

Національне агентство України з питань державної служби  
Національна академія державного управління  
при Президентові України  
*Кафедра європейської інтеграції*  
Івано-Франківський національний технічний  
університет нафти і газу  
*Кафедра державного управління та місцевого самоврядування*

# ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ

Навчальний посібник

Івано-Франківськ  
«Місто НВ», 2013

Рекомендовано до друку Вченою радою ІФНТУНГ (протокол від 03.07.2013 № 06/527)

Рецензенти:

**Прокопенко Л.Л.** — доктор наук з державного управління, доцент;

**Руденко О.М.** — доктор наук з державного управління, доцент;

**Держалюк М.С.** — доктор історичних наук, головний науковий співробітник.

**Європейська інтеграція:** Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / Кол. авт.; за заг. ред. проф. І.А.Грицяка та Д.І.Дзвінчука. — Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. — 464 с.

ISBN

У навчальному посібнику «Європейська інтеграція» розглядаються питання еволюції європейської інтеграції, її надбання — Європейського Союзу, Європейської політики сусідства та Східного партнерства, євроінтеграційна перспектива України.

Для студентів, слухачів, викладачів та усіх тих, хто цікавиться питаннями зовнішньої політики України та євроінтеграційними процесами.

УДК 35:061.1ЄС](075.8)

ISBN

© ІФНТУНГ, 2013

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	6
<b>РОЗДІЛ 1. ЕВОЛЮЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ</b> . . .	8
<b>Тема 1.</b> Походження й розвиток європейської інтеграції .	8
<b>Тема 2.</b> Від договорів про заснування Європейських Спільнот до консолідованих версій Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу . . . .	26
<i>Висновки</i> .....	56
<i>Завдання для самоперевірки та самоконтролю</i> .....	57
<i>Список використаної та рекомендованої літератури</i> .	58
<b>РОЗДІЛ 2. НАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ</b> .....	59
<b>Тема 1.</b> Європейське врядування як різновид державного управління. ....	59
<b>Тема 2.</b> Європеїзація у творенні європейського врядування та згуртування Європейського Союзу .....	77
<b>Тема 3.</b> Кадрова політика в державах-членах Європейського Союзу .....	113
<i>Висновки</i> .....	142
<i>Завдання для самоперевірки та самоконтролю</i> .....	147
<i>Список використаної та рекомендованої літератури</i> .	149

<b>РОЗДІЛ 3. ПРАВОВА СИСТЕМА В РОЗШИРЕНОМУ ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ . . . . .</b>	<b>155</b>
<b>Тема 1.</b> Право Європейського Союзу як автономна правова система . . . . .	155
<b>Тема 2.</b> Принципи права Європейського Союзу . . . . .	168
<b>Тема 3.</b> Джерела права ЄС . . . . .	177
<i>Висновки . . . . .</i>	192
<i>Завдання для самоперевірки та самоконтролю . . . . .</i>	194
<i>Список використаної та рекомендованої літератури. . . . .</i>	196
<b>РОЗДІЛ 4. ІНСТИТУЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ . . . . .</b>	<b>197</b>
<b>Тема 1.</b> Загальна характеристика інституцій ЄС . . . . .	197
<b>Тема 2.</b> Основні інституції Європейського Союзу . . . . .	200
<b>Тема 3.</b> Допоміжні інституції та агенції . . . . .	216
<i>Висновки . . . . .</i>	218
<i>Завдання для самоперевірки та самоконтролю . . . . .</i>	218
<i>Список використаної та рекомендованої літератури. . . . .</i>	219
<b>РОЗДІЛ 5. ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПЕРСПЕКТИВА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ ХХІ СТОЛІТТЯ: ПОЛІТИКО-ФІЛОСОФСЬКИЙ ЗРІЗ ПРОБЛЕМ . . . . .</b>	<b>220</b>
<b>Тема 1.</b> Європейський Союз у постмодерному світі: відповіді на виклики часу . . . . .	220
<b>Тема 2.</b> Євроінтеграція України в ситуації постмодерну: міфи та реалії . . . . .	254
<i>Висновки . . . . .</i>	274
<i>Завдання для самоперевірки та самоконтролю . . . . .</i>	276
<i>Список використаної та рекомендованої літератури. . . . .</i>	278
<b>РОЗДІЛ 6. ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА ТА СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО . . . . .</b>	<b>281</b>
<b>Тема 1.</b> Сутність та особливості Європейської політики сусідства . . . . .	281
<b>Тема 2.</b> «Східне партнерство» як новий напрям розвитку Європейської політики сусідства . . . . .	295

<b>Тема 3.</b> Основні результати та перспективні напрями розвитку Європейської політики сусідства та Східного партнерства . . . . .	317
<i>Висновки . . . . .</i>	335
<i>Завдання для самоперевірки та самоконтролю . . . . .</i>	338
<i>Список використаної та рекомендованої літератури. . . . .</i>	338
<b>РОЗДІЛ 7. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ . . . . .</b>	<b>342</b>
<b>Тема 1.</b> Координація євроінтеграційної політики в державах-членах Європейського Союзу 2004 та 2007 років вступу . . . . .	342
<b>Тема 2.</b> Досвід координації процесу європейської інтеграції Республіки Хорватія . . . . .	361
<b>Тема 3.</b> Забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в Україні . . . . .	371
<i>Висновки . . . . .</i>	387
<i>Завдання для самоперевірки та самоконтролю . . . . .</i>	390
<i>Список використаної та рекомендованої літератури. . . . .</i>	392
<b>РОЗДІЛ 8. АДАПТАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО НАДБАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ . . . . .</b>	<b>399</b>
<b>Тема 1.</b> Управлінські аспекти адаптації національного законодавства до надбань Спільноти та зона вільної торгівлі з ЄС . . . . .	399
<b>Тема 2.</b> Адаптація національного законодавства для забезпечення «чотирьох свобод» ЄС . . . . .	417
<b>Тема 3.</b> Національне законодавство третіх країн: особливості адаптації . . . . .	436
<i>Висновки . . . . .</i>	450
<i>Завдання для самоперевірки та самоконтролю . . . . .</i>	452
<i>Список використаної та рекомендованої літератури. . . . .</i>	453
<b>ВИСНОВКИ . . . . .</b>	<b>456</b>
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ . . . . .</b>	<b>462</b>

## ПЕРЕДМОВА

Навчальний посібник підготовлено та видано за підтримки Національного агентства державної служби України. Навчальний матеріал, вміщений в посібнику, розроблявся згідно з державними освітніми стандартами на основі оцінки навчальних потреб з питань європейської інтеграції слухачів магістерських програм з державного управління й державної служби та підвищення кваліфікації з питань європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва за результатами серії зустрічей, інтерв'ю та фокус-груп, які були проведені авторами з представниками місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування протягом листопада 2012 — лютого 2013 рр.

Пропонований навчальний посібник призначений для державних службовців України, які працюють в центральних та місцевих органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в інших профільних органах державної влади і мають пряме або опосередковане відношення до реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Зміст, обсяг, характер викладу і структуризації матеріалу навчального посібника вироблені вітчизняними фахівцями з питань державного управління у тісній співпраці з провідними науковцями у сфері європейської інтеграції з врахуванням сучасних потреб і вимог до такого роду навчально-методичних матеріалів. Він складається з восьми розділів, а його структура забезпечує баланс між нормативною (теоретичні знання), галузевою (аналіз політики в конкретній галузі) та функціональ-

ною (практичне застосування набутих знань і навичок) складовими змісту.

У першому розділі розкрито еволюцію європейської інтеграції включно до її сучасних надбань, у другому — розглянуто національні системи державного управління в євроінтеграційних процесах, у третьому — розкрито структурні й сутнісні особливості основних засад правової системи Європейського Союзу, у четвертому — охарактеризовано інституції ЄС, у п'ятому — проаналізована євроінтеграційна перспектива України у контексті викликів ХХІ століття через призму можливого вирішення політико-філософських проблем, у шостому — розкрито сутнісні характеристики Європейської політики сусідства та Східного партнерства, у сьомому — узагальнено досвід інституційного забезпечення європейської інтеграції в окремих європейських країнах та в Україні, у восьмому — розглянуто питання адаптації національного законодавства до надбань Європейського Союзу.

## РОЗДІЛ 1.

## ЕВОЛЮЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

**Тема 1. Походження й розвиток європейської інтеграції**

Зародки процесів європейської єдності під різними мотивами й потребами сягають сивої давнини. Загалом вони ґрунтувалися передусім на подоланні перманентної агресивності й ворожнечі між європейськими народами, що періодично спричиняли міжусобні війни. Щоб якось запобігти цим негативним явищам і процесам, представники європейських еліт — інтелектуальної, політичної, економічної та інших шукали виходу у формі численних проєктів. Проте їх суть зводилася, як правило, до таких, що передбачали федеративні чи конфедеративні утворення. Крім того, враховуючи конкретні історичні умови, найчастіше пропонувалося утворити такі спільні організаційні форми співпраці, як парламентські асамблеї, ради держав, судові органи, об'єднані збройні сили, економічні структури тощо. Однак, всі пропозиції були приречені залишитися невітленими в життя. Основна причина цього полягала в небажанні поступитися хоча б частиною абсолютного суверенітету спочатку з боку монархів, а згодом — і національних урядів.

