизонтальних заходів з імплементації) або у *політичних вигодах і підвищенні ефективності*, отриманих в результаті *тіснішого залучення та ширшої участі* територіальних властей і громад у напрямках політики, вплив яких варіюється відповідно до, скажімо, географічних, кліматичних або демографічних умов, і реалізації яких, таким чином, допоможе знання місцевих умов. Очікується, що у деяких випадках таке спрощення і розширення участі регіональних та місцевих властей може також привести до *прискорення* виконання поставлених завдань та покращення адміністративної діяльності в цілому.

Тристоронні контракти і угоди обов'язково мають відповідати загальній вимозі щодо сумісності з установчими договорами. Ні за яких умов вони не повинні створювати або підтримувати перешкоди у сфері внутрішньої торгівлі Співтовариства. Тристоронні контракти і угоди також не повинні конфліктувати з конституційними системами держав-членів.

На основі вищезазначених цілей можна визначити низку загальних характеристик тристоронніх контрактів та угод, що стосуються їх меж, зацікавлених гравців та відповідних заходів щодо участі та інформації в процесі імплементації. Сфери, в яких під час досягнення цілей Співтовариства слід обов'язково враховувати значні відмінності в територіальному впливі (середовище), а також наявність досвіду управління політикою або проектами на рівні території (регіональна політика), мають бути першочерговими напрямками укладення контракту або угоди. Оскільки метою є набуття досвіду та заохочення залучення, чітка ідентифікація місцевих зацікавлених гравців має розглядатися як необхідна умова успіху. Ця ідентифікація вимагає залучення держав-членів, але за умови, що контракт або угода відповідає чинному законодавству в кожній з них.

Поняття контракту або угоди передбачає, що інтереси зацікавлених учасників зосереджені навколо попередньо і чітко визначених цілей. Ці цілі мають бути максимально вимірюваними кількісно або якісно. Типовий тристоронній контракт містить мінімум цілей, які мають бути

визначені в базовому нормативно-правовому акті (постанова, директива, рішення). Що стосується мінімуму базових цілей тристоронньої угоди, то вони мають бути виведені з відповідних підготовчих документів (наприклад, рекомендація або Біла книга).

Нарешті, має бути забезпечений належний обсяг інформації щодо змісту, імплементації та результатів контрактів або угод. Це є найпершим і найголовнішим завданням зацікавлених регіональних та місцевих властей, які мають консультувати та залучати якомога більше організацій, що репрезентують місцеві та регіональні інтереси. Комісія є відповідальною за надання Європейському Парламенту, Раді та Комітету регіонів результатів оцінювання і заключного звіту.

Пропозиції щодо імплементації тристоронніх контрактів Комісія презентувала 10 квітня 2003 р. на пленарному засіданні Асамблеї європейських регіонів. Регіони закликалися до безпосереднього спілкування з Комісією. Особливо наголошувалося на тому, що не існує умов, які б Комісія не змогла задовольнити заради старту проекту з укладання тристоронніх контрактів. Однак, упродовж двох наступних років була підписана лише одна угода. Основними причинами такого прохолодного ставлення регіонів були, по-перше, брак фінансової підтримки і, по-друге, неможливість укладення саме двосторонніх контрактів.

У жовтні 2003 р. Європейська Комісія надала фінансову підтримку трьом *пілотним проектним ініціативам* щодо укладення тристоронніх угод в Бірмінгемі (Велика Британія), Ліллі (Франція) та Пескарі (Італія). Всі три пілотні проекти стосувались питань охорони навколишнього середовища (міський транспорт, якість повітря, управління міськими зеленими зонами) і передбачали внесок ЄС, національних, регіональних або місцевих властей. Генеральний директорат з питань навколишнього середовища відповідав за визначення ролі та внеску Комісії в процесі імплементації цих пілотних проектів.

Метою пілотних проектів була перевірка здійсненності та придатності тристоронніх угод. За результатами цих проектів Комісія розгляне можливість започаткування практики укладення тристоронніх цільових контрактів з державами-членами, регіональними та місцевими владами та власне Комісією для того, щоб забезпечити пряме обов'язкове застосування вторинного законодавства.

