

Національна академія державного управління  
при Президентові України  
Дніпропетровський регіональний  
інститут державного управління  
Управління державної служби  
Головного управління державної служби України  
в Дніпропетровській області

---

**ПРАКТИЧНИЙ ПОРАДНИК**  
державного службовця  
з питань європейської інтеграції

*Випуск 2*  
Європеїзація публічного адміністрування

Дніпропетровськ  
ДРІДУ НАДУ  
2009

**ББК 67.911+67.401.02**

**П 69**

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 «Процес європеїзації та його вплив на публічне адміністрування в Україні» (№ держреєстрації 0109U000465)

*Видання здійснено за сприяння Управління державної служби  
Головного управління державної служби України в Дніпропетровській області*

**П 69 Практичний** poradnik державного службовця з питань європейської інтеграції / [Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, В.В. Баштанник та ін.]; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2 : Європеїзація публічного адміністрування. – 64 с.

ISBN 978-966-7800-62-8

Уміщені стислі характеристики процесу європеїзації, його основні етапи та особливості в посткомуністичних країнах. Розглянуто також процес формування європейського адміністративного простору, його рушійні сили та шляхи розбудови. Наведено конкретний приклад європеїзації державної політики в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи у сфері охорони навколишнього середовища.

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.,  
Баштанник В.В., Шумляєва І.Д.,  
Рудік Н.М., 2009

ISBN 978-966-7800-62-8

## **ЗМІСТ**

Вступ .....	4
I. Історичний досвід європеїзації державного управління та місцевого самоврядування в Україні .....	6
II. Поняття європеїзації .....	9
1. Що таке європеїзація? .....	9
2. Європеїзація систем державного управління держав-членів .....	12
III. Європейський адміністративний простір .....	17
1. Поняття Європейського адміністративного простору .....	17
2. Принципи європейського адміністративного права .....	20
3. Рушійні сили наближення адміністративних систем .....	24
4. Рівень наближення адміністративних систем .....	27
5. Шляхи розбудови європейського адміністративного простору ...	29
IV. Європеїзація посткомуністичних країн .....	32
1. Особливості європеїзації посткомуністичних країн .....	32
2. Основні етапи європеїзації посткомуністичних країн .....	38
V. Європеїзація політики охорони навколишнього середовища в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи .....	53
1. Процес «Довкілля для Європи» .....	53
2. Передвступне співробітництво з ЄС .....	56
Основні Інтернет-ресурси .....	59
Список рекомендованої літератури .....	62

## ВСТУП

У процесі поглиблення європейської інтеграції відбувається як трансформація європейського політичного ладу в цілому, так і формування спільного адміністративного простору ЄС, характерною рисою якого є зближення адміністративних систем держав-членів. На основі цих процесів виник феномен європеїзації, який охоплює зміни, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя держав-членів під впливом процесу європейської інтеграції. Процес європеїзації також має тенденцію до поширення на треті країни і особливо на ті, які є або кандидатами на вступ або такими, що визначили стратегію європейської інтеграції як пріоритет своєї внутрішньої та зовнішньої політики.

З огляду на це, дослідження сутності, основних принципів та шляхів формування і розвитку європейського адміністративного простору, процесу європеїзації систем державного управління держав-членів та країн-кандидатів, а також його впливу на публічне адміністрування в Україні має важливе як наукове, так і практичне значення. Тим більше, що реформування публічного управління у контексті курсу на європейську інтеграцію є важливою складовою базових політичних змін в Україні. Його необхідність обумовлюється рядом причин, серед яких необхідно відзначити, по-перше, існування перехідного суспільства, яке лише набуває рис демократичного. По-друге, це наявність системної кризи державного управління, яка проявляється в нездатності зберігати стан рівноваги, досягати раніше поставлених цілей. Причому система втрачає свою місію, виявляється нездатною до цілепокладання і стає недієздатною, у кращому випадку вона забезпечує діяльність органів державної влади в режимі функціонування<sup>1</sup>. Тому поглиблення процесу адаптації державного управління України до стандартів ЄС актуалізує питання своєчасного аналізу, оцінювання та прогнозування впливу процесу європеїзації на публічне адміністрування в Україні з метою врахування його основних напрямів і тенденцій та відповідного коригування стратегії та тактики внутрішніх реформ.

Ураховуючи необхідність посилення обізнаності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з процесом європеїзації публічного управління, творчий колектив кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України у рамках науково-дослідної теми «Процес європеїзації та його вплив на публічне адміністрування в Україні» (Державний реєстраційний №0109U000465) присвятив саме цій

проблематиці другий випуск «Практичного poradnika державного службовця з питань європейської інтеграції».

З метою забезпечення більшої чіткості викладення матеріал у ньому зведено у три блоки. У першому блоці розкривається сутність поняття європеїзації та її виміри, виділені за критерієм об'єкта змін, показана відмінність процесу європеїзації від конвергенції, гармонізації та політичної інтеграції, а також розглянуті деякі теоретичні аспекти європеїзації державного управління держав-членів ЄС.

Другий блок присвячено проблемі формування Європейського адміністративного простору і в зв'язку з цим розкрита сутність поняття Європейського адміністративного простору, проаналізовано етапи його формування, основні принципи, рушійні сили наближення адміністративних систем держав-членів ЄС та рівень їх наближення, а також шляхи подальшої розбудови Європейського адміністративного простору в контексті Лісабонського договору.

У третьому блоці, присвяченому європеїзації посткомуністичних країн, висвітлюються її особливості та основні етапи, особлива увага приділена аналізу інструментів стратегії підготовки посткомуністичних країн до вступу до Європейського Союзу.

На завершення, на основі аналізу й оцінки процесу європеїзації публічного адміністрування в ЄС, порівняння його результатів і наслідків з відповідною практикою в Україні, коротко визначаються можливості адаптації позитивного досвіду до реформи вітчизняного публічного управління.

<sup>1</sup> *Державна* кадрова політика: теоретико-методологічне забезпечення / авт. кол. : В.М. Олуйко, В.М. Рижих, І.Г. Сурай [та ін.]; за заг. ред. В.М. Олуйка. – К. : НАДУ, 2008. – С.6

# I. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Важливою складовою базових політичних змін в Україні є реформування публічного управління. Поглиблення процесу адаптації державного управління України до стандартів ЄС актуалізує питання як вивчення сучасного досвіду його європеїзації в країнах ЄС, так і впливу на практику державно-управлінської діяльності в Україні.

У цьому контексті можна виокремити декілька хвиль європеїзації України, в ході якої відбувалася європеїзація державного управління. Перша хвиля розпочалася на рубежі нашої ери і була пов'язана з розвитком різноманітних зв'язків з існуючими в Північному Причорномор'ї давньогрецькими містами-державами – центрами грецької та елліністичної культури, за висловом Ю.М. Теплицького, форпостами європейської цивілізації. Саме сприйняття слов'янською елітою традицій передової європейської античної державності він характеризує як зачаток євроінтеграційного процесу слов'янства<sup>1</sup>. Завершення цієї хвилі відбулося в X-XIII ст. унаслідок цивілізаційного вибору Володимира Великого, який став найважливішою компонентою для вирішення євроінтеграційного процесу східного слов'янства – його християнізації і тим самим входження Давньоруської держави як рівного і повноправного члена до християнського співтовариства Європи. У підсумку, зазначає Орест Субтельний, Русь стала невід'ємною складовою процесу формування європейської цивілізації<sup>2</sup>.

Причому молода держава у своєму політичному та культурному житті була тісно пов'язана як з західноєвропейським світом, так і з Візантією. Тому, загалом, давньоруське суспільство демонструвало тенденції, характерні для становлення сучасної європейської цивілізації. Особливо посилювався синтез впливів у Галицько-Волинському князівстві, коли у вжиток увійшло безліч нових реалій політичного і соціального життя. Метафорично суть цих відмінностей Н. Яковенко окреслює як початок зближення русько-візантійського Сходу з латинським Заходом<sup>3</sup>.

Друга хвиля мала місце в XIV – першій половині XVII ст., коли Україна після входження до складу Польщі і Великого князівства Литовського в економічному, політичному та культурному відношенні

ставала складовою європейського світу. Це розширювало можливості для синтезу давньоруської спадщини та надбань Західної Європи. Так, Литовські статuti, в яких органічно поєдналися норми «Руської правди», римського права, привілеїв великого князя, звичаєвого права, ряду чеських, польських та німецьких судейників, радикально зреформували усю систему влади й управління і перетворили Велике князівство Литовське в цілому і Україну зокрема, на складову європейського правового простору<sup>4</sup>. Запровадження протягом кінця XV – початку XVII ст. магдебурзького права у більшості значних міст України певною мірою «європеїзувало» міське життя, ввело його в чіткі правові норми і сприяло появі нових рис ментальності населення, формуванню засад громадянського суспільства<sup>5</sup>. Виходячи саме з цього, І.А. Грицяк у своїй періодизації розвитку місцевого самоврядування в Україні перший період визначає як час зародження, становлення й розвитку вітчизняних форм місцевого самоврядування, а цей період виділяє як час його європеїзації<sup>6</sup>.

Особливе значення мали процеси Реформації та Контрреформації, які сприяли активному засвоєнню на національному ґрунті надбань західноєвропейської культури. Процес національного відродження ідейно підготував Українську національну революцію, яка розчистила шлях до формування модерної нації.

Третя хвиля охоплює період другої половини XVII–XVIII ст. – час існування Української козацької держави, виникнення і розвиток якої, за висловом В.В. Головка, стало результатом засвоєння українським козацтвом західних цінностей життя<sup>7</sup>. Майже півторастолітнє існування автономної Гетьманщини, попри постійний наступ на її права, було часом активного розвитку процесів європеїзації у багатьох сферах, у тому числі й у сфері державного управління. За висловом М.С. Грушевського, Україна «жила єдиним життям, одними ідеями з Заходом», її культура і мистецтво в XVII-XVIII ст. «до самого упадку гетьманщини» були західними<sup>8</sup>.

Але, унаслідок ліквідації наприкінці XVIII ст. автономії, Україна зазнала різкого повороту у геополітичному напрямку: була відірвана від Заходу й обернена обличчям на північ, за його висловом, «ткнута носом

<sup>4</sup> Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України / Н. Яковенко. – 2-ге вид., перероб. та розшир. – К.: Критика, 2005. – С. 174-175

<sup>5</sup> Бойко О.Д. Історія України: посіб. / О.Д. Бойко. – К.: «Академвидав», 2003. – С. 116-117

<sup>6</sup> Грицяк І. Міське самоврядування в Україні в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – №1. – С. 54

<sup>7</sup> *Енциклопедія історії України*: в 5 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) [та ін.]. – К.: Наук. думка, 2003-2005. – Т.1. – С. 496

<sup>8</sup> Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради / О.Л. Копиленко. – К.: Україна, 1992. – С.117.

<sup>1</sup> Теплицький Ю.М. Откуда пошла земля славянская и какого мы рода племени. Этногенез славянства и становление государственности Киевской Руси в контексте взаимоотношений «Запад» – «Восток» / Ю.М. Теплицький. – К.: Аристей, 2004. – С. 278

<sup>2</sup> Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний; пер. з англ. Ю.І. Шевчука; вст. ст. С.В. Кульчицького. – 3-ге вид., перероб. і доп. – К.: Либідь, 1993. – С. 55

<sup>3</sup> Яковенко Н. Нарис історії середньовічної та ранньомодерної України / Н. Яковенко. – 2-ге вид., перероб. та розшир. – К.: Критика, 2005. – С. 108

у глухий кут великоросійської культури й життя»<sup>9</sup>. Водночас, що стосується європеїзації публічного управління, то її четверта, п'ята та шоста хвилі були спільними з процесами російської модернізації і пов'язані відповідно з реформами Петра I та його наступників, реформами 60-х рр. XIX ст. Олександра II та реформами 1900-х рр., зокрема П. Столипіна. Характеризуючи особливості цього процесу, слід відзначити, що хоча у підсумку реформ Катерини II та Олександра I структура влади організаційно та функціонально наблизилася до європейської, у 1860-1870-х рр. з'явилися земства і міське самоврядування, проте сам процес йшов деформовано, не відбувалося необхідних змін у системі влади. Насамперед мова йде про дуже високу роль держави і слабе громадянське суспільство<sup>10</sup>.

З 1991 р. розпочалася нова хвиля європеїзації України, безпосередньо пов'язана з проголошенням незалежною Україною курсу на європейську інтеграцію, яка в культурно-цивілізаційному аспекті являє собою шлях до активізації взаємообміну між українською і західноєвропейською гуманістичною культурами і одночасне становлення України як інтегрованої частини глобального суспільства, так і національної держави<sup>11</sup>.

## II. ПОНЯТТЯ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ

### 1. Що таке європеїзація?

Останнім часом серед дослідників європейської інтеграції стала дуже популярною *концепція європеїзації*, яка, незважаючи на існуючі теоретичні розбіжності стосовно того, що власне вважати європеїзацією, звідки вона походить та як впливає на політичну систему і суспільне життя, застосовується переважно для осмислення та аналізу змін у внутрішній політиці тієї чи іншої держави, спричинених процесом європейської інтеграції.

Якщо спочатку учені досліджували європеїзацію виключно у зв'язку із процесом *поглиблення* європейської інтеграції, особливо в контексті завершення створення єдиного внутрішнього ринку ЄС, утворення економічного та монетарного союзу та формування європейського простору свободи, безпеки та правосуддя, то у міру наближення наймасштабнішого в історії ЄС *розширення* на Схід увага науковців все більше зосереджувалась на дослідженні особливостей європеїзації посткомуністичних країн, які поставили перед собою стратегічну мету інтеграції в ЄС і невдовзі – в 1993 р. – були запрошені до вступу. Саме досвід європеїзації цих країн дає науковцям і практикам значний обсяг матеріалу для аналізу та осмислення процесів, що відбуваються в сучасному публічному управлінні як під впливом суто внутрішніх, так і зовнішніх стимулів. Для України, як посткомуністичної країни, що обрала стратегію європейської інтеграції, дослідження адміністративних вимог, які висуває ЄС до країн-кандидатів, є особливо актуальним, оскільки дає необхідні орієнтири для успішного проведення адміністративної реформи та процесу демократизації в цілому.

Слід визнати, що вищезгадана переорієнтація досліджень європеїзації мала в своїй основі не тільки задоволення наукових інтересів, а й була викликана суто практичною потребою у науковому супроводі та належному осмисленні глибоких соціально-економічних трансформаційних процесів, що почалися в посткомуністичних країнах на початку 90-х рр. Активізація дослідницької уваги до європеїзації співпала у часі з розгортанням досліджень перехідних процесів на посткомуністичному просторі у межах третьої хвилі демократизації, що значно полегшило роботу учених у джерельному та методологічному плані, оскільки для посткомуністичних країн Балтії та Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) демократизація одразу стала синонімом європеїзації.

На початку 90-х рр. поняття європеїзації мало значно більший обсяг ніж сьогодні й містило щонайменше чотири аспекти:

- 1) відновлення європейських інститутів і традицій після десятиліть деевропеїзації;
- 2) конкретний процес вступу в ЄС та поява структурної сумісності з його інститутами та правовою системою;

<sup>9</sup> Мадіссон В.В. Сучасна українська геополітика: навч. посіб. / В.В. Мадіссон, В.А. Шахов. – К.: Либідь, 2003. – С. 54

<sup>10</sup> *Енциклопедія історії України*: в 5 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) [та ін.]. – К.: Наук. думка, 2003-2005. – Т.1. – С.496; Семенникова Л.И. Россия в мировом сообществе цивилизаций: учеб. пособие / Л.И. Семенникова. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – Брянск: Курсив, 1999. – С.234

<sup>11</sup> *Політика європейської інтеграції*: навч. посіб. / під ред. В.Г. Воронкової. – К.: ВД «Професіонал», 2007. – С. 187

3) розвиток регіонального співробітництва та інтеграції у межах загального процесу європейської інтеграції;

4) фундаментальна трансформація громадянського суспільства, політичної культури й моделей поведінки, тобто запровадження демократичних традицій та цінностей.

З огляду на мету та завдання даного практичного порадики європеїзацію можна визначити як зміни, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя держав-членів або держав-кандидатів під впливом процесу європейської інтеграції. Спираючись на це широке визначення, європейські дослідники дали більш вузьку *дефініцію європеїзації*, визначивши її як процес формування, поширення та інституціоналізації формальних та неформальних правил, процедур, парадигм політики, стилів, способів дії, спільних переконань і норм, які спершу були визначені та затверджені під час прийняття рішень в ЄС, а згодом інкорпоровані в логіку внутрішніх дискурсів, особливих рис, політичних структур та напрямів державної політики держав-членів. Хоча дане визначення і не є остаточним, саме воно підкреслює важливість аналізу змін не лише на виході політичної системи, тобто в державній політиці, але й у базових структурах та нормах.

Сучасні дебати щодо майбутнього Європейського Союзу стосуються переважно питання управління Союзом та організації й повноважень його інститутів. Отже, трансформація європейського політичного ладу може розглядатися як зміни в ключових інститутах ЄС та у відносинах між ними. Крім того, європеїзація може досліджуватися не лише як безпрецедентний процес та унікальний феномен, а й як процес, динаміка та зміст якого є порівнянними з іншими системами. Радикальні й довгострокові зміни основоположних характеристик і базових принципів політичної організації ЄС є важливими прикладами того, як політичний лад та системи управління створюються, підтримуються і змінюються.

Для кращого розуміння процесу європеїзації доцільно розглянути його виміри, виділені за критерієм об'єкта змін. Дослідники виділяють щонайменше п'ять можливих вимірів цього процесу:

**1) Зміна зовнішніх кордонів.** Європеїзація у цьому вимірі стосується територіального розширення системи європейського врядування та ступеня перетворення Європейського континенту на єдиний політичний простір. Наприклад, європеїзація відбувається тоді, коли ЄС розширює свої зовнішні кордони за рахунок прийняття нових членів.