Досліджуючи історію європейської інтеграції, український вчений В. Посельський зауважує, що з часів занепаду Римської імперії Європа почала формуватися як історична, культурна, політична та соціальна спільність, яка, попри війни, релігійні розмежування, виокремлення національних держав, стала місцем інтенсивного обміну освічених еліт, знань, ідей, культур, товарів і капіталів. Протягом століть європейська ідея була мрією про гармонію та єдність, тим недосяжним ідеалом, до

якого прагнули кращі європейці, тоді як політичні реалії зводилися до гри європейських потуг за домінування чи рівновагу сил, а світогляд переважної більшості населення континенту залишався обмежений регіональними, а з часом і національними горизонтами.

Інтелектуальний родовід європейського руху, як зауважує ірландський науковець Д. Дайнен, можна було б прослідкувати з античних часів, та його безпосередні корені сягають міжвоєнних років.

Ідеї щодо європейської єдності, як зазначають американські вчені, були чітко сформульовані перед початком ХХ ст., включаючи й сигнал, поданий ще в 1693 р. відомим англійським квакером Вільямом Пенном для Європейського парламенту і закінчення мозаїки держав в Європі.

Відомий аристократ, граф і публічний діяч, виходець із колишньої Австро-Угорщини Р. Куденгофе-Калергі під впливом спустошливої Першої світової війни, розпаду Російської, Австро-Угорської та Османської імперій, утворення нових держав і визначення їх кордонів, укладання мирних угод у Європі, закріплених Версальсько-Вашингтонською системою мирних договорів, докорінної зміни міжнародних відносин у світі, виходом на провідні позиції Німеччини, Сполучених Штатів Америки, Радянського Союзу, своєю книгою «Пан-Європа», що була видана у 1923 р. і отримала величезний успіх у світі, зробив вагомий внесок у прискорення формування й поширення нової європоцентричної філософії на Європейському континенті, що у концентрованому вигляді лягла в основу ідеї щодо формування організації «Пан-Європа». Ідеали цієї книги та однойменної організації «Пан-Європа», оскільки вони виявилися особливо актуальними й відповідали гостроті політичного моменту в Європі, глобальним викликам, швидко здобули широке визнання серед різних країн та народів, зокрема й серед впливових політиків, значною мірою сприяли процесу усвідомлення європейцями необхідності організаційного поглиблення єднання всього континенту.

Кульмінацією пан'європейського руху стала натхненна промова Міністра закордонних справ Франції А. Бріана 1929 р. у Лізі Націй. Та благородні ідеали європейської єдності не відповідали правовому облаштуванню Європи відповідно

до Версальської системи світопорядку, що породив нездоланні напруження й конфлікти між переможцями та переможеними у Першій світовій війні. Приходом до влади та зміцненням тоталітаризму у цілому ряді країн (Радянський Союз, Угорщина, Італія, Німеччина, Іспанія та інші), що запанував у Європі упродовж 30–40-х рр. XX ст., встановленням нового (антиверсальського) порядку у Європі, що завершилося розв'язанням Другої світової війни, було наочно продемонстровано, що без подолання крайніх несправедливостей, які диктувалися як Версалем, Лігою Націй у 20-і роки XX ст., так і Берліном у 30-і роки, ідеали щодо об'єднання Європи унеможливлювалися. Знадобилося вироблення упродовж другої половини XX ст. вищого рівня політичного мислення серед провідних країн світу та суспільного розвитку, появи нової епохи, остаточної ліквідації тоталітаризму в Європі для того, щоб пан'європейські ідеї відродилися і набули домінування у свідомості більшості європейців.

Таким чином, найсучасніші уявлення про європейську інтеграцію починаються з оцінки наслідків Першої та Другої світових воєн і з бажання забезпечити мир між європейськими націями.

Після руйнувань і катастроф, спричинених війнами, багато хто сподівався на нову модель політичного співробітництва в Європі. Тому цей важливий підхід в історії сучасної європейської інтеграції, однак, потрібно розглянути хоча б за період XX ст., у 20-х рр. якого був розроблений один із перших проєктів Європейського Союзу.

**Проект Європейського Союзу А.Бріана.** Автором першого проєкту Європейського Союзу був французький політик і державний діяч, про якого вже згадувалося вище, А.Бріан. Він входив до складу різних урядових кабінетів, один з яких очолював особисто в 1929 р.

Як зазначає французький науковець Ж.Б.Дюрозель, А.Бріан із симпатією стежив за різними рухами, що ставили за мету створення «Сполучених Штатів Європи», такими як «Пан-Європа» графа Р.Куденгофе-Калергі, «Федеральний комітет європейської співпраці» на чолі з Емілем Борелем, «Європейський митний союз» на чолі з сенатором Івом Ле Троке.

5 вересня 1929 р. на Х Асамблеї Ліги Націй А.Бріан виступив з великою промовою, в якій досить розпливчасто ви-

клав ідею європейської федерації: «Я гадаю, що між народами, об'єднаними географічно, як народи Європи, має існувати якийсь федеральний зв'язок; ці народи повинні мати можливість у будь-який момент спілкуватися між собою, обговорювати свої інтереси, приймати спільні ухвали, встановлювати між собою узи солідарності, які дозволили б їм, коли доведеться, протистояти скрутним обставинам, якщо вони виникнуть. Саме ці узи я намагаюся створити».

При цьому А.Бріан додав, що починати треба з економічних зв'язків, зважаючи на загрозу кризи, але потім можна встановити політичні зв'язки, «не зачіпаючи суверенітету жодної з держав». Також ним передбачалося створення незалежних органів типу інституцій Ліги Націй:

- європейська конференція представників усіх європейських держав-членів Ліги Націй;
- виконавчий орган — постійний політичний комітет;
- служба секретаріату.

Проте, не маючи чіткого плану щодо економічної структури майбутнього союзу, А.Бріан пропонував збереження політичного суверенітету для кожної держави, що суперечило принципам, проголошеним ним раніше.

Із 26 урядів європейських країн, які надіслали свою відповідь на меморандум про Європейський Союз (червень — серпень 1930 р.), тільки уряди Югославії й Болгарії сприйняли проєкт А.Бріана в повному обсязі. Інші подали більш-менш чіткі критичні зауваження, суть яких зводилася до наступного:

— побоювання Німеччини щодо закріплення її східних кордонів у разі створення нового міждержавного утворення — Європейського Союзу;

— несприйняття Італією принципу європейської єдності, хоча при цьому вона висловила цілковиту згоду з необхідністю європейської співпраці, і навіть з державами, що не були членами Ліги Націй — СРСР і Туреччиною;

— опір Великобританії створенню особливих наднаціональних органів: вона підтримувала тільки періодичні зустрічі європейських держав-членів Ліги Націй в її рамках (така позиція Великобританії підсилювалася її прагненням розвивати співробітництво з домініонами).



У вересні 1930 р. під час XI сесії Асамблеї Ліги Націй А.Бріан опублікував для обговорення «Білу книгу» зі своїм меморандумом, відповідями держав і доповіддю. З документів було видно, що позиція автора, який проводив ідею європейського «федерального зв'язку», суттєво відрізняється від позиції британського представника Гендерсона, який вживав в оцінці проектних матеріалів про Європейський Союз тільки термін «співробітництво».

Упродовж усього 1931 р. проект про створення Європейського Союзу вивчався спеціальною комісією на чолі з А.Бріаном, яка була створена на пропозицію Франції та Югославії. Розглядаючи переважно економічні питання, вона так і не досягла ніякого результату, що було для А.Бріана серйозною поразкою, яка співпала в часі зі спрямованою проти нього у Франції широкою кампанією звинувачень. Їх суть зводилася до того, що він проводить політику односторонніх поступок уряду Німеччини, який все більше сповідував крайній націоналізм і агресивність. У травні 1931 р. опоненти А.Бріана здобули певну перемогу, обравши президентом Франції його суперника на виборах Поля Думера, що спричинило блокування подальшого вивчення проекту створення Європейського Союзу. Новий французький уряд відмовився в 1932 р. не лише від ідеї Європейського Союзу, але й від «послуг» А.Бріана, який невдовзі помер, буквально за кілька місяців до приходу до влади в Німеччині А.Гітлера.

На «бріанівський проект Європейського союзу» негативно впливали й об'єктивні процеси, які супроводжувалися в цей час економічною кризою, що охопила європейські країни, зокрема Австрію, Німеччину, Італію, Великобританію тощо. Під час депресії всюди панував протекціонізм, економічна самоізоляція. Економічна криза 30-х рр. XX ст. цілком закономірно зумовила різке невдоволення населення майже по всьому світу, яке в окремих країнах переростало в соціальне й політичне протистояння. У цей же час Німеччину та деякі регіони Європи охопив нацизм, який переріс у фашизм, що й спричинило Другу світову війну.

**Інтеграційні переконання європейських діячів.** Не дивлячись на жахливі процеси в Європі в 30 — 40-х рр. XX ст., що були спричинені тоталітаризмом, європейські прогресив-

ні державні діячі не переставали мріяти про практичну реалізацію об'єднавчих ідей. Ще на початку Другої світової війни Ж.Моне<sup>1</sup> дійшов висновку, що економічна інтеграція є єдиним засобом, який дасть змогу уникнути конфліктів в Європі. У серпні 1943 р. в записці, адресованій Французькому комітету національного визволення в Алжирі, він стверджував, що в Європі не буде миру, якщо державне відновлення базуватиметься на національному суверенітеті з усім, що з цього випливає з позиції політичного престижу та економічного протекціонізму. М.Моне пропонував натомість, що держави Європи мають сформувати федерацію або «Європейський організм», що приведе їх до перетворення на єдине економічне ціле.