Об'єднання найбільших європейських міст *Eurocities* також запропонувало серію пілотних тристоронніх угод у межах *Шостої європейської програми дій у сфері навколишнього середовища*, зокрема у сферах сталого розвитку громадського транспорту та створення інтегрованих систем управління міським навколишнім середовищем.

Пізніше, регіоном Ломбардія (Італія) був запропонований четвертий пілотний проект у сфері сталого міського планування та транспортної

політики, який був підписаний 5 жовтня 2004 р. в Мілані між Комісією, урядом Італії та владою регіону Ломбардія. На даний час цей єдиний підписаний проект.

У липні 2005 р. регіонами був завершений підготовчий етап, а держави були готові до участі у пілотних проектах. Питання фінансової підтримки даної ініціативи обговорюється Комісією з її відповідними службами. У разі негативного результату цього обговорення, процес реалізації угоди може буде повністю паралізовано.

Однак, Рада ЄС не надала чіткої підтримки продовженню цієї ініціативи. Під час свого головування в ЄС Нідерланди організували неформальну європейську мережу з питань врядування, у межах якої держави-члени могли обмінюватися інформацією та досвідом. Серед тем, що обговорювалися, був аналіз нових інструментів щодо тристоронніх контрактів. Технічні деталі тристоронніх угод обговорювалися також на саміті в Лондоні під час головування Великої Британії.

Таким чином, визнання Комісією важливості регіонів та місцевих адміністративних утворень в процесі європейської інтеграції та її офіційно підтверджене бажання залучити ці зацікавлені сторони на ранніх етапах процесу вироблення політики є важливим і помітним кроком на шляху розбудови врядування на регіональному та місцевому рівнях. Пошук Комісією шляхів якомога раднішого залучення регіонів та надання більшої гнучкості процесу імплементації європейського законодавства з урахуванням територіальних особливостей в сферах його застосування, породжує серед певних рівнів врядування держав-членів певні надії та небезпідставні очікування.

З іншого боку, тристоронні угоди все ще залишаються абстракцією. Остаточна реалізація ідеї тристоронніх контрактів є доволі слабкою, а її ефективність залишається низькою. На даний час, ряд регіонів, які мають виконавчі повноваження у сферах, обраних для таких контрактів, демонструють певний скептицизм. Вони розглядають тристоронні контракти як спробу держави вторгнутися в ті сфери, де вона не має повноважень. Інноваційна пропозиція спеціальної групи Комісії щодо двосторонніх контрактів дуже швидко була відкинута заради переходу до тристоронніх угод, відмови від зобов'язуючої природи контрактів та прямих стосунків Комісії з регіональним та місцевим рівнями. Крім того, потребує додаткового роз'яснення спосіб функціонування цих угод та контрактів.

ОСНОВНІ ІНТЕРНЕТ-РЕСУРСИ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Портал Європейського Союзу: http://europa.eu/index_en.htm

Портал містить всю необхідну інформацію про ЄС, зокрема, його інститути (*Institutions*), діяльність (*Activities*), нормативну і законодавчу базу (*Documents*), а також новини (*All the news ...*) та довідкові матеріали (*Services*).

Договори ЄС: <http://www.eurotreaties.com/eurotexts.html>

На сторінці розміщені повні тексти установчих та інших важливих договорів Співтовариства (часто із заключними актами, деклараціями і протоколами, свого часу доданих до конкретного договору). Однак найбільш повну інформацію щодо Договорів можна знайти за адресою на порталі ЄС <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>, де договори згруповані за категоріями: 1) установчі; 2) про вступ; 3) інші та протоколи. Сторінка також надає користувачам можливість безкоштовно замовити на свою електронну поштову адресу електронну версію деяких договорів та документи, які знаходяться у спеціальних електронних архівах (позначка формату – *tiff*) і не доступні одразу.