**2) Розбудова інститутів управління на рівні ЄС.** Європеїзація у такому вимірі означає розбудову центру прийняття політичних рішень, який би був спроможний до колективної дії, а також забезпечував певний ступінь політичної координації та згуртованості. Легітимні інститути й відповідна нормативно-правова база посилюють спроможність органів влади до прийняття та імплементації обов'язкових рішень, а також накладення санкцій за їх невиконання.

**3) Поширення впливу інститутів ЄС на національні та субнаціональні (регіональні й місцеві) системи управління.** Європеїзація тут полягає у розподілі повноважень та відповідальності між різними рівнями управління. Всі багаторівневі системи управління потребують пошуку та встановлення балансу між єдністю та багатоманітністю, координацією з центру і місцевою автономією. Отже, цей вимір європеїзації означає адаптацію національних та субнаціональних систем управління до центру прийняття політичних рішень (інститутів) і законодавства ЄС.

**4) «Експорт» типових і характерних для ЄС форм політичної організації та врядування за межі Спільноти.** У цьому контексті європеїзація стосується відносин із третіми країнами, їх інститутами та гравцями, а також місця і ролі ЄС у світі. З огляду на це, європеїзація означає формування позитивного «експортно-імпортного» балансу з третіми країнами, оскільки вони більше беруть від ЄС, ніж навпаки, а рішення ЄС мають більший вплив на міжнародній арені.

**5) Політичний проект, націлений на об'єднання та політичне зміцнення Європи.** Ступінь перетворення Європи на сильну та згуртовану політичну одиницю залежить як від територіального простору, розбудови інститутів і законодавства ЄС та внутрішньої адаптації до них, так і від того, наскільки події, що відбуваються на Європейському континенті, впливають на події та політичні системи за його межами. Однак складність такого політичного об'єднання, на думку експертів, полягає у відсутності необхідної кореляції між вищезазначеними чотирма вимірами європеїзації, а також між кожним з них та політично міцною Європою.

На думку дослідників, різні концепції процесу європеїзації більше доповнюють, ніж виключають одна одну. Вони стосуються різних, але пов'язаних явищ. Динаміка європеїзації може бути осмисленою на основі обмеженої групи звичайних процесів змін, які є взаємодоповнюючими й добре відомими в інших системах управління. Більше того, приклад ЄС є ілюстрацією того, як звичайні процеси здатні привести до неочікуваних результатів.

Процес європеїзації не слід плутати з конвергенцією, гармонізацією або політичною інтеграцією. Річ у тому, що *конвергенція*, тобто наближення політичних, економічних та адміністративних систем держав-членів, може бути наслідком європейської інтеграції, але вона не є синонімом європеїзації, оскільки це більш широкий і системний процес. Так, може відбуватися конвергенція, скажімо, монетарних політик держав-учасниць Економічного і монетарного союзу, результатом якої буде їх відхід від кейнсіанської моделі й наближення до монетарної. Більше того, політичні режими держав-членів можуть перебувати у процесі конвергенції, як це відбувається, наприклад, у сфері політики громадянства, проте не внаслідок ініціативи Брюсселя, а як відповідь на внутрішні потреби.

*Гармонізація* національних політик часто розглядається як важлива мета європейської інтеграції, однак емпіричні дослідження свідчать про те, що європеїзація часто проявляється в диференційному впливі вимог ЄС на напрями політики держав-членів. Директиви ЄС, які, як відомо, є інструментами гармонізації, в дійсності часто залишають досить багато простору для національної багатоманітності.

Нарешті, розуміння причин та мотивів делегування державами-членами частки свого суверенітету, тобто те що ми називаємо інтеграцією, зовсім не рівнозначне розумінню специфічної динаміки та неочікуваних наслідків процесу політичної інтеграції на національному рівні. Європеїзація має безпосереднє відношення до зворотного зв'язку процесу європейської інтеграції.

Учені також застерігають від розгляду концепції європеїзації лише в контексті інтеграційних процесів, що відбуваються в ЄС, та зосередженні уваги дослідників лише на вимогах, правилах і нормах, які надходять з Брюсселя (з'явився навіть термін «ЄС-зація»).

*По-перше*, на думку деяких експертів, процес європеїзації є ширшим за суто європейську інтеграцію. Хоча діяльність таких європейських організацій, як Європейська зона вільної торгівлі (EFTA) в економічній сфері, Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) у сфері міжнародних відносин, а також Рада Європи у сфері захисту прав людини, часто перетинається та навіть збігається з діяльністю ЄС не тільки організаційно, але й на рівні ідентичності (ЄС і Рада Європи, наприклад, мають однаковий прапор та гімн), вони мають власні історичні корені та свої інститути.

*По-друге*, застосування концепції європеїзації не лише для дослідження впливу ЄС дозволяє аналізувати також вплив відповідних процесів, у тому числі й регіональної інтеграції, що відбуваються на всьому європейському континенті. Для того щоб зрозуміти вплив європейської інтеграції на системи державного управління держав-членів, не так уже й важливо знати чинники делегування повноважень інститутам ЄС (національні, транснаціональні чи наднаціональні). Для зацікавлених гравців та інститутів держав-членів важливо знати й розуміти, як делегування повноважень на рівень ЄС впливає на результати політики на національному рівні.

Однак дослідження європеїзації виключно як процесу, що рухається переважно «зверху-вниз», може в остаточному підсумку не дозволити досягнути більш складний причинно-наслідковий зв'язок європейської інтеграції. Навіть у разі, коли політика ЄС має значний вплив на ті чи інші напрями політики держав-членів, це не є якоюсь несподіванкою, оскільки – поміж іншого – є результатом дій національних гравців, які підняли свої внутрішні питання на рівень ЄС.

## **2. Європеїзація систем державного управління держав-членів**

Для того щоб проаналізувати спектр напрямів політики, які можуть

або не можуть бути європеїзовані, треба зрозуміти, коли і як інститути ЄС залучаються до сфер політики, які традиційно регулюються на національному рівні. Отже, необхідно ретельніше дослідити динаміку процесу європейської інтеграції.

Одним із ключових положень теорії європейської інтеграції є розрізнення понять «*негативна інтеграція*» та «*позитивна інтеграція*», яке виходить з того, що європейська інтеграція охоплює напрями політики, які відносно внутрішнього ринку ЄС мають як формувальний, так і коригувальний характер.

*Негативна інтеграція*, метою якої є розбудова єдиного внутрішнього ринку Союзу, має дерегуляторну або формувальну природу. Руйнуючи національні бар'єри на шляху вільного руху товарів, людей, капіталів та послуг, негативна інтеграція значно звужує простір вироблення альтернатив політики державами-членами, а отже, репрезентує собою фундаментальну втрату політичного контролю національних урядів над економіками своїх держав.

*Позитивна інтеграція*, навпаки, є спробою відновити деякі повноваження держави стосовно суспільства та ринку шляхом встановлення певного регулювання на рівні ЄС. Причиною цього є небажані побічні результати процесів лібералізації внутрішнього ринку Спільноти.

Позитивна інтеграція, таким чином, стосовно ринку має коригувальний характер, оскільки намагається впливати на економіку і стосується питань інституційної адаптації на рівні держав-членів до специфічної моделі ЄС (позитивна інтеграція до певної міри може мати й формувальний характер, зокрема у випадках гармонізації національних стандартів, що відрізняються між собою, з метою скасування існуючих нетарифних бар'єрів у торгівлі).

Вона відбувається тоді, коли директиви, постанови або такі інструменти «м'якого» законодавства ЄС, як відкритий метод координації пропонують, заохочують або підтримують створення на рівні держав-членів нових інституційних моделей з метою регулювання у сферах захисту споживачів, охорони навколишнього середовища, безпеки праці.

Виділяють також ще один – *рамковий* – вимір європейської інтеграції, у межах якого намагаються встановити норми у сферах, де конфлікт інтересів між державами-членами дозволяє їм виробляти лише такі напрями політики, які є неконкретними та більше або менше символічними. Дослідники справедливо вказують на те, що процес європеїзації не може бути зведений лише до питань дотримання законодавства Спільноти або транспонування та імплементації директив ЄС.

Європеїзація, хоча й менш потужно і впливово, також може успішно здійснюватися шляхом формування відповідних переконань та очікувань на рівні держав-членів, оскільки внутрішні трансформаційні процеси

проявляються й у переконаннях і думках політичних гравців або у політичному дискурсі. Це означає, що політика ЄС може бути також і сильною, і слабкою.

Прикладом формування певних переконань та очікувань на національному рівні є політика ЄС у сфері залізничного транспорту. Незважаючи на те, що основний напрямок діяльності ЄС був визначений і добре зрозумілий – лібералізація європейського ринку пасажирських і вантажних перевезень залізничним транспортом, – відповідні заходи й дотепер залишаються на доволі символічному рівні, не змінивши суттєво інституційний контекст, у якому діють гравці на внутрішньому ринку, і не запропонували конкретних інституційних результатів, які необхідно досягти.

Хоча пропозиції щодо лібералізації європейського залізничного транспорту перебувають на порядку денному Європейської Комісії із середини 70-х рр., відповідні законодавчі пропозиції так і не подолали початкової стадії законодавчого процесу. Причинами такої ситуації стали, *по-перше*, значні труднощі з досягненням домовленості, оскільки залізничний транспорт, особливо у великих державах-членах, був не лише суб'єктом економічної діяльності, а й розглядався як постачальник суспільно значущої послуги із значними соціальними зобов'язаннями, що підтримувалися з політичних міркувань, *по-друге*, Комісія мала дуже обмежені правові та інституційні повноваження для подолання опору держав-членів.

На початку 90-х рр. ситуація дещо змінилася на користь проведення наднаціональних реформ. У директиві щодо розвитку залізничного транспорту Спільноти (1991 р.) наголос було зроблено саме на формуванні внутрішньої підтримки лібералізації залізничного транспорту, а не на те, щоб законодавчо змусити держави-члени реформувати національні залізниці. Директива була розроблена у такому стилі, щоб залишити національним урядам максимум простору для гнучкості та маневру в дотриманні її досить помірних вимог. Так, найбільшою вимогою директиви до держав-членів було юридичне розділення компаній, які управляли інфраструктурою, та компаній, що здійснювали пасажирські й вантажні перевезення. Таким чином, основною метою директиви була зміна середовища вироблення політики в державах-членах шляхом зростання підтримки запропонованої нею програми реформ.

Політика ЄС у сфері залізничного транспорту є також хорошим прикладом слабкої негативної інтеграції.

Прикладом слабкої позитивної інтеграції, яка має значний вплив на внутрішню політику європейських держав, зокрема у сфері освіти, є Болонська декларація щодо розбудови європейського простору вищої освіти. Безперечно, ця Декларація є важливим документом для процесу трансформації європейських систем вищої освіти у відповідному напрямку (у межах Болонського процесу, наприклад, загальноєвропейська

дворівнева система вищої освіти (бакалавр – магістр) була запроваджена в Нідерландах у 2002 р.).

Аналіз вищезазначених двох вимірів дозволяє виділити чотири типи європейської інтеграції (таблиця 1.). Однак слід пам'ятати, що ця типологія розроблена в аналітичних цілях і на практиці не існує такого чіткого розмежування між сильною та слабкою інтеграцією, оскільки досить часто ступінь реального впливу норм ЄС (особливо зобов'язуючого характеру) на внутрішню політику держав-членів є не зовсім зрозумілим.

Таблиця 1.

### Типологія європейської інтеграції

	Негативна	Позитивна
Сильна (зобов'язуюча)	Конкурентна політика	Екологічна політика
Слабка (не зобов'язуюча)	Політика у сфері залізничного транспорту	Політика у сфері вищої освіти

Також, на думку експертів, більшість напрямів політики ЄС характеризується поєднанням негативної та позитивної інтеграції (наприклад, спільна імміграційна політика). Проте зосередження уваги на домінуючих типах європейської інтеграції надає можливість краще зрозуміти напрямок та спектр європеїзації.

Рушійною силою *сильної негативної інтеграції* у сфері імміграційної політики є вільне пересування людей – один із чотирьох фундаментальних принципів Спільноти. Для успішного формування внутрішнього ринку державам-членам заборонено дискримінувати громадян ЄС у питаннях зайнятості, оплати праці та інших умов праці та зайнятості.

Політика надання притулку – це типовий випадок *сильної позитивної інтеграції*, оскільки є сферою, в якій необхідно вдаватися до певних застережних заходів для коригування небажаних побічних результатів негативної інтеграції.

Уряди держав-членів, побоюючись, що деякі категорії населення (злочинці, біженці), скориставшись новими можливостями вільного пересування людей у межах ЄС, завдадуть шкоди національній безпеці, уникатимуть кримінального переслідування або незаслужено отримують певні соціальні блага, не готові відмовитись від регуляторних повноважень у цій сфері без здійснення відповідних регуляторних заходів на рівні ЄС.

Політика громадянства за визначенням є сферою, де можна очікувати лише на *слабку негативну інтеграцію*. Хоча держави-члени можуть

відчувати потребу у координації національних політик з метою уникнення певних небажаних явищ (багатократне громадянство), набуття та втрата громадянства є однією з основних рис національного самовизначення. Отже, в ЄС не існує сильної (негативної або позитивної) політики громадянства, оскільки держави-члени завжди чинять опір будь-яким діям Комісії у цій сфері.

Концепція європеїзації набуває все більшої популярності під час досліджень процесу європейської інтеграції. Незважаючи на те, що навколо цієї концепції точиться досить жвава дискусія, в науковій літературі цей термін здебільшого вживається тоді, коли європейські справи впливають на політичну систему держави-члена або держави-кандидата.

Отже, європеїзацію можна визначити як внутрішньополітичну зміну, що спричинена європейською інтеграцією. Оскільки процес європейської інтеграції є ширшим за інтеграційні процеси, що відбуваються у межах ЄС, європеїзація є багатовимірним процесом і має безпосереднє відношення до зворотного зв'язку європейської інтеграції.

### **III. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР**

#### **1. Поняття Європейського адміністративного простору**

Для розбудови об'єднаної Європи, яка передусім є інституційною структурою, центральним є питання врядування, яке можна визначити як правила, процеси і норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості.

Оскільки інститути ЄС – Європейський Парламент, Рада ЄС, Європейська Комісія, Суд ЄС та Суд аудиторів – не є заміниками національних органів влади, національні та європейські інститути залежать один від одного, а отже, мають працювати разом.

У межах цієї системи важливу роль відіграють національні системи державного управління, які відповідають за імплементацію політик ЄС в усіх державах-членах. Маючи лише центральний рівень управління, Європейський Союз у процесі реалізації своїх спільних політик залежить від урядів держав-членів, які імплементують його акти вторинного законодавства. Завдяки існуванню спільних норм та правил, наприклад, таких як взаємне визнання, виконання кожним урядом держави-члена власних внутрішніх зобов'язань залежить від якості здійснення політики Спільноти урядами з інших держав-членів.

Сучасні європейські реалії є такими, що внутрішня та зовнішня політика держав-членів усе більше й більше виробляються у загальноєвропейському контексті. Хоча правила прийняття рішень погоджуються на засіданнях міжурядових конференцій, спроможність ЄС виробляти політику й надалі залежатиме від здатності кожної держави-члена брати ефективну участь в обговоренні питань європейської політики.

Поняття європейського адміністративного простору (ЄАП) є запозиченням від більш ширших понять європейського економічного та соціального просторів, які активно обговорювалися під час переговорів щодо конституційного устрою ЄС. Це поняття має також відношення до загальноєвропейського співробітництва у сфері юстиції.

*Європейський адміністративний простір* – це середовище – сформоване політикою та нормами ЄС, які передбачають активну роль національних урядів, – у межах якого органи управління держав-членів покликані, в ім'я однаковості забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС, гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг.

Інакше кажучи, спільний адміністративний простір можливий лише тоді, коли адміністративні принципи, правила, процедури і положення однаково застосовуються на певній території у межах національної

конституції. Традиційно адміністративне право поширювалося лише на територію суверенної держави, тому питання спільного адміністративного права для всіх держав-членів ЄС є доволі суперечливим і залишається не вирішеним остаточно й понині.

Параметри ЄАП змінювались у часі і не є незмінними. Відповідно розвивався й наднаціональний правовий порядок, створений державами-членами в межах Європейської спільноти та ЄС. Оскільки роль ЄАП має відношення до правового порядку ЄС, і його важливість зростає, розвиток європейського адміністративного простору тісно пов'язаний з розширенням *aquis communautaire*. Однак, у зростанні важливості ЄАП є не тільки кількісний, а й якісний аспект, який можна прослідкувати у розвитку спільного суверенітету між державами-членами та створеними ними європейськими інститутами.

Першим етапом формування ЄАП стало створення правового порядку Спільноти. Делегувавши свої суверенні повноваження спочатку Європейській спільноті з вугілля та сталі, а потім Європейській економічній спільноті, держави члени дозволили здійснювати їх на європейському рівні, тобто відкрили свої правові системи *вертикально*. Наслідки цього делегування були розтлумачені Судом ЄС в рішеннях по ряду справ (наприклад, *Van Gend en Loos* та *Costa v ENEL*), в яких були сформульовані такі базові принципи, як верховенство права ЄС та його пряма дія стосовно держав-членів та окремих громадян. Важливо також пам'ятати, що право ЄС стало цілком прийнятним для держав-членів, оскільки його положення не були чимось неприйнятним і ворожим для їх національних систем.