Рух за європейську єдність у Західній Європі, в основі якого був історичний ідеал європейської інтеграції, активізувався досить швидко зразу ж після розгрому націонал-соціалістичної Німеччини. Його мета зводилася до усунення першопричини минулих міжнародних конфліктів, зокрема стихії ультранаціоналістичних поглядів, та запровадження в практику співробітництва європейських народів ідеї (почуття) як їх сучасної національної самобутності, так і спільного минулого. Тому перегляд і переоцінка історії були цілком об'єктивно зумовленими. Перші заходи спрямовувалися на очищення від історичної дезінформації, яка породжувала непорозуміння, та на подолання стереотипів, які міцно вкоренилися в європейських країнах. Подальші заходи передбачали досягнення згоди щодо справжнього змісту нової європейської історії.

У перші роки після Другої світової війни європейські політики й урядовці не наважувалися розглядати питання про ті чи інші форми міждержавних утворень типу федерації чи конфедерації народів Західної Європи. Основною причиною такої обережної позиції були побоювання викликати занепокоєння з боку Радянського Союзу та зашкодити колективній безпеці на світовому рівні.

Уособленням європейської єдності на той час став відомий державний діяч У.Черчілль, який прославився своїми

1 Жан Моне — керівник Програми модернізації Франції після Другої світової війни. Упродовж двох світових воєн займався економічним плануванням у приватному й державному секторах у Франції та за її кордоном.

натхненими промовами, спрямованими на підняття духу британців у важкі воєнні 1940–1941 роки. Воскресивши ідеал європейської єдності й закликавши у промові в Цюриху у вересні 1946 р. до створення «Сполучених Штатів Європи», він обстоював значно обмеженішу та обережнішу форму європейської інтеграції, ніж багато хто з його колег.

Після 1947 р. виникло багато громадських рухів, які виявляли відверту прихильність до створення нової західноєвропейської моделі міждержавних стосунків, схожої на федерацію. До них зокрема можна віднести «Тимчасовий комітет Об'єднаної Європи», заснований У. Черчиллем у січні 1947 р.; з витоками від нього — «Європейський рух», заснований у жовтні 1948 р.; «Європейський парламентський союз», «Європейський союз федералістів» тощо.

Рух за об'єднану Європу ґрунтувався на так званих «юніоністських» ідеях, які суттєво відрізнялися від радикальніших «федералістських» ідей Спінеллі, який очолював Союз європейських федералістів. Відмінності між юніоністами та федералістами, що ґрунтувалися на політичних, географічних і культурних міркуваннях, виявились у травні 1948 р. на з'їзді в Гаазі, де зібралося понад 600 впливових європейців з 60 країн. Спільним, що об'єднувало дві сторони, були заклики до створення Європейського Союзу, ґрунтовані на прагненні до європейської єдності та її інституціоналізації через створення міжнародної організації з парламентським органом. Юніоністи уявляли цей орган як такий, що мав бути лише консультативною асамблеєю з обмеженими повноваженнями, підпорядкованою комітету урядових міністрів. Для федералістів, навпаки, це мав бути представницький орган, тобто установчі збори, вповноважені підготувати проект конституції Сполучених Штатів Європи.

Свою роль у повоєнному піднесенні руху за європейську інтеграцію відігравали, з одного боку, такі події, як розкол у таборі союзників і початок холодної війни на фоні безпрецедентного масштабу матеріальних втрат у Другій світовій війні, а з іншого — ці ж події були стримуючими чинниками євроінтеграційних процесів.

**Допомога США Європі.** Неоднозначно сприймалася в Європі й допомога з боку США, яка спочатку ґрунтувалася на

проголошеній 12 березня 1947 р. «Доктрині Трумена». На основі доктрини, якою було закладено принципи підтримки європейських країн і прокладено шлях для надання програми американської допомоги післявоєнній Європі, державним секретарем США Джорджем Маршаллом був розроблений план, який отримав офіційну назву «Програма відбудови Європи».

Не дивлячись на те, що Конгрес США законодавчо підтримав пропозицію Дж. Маршалла лише влітку 1948 р., прийнявши Акт про Економічне Співробітництво, План Маршалла почав діяти ще влітку 1947 р. План передбачав фінансову і технологічну допомогу країнам Європи за умови створення спільної комісії, до складу якої мали входити представники країн, що отримуватимуть допомогу. Проте замість комісії була створена Європейська Організація Економічної Співпраці (ЄОЕС)<sup>1</sup>. Динамічна економіка Сполучених Штатів вимагала розширення експорту та інвестування за кордоном, що, в свою чергу, було неможливо без відбудови основних країн-партнерів в Європі та їх інтеграції у систему світової торгівлі. Допомогу було запропоновано всім державам континенту, проте прийнята вона була лише тими країнами, які в подальшому стали називатися Західною Європою.

За період з 1946 по 1952 рр. американською допомогою у вигляді кредитів скористалося 18 європейських держав на загальну суму близько 14 млрд американських доларів (за тодішнім курсом). В результаті вже на початку 1950 р. у багатьох країнах було зупинено інфляцію, а обсяги європейської внутрішньої та зовнішньої торгівлі значно перевищували показники, очікувані на початку реалізації Плану Маршалла. Однак, попри те, що План Маршалла мав значний вплив на відбудову європейської економіки, особливо ФРН, а також те, що він посідає особливе місце в історіографії «холодної війни», оскільки був доповненням до політики стримування комунізму, яку проводили США, деякі історики-ревізіоністи неоднозначно його оцінюють. Одні з них вбачають у ньому цілеспрямова-

<sup>1</sup> У 1958 р., коли почала функціонувати Європейська економічна спільнота, ОЄЕС було перетворено на Організацію економічної співпраці та розвитку, яка стала займатися міжнародними економічними дослідженнями та аналізом.



ні зусилля США на завоювання панівної позиції в Європі. Інші вважають, що діяти саме у такий спосіб американців зумовила слабкість європейської економіки. Багато європейців, чітко усвідомлюючи небезпеку, яку таїла в собі економічна щедрість та військовий захист США, сприймали європейську інтеграцію як спосіб збереження незалежності континенту.

Досягнутий рівень інтеграції, на думку багатьох європейських вчених, не виправдав планів і сподівань американців, причиною чого була певна поведінка національних урядів у рамках вищезгаданої ОЕСР. Ця організація була надто великою та неоднорідною, щоб служити інституційним інструментом інтеграції (складалася з 18 членів, різних за територією, кількістю населення та економічним добробутом), а тому не змогла справитися з покладеними на неї завданнями.

Допомога США практично поширювалася лише на країни Західної Європи, і жодним чином не на СРСР та його союзників у Східній Європі, які з політичних причин відмовилися від неї. Триваючі дискусії щодо значення Плану Маршалла у відбудові повоєнної Європи тісно пов'язані з питанням про те, наскільки План Маршалла сприяв європейській інтеграції? Найбільш поширеною є думка, що він не зміг зламати міжнаціональних бар'єрів.

Справді, ані суворі умови Плану Маршалла про те, що країни-реципієнти допомоги мають діяти разом і представити спільну програму відновлення, ані величезний вплив і багатство США так і не змогли подолати небажання національних урядів європейських країн співпрацювати тісніше, а тим більше поступатися суверенітетом.

**Створення Ради Європи як виразника європейської інтеграції.** Висловлена у вересні 1946 р. Прем'єр-міністром Великобританії У. Черчиллем у Цюриху ідея створення «Сполучених Штатів Європи» зумовила утворення в 1949 р. Ради Європи. За цей час в Європі відбувалися наступні важливі події.

У травні 1948 р. на конгресі в Гаазі, скликаному за ініціативи європейських політиків та інтелектуалів, була прийнята Політична Декларація, яка закликала всі європейські країни до об'єднання. У липні-серпні 1948 р. було складено відповідний меморандум, за результатами обговорення якого проект

створення Євросоюзу розглядали п'ять членів Брюссельського пакта — Франція, Великобританія, Бельгія, Нідерланди і Люксембург (три останні держави входили до економічного союзу Бенілюксу).

Загалом проект було підтримано, хоча «проти» виступила Великобританія. Не дивлячись на це, в листопаді 1948 р. в Парижі все-таки зібрався Постійний комітет з проблем вивчення та розвитку європейської федерації. До його складу входили від Франції та Великобританії — по 5 членів, Голландії і Бельгії — по 3 та від Люксембургу — 2. Французи запропонували створити консультативну асамблею, яка за своєю природою мала бути представницьким органом, що в майбутньому повинен перерости в Європейський парламент. Пропозиція була підтримана майже всіма учасниками засідання комітету, не дивлячись на те, що у разі її реалізації кожний з країн-засновниць такої асамблеї довелося б поступитися певною частиною національного суверенітету. Лише британська сторона наголошувала на неприпустимості розподілу національного суверенітету і вимагала обмежитися створенням так званого комітету міністрів. При цьому пропонувалося, що комітет мав збиратися на періодичні засідання, в своїй діяльності він мав опиратися на підтримку асамблеї, члени якої призначатимуться національними урядами.