Діяльність ЄС: <http://www.euractiv.com/en/>

EurActiv.com є незалежним медіа-порталом, зміст якого повністю присвячено європейським справам: політиці, економіці, праву та іншим питанням Європейського Союзу. Портал містить інформацію, дані, статті, аналітику, коментарі, промови, інтерв'ю та посилання щодо всіх напрямів політики ЄС та важливих європейських проблем (*Policy sections* та *Mini sections*). Інформація щоденно оновлюється. Портал цікавий тим, що висвітлює позиції та погляди зацікавлених гравців, які намагаються вплинути на процес вироблення політики в ЄС на стадії, що передують внесенню Комісією законодавчої пропозиції на розгляд Ради та Європейського Парламенту.

Євростат: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

На сторінці статистичної служби Співтовариства можна знайти багато як свіжих (*Latest News Releases*), так і архівних статистичних даних за відповідною тематикою (*Themes*). До послуг користувачів пропонується Статистичний щорічник ЄС (*Special topics – Eurostat Yearbook*), спеціальні статистичні добірки (*Statistics in Focus/Data in Focus*) та щотижневі дані (*Statistics on the week*). Спеціалісти та науковці можуть також познайомитись з методологією статистичних досліджень (*Methodology*) та публікаціями Євростату (*Publications*).

Євробарометр: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

Дана сторінка створена сектором аналізу громадської думки Європейської Комісії, яка з 1973 р. здійснює моніторинг стану громадської думки в державах-членах, допомагаючи, тим самим, інститутам ЄС у прийнятті рішень, виробленні політики та оцінці власної діяльності. На

сторінці можна ознайомитись з результатами нових досліджень Євробарометра (*Latest Updates*); знайти результати потрібних досліджень (*Eurobarometer Interactive Search System*); скористатися архівом досліджень (*Archives*); потрапити на сторінки соціологічних служб європейських та інших країн (*Links*); підписатися на електронну розсилку інформаційних релізів (*Register to the Eurobarometer mailing list*).

ОСНОВНІ ІНСТИТУТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Європейський Парламент:

http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm

На сторінці Європейського Парламенту міститься вся інформація, необхідна як для початкового знайомства з роботою цього інституту ЄС, так і поглибленого вивчення його ролі, функцій, структури, керівних органів, складу депутатського корпусу та політичних груп (*Parliament*). Сторінка також дає можливість ознайомитися з матеріалами, які стосуються діяльності Парламенту, зокрема, порядку денного його пленарних засідань (*Activities*), у тому числі резолюцій, доповідей, виступів тощо (*Activities – Calendar of meetings*).

Європейська Комісія: http://ec.europa.eu/index_en.htm

На сторінці Європейської Комісії корисними можуть бути система швидкого пошуку потрібних матеріалів (*Information Sources/Quick Search*), стрічка оперативних інформаційних повідомлень з Європейської Комісії та інших інституцій (*Quick links/Press room*), вихід на персональні сторінки Голови Комісії (*The President*), членів Комісії (*The Commissioners*), Генеральних директоратів та служб (*Directorates General and Services*), а також вихід на сторінку Європейської політики сусідства (*International affaires – European Neighborhood Policy*).

Рада Європейського Союзу: <http://www.consilium.europa.eu>

На цій сторінці можна ознайомитися з останніми новинами Ради ЄС (*Press – Latest News*), базовою інформацією щодо складу, функцій та процедур цього інституту ЄС (*Council та Policies* або баннер *Finding key information on the Council's Website*), документами засідань (*Documents*) та публікаціями Ради ЄС (баннер *Free Council publications*), а також потрапити на сторінку Генерального секретаря Ради ЄС, Верховного представника з питань зовнішньої політики та політики безпеки (*Javier Solana*). На сторінці також міститься інформація щодо Європейської політики безпеки та оборони (*ESDP*), боротьби ЄС з тероризмом (*Fight against terrorism*), співробітництва у сфері розвитку та торгівлі (*Trade and Development*).

Суд Європейських Співтовариств:

<http://www.curia.europa.eu/en/index.htm>

Сторінка дозволяє знайти інформацію щодо діяльності та структури Суду Європейських співтовариств, а також підпорядкованих йому судових органів – Суду першої інстанції та Суду у справах державної служби ЄС (*The Institutions*) та їх правовою базою (*Texts governing*

procedure), знайти потрібну судову справу (*Case-law*) або потрапити на портал законодавства ЄС (*European Union law in Europe*), познайомитися з останніми новинами Суду (*News*), а також вийти на портал ЄС, сторінки європейських інститутів та інші корисні лінки (*The European Union*).