Другим важливим етапом стало *горизонтальне* відкриття державами-членами своїх правових систем. З середини 70-х рр. минулого століття в рішеннях Суду ЄС все більше наголошувалось на обов'язку держав-членів взаємно визнавати адміністративні рішення один одного, особливо якщо це було необхідно для повноцінного функціонування єдиного внутрішнього ринку ЄС та його фундаментальних свобод. Паралельно з обов'язком взаємного визнання була сформульована вимога щодо прямої горизонтальної дії положень договорів на держави-члени. Це горизонтальне відкриття справедливо пов'язують з рішенням по справі *Cassis de Dijon*, яке вимагає від держав-членів взаємного визнання та виконання адміністративних рішень один одного у разі відсутності відповідного гармонізуючого законодавства ЄС. У такий спосіб, ці рішення набували транскордонного впливу на всій території ЄС, що стало більш серйозним викликом поняттю територіальності держав-членів, ніж вертикальне відкриття правових систем.

Третій етап розвитку інтеграції адміністративних систем та формування умов сучасного європейського адміністративного простору, тісно пов'язаний з еволюцією принципу субсидіарності. Практичний вплив субсидіарності є сильнішим в політичній, ніж суто правовій площині.

Особливо важливим аспектом є те, що реалізація цього принципу привела до створення та підтримки системи співробітництва між децентралізованими адміністративними структурами. Розроблена наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. програма створення єдиного внутрішнього ринку ЄС, яка передбачала диверсифікацію форм імплементації законодавства Спільноти, була переважно націлена на забезпечення спільного управління внутрішнім ринком та спільними політиками Союзу. Ці форми співробітництва часто набувають форми адміністративних мереж, які складались із держав-членів, інститутів Спільноти та інших зацікавлених сторін, що привело до майже повного зникнення різниці між європейським та національними рівнями таких етапів вироблення політики, як формування порядку денного політики та її імплементація.

Слід зауважити, що ні Римський договір (1957 р.), ні Маастрихтський договір (1992 р.) не пропонують моделі державного управління, яка могла би бути запроваджена в державах-членах. Обов'язковою вимогою для держав-членів ЄС та кандидатів на вступ є існування сучасної політичної демократії, але як тільки демократичну сутність політичного режиму конкретної держави-члена буде доведено, вона може вирішувати питання державного управління та адміністративного устрою на власний розсуд. Таким чином, з формально-юридичного погляду держави-члени ЄС в основному мають адміністративну автономію.

На сьогодні лише деякі елементи європейського адміністративного права знайшли своє відображення в основних договорах ЄС та вторинних законодавчих актах, виданих Комісією. У Договорі про заснування Європейської Спільноти (ДЗЄС), наприклад, містяться такі важливі принципи адміністративного права, як право на судовий перегляд адміністративних рішень, прийнятих інститутами ЄС (ст. 230) або зобов'язання щодо обґрунтування адміністративних рішень, прийнятих інститутами ЄС (ст. 253).

Однак лише деякі горизонтальні адміністративні питання є предметом законотворчої діяльності інститутів ЄС. Головним чином, це стосується питань державних закупівель і державної підтримки національного виробника, що вимагають надання дозволу інститутами ЄС та здійснюються під їх суворим наглядом.

Навпаки, існує значна кількість нормативно-правових актів, що стосуються більш конкретних галузевих положень адміністративного права, які формують *acquis communautaire* (у перекладі – «надбання» або «добробок Європейських спільнот» – сукупність актів законодавства, політичних документів і практики їх застосування, що у кожний даний момент існують у Європейському Союзі. *Acquis* знаходиться в основі процесу європейської інтеграції, оскільки зобов'язує держави-члени імплементувати всі попередні та наступні спільні заходи та акти). Якщо держава-член не імплементує європейські правові норми, що містяться

в директивах та постановах, то це може мати серйозні правові наслідки.

Відсутність офіційного органу, який би регулював систему державного управління, її процедурні норми та інституційні структури, зовсім не означає, що європейського наднаціонального адміністративного права не існує або що воно невідоме державам-членам. Існує спільне *acquis*, що складається з принципів адміністративного права, на яке можна посилалися лише як на «неформалізоване *acquis communautaire*», оскільки щодо цього відсутня офіційна домовленість або підписана угода. Однак його можна розглядати як спільне європейське адміністративне право.

Європейський адміністративний простір сформувався з власними традиціями, які хоча й ґрунтувалися на характерних адміністративних традиціях Союзу, але перевершували їх. Ключовими характеристиками цього простору стали адміністративна надійність, яка є необхідною для гарантування верховенства права, та ефективне здійснення розвитку економіки і європейської політики.

Таким чином, явище, яке називають «європейський адміністративний простір», формувалося поступово, впродовж усього процесу європейської інтеграції. Для виконання рішень Спільноти державні службовці держав-членів мали досить часто зустрічатися на різних рівнях і в різних форматах, що сприяло обміну думками та досвідом між ними. Сформовані комунікативні моделі вплинули на процес прийняття рішень, завдяки чому все частіше вдавалося знаходити спільні рішення. Посадові особи та експерти держав-членів стали постійно спільно розглядати європейські питання, зокрема ті, що стосувалися публічного адміністрування.

## 2. Принципи європейського адміністративного права

Адміністративні принципи є не просто ідеями, що спираються на добру волю управлінців. Вони містяться в організаційних структурах і адміністративних процедурах на всіх рівнях державного управління. Суб'єкти державного (публічного) сектору зобов'язані дотримуватися цих правових принципів, що забезпечується незалежними контрольними органами, системами правосуддя, судочинства та парламентського нагляду, а також шляхом надання можливостей для проведення слухань і відшкодування як фізичним, так і юридичним особам.

У галузі європейського права Суд ЄС, спираючись на спільні для держав-членів загальні правові принципи адміністративного права, визначив значну кількість європейських адміністративних принципів. Найважливішими серед них є:

- принцип верховенства права (управління на основі права);
- принципи пропорційності, правової впевненості, захисту законних очікувань, відсутності дискримінації;
- право на проведення слухань під час прийняття адміністративних рішень, на забезпечувальні заходи;

– справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, відповідальність державного управління, що не впливає з договірних зобов'язань.

Ці принципи, визначені юрисдикцією Суду ЄС, держави-члени мають поступово впроваджувати у межах застосування права ЄС.

Систематизувавши спільні для держав-членів ЄС принципи адміністративного права, експерти виділяють такі їх групи:

**1) Правова визначеність.** Надійність та передбачуваність державно-управлінських заходів та рішень забезпечують ряд принципів і механізмів, за допомогою яких у демократичних державах намагаються викоринити свавілля в управлінні суспільними справами.

*Верховенство права* є багатостороннім механізмом забезпечення правової визначеності. Сутність верховенства права полягає в тому, що органи влади мають виконувати свої функції та зобов'язання у суворій відповідності до законодавства. Принцип верховенства права вимагає чіткої ієрархії правових норм, дотримання яких забезпечується незалежними судовими органами. Органи влади приймають рішення, керуючись загальними правилами і принципами, неупереджено ставлячись до будь-кого, хто потрапляє у сферу їх повноважень. Верховенство права протидіє свавіллю, беззаконню, кумівству та іншим негативним явищам.

Принцип *пропорційності* означає, що адміністративні дії мають бути вимогливими пропорційно до визначеної законодавством мети, тобто не вимагати від громадян більше, ніж необхідно для її досягнення. Застосування певного законодавства у випадках, коли вищезазначені дії можуть призвести до непередбачених законом наслідків, є незаконним.

Відповідно до принципу *процедурної справедливості* адміністративні процедури мають гарантувати точно й неупереджене застосування закону та приділяти увагу таким суспільним цінностям, як повага до людини і захист її гідності. Не може бути завдано шкоди правам та інтересам жодної особи без ознайомлення її з фактами і проблемами, які спричинили певні дії, та заслуховування її відповідно до встановленої процедури.

*Своєчасність* дій державного управління є необхідним принципом, що підтримує надійність та передбачуваність усієї системи. Дотримання цього принципу дозволяє уникнути затримки у прийнятті необхідних суспільству рішень. Затримка може статися через нестачу ресурсів або брак політичної волі, але найчастіше несвоєчасність рішень або заходів спричинена неефективністю дій та некомпетентністю державних службовців.

*Професіоналізм і добросовісність* державної служби також сприяють надійності та передбачуваності державного управління. Сучасний державний службовець має бути неупередженим і професійно незалежним. Системи державної служби, які мають спеціальні статuti,

що регулюють права державних службовців у кар'єрному просуванні, чітко окреслюють їх права та обов'язки, забезпечують справедливий рівень заробітної плати, а також містять надійну систему заходів дисциплінарного характеру, надійніше захищають державного службовця від корупції, зміцнюючи його професійну доброчесність.

**2) Відкритість і прозорість.** Державне управління має бути прозорим та відкритим. Секретними або конфіденційними можуть бути лише питання, які так чи інакше стосуються національної безпеки, або особисті дані. Починаючи з 60-х рр. минулого століття в демократичних країнах почали приділяти увагу відкритості урядової діяльності, що сьогодні є особливо важливою нормою державного управління.

Відкритість означає доступність конкретного адміністративного органу для зовнішньої перевірки або контролю, а прозорість – що він може бути «просвічений наскрізь» з метою перевірки та нагляду. Відкритість і прозорість є необхідними інструментами забезпечення верховенства права, рівноправності перед законом і підзвітності.

З одного боку, дотримання принципів відкритості й прозорості дозволяє будь-кому, на кого впливає адміністративне законодавство, дізнатися, на основі чого воно застосовується, а з іншого – ці принципи полегшують проведення зовнішніх перевірок наглядовими та контролюючими органами.

Відкритість і прозорість виконують дві важливі функції. По-перше, вони захищають інтереси суспільства, оскільки зменшують вірогідність поганого управління та корупції, а, по-друге, вони є важливим інструментом захисту особистих прав, оскільки забезпечують адміністративні рішення обґрунтуванням, унаслідок чого допомагають зацікавленим сторонам оскаржити рішення та вимагати його перегляду.

**3) Підзвітність.** В адміністративному праві кожен адміністративний орган має нести відповідальність за свої дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами.

*Підзвітність* означає, що посадова особа або орган влади мають пояснити та обґрунтувати свої дії перед тими, хто цього вимагає. Відповідно до принципу підзвітності жодний орган влади не може бути звільнений від контролю та перевірок інших органів. Підзвітність є інструментом, який допомагає упевнитись у дотриманні принципів верховенства права, відкритості, прозорості, неупередженості та рівноправності перед законом. Цей принцип гарантує дотримання в державному управлінні таких цінностей, як ефективність, результативність, надійність і передбачуваність.

Основними механізмами забезпечення підзвітності є судовий розгляд, звернення до вищого адміністративного органу, розслідування уповноваженого у справах людини, інспекторська перевірка спеціальної комісії або колегії, перевірка парламентського комітету. Особливою рисою підзвітності у сфері адміністративного права є те, що вона здійснюється за допомогою комплексу достатньо формалізованих процедур. Не існує абстрактної підзвітності, натомість є конкретні,

законодавчо окреслені питання щодо яких необхідно звітувати, дотримуючись спеціальних процедур.

**4) Ефективність і результативність.** Визнання ефективності важливою цінністю для державного управління і державної служби відбулося порівняно недавно і тісно пов'язане з перетворенням держави на постачальника суспільних послуг. Сьогодні, через бюджетні обмеження у багатьох країнах, усе більше уваги приділяється підвищенню ефективності та результативності державного управління.

У цьому контексті сутність *ефективності* як управлінської цінності полягає у підтриманні найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами. *Результативність* державного управління означає забезпечення успішного розв'язання суспільних проблем і досягнення цілей, які були поставлені законодавством та урядом перед системою державного управління. Результативність передбачає аналіз й оцінювання існуючої державної політики, а також перевірку того, наскільки добре вона втілюється у життя системою державного управління та державними службовцями.

У конституціях деяких держав-членів ЄС (наприклад, Іспанії) ефективність і результативність державного управління визнаються конституційними принципами. Адміністративне право часто посилається на вимоги економії, ефективності та результативності як на принципи, якими мають керуватися державні службовці.

Право ЄС також проголошує ефективність управління, особливо у випадках, коли йдеться про застосування директив та постанов. Це змусило декілька держав-членів модифікувати національні організаційно-адміністративні структури та системи прийняття рішень з метою більш ефективної та результативної імплементації законодавства ЄС і створення умов для забезпечення ефективного співробітництва з інститутами Союзу.

Принципи адміністративного права та стандарти державної служби є взаємопов'язаними. Адміністративне право виникає з домовленостей, що конституують Спільноту, які глибоко укорінені в культурних, соціальних та політичних цінностях сучасної ліберальної демократії. Державна служба є одним з головних елементів державного управління, через що поняття «державне управління» та «державна служба» часто розглядаються як синонімічні.

Отже, по-перше, цінності державної служби є юридично обов'язковими; по-друге, регулювання державної служби не є просто регулюванням відносин між державою та її найманими працівниками – в широкому значенні це регулювання одного з владних повноважень держави; по-третє, принципи адміністративного права впливають на прийняття рішень державними службовцями і поведінку державної служби в цілому. Ці принципи є віхами, на які орієнтуються системи державної служби і державного управління як у державах-членах, так й інститути ЄС.

### 3. Рушійні сили наближення адміністративних систем

Європейські спільноти, які на початкових етапах свого розвитку мали на меті переважно створення спільного внутрішнього ринку, з часом перетворилися на Європейський Союз, рушійними силами якого стали не тільки суто економічні інтереси, а й соціальне та економічне наближення європейських народів, розбудова простору свободи, безпеки й справедливості на території Європи. Європейський Союз уже не є лише спільним ринком товарів і послуг.

Національні системи державного управління держав-членів є ключовими елементами забезпечення та запровадження передбачених Римським договором чотирьох свобод (свобода руху товарів, послуг, людей, капіталів). Договори ЄС і вторинне законодавство, яке має забезпечити їх реалізацію, є складовими внутрішнього правового устрою держав-членів ЄС. Національні системи державного управління та національні суди зобов'язані застосовувати положення договорів і вторинного законодавства ЄС. Європейська Комісія виконує роль «охоронця договорів» у такий спосіб, ніби вони є внутрішнім законодавством країни.

Незважаючи на те, що кожна держава ЄС мала і має необмежену свободу щодо шляхів і заходів для досягнення результатів, передбачених договорами та вторинним законодавством ЄС, із часом серед держав-членів ЄС почали формуватися щодо цього спільні підходи та принципи. Це явище можна спостерігати в галузі адміністративного права. Однак ці процеси є менш очевидними в адміністративно-організаційних засадах і структурі державного управління, оскільки існує велика кількість форм управління та децентралізація держав-членів ЄС.

Таким чином, *законодавча діяльність європейських структур* є головною рушійною силою спільного реального європейського права, на яке спираються держави-члени ЄС, їх системи державного управління, суди та громадяни. Реальне адміністративне право має, як правило, галузеву природу і впливає на державну політику (наприклад, політику щодо свободи конкуренції, телекомунікацій, навколишнього середовища, сільського господарства, науково-дослідної роботи, прикордонного контролю, промислову політику тощо).

Саме це реальне адміністративне право складає *acquis communautaire*, і саме на ньому зосереджується Європейська Комісія, коли оцінює та перевіряє узгодженість і сумісність цього права з відповідним внутрішнім законодавством держав-кандидатів. Оцінювання Комісією ступеня наближення країн-кандидатів до європейського адміністративного простору відбувається на основі розроблених Радою ЄС критеріїв, які прямо впливають на національні адміністративні системи. На засіданнях (самітах) Європейської Ради були прийняті такі критерії адміністративної конвергенції:

– існування стабільних інститутів, що є гарантами демократії,

забезпечення верховенства права, повага до прав людини і меншин та їх захист (рішення саміту ЄС в Копенгагені, червень 1993 р.);

– пристосування національних адміністративних та судових структур до європейських з метою транспонування та ефективної імплементації ними європейського законодавства, що є необхідною умовою для взаємних зобов'язань, які випливають з членства в ЄС (рішення саміту ЄС в Мадриді, грудень 1995 р.);

– відповідність Копенгагенським політичним критеріям є передумовою початку будь яких переговорів про вступ, результати яких залежатимуть від ступеня відповідності кожної держави-кандидата цим критеріям, а також здатності Європейського Союзу прийняти нових членів (рішення саміту ЄС в Люксембурзі, грудень 1997 р.);

– обов'язковість визначених договорами цінностей та цілей ЄС для всіх країн-кандидатів (рішення саміту ЄС в Гельсінкі, грудень 1999 р.).

Крім того, в 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Каннах (Франція) було прийнято рішення, що найефективнішим способом виконання критеріїв вступу є адаптація національного законодавства до *acquis communautaire*.

Ще однією рушійною силою безперервного наближення адміністративних систем є *постійне співробітництво між посадовими особами* держав-членів ЄС, а також між державами-членами та Європейською Комісією. Міжурядові відносини, які підтримуються в основному завдяки людям, сприяють і прискорюють спільне розуміння того, як запроваджувати політику ЄС і налагодити регуляторні механізми ЄС на національному рівні, та допомагають обміну кращим досвідом щодо досягнення результатів, передбачених цією політикою.

Співпраця та обмін зміцнюють неформальні партнерські відносини і поступово створюють умови, які змушують партнерів узгоджувати підходи для досягнення національними системами державного управління спільних стандартів і у такий спосіб дозволяють забезпечити виконання їх наднаціональних зобов'язань та досягнення результатів політики, передбачених договорами і вторинним законодавством ЄС. Міжурядові відносини допомагають розповсюдженню, усвідомленню та запровадженню спільних принципів управління і форм менеджменту, що, у свою чергу, сприяє створенню спільної моделі ідеального державного службовця та його поведінки у країнах Європейського Союзу.