У грудні 1948 р. на засіданні постійного комітету було прийнято рішення, згідно з яким вищезазначена проблема мала бути врегульована безпосередньо міністрами закордонних справ. У січні 1949 р. на основі компромісу було вирішено створити Раду Європи — форум, у межах якого мали відбуватися дискусії з питань європейської інтеграції. Результатом цього рішення стало створення 5 травня 1949 р. Ради Європи — першої європейської організації співпраці. Країнами-засновниками Ради Європи були: Бельгія, Великобританія, Голландія, Італія, Люксембург, Франція та скандинавські країни. Завданням Ради Європи було зміцнення демократії, охорона прав людини та підтримка європейської культурної ідентичності.

Міжнародна організація, що з'явилася внаслідок бурхливого Гаазького з'їзду і подальших переговорів, стала ніби компромісом, хоча насправді це була поразка федералістів. Новостворена Рада Європи була дуже далекою від того, чого

спочатку хотіли федералісти. Ця міжнародна організація, хоча й прагнула «досягти тіснішого союзу між своїми членами, щоб захищати й просувати ідеали та принципи, які становлять їхнє спільне надбання, та сприяти їх економічному й соціальному поступу», насправді загальною обмежувалася обміном ідеями та інформацією з соціальних, культурних, законодавчих та інших питань. Починаючи з 1950 р., роль Ради Європи в євроінтеграційних процесах почала зменшуватися з огляду на інтереси країн-членів, які часто не співпадали. Зокрема, Великобританія рішуче виступала проти будь-яких поступок національним суверенітетом. Ще одна причина полягала в надмірній опіці з боку Комітету міністрів, в результаті чого влада Європейської консультативної асамблеї залишалася досить обмеженою.

«Холодна війна» та слабкість Ради Європи спричинили появу пропозицій щодо звуження економічної та політичної співпраці між європейськими країнами, і насамперед між Францією та Німеччиною, що гарантувало б мир і безпеку в Європі. Ці основні причини започаткували процеси, в яких зусилля, спрямовані на створення єдиної Європи без Великобританії, почали здійснюватися на іншому підґрунті, зокрема відповідно до планів Р. Шумана та Плевена, про що йтиметься нижче. З часом Рада Європи знайшла свою «нішу» — сферу прав людини, в якій завдяки Суду з прав людини (часто плутають з Судом ЄС) вона стала оплотом захисту громадянських прав та свобод в усій Європі.

**Європейська інтеграція та «холодна війна».** Інтеграція набирала розвитку, але над Європою нависла тінь «холодної війни». За цих умов прийшло розуміння необхідності прийняття заходів, аби уникнути помилок минулого і створити запоруку тривалого миру між недавніми ворогами. Одночасно зі створенням європейськими країнами Ради Європи в Німеччині відбувались складні події за участю Радянського Союзу, який здійснював політику блокади Берліна. Проте СРСР мусив визнати провал такої політики з наступних причин. Через блокаду Західного Берліна США встановили «повітряний міст». Щоденні перевезення через повітряний міст «США — Західний Берлін» досягли в січні 1949 р. 5000 т і могли зрости до 10000 т; їхня вартість оцінювалась у 300 млн дол. на рік і становив-

ла 0,4% бюджету Сполучених Штатів Америки. Вимушені повітряні перевезення американською військовою транспортною авіацією дали змогу постійно тренувати своїх пілотів і набувати великого досвіду. Ці обставини серйозно спантеличили СРСР, а тому, вже починаючи з лютого, американський та радянський представники провели в Організації Об'єднаних Націй численні зустрічі, які дали певні результати.

У травні 1949 р. було вирішено, що всі обмеження, встановлені радянським урядом щодо Берліна, будуть зняті. Одночасно прийнято рішення про скасування усіх контрзаходів з боку західних держав, які були вжиті ними щодо торгівлі між їхніми зонами та східною зоною Берліна. Однак насправді радянська блокада Берліна була знята лише частково: відкрито всього одну автостраду, а багато інших перепон та обмежень продовжували діяти далі. Ситуацію ускладнив антикомуністичний страйк залізничників у Берліні, через який цілковите зняття блокади було відкладене.

В основі подальших подій, пов'язаних із становленням передумов європейської інтеграції, в Західній та Східній частинах Німеччини відбувались процеси, пов'язані з конституюванням систем влади, територіально-адміністративного устрою, політичних систем тощо. Зокрема, у вересні 1948 р. Парламентська рада підготувала перший варіант проекту конституції Німеччини, який було передано головнокомандувачам союзних держав у лютому 1949 р. для ознайомлення. Проте, він був відхилений і робота над ним тривала вже у тісному контакті з головнокомандувачами, яка завершилася 8 травня прийняттям конституції. Будучи компромісом між федералістською та централістською концепціями, конституція запроваджувала у Німеччині таку форму державного устрою, як федерація з одинадцятьма суб'єктами — землями Західної Німеччини, кожна з яких повинна мати власну конституцію. Основний закон був схвалений землями та трьома військовими губернаторами союзників.

Конституція ФРН також запровадила форму державного правління — президентсько-парламентську. У серпні 1949 р. в Німеччині пройшли вибори до представницьких органів влади всіх рівнів. У вересні того ж року було обрано Президента Федеративної Республіки Німеччина — Т.Гойса,

та Канцлера ФРН — К. Аденауера. У результаті наприкінці вересня 1949 р. західна частина Німеччини — тобто Федеративна Республіка Німеччина — знову почала існувати і діяти на світовій арені як самостійна політична сила. Негайною реакцією на ці події в Західній Німеччині з боку СРСР було скликання в Берліні «Ради німецького народу», яка 7 жовтня 1949 р. проголосила Німецьку Демократичну Республіку. Міністром-президентом нової республіки було призначено лідера комуністів О. Гротеволья. Формально НДР одержала більшу самостійність, ніж ФРН, оскільки у жовтні було розпущено військово-адміністрацію і східні німці отримали право самостійно приймати рішення у сфері своїх зовнішніх справ. Проте реально вони не мали в цих питаннях більшої свободи, ніж інші країни Східної Європи.

**Підтримка Німеччини західними державами.** Політика західних держав, спрямована на відродження Західної Німеччини, була досить послідовною й ефективною. Одним з її прикладів є підписання Петерберзьких угод (за місцем розташування Верховної комісії союзників). За цими угодами Німеччина погоджувалася вийти з «Міжнародного органу управління Руром» (на що раніше вона не погоджувалась), зобов'язувалася здійснювати демілітаризацію на своїй території, а натомість одержувала значні поступки щодо суднобудування та припинення демонтажу деяких великих заводів. Петерберзькі угоди практично поклали край репараціям у Німеччині.

З прийняттям конституції та утворенням уряду Федеративної Республіки Німеччина ця держава знову повернулася до політичного життя Європи як самостійний і дуже потужний суб'єкт міжнародного права. З цього часу проблемні «німецькі питання» більше не поставали на порядку денному західних держав. Тепер ішлося про появу нового повноцінного самостійного партнера, який прагнув, у порівнянні зі Східною Німеччиною, відігравати все більшу роль у вирішенні своєї власної долі. Уряд же Східної Німеччини (НДР) у своїй зовнішній та внутрішній політиці орієнтувався виключно на Схід: запроваджував соціалістичну модель зразка Радянського Союзу, реформував відповідним чином соціально-економічну та політичну систему в країні. Східна частина Німеччини, НДР, фор-

муючи соціалістичний державний лад, все сильніше перетворювалася на об'єкт міжнародних відносин, все більше входила в орбіту інтересів СРСР.

Приклад послідовності політики західних держав, спрямованої на відродження Західної Німеччини була пропозиція У. Черчілля в серпні 1949 р. прийняти Німеччину до Ради Європи (її повноправним членом Німеччина стала у травні 1951 р. і одержала доступ до Комітету міністрів). Не дивлячись на проблеми, пов'язані передусім із статусом Саару, Німеччина та Саар були прийняті як асоційовані члени, отримали право на представництво у Європейській консультативній асамблеї, але не були представлені в Комітеті міністрів. У червні 1950 р. Німеччина прийняла запрошення на вступ до Ради Європи.

**План Роберта Шумана.** 9 травня 1950 р. французький міністр закордонних справ Роберт Шуман оприлюднив Декларацію, яка, як вважається, офіційно започаткувала процес європейської інтеграції.

Р. Шуман закликав Францію, Німеччину та інші європейські країни передати управління виробництвом вугілля та сталі єдиному національному органу. Унаслідок такого об'єднання ключові ділянки військової промисловості мали перейти під спільний контроль, що унеможливило підготовку окремої країни до нової війни. План Р. Шумана був зумовлений зростанням напруженості між Францією та Німеччиною, причиною якої залишався проблемний регіон Саару, та зменшенням ролі Ради Європи в євроінтеграційному процесі.

Під впливом ідей Ж. Моне Р. Шуман запропонував новий підхід до вирішення європейських проблем. В опублікованому ним 9 травня 1950 р. меморандумі було запропоновано здійснювати окремі «конкретні заходи, які передбачали спочатку досягнення фактичної солідарності» і врешті решт призвели б до ліквідації вікових суперечок між Францією та Німеччиною. Ця пропозиція принципово відрізнялася від багатьох попередніх, суть яких зводилася до так званої інституційної інтеграції Європи шляхом запровадження комплексної політики. План Р. Шумана, полягав у тому, щоб віддати під спільний найвищий орган управління, відкритий для участі в ньому інших країн Європи, все виробництво сталі та видобуток вугілля у Франції та Німеччині.