Європейський Суд Аудиторів:

http://www.eca.europa.eu/index_en.htm

На сторінці Європейського Суду аудиторів є вся необхідна інформація щодо його структури, процедур, бюджету та діяльності (*European Court of Auditors*), аудиторських звітів Суду (*Audit reports and opinions*), стандартів та методології аудиту (*Auditing Standards and Methodology*), співробітництва з вищими аудиторськими установами держав-членів (*Cooperation with the Supreme Audit Institutions*), а також бюджету ЄС (*Interinstitutional legal framework*).

КОНСУЛЬТАТИВНІ ОРГАНИ

Комітет регіонів: <http://www.cor.europa.eu/en/index.htm>

Інформація на цій сторінці згрупована у чотири великі блоки, відвідуючи які користувач матиме можливість ознайомитися зі структурою, роллю та функціями Комітету (*Presentation*), напрямками його діяльності (*Activities/Events*), відповідними документами та публікаціями (*Documents and Publications*) і, нарешті, з останніми новинами, у формі прес-релізів та інформаційних листків (*Press*).

Соціально-економічний комітет:

http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp

На сторінці Соціально-економічного комітету міститься значний обсяг інформації щодо організаційної структури та складу Комітету (*Organization*) напрямів та пріоритетів його діяльності (*Activities*), трьох груп населення (роботодавці, наймані робітники, організоване громадянське суспільство), які в ньому представлені (*Groups*), а також документів (*Documents*) і корисних лінків (*Links*).

МІЖІНСТИТУЦІЙНІ ОРГАНИ

Управління офіційних публікацій:

http://publications.europa.eu/index_en.htm

На сторінці можна знайти значний обсяг інформації щодо діяльності Управління офіційних публікацій ЄС (*About us*), а також детально познайомитися з усіма серіями (L, C, S) «Офіційного вісника Європейського Союзу» – періодичного видання, яке видає управління (*Official Journal of the European Union*). Відвідувачі сторінки мають також можливість замовити публікації ЄС, у тому числі й ті, які розповсюджуються безкоштовно (*How to obtain EU publications*).

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Нормативно-правові та законодавчі акти

Конституційні акти Європейського Союзу. Частина 1 / упорядник Г. Друзенко; за заг. ред. Т. Качки. – К.: Вид-во «Юстиніан», 2005. – 512 с.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

Основні джерела

Волес, В., Волес, Г. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с. (У книжці розглядається процес вироблення політики в ЄС, його основні гравці та зацікавлені учасники, а також європейський політичний процес в цілому та варіанти його реалізації. Дається стисла інформація щодо інституційної системи ЄС. Детально аналізуються спільні політичні стратегії Європейського Союзу – від спільної сільськогосподарської політики до співробітництва в сфері юстиції та внутрішніх справ – характеризуються історичні умови та політичні обставини їх ініціювання та прийняття).

Гоці, С. Урядовання в об'єднаній Європі / С. Гоці. – К.: К.І.С., 2003. – 286 с. (У книжці розглядаються питання сутності ЄС, розподілу виконавчих і законодавчих функцій в системі Спільноти та взаємодії інститутів ЄС між собою. Автор характеризує політичну модель об'єднаної Європи і вказує основні напрями дебатів про майбутнє Європейського Союзу).

Грицяк, І. Європейське управління: теоретико-методологічні засади / І. Грицяк. – К.: К.І.С., 2006. – 398 с. (У монографії проаналізовано історію та сучасний стан європейської інтеграції, зокрема концептуальні підходи до її процесу та розвиток теоретичних засад, досліджено теоретико-методологічні засади європейського управління, проблеми формування інституційної системи ЄС як організаційної основи європейського управління та розвитку його багаторівневої системи, яку складають наднаціональний, національний, регіональний та місцевий рівні. Окремий розділ присвячено дослідженню європейських підходів до вдосконалення державного управління в Україні).