Рушійною силою адміністративної конвергенції є *Суд Європейських спільнот*, який відіграє провідну роль у формуванні принципів адміністративного права в Європейському Союзі. У той час як вторинне законодавство ЄС має майже виключно галузевий характер, рішення Суду ЄС розвивають принципи адміністративного права у такий спосіб, що вони набувають більш загального характеру, навіть за умов, коли ці процеси відбуваються на основі прецеденту. Фактично, юрисдикція Суду

ЄС є основним джерелом загального (на відміну від галузевого) адміністративного права Європейського Союзу.

Більшість принципів європейського адміністративного права, які складають спільне європейське адміністративне право, були розроблені Судом ЄС, що є цілком природним, зважаючи на фрагментарність писаного європейського адміністративного права. Оскільки договори створюють концептуальні засади для подальшого розвитку, то велика кількість питань має регулюватися вторинним законодавством Європейської Комісії (директивами та постановами), які охоплюють, головним чином, галузеву політику, а також рішеннями (прецедентами) Суду ЄС на основі розглянутих судових справ.

На початку створення ЄС на рішення Суду ЄС суттєво впливали правові системи держав-засновників і особливо концептуальні засади французького адміністративного права. Проте не можна говорити лише про виключний вплив французького права на розвиток системи європейського права, оскільки збільшення членів Спільноти розмаїтило джерела європейського права та позитивно вплинуло на юридичні погляди Суду ЄС. Іншими словами, рішення Суду не спираються на національні правові засади окремої країни, але на них впливають майже усі національні правові системи країн ЄС.

Національні суди покликані наглядати за виконанням договорів ЄС і вторинного законодавства Європейської Комісії. Через те, що право ЄС має однаково тлумачитися в усіх країнах, національні суди зобов'язані, у разі виникнення неточностей у тексті нормативно-правового документа, надсилати його на розгляд до Суду ЄС (ст. 234 ДЗЕС). Створення Судом ЄС засад для роз'яснення законодавства національними судами піднесло його роль у розробці спільних принципів європейського права. На сьогодні можна стверджувати, що існує спільне *acquis* юридично-адміністративних принципів, розроблених Судом ЄС.

Крім того, слід звернути увагу на явище *проникнення (інтегрування) європейського права в системи національного права*, яке також стало рушійною силою адміністративного наближення. Причиною проникнення є те, що кожній окремій державі-члену ЄС досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур для застосування як національного, так і європейського законодавства. Тому з часом національні інститути все частіше спираються на європейські стандарти і запроваджують позитивний досвід ЄС у застосуванні та дотриманні національного законодавства і права Європейського Союзу. Цей факт свідчить на користь того, що спільне адміністративне право виникає у державах-членах ЄС. Процеси злиття національного законодавства з правовими принципами ЄС приводять до виникнення європейського адміністративного простору.

Таким чином, рушійними силами наближення європейських адміністративних систем є: 1) законодавча діяльність європейських структур; 2) постійне співробітництво між посадовими особами держав-

членів ЄС, а також між державами-членами та Європейською Комісією; 3) роль Суду ЄС, юрисдикція якого є основним джерелом загального адміністративного права ЄС; 4) явище проникнення (інтегрування) європейського права в системи національного права, причиною якого є те, що кожній державі-члену Союзу досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур для застосування національного і європейського законодавства.

#### **4. Рівень наближення адміністративних систем**

Кожну адміністративну систему можна оцінити, перевібивши, яким чином та наскільки реально запроваджуються вищезазначені принципи як у правовому устрої держави, так і в щоденній діяльності органів державного влади та державних службовців. Виходячи з цього, загальні принципи адміністративного права виступають як певні стандарти, спираючись на які можна оцінити надійність системи державного управління, ступінь підзвітності державних службовців та органів влади, практичну обґрунтованість процедур прийняття адміністративних рішень, а також можливість їх оскарження і відшкодування нанесених ними збитків.

Залежно від того, як країни застосовують принципи адміністративного права, можна судити про ступінь узгодженості їх адміністративних систем. Іншими словами, з одного боку, принципи також можна розглядати як передумови для інтеграції, а з другого – як індикатори готовності систем державного управління конкретних держав до запровадження офіційно оформленого *acquis communautaire*.

Поряд із чинним законодавством і нормативно визначеними процедурами державна служба виступає одним з головних елементів державного управління. Поведінка державних службовців формується на основі принципів адміністративного права, які набувають обов'язкового та вирішального характеру. Відповідно до Копенгагенських та Мадридських критеріїв, професійна державна служба має бути вільною від надмірної політизації, базуватися на системі заслуг та працювати за прийнятними етичними стандартами. Ці критерії вимагають також чіткого поділу між політикою та управлінням. Для досягнення необхідного рівня професіоналізму державна служба потребує адекватної стратегії підготовки, а також чіткого визначення прав, обов'язків та засобів дисциплінарного характеру, у тому числі норм, що регулюють конфлікт інтересів та встановлюють перелік несумісностей з державною службою. Нарешті, для всієї системи державного управління необхідні надійні й прозорі структури та процедури прийняття рішень.

Чинне адміністративне право і нормативно-процедурне законодавство, засновані на національних конституціях та європейському адміністративному праві, створюють організаційно-правові засади для діяльності в країнах ЄС державних органів влади і поведінки державних службовців.

Водночас вищезазначені елементи, правовий устрій, поведінка посадових осіб у державному секторі європейського суспільства впливають на утворення та оформлення спільного європейського адміністративного простору. Ті, хто використовує цей простір, повинні взяти до відома певний набір принципів, які інколи можна знайти в офіційних нормативно-правових актах та кодексах, і які є обов'язковими з етичної та юридичної точок зору, і які зачіпають усі рівні та структури державного управління.

Ці принципи і є саме тим, що ми називаємо неофіційним *acquis communautaire*, яке сприяє утворенню й зміцненню європейського адміністративного простору та європеїзації систем державного управління й адміністративного права держав-членів ЄС.

Спосіб, яким загальні принципи адміністративного права впливають на національне законодавство та виявляють себе у поведінці державних службовців, або, іншими словами, ступінь запровадження *неофіційного acquis communautaire*, залежить від готовності та здатності окремої держави-члена ЄС успішно запозичувати та ефективно запроваджувати офіційне *acquis communautaire*. Необхідно уважніше придивлятися до змін у національних системах державної служби, оскільки вони є ключовими механізмами, здатними або забезпечити, або гальмувати перетворення принципів адміністративного права на реальні державні заходи та процеси прийняття рішень.

Адміністративні системи держав, які прагнуть членства в ЄС, мають дотримуватись таких принципів адміністративного права, як надійність, передбачуваність, звітність, прозорість, ефективність і результативність, особливо тих, які дійсно необхідні для застосування *acquis communautaire*.

Самі ж принципи не повинні спиратися лише на добрі наміри, а мають увійти у щоденну діяльність державного управління за допомогою чинного законодавства, належних інститутів та правових цінностей, що притаманні сучасним системам державної служби демократичних країн. Це ще один аргумент на користь існування в державі професійної стабільної державної служби.

Більшість держав-членів ЄС мають спеціально визначене законодавство про державну службу, проте цього недостатньо; щоб додати надійності національним системам державного управління, державна служба зобов'язана дотримуватися принципів адміністративного права.

Таким чином, ступінь впливу загальних принципів адміністративного права на національне законодавство та їх наявності у поведінці публічних гравців, тобто рівень імплементації офіційно неоформленого *acquis communautaire*, свідчить про спроможність окремої держави-члена успішно запозичувати та ефективно запроваджувати офіційне *acquis*. Дослідникам і практикам слід приділити більше уваги змінам у

національних системах державної служби, які є ключовими інструментами, здатними або забезпечити, або загальмувати перенесення принципів адміністративного права в практичну публічну діяльність та процеси прийняття рішень.

### **5. Шляхи розбудови європейського адміністративного простору**

Під час роботи над проектом Конституції ЄС Європейським Конвентом було висунуто *дві важливі ініціативи*, спрямовані на розбудову та зміцнення ЄАП. У межах *першої ініціативи* до тексту Конституції було вміщено спеціальну секцію «Адміністративне співробітництво», в якій зазначалося, що ефективну імплементацію права ЄС державами-членами, що є суттєвою для належного функціонування Союзу, належить вважати питанням спільного інтересу (ч. 1, ст. III-285 Конституції).

Фактично, це стало визнанням безпосереднього зв'язку між функціонуванням органів управління держав-членів та ефективною імплементацією ними *acquis communautaire*. Отже, Європейський Союз відмовлявся від нейтралітету щодо питання адміністративної спроможності держав-членів, заявивши про свою зацікавленість у здійсненні відповідних заходів (налагодження обміну інформацією та державними службовцями, підтримка програм їх підготовки), спрямованих на підвищення ефективності імплементації європейського законодавства.

У тексті Лісабонського договору на сферу адміністративного співробітництва (Розділ XXIV консолідованої версії Договору), а також на сфери захисту та поліпшення здоров'я людини, промисловості, культури, туризму, освіти, молоді, спорту та професійного навчання, поширились нові координаційні повноваження Союзу, який отримав можливість здійснювати дії, спрямовані на підтримку, координацію або доповнення дій держав-членів.

#### Лісабонський договір: Розділ XXIV «Адміністративне співробітництво» **Стаття 197**

1. Ефективну національну імплементацію права Союзу в державах-членах, що є суттєвою для належного функціонування Союзу, належить вважати питанням спільного інтересу.

2. Союз може підтримувати зусилля держав-членів з поліпшення своєї адміністративної спроможності щодо імплементації права Союзу. Такі дії можуть охоплювати полегшення обміну інформацією та державними службовцями, а також підтримку програм підготовки. Жодна держава не зобов'язана користуватися такою підтримкою. Європейський Парламент та Рада, діючи згідно з типовою законодавчою процедурою, вживають для цього необхідних заходів, за винятком будь-якої гармонізації законів і підзаконних актів держав-членів.

3. Ця стаття не порушує зобов'язань держав-членів імплементувати право Союзу, а також прерогатив та обов'язків Комісії. До того ж вона не порушує інших положень договорів, що передбачають адміністративне співробітництво між державами-членами та останніх із Союзом.

*Другою ініціативою* стало вміщення до Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу (Розділ II) положень щодо права на належне управління, що передбачає право особи на неупереджений, справедливий та своєчасний розгляд її справи інститутами, органами й агентствами ЄС, яке охоплює право кожної особи на те, що її заслухають, на доступ до своєї особової справи, а також обов'язок органів управління обґрунтовувати свої рішення. Згідно з Хартією кожна особа має право на відшкодування Союзом будь-якої шкоди, спричиненої діяльністю інститутів чи їх службовців під час виконання обов'язків.

Згідно з Лісабонським договором Хартія фундаментальних прав Європейського Союзу набула такого ж юридичного значення, що й договори, тобто отримала статус обов'язкового документа. У Договорі спеціально зазначено, що її положення в жодному разі не мають перевищувати визначені договорами повноваження ЄС. Однак сама Хартія була вилучена з тексту Лісабонського договору. 12 грудня 2007 р. Хартія була урочисто проголошена на пленарному засіданні Європейського Парламенту головами Комісії, Парламенту та Ради й опублікована в Офіційному віснику ЄС.

На думку експертів та урядовців, якісних зрушень у процесі розбудови європейського адміністративного простору можна досягти шляхом реалізації таких *заходів*:

*По-перше*, створення на рівні ЄС системи накопичення та обробки даних щодо діяльності органів управління в державах-членах. Це надасть можливість визначити стандарти, аналізувати та оцінювати роботу адміністративних органів, розробити достовірні спільні індикатори для покращення надання адміністративних послуг.

На важливості створення порівнянних статистичних інформаційних систем, які б накопичували дані – кількісні та якісні – щодо адміністративних систем різних країн, було наголошено Комітетом з питань державного управління ООН у доповіді щодо адміністративних заходів, необхідних для імплементації принципів Декларації Тисячоліття ООН (вересень 2000 р.). Положення щодо необхідності розробки інструментів для вимірювання ефективності систем державного управління містяться також у Заключній декларації, прийнятій у листопаді 2003 р. на П'ятому Глобальному форумі «Реорганізація урядової діяльності: інновації та якість у врядуванні XXI ст.» в Мехіко (Мексика).

*По-друге*, запровадження в практику – у межах співробітництва між державами-членами з питань державного управління та з огляду на досвід *Організації економічної співробітництва та розвитку в Європі* – здійснення так званих «оглядів держав-членів» та «оцінювання рівноправних». Ці огляди та оцінювання стимулюватимуть поступ держав-членів у покращенні діяльності національних систем державного управління, а також стануть інструментом порівняння та обміну кращим досвідом, що буде набагато ефективнішим за традиційний обмін інформацією.

*По-третє*, розвиток практики спільної підготовки державних службовців з метою підвищення їх обізнаності у європейських справах, формування дійсно спільної адміністративної культури, обміну кращим досвідом, поступової інтеграції національних адміністративних систем. Провідну роль у цьому процесі мають відігравати *Європейський інститут державного управління* (EIPA) та відповідні національні школи, особливо що стосується організації та проведення спільних комунікативних і навчальних заходів (семінарів, круглих столів, тренінгів тощо) для управлінців держав-членів.

*По-четверте*, розвиток і поширення електронного уряду як інструмента спрощення відносин між адміністративними системами та споживачами їх послуг, а також інтеграція аналогічних адміністративних процедур держав-членів. У цьому контексті особливу увагу слід приділити удосконаленню правових аспектів електронного врядування з метою усунення перешкод на шляху запровадження його у практику систем державного управління держав-членів.

Проблеми, з якими стикаються європейці в процесі розбудови ЄАП, є численними, комплексними та складними для розв'язання, оскільки європейський адміністративний простір одночасно є і місцем, й інструментом досягнення ефективного Союзу. За останні три десятиліття державне управління гостро критикують через його неефективність, марнотратство та бюрократичну тяганину. Громадяни, бізнес і політики все частіше виявляють роздратування щодо ефективності та якості державного управління як такого.

Таким чином, сьогодні експерти говорять про певну інверсію в суспільній свідомості європейців. Інверсію не в сенсі неможливого та неприйняттого повернення до найгірших рис державного управління минулого століття, а в сенсі нового визнання фундаментальної ролі державного управління як позитивного актора та гаранта соціально справедливого й сталого економічного розвитку. На думку дослідників, нині є досить багато свідчень про те, що такі великі міжнародні організації, як ООН, Організація економічного співробітництва та розвитку в Європі та ЄС стали приділяти значну увагу цьому сектору та почали усвідомлювати його вирішальне значення для соціально справедливого управління глобалізацією економіки.

## IV. ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН

### 1. Особливості європеїзації посткомуністичних країн

В травні 2009 р. виповнилося 5 років від моменту наймасштабнішого (10 країн) та складного й суперечливого (8 посткомуністичних країн) розширення ЄС. Це розширення не тільки знаменувало собою завершення повоєнного розколу Європи, а й мало значний вплив на процес поглиблення європейської інтеграції, привівши до змін в інституційній (розмір, склад та функції інститутів) та правовій (конституційний процес, Лісабонський договір) системах ЄС. Очевидним є також посилення ролі та впливу ЄС як гравця у системі світової політики та глобальної економіки.

На сьогодні вже загально визнаним фактом є те, що трансформаційні та інтеграційні процеси в посткомуністичних країнах мають свої виразні особливості і не схожі на аналогічні процеси в країнах, що не мали «комуністичного досвіду».

Так, основна специфіка демократичних транзитів у колишніх соціалістичних країнах полягала у тому, що це були переходи від тоталітарних чи жорстких авторитарних режимів, які сповідували комуністичну ідеологію. Тому, *по-перше*, певний відрізок часу демократизаційні процеси в країнах Балтії та ЦСЄ розвивалися в межах чітко окресленого простору, у відриві від глобального процесу демократизації та на власній ідеологічній базі, що зумовило у деяких випадках їх тривалість та суперечливість (Румунія, Болгарія); *по-друге*, за роки існування соціалістичного блоку в його кордонах сформувалося особливе соціально-економічне, політичне та ідеологічне середовище, яке справило дуже серйозний вплив на перехідні процеси вже у посткомуністичних країнах; *по-третє*, встановлення комуністичних режимів повсюдно призвело до розпаду громадянських суспільств, штучного спрощення соціально-класової структури суспільства та руйнування усіх структур й зв'язків (в основному горизонтальних), які були основою політичного, економічного, культурного та ідеологічного плюралізму.

Незважаючи на індивідуальну своєрідність кожної з партійно-етатистських систем в колишніх соціалістичних країнах, в цілому, вони явили собою особливий тип у загальному ряді недемократичних режимів. Звідсіля випливає ще одна важлива особливість молодих посткомуністичних демократій – необхідність одночасного або максимально синхронізованого здійснення соціально-економічних та політичних перетворень або так звана «дилема одночасності».

У чому полягає особливість європеїзації посткомуністичних держав, які були кандидатами, а потім стали повноправними членами ЄС? Спираючись на вищенаведений аналіз специфіки їх демократичних транзитів, спробуємо визначити ті групи особливих рис, які мають,

насамперед, системний характер й обумовлюють особливий характер їх європеїзації.

Перше, *потужний зовнішній вплив*. Після падіння комунізму, до процесу політичної та соціально-економічної трансформації в посткомуністичних країнах Балтії та ЦСЄ долучилися ряд міжнародних організацій, найвпливовішою серед яких став Європейський Союз. Тверде бажання та політична воля посткомуністичних країн стати членами ЄС у поєднанні із значним обсягом та обов'язковим характером критеріїв вступу, надали Європейській Спільноті можливість безпрецедентного впливу на процес реформування їх інституційної системи та державної політики.