Також передбачалося, що солідарність, яка виникне в процесі спільного контролю за видобутком вугілля та виробництвом сталі, зробить війну між Францією та Німеччиною не тільки немислимою, але й неможливою фізично. Щоб досягти цього, треба створити наднаціональний найвищий орган управління, покликаний модернізувати виробництво, створити однакові умови для вугілля і сталі на спільному ринку, розвивати спільний експорт, урівняти «в процесі розвитку» умови життя робітників. При цьому міжнародний статус Німеччини не буде обмежений жодним чином.

Переслідуючи насамперед політичну мету, суть якої полягала в політичній інтеграції шляхом злиття суттєвих економічних інтересів європейських держав, поетапного створення «Європейської федерації», план Р.Шумана піднімав цілий комплекс і економічних проблем. Проте, цього можна було досягти поступово, через конкретні здобутки, ґрунтовані на спільних політиках. Р.Шуман наголошував, що Європу неможливо побудувати враз або за певним планом, її будуватимуть поступово, крізь конкретні досягнення, що закладуть підвалини солідарності де-факто.

Така позиція Р.Шумана показує, що він запропонував функціональний підхід (принцип) щодо вироблення й реалізації політики європейської інтеграції, відмовившись від конституційного підходу, який передбачав би прийняття передусім конституції федерації. Практична реалізація такої пропозиції означала, що європейські держави, які після Другої світової війни відновили свій національний суверенітет, мали поступово відмовлятися від догми його неподільності. В обмін на готовність поділитися певними частинами національного суверенітету в окремих чітко визначених сферах в майбутньому на користь об'єднаного європейського міждержавного утворення держави здобули б право перевіряти ті справи своїх партнерів, на які мало поширювалося спільне управління, яке, у свою чергу, свідчило б про розширення їх власного суверенітету.

Отже, було запропоновано цілком ефективний спосіб розв'язання тривалої проблеми, зокрема шляхом поступового зменшення суперечностей між ідеями європейської інтеграції та національної незалежності.

Варто зауважити, що вибір у меморандумі Р.Шуманом саме вугільної та сталевих галузей економіки, на основі яких він запропонував створити спільний ринок, був не випадковим. Адже, на цих двох галузях ґрунтувалася військова промисловість, оскільки вугілля було в той час основним енергоносієм, а сталь — головним компонентом у виробництві військової техніки.

Крім економічних переваг, які планували здобути, спільна діяльність Франції і Німеччини щодо освоєння ресурсів вугілля і сталі мала відзначити французько-німецьке примирення й забезпечити мир і стабільність у Європі. Вугільна й сталеливарна галузі економіки стали, таким чином, своєрідним матеріальним підґрунтям європейської інтеграції з економічних та політичних міркувань.

Галузевий підхід до організації спільного ринку пропонувався юридично оформити створенням Європейської Спільноти з вугілля та сталі (ЄСВС). Йшлося про економічне й політичне інтегрування Німеччини і Франції та інших європейських держав, які цього бажали. При цьому передбачалося утворення незалежного вищого органу з повноваженнями, які раніше мали держави в вищезазначених галузях економіки. Цьому органу держави-члени спільноти мають передати частину свого суверенітету у визначених сферах, а його рішення повинні бути обов'язковими для держав-членів. Саме ці умови вирізняли ЄСВС від традиційних міжнародних організацій.

Пропозиція Р.Шумана відкрити ЄСВС для участі інших країн Європи була насправді не настільки широкою й прозорою. З одного боку, через холодну війну автоматично виключались країни Східної Європи. З іншого, скандинавські країни під час Конгресу Європи, а потім і в Раді Європи продемонстрували своє скептичне ставлення до ідеї наддержавних утворень. Для Р.Шумана і Ж.Моне європейська інтеграція означала передусім довгоочікувану франко-німецьку інтеграцію, завдяки якій було б покладено кінець традиційній ворожнечі з Німеччиною, яка була економічним генератором Європи та країною, яка становила для Франції найбільшу загрозу. Франко-німецьке примирення через європейську інтеграцію спричиняло уникнення проявів повторних жорстоких конфліктів, якими ознаменувалися перші п'ять десятиліть двадцятого століття. Під «іншими

країнами Європи» Р.Шуман насправді уявляв сусідні Бельгію, Нідерланди і Люксембург на півночі, та Італію на півдні.

Крім Європейської Спільноти вугілля і сталі, Р.Шуман вважав за потрібне створити спільний ринок для інших товарів (як у США, наприклад), на якому завдяки досконалішому розподілові праці та активному використанню нових технологій у виробництві будуть створені умови для швидкого й постійного економічного зростання.

Конкретні пропозиції Р.Шумана щодо врегулювання давніх проблем між двома з найбільших європейських держав були сприйняті по-різному. США, наприклад, відреагували на них надзвичайно позитивно, в той час як СРСР різко розкритикував їх. Великобританія відмовилася від участі у підготовчій роботі з тієї причини, що Р.Шуман наполягав на прийнятті проекту «в цілому» ще до його обговорення (при цьому французький міністр не хотів, щоб його проект після всіляких доопрацювань було знівельовано). Крім того, лейбористська партія Великобританії видала у червні брошуру «Європейська єдність», в якій вона категорично відмовлялась поступитись хоч найменшою часткою національного суверенітету.

Одним з найпотужніших аргументів на користь європейського об'єднання Ж.Моне висував тезу про те, що у разі, коли принцип наддержавності брати під сумнів, то запропонована організація з вугілля і сталі швидко піде тим же шляхом, що й аморфна Організація європейської економічної співпраці, про яку йшлося вище.

**Євроінтеграція без Великобританії.** Великобританія, будучи традиційним союзником Франції, вважалася першою країною, до якої Франція могла б звернутися за підтримкою як міжнародною ініціативою щодо примирення з Німеччиною. Про це свідчив той факт, що перший план європейської інтеграції Ж.Моне, а саме пропозиція про англо-французьке об'єднання з метою протистояння нацистам (червень 1940 р.), був орієнтований саме на Великобританію. Однак, не дивлячись на це, у французькій моделі « нової » Європи відверто очевидно спостерігалася відсутність Великобританії.

Багато інших європейських та американських політичних і державних діячів також висловлювали глибоке переконання, що ключ до політико-економічної реорганізації конти-

нентальної Європи треба шукати у франко-британських відносинах. Явне небажання британців долучитися до європейської інтеграції переконало США і Францію в тому, що в цьому процесі доведеться рухатися вперед без участі й допомоги Великобританії, яка не лише понад усе цінує національну незалежність і не сприймає різного роду наддержавні утворення, але й продовжує орієнтуватись на колонії-домініони суто з економічних інтересів (таку позицію Об'єднане Королівство займало до 1960-х рр.).

Крім цього, така поведінка Великобританії зумовлена кількома причинами:

— по-перше, тривалою історією її відносин з континентальною Європою, які не позначалися особливою активністю обох сторін стосовно одна одної;

— по-друге, унікальним досвідом часів Другої світової війни, коли цій країні пощастило уникнути гітлерівського вторгнення;

— по-третє, Британія бачила себе в ролі оригінального посередника між США та континентальною Європою, і, попри заспокоювання та втішні запевнення офіційного Вашингтона, боялась поставити під загрозу цей ключовий аспект англо-американських традиційно тісних стосунків;

— по-четверте, британські політики й урядовці вважали, що надто активна участь в процесі європейської інтеграції може зашкодити неухильному політичному й економічному курсу Великобританії на трансформацію колишньої імперії у співдружність.

Не дивлячись на всю складність поведінки Великобританії, за нею зберігалася можливість участі в переговорах стосовно приєднання до спільноти вугілля й сталі. Однак, для набуття повноцінного членства в спільноті всі претенденти мусили визнати принцип обмеження державного суверенітету, незалежно від того, що саме це означатиме на практиці.

Паралельно з інтеграцією окремих галузей економіки країни-засновниці ЄСВС виявили бажання підтримати ідею Франції, висловлену ще в 1950 р., про об'єднання армій. З цією метою був розроблений так званий План Плевена, в якому передбачалося створити систему колективної оборони. Тому вже у травні 1952 р. шість держав-членів ЄСВС під-



писали в Парижі договір про створення Європейської оборонної спільноти (ЄОС). За цим договором передбачалося створити єдину наднаціональну армію, загалом підпорядковану вищому командуванню НАТО, окрім випадків, коли країни-засновниці одностайно проти. Членами нової Спільноти мали стати держави-члени ЄСВС, а її структура мала бути схожою на структуру організації-попередниці. Згідно з договором, солдати ЄОС повинні були мати єдину військову форму, а військові частини були б перемішані з огляду на національність. Передбачено було також одноосібне керівництво над 40 військовими частинами Спільноти.

Однак після підписання договору про ЄОС парламент Франції його не ратифікував у серпні 1952 р., аргументуючи відмову побоюваннями щодо обмеження національного суверенітету. Через два роки зі схожою ініціативою виступив міністр закордонних справ Великобританії Ентоні Еден, результатом якої також було підписання відповідного договору. 23 жовтня 1954 р. було підписано договір про утворення Західноєвропейського Союзу (ЗЄС). Ця міжнародна організація мала займатися військовими справами, водночас не будучи пов'язаною з ЄСВС та з утвореним згодом Європейським Економічним Союзом.