Грицяк, І. Право та інституції Європейського Союзу / І. Грицяк. – К.: К.І.С., 2004. – 260 с. (У навчальному посібнику викладено суть основних складників концепції Європейських співтовариств і Європейського Союзу, правової та інституційної систем цих міжнародних утворень. Змістова структура посібника побудована з урахуванням нинішнього функціонування найважливіших елементів згаданих систем Європейського Союзу).

Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Д. Дайнен. – К.: «К.І.С.», 2006. – 696 с. (У книжці в доступній формі дається найповніший та найкомпактніший виклад історії створення Європейської Спільноти. Дається стисла інформація щодо інституційної системи ЄС, процесу прийняття рішень та між інституційної динаміки. Детально аналізуються спільні політичні стратегії ЄС – від спільної аграрної політики до співробітництва в сфері юстиції та внутрішніх справ – характеризуються історичні умови та політичні обставини їх ініціювання та прийняття).

Hix, S. The Political System of the European Union / S. Hix. – Palgrave Macmillan, 2005. – 490 p. (У книжці британського дослідника детально розглядається

політична система ЄС, її поняття, основні складові та спосіб функціонування. Аналізуються характерні риси процесу політики в ЄС та фактори, що його обумовлюють).

Nugent, N. The Government and Politics of the European Union / N. Nugent. – Palgrave Macmillan, 2003. – 555 p. (У книжці британського дослідника детально розглядається система управління й політика ЄС. Аналізуються історична еволюція європейської інтеграції та договірної бази ЄС, інституційні та політичні гравці, напрями європейської політики та їх особливості, змінні та характерні риси політичного процесу Союзу, фактори, що його обумовлюють, а також виклики масштабного розширення Спільноти. Розглядаються також ключові концепції та теорії європейської інтеграції).

Додаткові джерела

Бландиньєр, Жан-Поль. Изменение основополагающих производственных и общественных парадигм. Трансформация общественного сектора в Европе (опыт стран ЕС). – С. 10-13. – Режим доступу: http://www.recep.ru/files/documents/04_10_10_Blandinieres_paradigms_Ru.pdf

Монтеррейський консенсус Международной конференции по финансированию развития. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/declarat/monterrey.pdf>

Оцінка державного управління за базовими показниками SIGMA. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/ua/publication/content/530.htm>

A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities: Communication from the Commission. – Brussels, 2002, COM(2002) 709. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm

Better monitoring of the application of Community Law: Commission Communication. – Brussels, 2002, COM(2002) 725. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm

European Governance: A White Paper. – Brussels, 2001, COM(2001) 428. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm

Governance – Introduction. – Режим доступу: <http://www.euractiv.com/en/opinion/governance-introduction/article-117500>

Gueguen, D. The New Practical Guide to the EU Labyrinth / D. Gueguen. – EIS Publishing, 2006. – 133 p.

Impact Assessment: Communication from the Commission. – Brussels, 2002, COM(2002) 276. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF>

Impact Assessment Guidelines. – European Commission, 2005, SEC(2005) 791. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm

Improving the knowledge base for better policies: Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines. – Brussels, 2002, COM(2002) 713. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm

The European Union: How Does it Work? / Ed. by. Bomberg E., Stubb A. – Oxford University Press, 2003. – 253 p.

Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission: Communication from the Commission. – Brussels, 2002, COM(2002) 704. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm

Довідкове видання

ПРАКТИЧНИЙ ПОРАДНИК
державного службовця
з питань європейської інтеграції

Випуск 1
Європейське врядування

Укладачі:

Л.Л. Прокопенко, канд. іст. наук, доц.,
О.М. Рудік, канд. політ. наук, *І.Д. Шумляєва*.

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

Підписано до друку 15.11.2008. Формат 60x84 1/16. Папір № 1. Ум. друк. арк. 2,69.
Обл.-вид. арк. 3,12. Тираж 100 пр.

Національна академія державного управління при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК №1743 від 06.04.04

Видруковано в повній відповідності до оригінал -макета
ПП «Моноліт»
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Горького, 20
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 273 від 08.12.00.