Між іншим, на початку посткомуністичної ери ряд дослідників не виключав й інші, відмінні від європеїзації, сценарії розвитку політичних і економічних реформ посткомуністичних країн. Наприклад, варіант «глибокого замороження», який означав рух у зворотному напрямку, сценарій «латиноамериканізації», який тягнув за собою деєвропеїзацію та сповзання на позиції країн «третього світу», а також «югославізацію», тобто повну відмову Заходу від співробітництва. Розглядалися також сценарії одностороннього розвитку соціально-економічних зв'язків або приєднання виключно до європейських систем безпеки (як свого часу Туреччина). Однак, зовнішній фактор почав відігравати все більшу роль у процесі демократизації посткомуністичних країн, що у поєднанні із потужною внутрішньою мотивацією, поставило на порядок денний питання європеїзації нових демократій.

Друге, *внутрішня єдність та підтримка*. На відміну від західноєвропейських держав-членів ЄС, які ніколи не розглядали європейську інтеграцію у контексті європеїзації, в посткомуністичних країнах і демократизація, і економічні реформи, і європейська інтеграція сприймалися, насамперед як рух шляхом європеїзації, що надало цьому процесу широку підтримку. Учені, що досліджували перехідні процеси в посткомуністичних країнах Балтії та ЦСЄ, відзначили існування в громадській думці сильного зв'язку між вступом в ЄС, демократією та процвітанням.

Незважаючи на те, що посткомуністичні трансформації не ґрунтувалися на «великій ідеології», очевидним є той факт, що інтеграція в ЄС виконувала функції такої ідеології. Заклик «Повернемося в Європу!» та гасло «Ми завжди були європейцями» – дуже точно відображали домінуючі тоді у нових посткомуністичних демократіях настрої як на рівні еліт, так і на рівні мас. Ідея повернення до Європи стала об'єднуючим чинником для тісно пов'язаних процесів демократизації, розбудови ринкової економіки та європейської інтеграції. Зусиллями нового покоління політиків та науковців слово «Європа» стало одним із найуживаніших і досить скоро набуло нормативного значення.

На нашу думку, саме відсутність внутрішньої єдності є основною

перешкодою на шляху європейської інтеграції України. На жаль, для переважної частини національної еліти та пересічних громадян інтеграція в ЄС не є ані об'єднуючим чинником, ані зовнішнім стимулом для демократизації та проведення важливих внутрішніх реформ.

Третє, *безпрецедентна складність передвступного етапу*. Ставши членами ЄС під час двох останніх хвиль розширення в 2004 та 2007 рр., 10 посткомуністичних країн успішно завершили один із найдовших та найінтенсивніших періодів підготовки до вступу в історії ЄС. Звісно, підготовка до вступу не була легкою справою для жодної з країн, які приєдналися до Спільноти, починаючи з 1973 р., однак, з огляду на зазначену вище комуністичну спадщину та визначені через неї жорсткі критерії вступу, цей процес перетворився на виснажливу марафонську дистанцію довжиною більше десяти років.

У ст. 49 Маастрихтського договору, зазначено, що будь-яка європейська держава, яка поважає принципи свободи, демократії, поваги до прав людини та основних свобод, а також принцип верховенства права, може подати заявку на вступ в Європейський Союз. Умови прийому та зміни в установчих договорах Союзу, які цей прийом тягне за собою, є предметом угоди між державами-членами та державою-аплікантом.

Подальше уточнення основних умов вступу відбулося на засіданні Європейської Ради в Копенгагені (Данія) в червні 1993 р. Глави держав і урядів ЄС погодились з тим, що асоційовані посткомуністичні держави ЦСЄ, які висловили таке прагнення, можуть стати членами ЄС. Вступ відбудеться як тільки асоційована держава буде здатна взяти на себе обов'язки членства, виконавши обов'язкові економічні та політичні умови:

- існування стабільних інститутів, що є гарантами демократії;
- верховенство права, повага до прав людини і меншин та їх захист;
- існування діючої ринкової економіки;
- спроможність впоратись з ринковими силами та тиском конкурентного середовища в межах ЄС;
- здатність взяти на себе обов'язки, що випливають із членства, у тому числі прихильність цілям політичного, економічного і валютного союзу.

Зазначалося також, що здатність ЄС прийняти нових членів, зберігаючи при цьому динаміку та рушійні сили європейської інтеграції, також є важливим фактором спільного інтересу як Союзу, так і держав-кандидатів.

У рішенні Мадридського саміту ЄС (грудень 1995 р., Іспанія) підкреслювалося, що критерії членства також вимагають обов'язкового створення державою-кандидатом умов для інтеграції шляхом пристосування національних адміністративних структур до європейських. Хоча транспонування законодавства ЄС в національне є важливим завданням, не менш важливою є й ефективна імплементація законодавства за участю відповідних адміністративних та судових

структур. Це є необхідною умовою для взаємних зобов'язань, які випливають з членства в ЄС.

У рішенні Люксембурзького саміту (грудень 1997 р.) зазначалося, що «відповідність Копенгагенським політичним критеріям є передумовою початку будь-яких переговорів про вступ. Економічні критерії та здатність виконувати зобов'язання, які випливають з членства, повинні оцінюватись далекоглядно та гнучко». Наголошувалося також на тому, що прийняття рішення щодо початку переговорів зовсім не означає їх успішного й одночасного завершення. Результати переговорів та подальший вступ різних держав-аплікантів будуть залежати від ступеня відповідності кожної з них Копенгагенським критеріям, а також здатності Європейського Союзу прийняти нових членів.

Отже, запросивши в 1993 р. країни-кандидати з Балтії та ЦСЄ до вступу, та створивши для цього безпрецедентну систему умов та критеріїв оцінки їх готовності вступити, ЄС залучився у такий спосіб до посткомуністичних трансформаційних перетворень та прийняття інституційних рішень на всіх рівнях.

Четверте, *політика адміністративної обумовленості*. Адміністративною обумовленістю прийнято вважати комплекс вимог (проведення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування, посилення спроможності імплементувати *acquis*, створення структур для координації переговорів з ЄС), які країни-кандидати на вступ в ЄС мають виконати з метою приведення національних адміністративних систем у відповідність до Копенгагенських критеріїв вступу.

Адміністративна обумовленість, з'явившись уперше як частина процесу розширення принципів врядування ЄС, була визначена на саміті ЄС в Мадриді в 1995 р. Виділяють декілька *періодів розвитку* політики адміністративної обумовленості в ЄС:

Для *першого періоду (1989-1993 рр.)* характерним було становлення політики обумовленості в ЄС, а її розвиток ґрунтувався на досвіді імплементації європейської політики розвитку або результатах діяльності в цій сфері інших міжнародних організацій. Основні елементи адміністративної обумовленості з'являються в Угодах про асоціацію, укладених ЄС з посткомуністичними країнами, а також у програмах допомоги PHARE<sup>1</sup>. У цей період обумовленість стосувалася переважно питань захисту прав людини, запровадження демократичних принципів та забезпечення демократичної стабільності в цілому. Найважливішою подією в розвитку європейської політики обумовленості безперечно став саміт ЄС в Копенгагені (1993 р.), на

<sup>1</sup> Фінансовий інструмент ЄС, створений у 1989 р. для надання допомоги країнам-кандидатам з ЦСЄ у підготовці до вступу. Спочатку PHARE стосувався лише Польщі та Угорщини (Poland, Hungary: Action for Restructuring of Economies), але згодом його дія поширилася на інші посткомуністичні країни, у тому числі й нові держави-члени ЄС.

якому були ухвалені добре відомі тепер критерії вступу в ЄС, а також заявлено, що держави-кандидати будуть запрошені до вступу лише тоді коли не лише вони, а й ЄС будуть готові для цього. Відтоді копенгагенські критерії залишаються ключовими елементами європейської політики обумовленості, що впливають на її подальший розвиток.

Під час *другого періоду (1993-1997 рр.)* політика обумовленості була спрямована не лише на питання демократії та прав людини, а й також на *acquis* єдиного внутрішнього ринку та його потенційну імплементацію країнами-кандидатами. Стратегія підготовки до вступу, прийнята державами-членами на саміті ЄС в Гессені (1994 р., Німеччина), започаткувала процес економічної обумовленості. На цьому етапі основна увага стратегії підготовки до вступу приділялася підготовці держав-кандидатів до умов функціонування внутрішнього ринку ЄС. З боку Європейського Союзу передбачалося, зокрема, здійснення таких заходів:

- визначення основних елементів *acquis*, необхідних для формування й підтримки єдиного внутрішнього ринку;
- визначення рекомендованої послідовності коригування національного законодавства;
- визначення адміністративних та організаційних структур для ефективної імплементації та застосування законодавства;
- моніторинг імплементації законодавства.

Зі свого боку, країни Балтії та ЦСЄ мали здійснити поетапне коригування законодавства, регуляторних систем, стандартів та методів сертифікації, сумісних з нормами ЄС, а також реалізувати національні робочі програми для визначення секторних пріоритетів і часових меж для забезпечення відповідності нормам Союзу.

За результатами саміту в Гессені Європейська Рада доручила Комісії підготувати Білу книгу щодо внутрішнього ринку до початку наступного засідання, а також щорічно звітувати перед Радою із загальних питань щодо поступу у процесі імплементації стратегії підготовки до вступу, особливо стосовно поступового прийняття правил внутрішнього ринку.

В травні 1995 р. Комісією була опублікована Біла книга з питань вирівнювання регуляторного законодавства, яку ухвалили у червні 1995 р. на саміті ЄС в Канах. У цьому документі наголошувалося на важливості не лише транспонування законодавства ЄС (особливо постанов, що стосувалися розбудови єдиного внутрішнього ринку Спільноти), а й створення в країнах Балтії та ЦСЄ відповідної правової бази та адміністративної інфраструктури.

ЄС активно долучився до процесу вирівнювання шляхом надання необхідних коштів для імплементації окремих законодавчих актів, що безпосередньо стосувалися вступу, а також забезпечення технічної

допомоги за допомогою Центру обміну інформацією у сфері технічної допомоги (база даних щодо забезпечення відповідності вимогам внутрішнього ринку). Найбільш безпосередньою формою допомоги стала «програма твіннінгу»<sup>2</sup>, у межах якої відбувалося розміщення, на прохання країн-вступників, державних службовців з держав-членів в органах влади країн Балтії та ЦСЄ, де вони мали можливість надавати своїм колегам поради у відповідній сфері діяльності.

У *третьому періоді (1997-2004 рр.)* адміністративна обумовленість стала більш суворою та комплексною, оскільки Комісія почала щорічно оцінювати поступ держав-кандидатів щодо досягнення ними цілей етапу підготовки до вступу, публікуючи відповідні звіти. Це були різноманітні контрольні позиції, на які Комісія звертала увагу держав-кандидатів, у контексті реалізації ними різних напрямів внутрішніх реформ, у тому числі й адміністративної.

Хоча адміністративна обумовленість уперше з'явилася як частина визначених на Мадридському саміті ЄС адміністративних умов вступу, початком відліку цілеспрямованої реалізації політики адміністративної обумовленості є 1997 р., коли, як вже зазначалося, Комісія почала щорічно оцінювати поступ держав-кандидатів і публікувати відповідні звіти.

Оскільки в процесі підготовки до вступу держави-кандидати діяли в умовах адміністративної обумовленості з боку ЄС, чого немає у відносинах між ЄС та державами-членами, європеїзація посткомуністичних країн на підготовчому до вступу етапі принципово відрізнялась від процесу європеїзації держав-членів ЄС. Держави-кандидати не брали участь у процесі прийняття рішень та виробленні політики Союзу, а лише імплемтували законодавство ЄС, яке одразу починало впливати на їх національні структури та політику.

Останні хвили розширення ЄС, а також перспективи подальшого збільшення кількості держав-членів Союзу підкреслюють необхідність змін. Новим державам-членам або державам-кандидатам необхідно реформувати національні системи державного управління для того, щоб отримати доступ до фондів ЄС та належним чином репрезентувати інтереси своїх народів в європейському інтеграційному процесі. Офіційних адміністративних стандартів в ЄС поки-що не існує, однак досвід та методи розвитку і покращання державного управління обговорюються на різних європейських форумах, що в остаточному підсумку має привести до встановлення таких стандартів у майбутньому.

---

<sup>2</sup> Твіннінг (Twinning) – основний механізм трансформації і адаптації до вимог ЄС систем державного управління країн-кандидатів. Твіннінг є одним з найважливіших інструментів інституційного розвитку в рамках Програми Європейської політики сусідства, що може використовуватись для наближення законодавства України до зводу законів Європейського Союзу – *acquis communautaire*, зокрема, в рамках виконання Плану дій Україна – ЄС. Україна стала першою з третіх країн (з травня 2006 р.), на яких поширювалася програма TACIS, де розпочиналося використання інструменту твіннінг.

## 2. Основні етапи європеїзації посткомуністичних країн

Розширення вплинуло також на політичну та адміністративну системи посткомуністичних країн-кандидатів, органи влади та управління яких є тепер ключовими гравцями в багаторівневій системі процесів прийняття рішень та вироблення політики в ЄС, оскільки вони постійно залучені до участі на всіх етапах циклу політики Європейського Союзу.

Набуття членства в ЄС стало лише завершальним етапом тривалого (з кінця 80-х – початку 90-х рр. минулого століття) й складного процесу підготовки посткомуністичних країн до вступу, в ході якого країни кандидати здобули безцінний досвід формулювання, затвердження та реалізації масштабних національних стратегій європейської інтеграції. Без перебільшення можна сказати, що ці стратегії за своїм змістом, спрямованістю та значенням стали своєрідними національними проектами модернізації, що дозволили посткомуністичним країнам подолати цивілізаційне відставання й вивели їх на новий рівень розвитку.

Процес підготовки до вступу мав значний вплив на адміністративні структури та процедури країн ЦСЄ. Проаналізувавши майже п'ятнадцятирічний передвступний період, учені виділили п'ять етапів європеїзації посткомуністичних країн: від перших контактів та угод з торгівлі та співробітництва до переговорів про вступ та початку повноцінного членства. Впродовж цього періоду ЄС діяв як реальний зовнішній гравець, що впливав на процес трансформації шляхом встановлення стратегічних цілей (зона вільної торгівлі, повноправне членство), формування умов (укладання Європейських угод, Копенгагенські критерії вступу) та надання політичної і фінансової допомоги й стимулів (PHARE, двосторонній політичний діалог, багатосторонній структурований діалог щодо спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співробітництва в сфері юстиції та внутрішніх справ, а також секторальних політик). Дослідники особливо наголошують на тому, що за відсутності життєздатних альтернативних членству в ЄС сценаріїв розвитку, посткомуністичні країни ЦСЄ пішли шляхом трансформації та реформ, який був досить жорстко обумовлений критеріями, вимогами та зобов'язаннями, встановленими ЄС відповідно до його *acquis communautaire* та політики.

На *першому етапі європеїзації (1988-1991 рр.)* посткомуністичні країни встановили перші контакти з Європейською Спільнотою та відчули стимули для інституційного навчання. Невдовзі після падіння комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі, виявилось, що ЄС був неготовий ні запропонувати план соціально-економічної трансформації посткомуністичної Європи, ні повністю досягнути того факту, що стратегічним наслідком припинення системного антагонізму в Європі стало перетворення європейської інтеграції на потужний зовнішній фактор впливу, а самого Європейського Союзу на впливового

міжнародного гравця. ЄС керувався прагматичним, часто реактивним та кумулятивним підходом, поєднуючи традиційні пропозиції (доступ на ринок, фінансова підтримка, політичний діалог) з новими ініціативами або, принаймні, пізнаваними ярликами («Європейські угоди»). Такий підхід часто піддавався критиці як скоріше очікувальний, технічний та вузькоспеціальний, ніж визначений та послідовний.

Після підписання відверто формальної та малозначущої декларації з Радою економічної взаємодопомоги (РЕВ) в 1989 р., ЄС негайно встановив індивідуальні контакти з країнами Центральної та Східної Європи у контексті триваючої лібералізації та системної трансформації у межах Варшавського договору та Ради економічної взаємодопомоги. Це привело до встановлення офіційних двосторонніх відносин, що знайшло своє логічне продовження у підписанні угод про торгівлю та співробітництво, які не лише ліквідували торгівельні бар'єри, а й мали певний інституційний та адміністративний вплив на все ще комуністичні країни. Подальший розвиток подій показав, що це була прелюдія до більш суттєвих та широких відносин.

Справжнім проривом у відносинах стало започаткування ЄС в 1989 р. програми PHARE, яка спочатку була розрахована на надання допомоги у модернізації економік Польщі та Угорщини, які на той час стали лідерами у проведенні політичних та економічних реформ. За допомогою PHARE ЄС надав цим країнам необхідні для їх економік *ноу-хау* і поступово розширив дію цієї програми на всі посткомуністичні країни ЦСЄ аж до кордонів СРСР/СНД. Для належного адміністрування заходами програми країни ЦСЄ мали створити відповідні адміністративні структури. Що стосується формування експертного середовища та розбудови основних адміністративних структур, необхідних для розвитку відносин з ЄС, то програма PHARE стала першим стимулом до європеїзації виконавчих органів влади в посткомуністичних країнах шляхом підвищення обізнаності щодо ЄС як важливого зовнішнього гравця, принаймні в ключових управлінських підрозділах.