## **Тема 2. Від договорів про заснування Європейських Спільнот до консолідованих версій Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу**

18 квітня 1951 р. в Парижі шість європейських держав підписали Договір про заснування Європейської Спільноти з вугілля та сталі (ЄСВС). Паризький договір, який по-суті «узакопив» план Р.Шумана та Ж.Моне, набрав чинності в липні 1952 р., а термін дії його передбачався на 50 років. До Європейської спільноти з вугілля і сталі ввійшло шість держав: Франція, Німеччина, Італія та країни Бенілюксу — Бельгія, Нідерланди і Люксембург.

Паризький договір став першим правовим інструментом європейської інтеграції. Він складається із 100 статей, трьох додатків, трьох протоколів і конвенцій з тимчасовими положен-

нями. Він закріпив найсуттєвішу особливість ЄСВС — її наднаціональний, а не міжурядовий характер. Спільноту було влучно визначено західними вченими як напівфедерація держав-членів у важливому економічному секторі та всіх інших секторах, де вони зберігають свій суверенітет.

Одним із перших найважливіших спільних заходів «шістки» згідно з положеннями договору було запровадження митного союзу в межах ринку вугілля та сталі. Навіть нетривале функціонування митного союзу засвідчило, що модель ЄСВС спрацьовує досить ефективно, а тому цілком може бути поширена на всі товари. Договір також передбачав таку систему управління Європейським об'єднанням вугілля й сталі, при створенні якої держави-члени багато в чому запозичували концептуальні структури й практику власного державно-правового розвитку. Напевно, такий підхід слугував підставою для використання при описові принципів побудови й функціонування інституційної структури ЄСВС основних положень теорії поділу влади, і зокрема концепції розподілу повноважень.

Уже напередодні створення ЄСВС розгорнулася досить гостра боротьба між прихильниками наднаціональної організації співпраці (так званими федералістами, що керувалися теорією «федералізму») і прихильниками міжнаціонального або міжурядового співробітництва (концепція «міжурядовості»), що виступали за створення спільноти у формі класичної міжнародної організації. Створення ЄСВС стало, таким чином, наслідком досягнення певного компромісу двох протилежних тенденцій, хоча й за деякого домінування ідей федералізму.

Пізніше при утворенні Європейської економічної спільноти (ЄЕС, 1957 р.) і Європейської спільноти з атомної енергії (Євратом, 1957 р.) «перегину» до наднаціонального в побудові інституцій спільнот, що виник, був дещо скорегований і була створена система інституцій, яка мала стати на заваді надмірному зміцненню наднаціональних основ на шкоду міжурядовому співробітництву. Як зазначав Л. Ентін, завдяки застосуванню принципу збалансованості наднаціонального й міжнаціонального співробітництва і була побудована нова система інституцій. В її рамках одні інституції виступають виразниками і носіями наднаціональних засад, інші — носіями міжнаціонального начала.



Таким чином, соціально-історичними джерелами виникнення і становлення інституцій, а потім і побудови сучасної системи інституцій Спільнот і Союзу є збалансування та поєднання основ міжнаціонального й наднаціонального співробітництва, що, звичайно, не виключає можливості самої зміни цього балансу в залежності від ступеня розвитку Союзу та переходу до вирішення нових завдань.

Спільнота володіла, крім наднаціональних органів, правом самоврядування, яке виявлялося в доборі й поповненні посадовими особами, фінансовою автономією, вираженою повноваженнями збирати податки, і в заходах самоконтролю, якими наділялася парламентська асамблея як представницький орган. Діяльність Спільноти забезпечували п'ять органів:

- виконавчий орган, що називався Вищим керівним органом і був «прообразом» сучасної Європейської Комісії;
- Консультативний комітет, доданий до Вищого керівного органу (нинішній Соціальний і економічний комітет);
- Спеціальна Рада міністрів, яка стала «першим варіантом» сучасної Ради, яку ще називають Радою Міністрів або Радою ЄС;
- Асамблея (нинішній Європейський Парламент);
- Суд, який на сьогодні складає Суд ЄС і Суд I-ї інстанції.

Вищий керівний орган, який став першим зародком майбутньої Європейської Комісії, був постійним виконавчим, колегіальним, незалежним від національних урядів наднаціональним органом спільнот, що мав можливості ухвалювати рішення. Він складався з дев'яти членів, вісім з яких обиралися одностайно шістьма урядами держав-членів ЄСВС, а дев'ятий був кооптований цими вісьмома членами для того, щоб підкреслити наднаціональний характер Спільноти. Третина Вищого керівного органу йшла у відставку кожен другий рік і замінювалася новими членами незалежно від національності.

Обов'язки Вищого керівного органу включали в себе «запуск» спільної торгівлі вугіллям і сталлю та її менеджмент, розширення інвестицій і наукових досліджень та контроль за ними, дії, спрямовані на приборкання безробіття, дискримінації та обмежувальної практики, а також накладення спільних податків на виробництво вугілля і сталі.

Контроль за всім цим, незалежно від урядів держав-членів, здійснювали тільки Суд і Асамблея. Незалежна діяльність Вищого керівного органу була, таким чином, обмежена. Однак, діючи стосовно визначених питань, він приймав рішення, що були обов'язковими для держав-членів.

Вищому керівному органу допомагав Консультативний комітет, до складу якого входили представники підприємців, профспілок і споживачів, визначених Спеціальною Радою міністрів на раді профспілок і організацій споживачів та виробників.

Верховну владу держав-членів представляла Спеціальна Рада міністрів, де кожен уряд був представлений одним з його членів. Її призначенням було координувати діяльність Вищого керівного органу з діяльністю урядів та гармонізувати національні економіки відповідно до рекомендацій Вищого керівного органу в питаннях видобутку вугілля і вироблення сталі.

Політичний контроль в ЄСВС здійснювала Асамблея, що складалася з 68 членів, з яких Франція, Німеччина й Італія представляли по 18 членів, а 24 члени представляли Бельгію, Нідерланди і Люксембург. Члени Асамблеї до 1979 р. обиралися національними парламентами шляхом загальних виборів, хоча могли бути обрані й безпосередньо. Асамблея мала здійснювати демократичний контроль над Вищим керівним органом, вона мала право розпустити його, якщо до нього буде висловлена недовіра, і за це буде подано дві третини голосів від своєї більшості, а також разом з державами-членами могла пропонувати зміни до засновницького договору.

Суд складався із семи членів, які призначалися за загальною згодою на термін шість років. Він повинен був здійснювати нагляд за правильним застосуванням положень договору, досліджувати рішення Вищого керівного органу в контексті договірних положень і виносити рішення щодо порушень, передбачених договором.

Передбачалося, що з Вищим керівним органом, який складався з невеликої кількості членів, тісно співпрацюватимуть національні чиновники у втіленні в практику законодавства Спільноти. Суд мав вирішувати спірні ситуації та забезпечувати виконання державами — членами умов договору. Створення Ради міністрів у початковому задумі передбачалося

як консультативного і посередницького органу, який мав представляти інтереси держав-членів і дедалі відчутніше відігравати роль своєрідного стримувача розвитку процесів наддержавності в Спільноті. Асамблея, що формувалася з депутатів національних парламентів, мала надати ЄСВС вигляд прямої демократичної підзвітності перед громадянами держав-членів.

У червні 1955 р. в Мессіні відбулася зустріч міністрів закордонних справ «шістки», які обговорили можливість створення саме такого спільного ринку, який би охоплював всі товари та функціонування окремої Спільноти з атомної енергії. Підготувати доповідь з цього питання було доручено Комітетові експертів на чолі з Полем-Анрі Спааком. Під час схвалення її висновків на Міжурядовій конференції у Венеції 29 травня 1956 року міністри закордонних справ вирішили розпочати переговори між шістьма державами з метою створення Європейської економічної Спільноти (ЄЕС) та Європейської Спільноти з атомної енергії (Євратом). Вже через десять місяців по тому було підписано відповідні договори про створення цих спільнот.

25 березня 1957 р. в Римі шість держав підписати договори про створення двох нових спільнот: Європейської економічної спільноти (ЄЕС) та Європейської спільноти атомної енергії (Євратом). Два Римські договори набрали чинності 1 січня 1958 р. Метою Римського договору було:

- організація спільноти;
- створення спільного ринку шляхом усунення перешкод на шляху вільного руху капіталу, робочої сили, товарів і послуг;
- розробка спільної зовнішньої торговельної, аграрної, транспортної політики та політики в галузі рибальства;
- узгодження економічної та соціальної політики, співпраця в галузі ядерних досліджень з мирними цілями.

Європейська спільнота з питань атомної енергії була створена для того, щоб контролювати мирне використання ядерної енергії. Завдання Спільноти полягало у встановленні норм безпеки для санітарної охорони працівників та населення та в контролі над використанням радіоактивних матеріалів. Заради справедливості варто відмітити, що ця Спільнота не мала значного впливу на процес європейської інтеграції.

Як зазначалося вище, ЄСВС мало п'ять основних інституцій. Коли були засновані ЄЕС і Євратом, їхні інституції також формувалися за моделлю ЄСВС, що, природно, призвело до дубляжу й паралелізму в їхніх діях. З метою уникнення не лише цих негативних явищ, але і їх надмірної кількості, було прийнято рішення об'єднати окремі інституції цих трьох спільнот, відповідальні за досягнення схожих завдань. Об'єднання (злиття) відбувалося двома стадіями. Це пояснюється, можливо, тим фактом, що держави-члени, не бажаючи ризикувати втратою суверенітету в прийнятті важливих рішень і виявляючи обережність у питаннях, які торкалися проблеми наднаціональності, навіть закріпили в Римських договорах принцип одностайності при голосуванні Радою міністрів більшості рішень.

На першій стадії укладена одночасно з Римськими договорами угода, що стосувалася деяких спільних для Європейських Спільнот інституцій, передбачала заснування єдиного Суду та єдиної Парламентської Асамблеї для всіх трьох спільнот.

Завершення процесу інституційного об'єднання не було реалізоване негайно, а тому протягом кількох років кожна спільнота зберігала свій власний виконавчий орган (ЄСВС — Вищий керівний орган; ЄЕС та Євратом — Комісії) і Раду. Цей інституційний сепаратизм впливав із застосування до європейської інтеграції двох підходів — галузевого (ЄСВС і Євратом) і функціонального (ЄЕС): три спільноти були засновані окремими договорами й зорієнтовані на досягнення конкретних, але різних цілей. Крім того, роль Комісій і Рад відносно ЄЕС і Євратому істотно відрізнялася від ролі Вищого керівного органу і Спеціальної Ради міністрів стосовно ЄСВС, що й стало притаманним для цих окремих інституцій в 1957 році.

Таке роз'єднання спричинило на практиці відверте незадоволення. Стало також зрозумілим, що відмінні між собою конкретні цілі кожної спільноти водночас почали збігатися в головному й складати частину «великого економічного цілого». У кількох сферах на зразок вугілля, сталі й атомної енергії подібна ситуація була бажаною для спільнот з метою координації їхньої політики, оскільки існування окремих інституцій, кожної з її власним персоналом з різними уявленнями й ідеями, перешкоджало цьому.

У травні 1965 р. (друга стадія об'єднання інституцій) був підписаний відповідний договір, який набрав чинності 1 липня 1967 р., передбачаючи подальше злиття спільнот. Цей договір встановлював єдину Комісію, яка замінювала Вищий керівний орган ЄСВС і Комісії ЄЕС і Євратому, та єдину Раду, яка замінювала окремі Ради цих трьох спільнот. «Договір об'єднання», що закінчив інституційне злиття трьох спільнот, символізував подальший крок у напрямі до можливого об'єднання спільнот у формі єдиної Європейської Спільноти. Об'єднання суверенності в такій спільноті на практиці означає, що країни-члени делегують частину своїх законотворчих повноважень європейським інституціям, які вони створили, для того щоб рішення з конкретних питань, які становлять спільний інтерес, могли б прийматися спільно на європейському рівні.

Ще під час роботи над створенням ЄЕС в 1955 — 1957 рр. британці пропонували створити економічну організацію, яка б базувалася на меншій, ніж в ЄСВС, кількості зобов'язань. Англійська пропозиція зводилася, зокрема, до такого: створити зону вільної торгівлі, де не було б внутрішніх мит, але кожна держава-член могла б самостійно і незалежно проводити торгівлю з третіми країнами. Виникає запитання: «Для чого і навіщо?», адже вже існувала одна організація, а робота над створенням чергових тривала. Однак англійська еліта мала свої міркування: навіщо пов'язувати себе тісною співпрацею в рамках Спільноти, наражаючи себе на небезпеку втрати частини суверенітету та «послаблення» взаємин зі США?

Ця пропозиція не зацікавила членів ЄСВС, які прагнули до тіснішої співпраці. Великобританія вирішила «власноруч» реалізувати свій план. З цією метою у 1960 р. Об'єднане Королівство разом з Австрією, Данією, Норвегією, Португалією, Швейцарією та Швецією утворила Європейську Зону Вільної Торгівлі (ЄЗВТ [EFTA — англ.]). Ця організація, однак, не підняла міжнародного престижу Великобританії і не сповільнила стагнації англійської економіки, на що Лондон дуже сподівався.

У подальшому успіхи ЄЕС призвели до того, що країни-члени ЄЗВТ почали помічати за собою небезпеку економічної ізоляції та падіння конкурентної спроможності своїх продуктів і, відповідно, зменшення впливу на ситуацію в Європі.

Протягом наступних років зовнішнє розширення Спільноти супроводжувалося внутрішнім зростанням і консолідацією, хоча й не зі швидкістю і в масштабі, які б подобалися європейським інтеграторам. Європейські Спільноти стали результатом міжнародної солідарності, зміцнілої в контексті післявоєнних подій у міждержавних відносинах та усвідомлених зусиль створити своєрідну єдність у Західній Європі. Коли прагнення політичного об'єднання виявилось передчасним, «європейські архітектори» скористалися економічними елементами міждержавних відносин і «вмонтували» їх у три спільноти — Європейську спільноту вугілля та сталі, Європейську спільноту атомної енергії і Європейську економічну спільноту. Це вмонтування зробили так міцно, що в межах невизначеного поняття політичної спільноти виявилися три юридично визначені на основі договорів Європейські Спільноти.

Європейські Спільноти також довели, що наднаціональні інституції змогли функціонувати, незважаючи на різноманітні національні інтереси.

І, нарешті, перший спільний європейський ринок зробив великий внесок в економічний прогрес держав-членів, активізувавши, поряд з вугільною і сталеливарною, інші не менш важливі галузі промисловості.

**Поглиблення й розширення «Спільного ринку».** У грудні 1969 р. у Гаазі (Нідерланди) було прийнято рішення про розширення Європейських спільнот та поглиблення інтеграції. Початок 70-х рр. приніс Спільноті багато позитивних здобутків, особливо в економічному плані.

— 1973 р. — створення «валютної змії» (механізм, що регулює коливання національних валют країн-членів) та Європейського Фонду валютної співпраці;

— 1975 р. — створення Суду Аудиторів, завданням якого було здійснювати контроль за реалізацією бюджету Спільнот;

— 1978 р. — створення Європейської валютної системи, яка мала визначити нову якість економічної інтеграції європейських держав.

**Певний застій європейського будівництва.** Друга половина 70-х рр. минулого століття відзначилася світовою економічною кризою, яка зачепила і Європейські Спільноти. Виникли труднощі з бюджетом, із сільськогосподарською полі-

тикою та функціонуванням спільного ринку. В реалізації політики європейської інтеграції все частіше й гостріше домінували національні інтереси окремих країн-членів.

На початку 80-х рр. вдалося залагодити зазначені проблеми і розпочати роботу над внутрішніми реформами. З цією метою було створено два комітети, один з яких, Комітет Дуга (Dooge — англ.), мав зайнятися питанням інституційних змін, а інший, Комітет Адонніно (Adonnino — англ.), — питаннями створення «Європи громадян».

**Виникнення нових інтеграційних структур.** У червні 1985 р. Європейською Комісією була представлена Біла книга у справі внутрішнього ринку. Цей документ, разом із підготовленими доповідями вищезгаданих комітетів, став основою для Єдиного Європейського Акта (ЄЄА), підписаного в лютому 1986 р. ЄЄА модифікував Римські Договори і закріпив програму переходу до 1993 р. до єдиного внутрішнього ринку, який базуватиметься на чотирьох свободах:

- вільний рух товарів;
- вільний рух осіб;
- вільний рух капіталу;
- вільний рух послуг.

Одночасно ЄЄА посилив роль Парламенту та розширив поле діяльності ЄЕС до соціальної політики, охорони навколишнього середовища та наукових досліджень.

Єдиний європейський акт став одним з ключових правових актів конституційного характеру, який конкретизував умови побудови Європейського Союзу. Основна цінність ЄЄА полягає в тому, що він одночасно удосконалив три попередні засновницькі договори для подальшої успішної реалізації ідеї щодо створення єдиної Європейської Спільноти.

Стосовно вдосконалення деяких питань управлінського характеру ЄЄА дещо врегулював повноваження і функції інституцій, установив процедуру співробітництва, яка посилювала вплив Європарламенту на рішення Ради і, спираючись на принцип єдності, закріпив спосіб голосування кваліфікованою більшістю в процесі ухвалення рішень Радою.

Політичні зміни, спричинені засіданнями «круглого столу», падіння Берлінської стіни та об'єднання Німеччини призвели до того, що політична інтеграція набрала обертів. У 1990 р.

Бельгія запропонувала організувати конференцію, на якій можна було б напрацювати принципи для поглиблення політичного союзу та впровадження спільної валюти (ЕКЮ). Ця конференція розпочалася в грудні 1990 р. у Римі й завершилася 7 лютого 1992 р. в Маастрихті підписанням Договору про створення Європейського Союзу.

У ст. 1 Маастрихтського договору закріплено, що «Союз засновується на базі Європейської Спільноти, доповненої сферами політики і формами співробітництва згідно з даним Договором».

Згідно зі ст. 6, «Союз базується на спільних для всіх держав-членів демократичних засадах верховенства права, визнання основних людських прав і свобод».