Для ефективного використання коштів програми PHARE національні адміністративні органи мали навчитися працювати з інститутами ЄС, особливо з Європейською Комісією, яка відповідала за реалізацію PHARE та загальну координацію допомоги західних індустріальних держав, відомих як G-24. На цьому етапі в посткомуністичних країнах ЦСЄ були створені перші підрозділи для роботи з фінансовою допомогою ЄС, а з метою ефективного використання коштів програми PHARE була зміцнена координація між різними міністерствами. Як наслідок, в країнах ЦСЄ перші підрозділи з європейських справ були створені в міністерствах закордонних справ, внутрішніх справ (які також відповідали за проведення адміністративної реформи), економіки, соціального забезпечення та юстиції. Для цього етапу характерним було також залучення до роботи в підрозділах з європейських справ ряду досвідчених посадових осіб

виконавчих органів влади, які потім стали ключовими гравцями на наступних етапах європеїзації.

Одним із таких чиновників був, наприклад, Яцек Саріуш-Вольський (Jacek Saryusz-Wolski), який обіймав посаду повноважного представника уряду з питань європейської інтеграції та закордонної допомоги в Польщі впродовж п'яти років (1991-1996 рр.) до створення Комітету з європейської інтеграції – нової ширшої структури, яка відіграла ключову роль у переговорах Польщі про вступ. До повноважень повноважного представника уряду, якому допомагав невеличкий секретаріат, входило ініціювання, організація та координація заходів у сфері європейської інтеграції, зокрема координація зарубіжної допомоги. В 2004 р. пан Саріуш-Вольський був обраний членом Європейського Парламенту та нині є главою комітету з питань зовнішніх справ.

Іншим прикладом є Ендре Джухач (Endre Juhasz) з Угорщини, який здобув надзвичайно багатий дипломатичний досвід у Брюсселі, працюючи в 70-х рр. секретарем департаменту торгівельних відносин з ЄС торгівельної місії Угорщини в Брюсселі. Відповідно, він був залучений до переговорів щодо усіх важливих угод між Угорщиною та Європейською Спільнотою: від перших секторальних угод в 70-х рр. до Європейської угоди, де він очолював новостворене Управління з європейських справ у міністерстві міжнародних економічних відносин і торгівлі, а потім обіймав у ньому посаду державного секретаря. З 1995 по 2003 рр. пан Джухач очолював угорську місію в ЄС і, водночас, з липня 1998 по квітень 2003 рр. був головним на переговорах про вступ. Повернувшись до Будапешту він у травні 2003 р. став першим угорським європейським міністром, а в травні 2004 р. – суддею Суду ЄС.

Програма PHARE залишалась основним фінансовим інструментом з бюджетом близько 13 млрд. євро на період 1990-2003 рр. для восьми посткомуністичних країн ЦСЄ, які стали членами ЄС в 2004 р. Крім того, програма PHARE запровадила принцип обумовленості, відповідно до якого посткомуністичні країни могли отримати фінансові кошти лише за умови відповідності певним політичним критеріям (демократія, верховенство права, захист прав людини та меншин). Однак ці критерії були досить абстрактними і не торкалися інших, більш практичних елементів ефективного врядування.

Для *другого етапу європеїзації (1992-1994 рр.)* характерним було формування основних засад інституційних відносин з ЄС. Важливим кроком у цей період стало укладання Європейських угод, які заклали підвалини для відносин вищого рівня на основі ст. 238 Договору про заснування Європейської Спільноти й містили в своїх преамбулах визнання перспективи можливого членства в ЄС. Інші положення даних угод стосувалися асиметричного відкриття ринків держав-членів ЄС в напрямі створення зони вільної торгівлі для промислових товарів впродовж десятирічного періоду, запровадження суворих правил конкуренції

відповідно до ст. 81-82 ДЗЄС, обережних норм щодо руху працівників (мали бути предметом двосторонніх переговорів з державами-членами), капіталів та послуг, а також широкого переліку сфер подальшого економічного та торгівельного співробітництва.

Європейські угоди дали поштовх процесам необов'язкової та «очікуваної» адаптації. Асоційовані країни від самого початку діяли як держави-члени, коли, наприклад, приводили національні стандарти у відповідність до вимог єдиного внутрішнього ринку ЄС, створювали відповідні агентства та запроваджували необхідні процедури. Крім того, завдяки Європейським угодам країни ЦСЄ також приєдналися до норм і процедур конкурентної політики ЄС, у тому числі й щодо створення відповідних наглядових інститутів (наприклад, у Чеській Республіці в 1990 р. було створене міністерство захисту економічної конкуренції, яке в 1996 р. стало відповідним управлінням; в Естонії в жовтні 1993 р. було створене управління конкуренції, яке підпорядковувалося міністерству фінансів). Однак, лише на етапі переговорів про вступ (четвертий етап) країни-кандидати ЦСЄ реально почали відповідати цим зобов'язанням, як і у випадку з державною допомогою та іншими політично чутливими або фінансово затратними нормами. В процесі реалізації Європейських угод в асоційованих посткомуністичних країнах почали створюватися структури для координації європейських справ. Як спеціальний тип угод про асоціацію, Європейські угоди передбачали створення на двосторонній основі спільних з ЄС інститутів. Цікаво, що в Естонії та Словенії, які пізніше підписали Європейські угоди (набули чинності в 1998 та 1999 рр. відповідно), відповідні спільні інститути були створені на 4-5 років пізніше ніж в Угорщині та Польщі. Внаслідок цього, на початку 90-х рр. їх міністерства закордонних справ були значно менше залучені до європейських процесів. Природно, що й підрозділи з європейських справ були створені на декілька років пізніше. Також з досвіду Чеської Республіки та Естонії, які створили європейські підрозділи після 1995 р. можна зробити припущення щодо кореляції між регулярними та офіційними двосторонніми відносинами та ступенем адміністративного залучення та адаптації.

У межах Європейських угод міністри регулярно зустрічалися у складі спільних об'єднаних рад: у спільних комітетах високопосадовці зустрічалися щонайменше раз на рік і частіше під час роботи у складі восьми підкомітетів з різних сфер політики. Були створені ключові підкомітети у сферах:

- торгівлі, промисловості та товарів у межах Європейської спільноти з вугілля та сталі;
- митниці, лікарських препаратів, відмивання грошей та оподаткування;
- внутрішнього ринку;
- інновацій;
- економічних та монетарних питань;

- регіонального розвитку, зайнятості та соціальної політики;
- сільського господарства та рибальства;
- транспорту, навколишнього середовища, енергетики та транс'європейських мереж.

Отже, завдяки Європейським угодам галузеві міністерства, особливо економіки та фінансів, а також місії країн-кандидатів в ЄС, були на постійній основі залучені в європейські справи на самому початку їх європейської інтеграції. Це значно збільшило кількість та розширило участь національних гравців в європейській політиці.

В 1993 р. ЄС пішов далі обіцянки можливого членства посткомуністичних країн. На Копенгагенському саміті ЄС було оголошено, що всі асоційовані країни, які відповідатимуть політичним та економічним критеріям членства, зможуть вступити до Союзу. «Вступ відбудеться як тільки асоційована держава буде здатна взяти на себе обов'язки членства, виконавши обов'язкові економічні та політичні умови: існування стабільних інститутів, що є гарантами демократії; верховенство права, повага до прав людини і меншин та їх захист; існування діючої ринкової економіки; спроможність впоратись з ринковими силами та тиском конкурентного середовища в межах Європейського Союзу; здатність взяти на себе обов'язки, що випливають із членства, у тому числі прихильність цілям політичного, економічного і монетарного союзу. Здатність Європейського Союзу прийняти нових членів, зберігаючи при цьому динаміку та рушійні сили європейської інтеграції, також є важливим фактором спільного інтересу як Союзу, так і держав-кандидатів». Ця обіцянка членства була одностороннім актом та добре продуманою, хоча й юридично не зобов'язуючою, новою інтерпретацією Європейських угод. Вона спрямувала майбутні відносини між ЄС та асоційованими країнами у напрямку досягнення цілей вступу та політично обов'язкових зобов'язань, особливо з боку посткомуністичних країн ЦСЄ.

На цьому етапі Угорщина та Польща були першими посткомуністичними країнами, що подали офіційну заявку на вступ в ЄС, висловивши у такий спосіб свою повну готовність діяти відповідно до його вимог.

На *третьому етапі (1995-1997 рр.)* була сформульована передвступна стратегія та відбувся «поворот у напрямі вступу» у відносинах з країнами-кандидатами. Два попередніх етапи, що пройшли посткомуністичні країни після обіцяного на Копенгагенському саміті членства в ЄС, створили підґрунтя для їх керованої європеїзації під пильним наглядом з Брюсселю, зокрема Європейської Комісії. Як важливий зовнішній гравець, ЄС застосовував патерналістський та опікунський підхід для посилення спроможності країн-кандидатів до набуття членства, а також вказував яким шляхом вони мають йти. Характерною рисою третього та четвертого етапів був наголос на спроможність до імплементації *acquis*.

Впродовж цього важливого етапу значно зріс рівень взаємодії, особливо між Комісією та національними органами влади посткомуністичних країн, у тому числі й з їх місіями в Брюсселі. Після Копенгагенського саміту та подання індивідуальних заявок на членство, країни-кандидати відчували посилення тиску щодо адаптації ними *acquis communautaire* у повному обсязі. У відповідь на вимоги ЄС країни-кандидати також мали розширити та суттєво удосконалити свої стратегії вступу. Вони перейшли від «очікуваної до обов'язкової адаптації», тобто до європейських стандартів та зобов'язань перед ЄС.

У квітні 1996 р. Комісія розпочала загальне керівництво процесом внутрішньої підготовки країн-кандидатів ЦСЄ з розповсюдження опитувальника обсягом близько 180 сторінок стосовно інформації необхідної для підготовки висновків щодо заявок на вступ та подальшого процесу відбору і перевірки. Опитувальник охоплював 23 сектори, починаючи від митних тарифів і оподаткування до правосуддя та внутрішніх справ, що в основних частинах відповідало поділу *acquis* на 31 розділ для ведення переговорів та охоплювало всі важливі його сфери. Для здійснення реалістичного та детального оцінювання поточного стану правопорядку та адміністративних умов у країнах-кандидатах Європейська Комісія була зацікавлена у отриманні від них всебічної та достовірної інформації та фактів.

Ключовими були питання щодо рівня наближення, перешкод та слабких місць на шляху реформування національних систем державного управління країн-кандидатів ЦСЄ. Кожен кандидат на вступ мав визначити координатора, відповідального за роботу над опитувальником. Відповіді мали бути дані впродовж 3 місяців, що було доволі жорстким терміном з огляду на масштаб та глибину інформації, яку необхідно було зібрати в міністерствах. Для вирішення питань та проблем, що виникли під час роботи з опитувальником, була скликана конференція під головуванням заступника генерального директора Генерального директорату ІА та за участю представників органів управління країн-кандидатів та посадових осіб Комісії. Допомогу національним органам управління надавали також делегації Комісії в країнах-кандидатах. З політичних та методологічних міркувань базовий опитувальник був однаковим для усіх країн-кандидатів. Комісія зробила чіткий наголос на спроможності відповідної країни-кандидата належним чином імплементувати та застосовувати законодавство ЄС. Органи управління мали описати свої повноваження, кількість службовців та їх кваліфікацію, а також охарактеризувати розвиток системи державного управління та державних агентств в кожному секторі та сфері політики. Загалом, відповідаючи на питання Комісії країни-кандидати мали справу з тисячами сторінок тексту. Комісія також дала зрозуміти, що розглядає роботу над опитувальником як тест щодо спроможності кандидатів якісно й у відведені строки упоратись із цим завданням.

Опитувальнику передувало оприлюднення 3 травня 1995 р. Комісією Білої Книги «Підготовка асоційованих країн ЦСЄ до інтеграції у внутрішній ринок Союзу», обсяг якої разом із додатками становив близько 500 сторінок. Окрім презентації *acquis* внутрішнього ринку, у книзі була запропонована логічна послідовність відповідних заходів. Був зроблений наголос на вимоги належної імплементації та моніторингу національного законодавства, яке мало відповідати законодавству ЄС, а також виділені ключові законодавчі, регуляторні та інституційні положення, що забезпечували функціонування єдиного внутрішнього ринку без кордонів та управління ним. Біла книга слугувала додатковим текстом до Європейських угод, особливо у сферах економічного співробітництва та наближення законодавства. Вона навіть дещо виходила за межі цих угод, оскільки визначала пріоритети у встановленні послідовності адаптації національного законодавства в рамках 23 відібраних секторів та рекомендувала урядам країн-кандидатів ЦСЄ створити відповідні інститути (особливо підкресливши, у такий спосіб, організаційний та адміністративний контекст законодавства). Однак, визначення пріоритетів та узгодження заходів у часі було повністю залишено у компетенції країн-кандидатів. Даний підхід був змінений лише із початком партнерства заради вступу, у межах якого були запроваджені детальні плани наближення, відомі як національні програми адаптації до *acquis*.

Отже, ці дві ініціативи 1995 та 1996 рр. дозволили мобілізувати зусилля ключових частин державного управління країн ЦСЄ. За масштабом (залучення інших міністерств, а не лише МЗС та міністерства економіки), глибиною (залучення службовців робочого рівня, тобто референтів, спеціалістів тощо) та якістю (вимога координації між міністерствами, знаходження у центрі процесу прийняття рішень в ЄС, жорсткі часові рамки) цей третій етап серйозно вплинув як на ЄС, так і на країни-кандидати. Ключовою рисою цього етапу стала секторизація (розподіл функцій) в країнах-кандидатах стосовно європейських справ, яка посилила вимогу щодо горизонтальної (між міністерствами) та вертикальної (всередині міністерств) координації.

Відтоді, виклики, пов'язані із виконанням Копенгагенських критеріїв, а також питання розбудови адміністративної спроможності, стали дуже важливою компонентою відносин ЄС з країнами-кандидатами ЦСЄ. Повідомлення Комісії «Порядок денний 2000», яке також містило висновки щодо кожного кандидата на членство, анонсувало спеціальні програми та інструменти підтримки:

- удосконалену програму PHARE з наголосом на інституційну розбудову;
- відрядження національних експертів (програма TAIEХ) та державних службовців з держав-членів ЄС (програма Twinning);
- регулярні звіти щодо поступу у досягненні відповідності критеріям вступу;

– пріоритети партнерства заради вступу, спрямовані на посилення адміністративної спроможності в окремих секторах;

– національні програми адаптації до *acquis* для імплементації та структурування партнерства заради вступу.

Ці ключові елементи передвступної стратегії ЄС підкреслили невідкладність адаптації, створення адекватних структур та розбудови спроможності в системах державного управління країн-кандидатів. ЄС запровадив ключові заходи з підтримки розбудови адміністративної спроможності лише стосовно посткомуністичних країн-кандидатів (не для Мальти і Кіпру). Перегляд та удосконалення програми PHARE в 1997 р. та модернізація інших інструментів допомоги стали важливими змінами в стратегії ЄС й ознаменували собою «поворот у напрямі вступу», який має розглядатися як переломний момент у двосторонніх відносинах, а також у контексті європеїзації. На той момент стало очевидним – для країн-кандидатів також – що ЄС не має однакового, або принаймні мінімально універсального, *acquis* у сфері державного управління. Відповідно до такого підходу, програма Twinning наприклад, стала однією із пропозицій держав-членів ЄС на «адміністративному ринку», на якому країни-кандидати могли вибрати експертів з різною управлінською підготовкою та навчатися у них, що забезпечувало «прямий шлях до когнітивного наближення». Мотивацією ЄС було успішне розширення, тобто якнайліпша підготовка країн-кандидатів для адаптації до *acquis* та його імплементації. Комісія як охоронець договорів ЄС відчувала відповідальність за надання ефективної допомоги та послідовне наближення до вимог Спільноти.

Комісія усвідомила, що пропозиція «якомога оптимальніше використовувати Європейські угоди» не стала достатнім стимулом для повного використання їх потенціалу (з обох боків). Засобом активізації відносин та прийняття політично більш зобов'язуючого та стратегічного підходу став графік відкриття переговорів про вступ, оголошений на Люксембурзькому саміті ЄС в грудні 1997 р. В цей час ЄС, а саме Комісія розпочала реалізацію обов'язкової та інтенсифікованої передвступної стратегії, яка доповнила переговори і тісно з'єдналася – за допомогою моніторингу та нагляду – з процесом переговорів про вступ.

На **четвертий етап європеїзації (1998-2002 рр.)** припадає період переговорів про вступ та початок так званої опікунської європеїзації. В умовах існування постійної потреби в адаптації, початок переговорів про вступ та процесу попереднього розгляду, під час якого правопорядок країни-кандидата порівнюється з відповідним правовим доробком ЄС, висунув на перший план потребу країн-кандидатів в ефективній та дійовій системі прийняття рішень як на національному, так і на європейському рівнях.

На цьому етапі ЄС удосконалив існуючі та розробив нові інструменти підготовки до вступу (таблиця 2) з метою безпосередньої

Таблиця 2

**Інструменти стратегії підготовки до вступу в ЄС**

Інструменти	Зміст/Заходи	Функції у межах процесів вступу та європеїзації
<b>1. Європейські угоди</b> (1991-1996 рр.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>асоціація</li> <li>зона вільної торгівлі для промислових товарів</li> <li>політичний діалог</li> <li>перспектива вступу</li> <li>спільні інститути</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>моніторинг та контроль за допомогою спільних інститутів</li> <li>підготовка до інтеграції у внутрішній ринок</li> <li>політичний діалог</li> </ul>
<b>2. Програма PHARE</b> (1989 р., неодноразово переглядалася та вдосконалювалася)	<ul style="list-style-type: none"> <li>фінансова допомога</li> <li>розбудова інститутів</li> <li>ТАІЕХ (1996 р.): група експертів з держав-членів та Комісії, короткотермінові експерти-консультанти</li> <li>Twinning для державних службовців (1998 р.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>модернізація економіки та системи управління</li> <li>розбудова вільного ринку</li> <li>адаптація до <i>acquis</i></li> </ul>
<b>3. Структурований діалог</b> (1993/94-1997 рр. з 1997 р. 15+11 з 1999 р. 15+13)	<ul style="list-style-type: none"> <li>політичний діалог та діалог щодо секторальних політик</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>консультації щодо розвитку <i>acquis</i></li> <li>збагнення сутності процесу прийняття рішень</li> <li>соціалізація</li> </ul>
<b>4. Біла книга з інтеграції у внутрішній ринок</b> (1995 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>детальна програма наближення законодавства</li> <li>законодавчі акти та система регулювання внутрішнього ринку</li> <li>індикативні ключові заходи та сценарії наближення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>регулювання правової гармонізації</li> <li>співробітництво з інститутами/агентствами ЄС</li> <li>важливість адміністративного механізму для забезпечення належної імплементації правил та норм ЄС на національному рівні</li> </ul>

<b>5. Європейська конференція</b> (1997 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>багатосторонній обмін ідеями та інформацією</li> <li>відсутність органу прийняття рішень</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>стратегія залучення "пропусків"</li> <li>політика "Ширшої Європи"</li> <li>сигнал для процесу охоплення</li> </ul>
<b>6. Відкриття програм Спільноти та участь в роботі агентств та комітетів</b> (з 1997 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>участь представників країн-кандидатів як спостерігачів в роботі комітетів та агентств</li> <li>відкриття програм ЄС для країн-кандидатів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>практична підготовка до вступу</li> <li>залучення до експертної мережі ЄС</li> <li>введення країн-кандидатів ЦСЕ в політику та робочі методи ЄС</li> </ul>
<b>7. Регулярні звіти</b> (щорічно з 1998 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>оцінювання поступу у здійсненні реформ і стану імплементації та адаптації до <i>acquis</i> на основі Копенгагенських критеріїв</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>прозорість процедури оцінювання</li> <li>зосередження уваги на процесі адаптації до <i>acquis</i> та його прискорення</li> <li>зростання тиску реформ шляхом порівняння результатів та конкуренції між кандидатами</li> </ul>
<b>8. Партнерство заради вступу, програми адаптації національного законодавства до <i>acquis</i></b> (з 1999 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>визначення/адаптація коротко-, середньо- та довгострокових пріоритетів у межах процесу вступу</li> <li>пов'язування виділення коштів з реалізацією пріоритетів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>конкретизація дорожніх карт на основі результатів регулярних звітів адаптації до <i>acquis</i></li> <li>регулювання та планування реформ</li> </ul>
<b>9. SAPARD</b> (Спеціальна програма з сільського господарства та розвитку села, з 2000 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>фінансова допомога</li> <li>створення агентств для управління коштами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>сприяння структурним змінам в сільському господарстві та харчовій промисловості</li> <li>підготовка до спільної аграрної політики / розвитку села</li> <li>зміцнення спроможності до освоєння коштів</li> </ul>

<p><b>10. ISPA</b> (Інструмент структурної політики у період вступу, з 2000 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• фінансова допомога</li> <li>• створення агентств для управління коштами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• сприяння інвестиціям у транспорт та охорону навколишнього середовища</li> <li>• підготовка до отримання коштів згуртування</li> <li>• зміцнення спроможності до освоєння коштів</li> </ul>
---	---	---

ЄС проводив переговори про вступ у межах двоколісного підходу, беручи до уваги досягнутий на передвступному етапі поступ та рівень співробітництва. Результати відображалися у щорічних звітах про досягнутий поступ – недоліки та пріоритетні заходи були уміщені в угоди про партнерство заради вступу та включені країнами-кандидатами в їх програми адаптації національного законодавства до *acquis*. Цей бюрократичний, а також надзвичайно політизований підхід, ставить країни-кандидати у жорсткі рамки та в умови непрямой конкуренції одна з одною. Під час переговорів та у межах передвступної стратегії широко використовувалися такі процедури, як публічний розголос результатів, бенчмаркінг та конкурентний тиск з боку інших посткомуністичних країн-кандидатів на вступ.

Для того щоб упоратись з передвступними вимогами та переговорами про вступ посткомуністичні країни мали створити нові та зміцнити існуючі координаційні механізми між адміністративними структурами, створеними для ведення переговорів, та підрозділами залученими до підготовки набуття членства, тобто у передвступний процес. Предметом їх особливої уваги стала адаптація національного законодавства до *acquis*. Під час переговорів про вступ країни-кандидати мають переконливо довести власну спроможність імплементувати *acquis* або, у протилежному випадку, попросити про необхідний для цього перехідний період, вказавши його тривалість та заплановані підготовчі кроки.

Слід зауважити, що тривалість та масштаб кожного погодженого з ЄС перехідного періоду був обмеженим. У цілому, з посткомуністичними країнами ЦСЄ було досягнуто домовленості щодо встановлення близько 140 перехідних періодів. Лише декілька з них були потрібні через явні адміністративні недоліки. Однак, повсюдний та горизонтальний вимір адміністративної спроможності був актуальним в усіх частинах переговорного процесу. Створені на другому етапі у межах Європейських угод структури (спільні інститути для асоціації, PHARE, адміністративні підрозділи тощо) стали

залучатися до цих передвступних заходів, переважно як частина процедури контролю.

Виклики переговорів про вступ обумовили більш структуровані та всебічні зусилля спрямовані на посилення адміністративної спроможності (як у кількісному, так і якісному вимірах) посткомуністичних країн. Хоча Європейські угоди й охоплювали деякі частини *acquis*, особливо ті, що стосувалися вільного переміщення товарів та конкурентної політики, переговори про вступ були поворотним пунктом у відношенні широти, глибини та невідкладності адаптації. На цьому етапі також можна спостерігати політизацію всього європейського механізму прийняття рішень у посткомуністичних країнах, яка відбулася завдяки природі та масштабу вступних переговорів. Багато рішень щодо позиційних документів та проведення переговорів були прийняті, принаймні офіційно, на рівнях державного секретаря або кабінету міністрів. Що цікаво, цей поступовий процес зростаючої європеїзації відноситься до адміністративних змін у столицях країн-кандидатів. У цей період були сформовані та розбудовані національні базові системи процесу прийняття рішень в ЄС, які стали «островами досконалості та стабільності». Для роботи та внутрішньої організації місій посткомуністичних країн ЦСЄ в Брюсселі лише початок четвертого етапу, тобто початок переговорів про вступ, був офіційною датою цього дуже важливого злиття. На місії та національні базові системи критичний вплив справив наступний рівень, тобто етап реального членства.

Вступ до ЄС країн ЦСЄ ознаменував собою початок нового, ***п'ятого етапу європеїзації, який розпочався в 2003/2004 рр.*** Від моменту підписання 16 квітня 2003 р. в Афінах договорів про вступ, нові держави-члени мусили мати кваліфікованих чиновників для роботи в національних та європейських інститутах упродовж повного циклу вироблення політики ЄС.

Упродовж річного перехідного періоду, який тривав з квітня 2003 р. по травень 2004 р., країни-кандидати могли діяти як активні спостерігачі в усіх інститутах ЄС та на всіх робочих рівнях та етапах вироблення європейської політики. Вони мали право брати участь в усіх заходах та обговорювати будь-які питання, однак не мали права голосу. Набуття членства означало, що нові держави-члени мали забезпечити повноцінну участь своїх представників у роботі більш ніж 700 експертних груп Комісії на підготовчому рівні вироблення політики, близько 350 робочих груп, які допомагають COREPER та Раді ЄС в процесі прийняття рішень та близько 244 комітологічних комітетів, що спостерігають за належною імплементацією законодавства ЄС. Саме цей робочий рівень дозволяє розглядати членство як переломний момент адміністративної адаптації шляхом відкриття нової сфери діяльності для державних службовців.

Під час перехідного періоду місії держав-кандидатів у Брюсселі були трансформовані у постійні представництва, а на національному рівні

відбувся перегляд європейських систем прийняття рішень та координації. З моменту набуття членства нові держави-члени стали повноправними учасниками процесу прийняття рішень в ЄС. Оскільки в 2004 р. відбувся одночасний вступ одразу 10 нових держав-членів, значно зріс обсяг взаємодії між державними службовцями всіх держав-членів, що стало додатковим фактором тиску на всіх службовців залучених до циклу вироблення політики та прийняття рішень в ЄС. Все це вплинуло на масштаб та глибину залучення органів влади нових держав-членів у процес вироблення європейської політики.

На п'ятому етапі процес європеїзації набув нової якості, оскільки, на відміну від попередніх етапів, ЄС зменшив або навіть припинив структуроване скеровування своїх нових членів. Саме на цьому етапі нові держави-члени мали скласти іспит на спроможність бути нормальними та повноцінними гравцями в усіх сферах життя Спільноти, продемонструвавши тим самим рівень власної європеїзації та здатність до поступального розвитку.

На думку дослідників, керована та опікунська європеїзація завершилася вже на четвертому етапі європеїзації. Однак, в Договорі про вступ було уміщено ряд захисних та застережних положень для гарантування імплементації новими державами-членами *acquis* та належного дотримання ними взятих на себе зобов'язань, наприклад у межах перехідних домовленостей. У цьому сенсі Комісія напередодні розширення взяла на себе роль «охоронця Договору про вступ».

Таким чином, під час підготовки до свого п'ятого розширення ЄС відіграв найбільш активну роль у визначенні та формуванні процесу європеїзації країн кандидатів за всю історію розширень. Наявність у ЄС широкого спектру інструментів підготовки до вступу дозволяє характеризувати Союз як впливового зовнішнього гравця на посткомуністичному просторі.

Впродовж більш ніж десяти років країни-кандидати ЦСЄ були залучені до процесу адаптації до вимог ЄС у контексті перспективи їх членства в Союзі. Хоча ми чудово розуміємо всю комплексність, мультипричинність та всебічність процесу європейської інтеграції, а тому не можемо пов'язувати кожну зміну в адміністративній сфері країн-кандидатів з прямим впливом ЄС, суттєвий вплив Європейського Союзу є очевидним та безперечним. Це добре видно на прикладі вищезгаданого третього етапу європеїзації (1995-1997 рр.), на якому паралельно з початком конкретних адміністративних приготувань до переговорів про вступ відбувся «поворот у напрямі вступу» у змісті допомоги та передвступної стратегії ЄС. Саме з цього часу ЄС встановив чіткі параметри та запропонував вжити певних заходів (наприклад, досить детальних у сферах регуляторної політики, правосуддя та внутрішніх справ і більш загального характеру в інших, таких як соціальна політика), для того щоб змусити країни-кандидати

прийняти необхідні політичні рішення з метою відповідності цим вимогам.

На думку експертів, доволі складно визначити вирішальний момент процесу європеїзації. Однак, «поворот у напрямі вступу», що стався після самітів в Копенгагені та Гессені започаткував процес прискореної, сконцентрованої на певні сфери очікуваної адаптації. Динаміка започаткування основних ініціатив ЄС і розвиток загальних адаптаційних заходів посткомуністичних країн ЦСЄ, починаючи з 1998 р., дозволяють спостерігати тенденцію зростання тиску ЄС на країни-кандидати за допомогою європейських стандартів, норм та правил, до яких претенденти на вступ мали адаптуватися. Однак слід зазначити, що на той час в ЄС не було чітко визначеного адміністративного *acquis*, до якого країни-кандидати мали б неодмінно адаптувати національне законодавство.

Це дало їм простір для прийняття рішень, які б відображали специфіку країни, та встановлення послідовності дій та адаптаційних кроків. Незважаючи на ці відмінності у графіку, послідовності та змісті, всі країни ЦСЄ постали перед однаковими вимогами ЄС і мали приблизно однакові часові рамки на їх виконання. Завдяки цьому вони мали такі спільні риси європеїзації, як, наприклад, поява адміністративних структур з європейських питань на другому етапі, просування до секторизації на третьому та тенденція до централізації прийняття рішень щодо європейської інтеграції на четвертому.

Впродовж процесу європеїзації посткомуністичних країн ЦСЄ ми можемо спостерігати виразну тенденцію до формування та збільшення в них кількості відповідних інститутів (підрозділів з європейських справ, місій, а згодом і постійних представництв в ЄС, виконавчих агентств), розбудови структур для горизонтальної та вертикальної координації роботи зростаючої кількості адміністративних органів та інших зацікавлених гравців, залучених до прийняття рішень у сфері європейської інтеграції на національному рівні, а також запровадження спеціальних тренінгових програм для міністерств з метою зміцнення їх адміністративної спроможності.

Таким чином, ми встановили зростання залучення гравців, диференціацію конкретних завдань та зобов'язань, а також інтенсифікацію взаємодії між ЄС та країнами-кандидатами. З огляду на існування потужного стимулу у вигляді набуття членства, ЄС мав можливість тиснути на країни-кандидати з метою дотримання ними вимог. Європейський Союз, за допомогою надання перспективи членства та реалізації передвступної стратегії, зміг надати глибокого сенсу запропонованому ним напряму трансформації на інтеграції посткомуністичних країн. Однак, ЄС не використовував політику обумовленості у негативному напрямі шляхом призупинення допомоги або відносин в цілому. Комісія, зокрема, дотримувалася інкрементальної та більш бюрократичної лінії поведінки, призупиняючи фінансування у

випадках затримки з інституційною розбудовою або повідомляючи про брак відповідності вимогам та недоліки в країнах-кандидатах у своїх регулярних звітах. Перше, наприклад, стосувалося Польщі в 1998 р. у межах програми PHARE і Чеської Республіки – в 2001 р. у межах програми SAPARD. У випадку з Польщею бюджет PHARE був зменшений на 15% через невідповідність завдань національних проєктів пріоритетам, визначеним у межах партнерства заради вступу. Випадок з Чеською Республікою був обумовлений повільними темпами інституційної розбудови, внаслідок чого створення чеського агентства SAPARD не було санкціоноване до квітня 2002 р. Зі схожих причин були використані лише 200 млн. євро з 1 млрд., виділеного на програму ISPA в 2001 р. За допомогою консультацій та контактів на різних рівнях – від рівня експертів до офіційних зустрічей міністерського рівня у межах спільних об'єднаних інститутів Європейських угод – Комісія та держави-члени постійно тиснули на країни-кандидати та здійснювали нагляд за їх адміністративним розвитком.

В цілому можна сказати, що підготовка країн-кандидатів до членства та переговори про вступ були важливим фактором формування національних адміністративних структур та трансформації існуючих. Хоча в дослідженнях основна увага зосереджується, як правило, на зовнішніх факторах адміністративної трансформації, не слід, однак, забувати про такі внутрішні фактори країн-кандидатів, як конституційні передумови, рівень розвитку політичних систем, політичної та адміністративної культур, що суттєво вплинули на суть та спрямування відповідних національних рішень.

## **V. ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

### **1. Процес «Довкілля для Європи»**

Провідну роль у прийнятті країнами ЦСЄ правил і норм законодавства ЄС з охорони навколишнього середовища відіграли зовнішні стимули, пов'язані з обумовленістю членства в ЄС. За загальним визнанням, екологічне законодавство ЄС є однією із найдорожчих частин *acquis*. Воно містить близько 250 нормативно-правових актів, розроблених впродовж десятиліть існування екологічної політики ЄС. Не дивно, що адаптація до екологічного *acquis* часто розглядається як гірка пігулка, яку країни-кандидати мають проковтнути заради досягнення своєї стратегічної мети – набуття членства в Європейському Союзі. Процес адаптації та імплементації законодавства ЄС країнами-кандидатами складається з різноманітних міжурядових та внутрішніх домовленостей, на які впливають взаємозалежності, що існують між ринками ЄС, екологічним законодавством і ширшими цілями зовнішньої політики.

Процес «Довкілля для Європи» був першим пан-європейським форумом з питань охорони навколишнього середовища після падіння комунізму в Центральній та Східній Європі. Він був ініційований в 1991 р. міністром охорони навколишнього середовища Чехословаччини Йозефом Ваврушеком – колишнім дисидентом та активним агентом змін на національному та міжнародному рівнях. Спочатку Й. Ваврушек запропонував створити Європейську екологічну раду для координації співробітництва у цій сфері, однак ЄС, який не бажав створювати ще один формальний інститут, підтримав більш неформальний процес співробітництва і досягнення консенсусу на високому рівні. Це привело до започаткування «Довкілля для Європи» – серії зустрічей (двічі на рік) європейських міністрів охорони навколишнього середовища, донорських агентств, інших зацікавлених сторін, участь в яких поступово почали брати представники з країн колишнього СРСР. Після першої конференції, яка відбулася в Празі в 1991 р., міністри збиралися в Люцерні (1993 р.), Софії (1995 р.), Оргусі (1997 р.), Києві (2003 р.) та Белграді (2007 р.). Для проведення підготовчої та виконавчої роботи з організації конференцій при таких міжнародних інститутах, як Організація співробітництва і розвитку в Європі (ОЕСД), Світовий банк та Регіональний екологічний центр в Угорщині була створена мережа виробників рішень та експертів. Отже, «Довкілля для Європи» виник як процес, обумовлений транснаціональними агентами змін.

«Довкілля для Європи» дозволив поширити різноманітні стилі та інструменти вироблення політики. Переважно західні, але також й з інших

перехідних країн<sup>1</sup>. За допомогою своєї першої програми PHARE, ЄС запровадив відносно централізований та правовий стиль вироблення політики у сфері охорони навколишнього середовища, з наголосом на адміністративно-контрольні заходи та посилення правоздатності профільних міністерств. Міжнародні фінансові інститути, такі як ЄБРР, Світовий банк та OECD сприяли розповсюдженню більш гнучкого підходу до екологічного менеджменту, надаючи особливого значення економічним інструментам, мінімізації витрат та пріоритетному залученню вимірювання впливів на стан здоров'я людини та аналізу вигід-витрат. США сприяли поширенню власного регуляторного стилю, роблячи акцент на економічних інструментах та прив'язуючи екологічну допомогу до демократизації та зміцнення громадянського суспільства. Регіональний екологічний центр, головний офіс якого знаходився в Угорщині, фінансувався за допомогою США і мав на меті підтримку екологічних НУО та участі громадськості регіону.

Результати діяльності «Довкілля для Європи» також свідчать про домінування та успіх транснаціонального механізму поширення норм та навчання. Цей форум, за підтримки таких інститутів, як Світовий банк та OECD, надавав допомогу розробці та прийняттю Національних планів з охорони навколишнього середовища, які встановлювали пріоритети реформ. Хоча ці плани були лише програмними документами і не мали юридичної сили, вони відіграли важливу роль у зміцненні спроможності молодих управлінських структур у цій сфері, особливо у країнах, які не мали ресурсів або достатньої управлінської компетентності для розробки національних програм. Існування Національних планів з охорони навколишнього середовища та відповідних контрольних процедур у межах «Довкілля для Європи» дало також можливість захисникам суспільних інтересів здійснювати більш ретельний моніторинг роботи урядів та притягати їх до відповідальності за зволікання з екологічними реформами.

Прийняття рамкового законодавства щодо захисту довкілля також було прискорене завдяки співробітництву експертів у межах «Довкілля для Європи». І донори, і реципієнти допомоги дотримувались єдиного розуміння таких спільних екологічних норм і принципів, як «забруднювач платить», «екологічної застережності», а також право на доступ до інформації, які були відображені в прийнятому новому рамковому законодавстві перехідних країн. У більшості випадків рамкове законодавство точно дотримувалось основоположних принципів законодавства ЄС, підтримуючи прагнення країни до членства в ЄС, але виробникам політики та законодавцям не потрібно було здійснювати

<sup>1</sup> Перехідними є країни, які здійснюють перехід від недемократичної політичної системи до демократичної. Посткомуністичними перехідними країнами є ті, які знаходяться у процесі переходу від тоталітарних та авторитарних режимів, які базувалися на комуністичній ідеології та монопольному правлінні комуністичних партій, до сучасної моделі демократії, тобто здійснюють демократичний транзит.

відрядкове порівняння із законодавством ЄС, що пізніше вже вимагалось в межах процесу гармонізації законодавства. Дослідження рівня відповідності екологічному законодавству ЄС, проведене Регіональним екологічним центром в 1996 р., виявило, що вже в 1995 р. всі країни ЦСЄ, за винятком Естонії, Латвії та Румунії, досягли більш ніж 50-відсоткової відповідності національного екологічного законодавства європейському. Традиційно сильне в посткомуністичних країнах законодавство щодо природоохоронної діяльності та рамкове екологічне законодавство були сферами, в яких ці країни найактивніше підтримували принципи та стандарти ЄС.

Іншим важливим результатом діяльності «Довкілля для Європи» було створення в посткомуністичних країнах позабюджетних екологічних фондів як механізмів пільгового фінансування екологічних програм і проектів. Ці фонди мали на меті зменшення розриву між потребами в коштах для екологічних програм і наявними приватними і державними фінансовими ресурсами в перехідних країнах. Фонди, які поповнювалися за рахунок податків за забруднення навколишнього середовища, штрафів та, у ряді випадків, з державних бюджетів і зовнішніх ресурсів, також пропонували пільгове фінансування інвестицій в охорону навколишнього середовища. Ця інституційна інновація вперше була розроблена у країнах, що лідирували у проведенні реформ, таких як Польща, Чеська Республіка та Угорщина, за підтримки експертів міжнародних фінансових інститутів. Завдяки активній підтримці процесу «Довкілля для Європи» ця система фондів поширилася фактично на всі перехідні країни Європи та Центральної Азії. Хоча екологічні фонди посткомуністичних країн були різними за розмірами, відображаючи існуючі на національному рівні політичні та економічні обмеження, вони відіграли важливу роль у створенні відповідних фінансових ресурсів і слугували ознакою стимульованого ззовні інституційного наближення в регіоні.

Вінцем досягнень «Довкілля для Європи» стало прийняття в 1997 р. на Оргуській міністерській конференції пан-європейської конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля». Ця конвенція є міждержавною угодою європейських країн, яка надала правового статусу статті 10 (містить положення щодо доступу до інформації та екологічного правосуддя) Декларації, прийнятій в 1992 р. на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку в Ріо-де-Жанейро. Оргуська конвенція є результатом багаторічної роботи мереж НУО, виробників політики, підтриманих процесом «Довкілля для Європи» та Регіональним екологічним центром. Важливо зазначити, що ця конвенція йде далі за невідкладні стратегічні цілі країн-кандидатів ЦСЄ, які в 1997 р. вже зосередили зусилля на виконанні екологічних вимог вступу в ЄС. Дана конвенція є новим зобов'язуючим європейським документом як для ЄС, так і для посткомуністичних країн ЦСЄ.

Таким чином, ініційований на початку 90-х рр. процес «Довкілля для Європи», являє собою приклад сили нормативного впливу ЄС та інших міжнародних інститутів на політику охорони навколишнього середовища країн-кандидатів ЦСЄ. У межах цього форуму співробітництва міжнародний вплив був здійснений донорами не стільки шляхом стратегічних домовленостей та укладання угод, скільки за допомогою процесу соціального навчання, який робив наголос на побудову мереж, обмін інформацією, дискусії та розбудову інститутів. Незважаючи на те, що у межах цього процесу не вдалося залучити значних фінансових ресурсів для надання допомоги перехідним країнам у сфері охорони навколишнього середовища, він суттєво вплинув на принципи вироблення політики в цих країнах. Він також мав наслідком значне наближення екологічної політики та інституційних форм, попри наявність серйозних відмінностей в економічному розвитку країн Центральної та Східної Європи.

## 2. Передвступне співробітництво з ЄС

Після того як країни ЦСЄ почали офіційне передвступне співробітництво з ЄС, в динаміці співпраці з питань охорони навколишнього середовища відбулося зміщення акцентів: з моделей винесення уроків та соціального навчання<sup>2</sup> до ведення переговорів щодо специфічних регуляторних результатів у цій сфері на основі врахування взаємних інтересів. У період між 1993 та 1996 роками всі посткомуністичні країни ЦСЄ уклали з ЄС угоди про асоціацію, а до 1996 р. всі вони подали офіційну заявку на вступ. Оскільки на саміті ЄС в Копенгагені (1993 р.) були прийняті критерії вступу в Союз, то прийняття законодавства ЄС, у тому числі й у сфері охорони навколишнього середовища, стало обов'язковою умовою набуття членства.

До другої половини 90-х рр. Європейська Комісія започаткувала програми з передвступної технічної допомоги в наближенні законодавства у сфері охорони навколишнього середовища. Незважаючи на те що у межах цих програм застосовувались механізми розбудови спроможності та соціалізації, їх остаточною метою було гарантування досягнення високого рівня гармонізації законодавства країн-кандидатів ще до їх

<sup>2</sup> Моделі «винесення уроку» та «соціального навчання» є запропонованими дослідниками пояснювальними моделями, що детально визначають різні механізми європеїзації та умови, за яких треті країни (тобто не члени ЄС) приймають правила і норми Європейського Союзу. Модель винесення уроку зосереджується на прийнятті правил і норм ЄС як процесі, що ініційований самою країною-кандидатом, а не діями Союзу. Ключовою особливістю цієї моделі є те, що правила і норми ЄС приймаються не з огляду на стимули (винагороди), які ЄС може запропонувати за це, а тому, що вони є ефективними для розв'язання застарілих внутрішніх проблем та належної відповіді сучасним викликам, у тому числі глобальним. Модель соціального навчання приділяє особливу увагу не наданню матеріальних стимулів з боку ЄС, а ототожненню країни-кандидата з ЄС та переконанню її Союзом у необхідності легітимізації його правового доробку як основної умови прийняття правил і норм.

вступу в ЄС. Види фінансованих Комісією проектів з розбудови спроможності є наочним прикладом суто інструментальної природи технічної допомоги ЄС.

В середині 90-х рр. значні ресурси виділялися, наприклад, на визначення та оцінку вартості імплементації екологічного *acquis* ЄС країнами-кандидатами. І ЄС, і країни ЦСЄ мали стратегічний інтерес у проведенні серії таких оцінок вартості, оскільки вони мали дійти згоди щодо її величини. Для Європейської Комісії ці оцінки дозволили виявити сфери потенційних проблем з імплементацією на національному рівні, а країни-кандидати отримали необхідні кількісні показники, які вони потім змогли використати під час переговорів щодо надання перехідних періодів та інвестиційної допомоги. Економічний аналіз вигід гармонізації законодавства ЄС в посткомуністичній Європі не проводився до 2001 р., коли більшість країн вже завершили переговори щодо екологічної частини угод про вступ. Це означає, що навіть якщо і був певний простір для винесення уроків у контексті гармонізації законодавства ЄС, країни-кандидати не мали стратегічного інтересу подавати будь-яку частину цього процесу як зміни політики, які все одно були б здійснені з внутрішніх причин. Ряд досліджень, фінансованих міжнародними фінансовими інститутами, засвідчили, що оскільки імплементація деяких частин екологічного законодавства ЄС може стати надмірним тягарем для перехідних економік та їх окремих секторів, то ЄС варто було б застосувати більш гнучкий підхід до застосування норм і правил ЄС. Однак ці рекомендації були відверто проігноровані в процесі переговорів, оскільки Європейський Союз наполягав на повній адаптації до *acquis* з мінімальними перехідними періодами.

Ще одним механізмом стратегічного навчання, підтриманим ЄС, стало фінансування досліджень прогалін у законодавстві. Механізм наближення законодавства у сфері охорони навколишнього середовища (DISAE) був створений за підтримки програми PHARE для фінансування допомоги у проведенні аналізу законодавства та твіннінгових програм. Аналіз законодавства та реалізація програм, які відбувалися за участю та допомогою консультантів з ЄС, сприяли зростанню рівня розуміння екологічного законодавства ЄС міністрами з охорони навколишнього середовища країн-кандидатів. Завдяки цим програмам та аналізу Комісія отримала інструмент для моніторингу процесу гармонізації. Крім аналізу прогалін законодавства, Комісія започаткувала щорічне опитування країн-кандидатів щодо стану гармонізації та імплементації законодавства ЄС, що забезпечило її необхідними даними, на основі яких вона формулювала свою щорічну позицію щодо поступу цих країн на шляху до членства в Європейському Союзі.

Іншими прикладами програм ЄС з розбудови спроможності є призначення на довгостроковий термін радників з правових питань в міністерства з охорони навколишнього середовища країн-кандидатів

ЦСЄ, публікація «Робочого документу щодо підготовки асоційованих країн-кандидатів ЦСЄ до наближення до екологічного законодавства ЄС» та «Настанов з питань наближення до екологічного законодавства ЄС», створення телефонної «гарячої лінії» з питань наближення законодавства при Генеральному директораті з питань охорони навколишнього середовища Європейської Комісії, розробка та імплементація індикаторів оцінювання рівня гармонізації різних напрямів сфери охорони навколишнього середовища. Після 2001 р., коли переговори про вступ у частині, що стосувалася охорони навколишнього середовища, були завершені більшістю країн-кандидатів, Комісія зосередила свою допомогу на підтримці інвестування в екологічну інфраструктуру шляхом використання фінансового інструменту «Інструмент структурної політики у передвступний період» (ISPA) та моніторингу імплементації.

Наведений вище стислий огляд передвступної допомоги ЄС у сфері охорони навколишнього середовища демонструє, що механізми соціального навчання, як і стратегічних домовленостей та моніторингу, активно використовувались Європейським Союзом для гарантування відповідності національного законодавства країн-кандидатів законодавству ЄС. Ці механізми посилювали один одного, а не діяли як альтернативні інструменти впливу ЄС. Однак вищенаведені приклади передвступної розбудови спроможності свідчать про те, що у межах вступу в ЄС процес соціального навчання був чітко підпорядкований стратегічним цілям ведення переговорів та досягнення домовленостей щодо наближення до європейського законодавства, величині перехідних періодів та моніторингу його імплементації.

## ОСНОВНІ ІНТЕРНЕТ-РЕСУРСИ

### ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

**Портал Європейського Союзу:** [http://europa.eu/index\\_en.htm](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](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](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](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](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 ознайомитись 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](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](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 познайомитись 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:**

*Европейський Союз* : основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору з коментаріями. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 698 с.

*Конституція* для Європи. Конституційні акти Європейського Союзу / за заг. ред. Г. Друзенка. – К. : Юстиніан, 2008. – 520 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.* Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с. (У книжці йдеться про процес вироблення політики в ЄС, його інституційну структуру та політичний процес, його історичний контекст. Детально розглядаються спільні політичні стратегії Європейського Союзу: від спільної сільськогосподарської політики до співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ).

*Дзяд О.* Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України : навч. посіб. / О.В. Дзяд, О.М. Рудік. – К. : Міленіум, 2009. – 668 с. (У навчальному посібнику здійснено аналіз процесів вироблення та імплементації спільних політик ЄС, досліджено процеси формування європейського адміністративного простору та європеїзації).

*Європейські принципи державного управління* / Пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с. (У виданні, на основі практичного досвіду, набутого Програмою SIGMA під час проведення реформ у країнах Центральної та Східної Європи, зроблено спробу визначити стандарти, яких мають дотримуватись держави-кандидати на вступ у ЄС для того, щоб привести свої системи державного управління до вимог ЄС).

*Європейська інтеграція* / уклад. М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох. – К. : Києво-Могилянська академія, 2007. – 394 с. (Збірник праць пропонує широкий і ґрунтовний огляд інститутів, політичних сфер та проблемних питань європейської інтеграції та європеїзації).

*Механізми координації європейської політики: практика держав-членів та країн-кандидатів* / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж [та ін.]. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с. (У книзі представлено етапи інституціоналізації процесу європейської інтеграції та заходи, що здійснювалися у напрямку приведення системи державного управління у відповідність з європейськими стандартами в державах-членах та державах-кандидатах).

*Прокопенко Л.Л.* Вступ до європейської інтеграції : навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко. – К. : Міленіум, 2009. – 334 с. (У цьому навчальному посібнику розглядаються питання витоків та основних цінностей європейської цивілізації, багатовікова еволюція ідей європейської єдності, складний і суперечливий, але водночас поступальний процес європейської інтеграції, поетапне набуття ним все нових якостей, роль і місце Європейського Союзу в сучасному світі).

*Рудік О.М.* Вироблення політики та ухвалення рішень в ЄС : навч. посіб. / О.М. Рудік. – К. : Міленіум, 2009. – 278 с. (У навчальному посібнику розглядаються політична система та політичний процес ЄС, основні законодавчі процедури, процес вироблення політики Союзу, а також європейське врядування).

### **Додаткові джерела:**

*Грицяк І.* Розвиток європейського управління у контексті впливу на державне управління в Україні. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-2/txts/phil0/05giaduu.pdf>

*Конвенція* про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_015&p=1258034213735931](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_015&p=1258034213735931)

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

*Dimitrova A.* Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe: The case of the European Union's administrative capacity requirement. – Режим доступу: [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_hb3586/is\\_200210/ai\\_n8536144](http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3586/is_200210/ai_n8536144)

*D'Orta C.* What Future for the European Administrative Space? – Режим доступу: [http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070816115317\\_2003w05.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20070816115317_2003w05.pdf)

*Jablonski A.* Europeanization of Public Administration in Central Europe. Poland in Comparative Perspective. Final Report. – Режим доступу: <http://www.nato.int/acad/fellow/95-97/jablonsk.pdf>

*Knill C.* The Europeanization of National Administration : Patterns of Institutional Change and Persistence / C. Knill. – Cambridge : Cambridge University Press, 2001. – 258 p.

*Olsen J.* The Many Faces of Europeanization. – Режим доступу: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02\\_2.htm](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_2.htm)

*Olsen J.* Towards a European Administrative Space? – Режим доступу: [http://www.arena.uio.no/publications/wp02\\_26.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp02_26.htm)

*Preparing Public Administrations for the European Administrative Space // SIGMA PAPERS: No. 23.* – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/56/36953447.pdf>

*Shapiro M.* The Institutionalization of European Administrative Space. – Режим доступу: <http://www.iir.berkeley.edu/culture/papers/Shapiro.pdf>

*Sittermann B.* Europeanisation – A Step Forward in Understanding Europe? – Режим доступу: [http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann\\_Literature\\_Review\\_Europeanisation\\_FINAL2006.pdf](http://nez.uni-muenster.de/download/Sittermann_Literature_Review_Europeanisation_FINAL2006.pdf)

*The Europeanization of Central and Eastern Europe* / ed. by F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier. – Ithaca : Cornell University Press, 2005. – 274 p.

*Vink M.* Negative and Positive Integration in European Immigration Policies. – Режим доступу: <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2002-013.htm>

*Vink M.* What is Europeanization? and Other Questions on a New Research Agenda. – Режим доступу: [http://www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/yen/paper\\_archive/2nd\\_yen\\_rm\\_papers/vink2002.pdf](http://www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/yen/paper_archive/2nd_yen_rm_papers/vink2002.pdf)

Довідкове видання

*Леонід Львович Прокопенко  
Олександр Миколайович Рудік  
Віталій Володимирович Баштанник  
Ірина Дамирівна Шумляєва  
Надія Михайлівна Рудік*

**ПРАКТИЧНИЙ ПОРАДНИК**  
державного службовця  
з питань європейської інтеграції

**Випуск 2**  
*Європеїзація публічного адміністрування*

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

---

Підписано до друку 15.11.09. Формат 60x84 1/16. Папір № 1. Ум. друк. арк. 3,72. Обл.-  
вид. арк. 3,96. 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.