Під час підписання Договору було визначено, що в 1996 р. відбудеться чергова міжнародна конференція, на якій буде обговорено реалізацію Договору та буде ухвалено рішення щодо переходу до наступної фази інтеграції.

У подальшому Спільноти максимально розвивали свою співпрацю. Країни Західної Європи, які не належали до Спільнот і лише спостерігали за їхніми успіхами від тісного співробітництва в різних сферах економіки і суспільного життя, усе частіше й частіше висловлювали своє бажання вступити до них.

Перше розширення Спільнот відбулося 1 січня 1973 р., коли до них приєдналися Великобританія, Данія та Ірландія. Переговорний процес про вступ цих європейських країн до Європейських Спільнот, який почався в 1961 р., був досить складним і тривалим. Разом із цими країнами переговори проводила і Норвегія. Найбільше проблем мала Великобританія, проти вступу якої виступала Франція в особі тодішнього Президента Франції Шарля де Голля, який використав право вето, аргументуючи своє рішення тим, що прийняття Великобританії ослабить Спільноту економічно і змінить їх внутрішньо. Проте, усім було зрозуміло, що насправді де Голль дбав не стільки про добробут Європейських Спільнот, скільки про утримання домінуючої позиції Франції в них. В результаті політичні інтриги загальмували процес розширення Спільнот і припинили переговори зі всіма країнами.

У 1967 р. англійці знову подали заявку про вступ, однак і на цей раз Франція її відкинула. Лише в 1969 р., коли де Голль змінив Джордж Помпиду, уряд Франції дав згоду на початок



переговорів, які успішно закінчилися для всіх вищезгаданих претендентів. Договір про приєднання був підписаний з ними 22 січня 1972 р. і набрав чинності 1 січня 1973 р., але лише для трьох країн. Норвегія, у зв'язку з негативними результатами національного референдуму, не ратифікувала Договору і, відповідно, двері до Європейської Спільноти перед нею зачинилися.

Приєднання, окрім певних привілеїв, зобов'язало нових членів до певних дій. Усі нові члени отримали п'ятирічний перехідний період для пристосування національного законодавства до норм Спільнот, які виникають з членства. Хоча вони й «виторгували» для себе певну свободу в питаннях, пов'язаних з рухом капіталу, що було додано до Договорів про вступ у вигляді Додатків.

Прийняття до Європейських Спільнот Великобританії, Данії та Ірландії відкрило дорогу до вступу для інших європейських країн — Греції, Іспанії та Португалії, які мали бажання приєднатися до Спільноти після падіння своїх диктатур. 1 січня 1981 р. до Спільноти приєдналася Греція, а 1 січня 1986 р. членами Спільноти стали Іспанія та Португалія.

У червні 1987 р. 12 держав-членів Європейської економічної спільноти ухвалили Єдиний європейський акт, визначивши дату завершення формування внутрішнього ринку — 31 грудня 1992 р. За рік до цієї дати, у грудні 1991 р., в Маастрихті вони вирішили заснувати в межах спільного ринку економічний і валютний союз, започаткувати спільну політику в царині юстиції та внутрішніх справ, а також спільну зовнішню й безпекову політику, таким чином трансформуючи Європейську економічну Спільноту в Європейський Союз (ЄС). Новостворений Європейський Союз мав містити у своїй структурі, за задумом, й оновлену Європейську Спільноту.

Процес європейської інтеграції, що продовжувався як результат зустрічей на вищому рівні, проведених у Мадриді (червень 1989 р.), Страсбурзі (грудень 1989 р.) і Дубліні (червень 1990 р.), на яких було вирішено (не без заперечень) рухатися до економічного й валютного союзу і скликати міжурядову конференцію з питань політичного союзу, ставив нові завдання перед Європейськими Спільнотами.

Потужний вплив на Європу загалом справили драматичні зміни в Східній Європі, що відбувалися наприкінці 1989 р.,

та крах Радянської імперії. Ці події передували возз'єднанню Німеччини 3 жовтня 1990 р. та закінченню холодної війни, яка офіційно припинена 21 листопада 1990 р. підписанням у Парижі 32 європейськими країнами, США і Канадою «Паризької хартії» з нагоди конференції з питань безпеки і співробітництва в Європі. Підписуючи Хартію обсягом 45 сторінок, учасники угоди взяли на себе зобов'язання дотримуватися принципів демократії, прав людини, співробітництва, соціальної справедливості й економічної свободи. Саме ці події наблизили Європейські Спільноти до їх об'єднання в 1992 р. в Європейський Союз.

**Поглиблення євроінтеграційних процесів.** Після падіння берлінської стіни (залізної завіси) 1989 р. одна за одною держави Центральної та Східної Європи подали заявки на членство в ЄС, явно демонструючи свій вибір на користь багатонаціональної інтеграції, на відміну від міждержавної співпраці в рамках ЄЗВТ. ЄС заохочував їхні вступні амбіції політично та фінансово і розпочав переговори про вступ з Естонією, Латвією, Литвою, Польщею, Словаччиною, Словенією, Угорщиною, Чехією, а також з Кіпром і Мальтою.

Завершивши переговори, 16 квітня 2003 р. ці країни підписали в Атенах Договір про вступ, згідно з яким Румунія та Болгарія зможуть вступити в ЄС до 2008 р., а інші балканські країни мають очікувати своєї черги. Переговори можуть розпочатися з Туреччиною за умови, що вона відповідатиме критеріям членства в Союзі, визначеним Європейською Радою в Копенгагені 1993 р.

Результатом поглиблення євроінтеграційних процесів у цей час стало утворення на основі Європейських Спільнот державами-членами нового міждержавного утворення — Європейського Союзу, що і було юридично закріплено Маастрихтським договором від 11 грудня 1991 р. З набуттям договору чинності з 1 листопада 1993 р. Європейські Спільноти зробили безповоротний крок до створення Економічного і Валютного Союзу (ЕВС), який вважається найвищим ступенем економічної інтеграції в Європі.

ЕВС передбачає:

— введення єдиної валюти;

- проведення єдиної валютної політики;
- створення нового інституту — Європейського Центрального Банку.

Зміна назви Європейських Спільнот на Європейський Союз жодним чином не є формальністю, оскільки трансформація спільнот у союз передбачає перехід держав-членів від координації дій національних урядів у багатьох сферах співробітництва до проведення спільної політики. Це впливає із положень статті 1 ДЕС, згідно з якими Союз засновується на базі Європейської Спільноти, доповненої сферами політики та формами співробітництва згідно з цим договором<sup>1</sup>.

Європейський Союз, згідно з Маастрихтським договором, поставив перед собою такі цілі:

- сприяти економічному й соціальному прогресу та високому рівню зайнятості шляхом зміцнення економічної й соціальної єдності і валютного союзу через єдину валюту;
- стверджувати свою рівноцінність на міжнародній арені, особливо втілюючи спільну зовнішню та безпекову політику;
- посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів через надання громадянства Союзу;
- зміцнювати й розвивати Союз у сфері свободи, безпеки та правосуддя, за яких вільний рух людей забезпечується поєднанням відповідних заходів прикордонного контролю, притупленню, імміграції та запобіганням і боротьбою зі злочинами;
- підтримувати *acquis communautaire*<sup>2</sup> і вирішувати за його допомогою питання про те, у який спосіб варто переглянути форми співробітництва та політики, представлені цим

1 Договір про Європейську економічну спільноту, доповнений Єдиним європейським актом, став основою Європейської Спільноти, яка просто змінила свою назву, «опустивши» прикметник «економічне». Однак, попри те, що головною частиною, згідно з Договором про ЄС, є Європейська економічна спільнота, дві галузі спільноти існують окремо, хоч і як невід'ємні складові Союзу.

2 «Acquis» — це дієприкметник минулого часу форми французького дієслова *acquiescer* (придбавати, набувати, здобувати, засвоювати). Поширене у науково-практичному вживанні словосполучення «*acquis communautaire*» (укр. мовою звучить як «акі комюнотер») охоплює в такий спосіб все, що Європейська Спільнота/Союз набули (придбали, здобули, засвоїли тощо) у правовому і політичному розумінні і зафіксували документально приблизно на 200000 сторінок.

договором, для забезпечення ефективності механізмів та інституцій Спільноти.

Такі цілі треба досягти Спільноті згідно з договором, дотримуючись принципу субсидіарності, як це визначено у ст. 5 ДЕСп: «У сферах, які не є винятковою компетенцією Спільноти, вона має право діяти на основі принципу субсидіарності, лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою розв'язане окремими державами-членами, і тому, зважаючи на його масштаби і результати, буде краще виконано Спільнотою».

Природа Союзу відображена у ст. 6 ДЕС, яка передбачає, що Союз засновано на принципах волі, демократії, поваги до прав людини й основних свобод, правових нормах, спільних для держав-членів. Союз має поважати основні права, гарантовані Європейською Конвенцією, як основні принципи закону Спільноти, та національну самобутність своїх держав-членів.

Згідно з Маастрихтським Договором, ЄС базується на трьох стовпах.

Перший стовп включав сфери, до складу яких входили:

- спільний внутрішній ринок, тобто вільний рух осіб, капіталу, товарів та послуг;
- митний союз;
- спільна торговельна політика, спільна сільськогосподарська політика та політика рибальства;
- спільна транспортна та енергетична політика;
- Європейський Соціальний Фонд;
- спільна політика з питань охорони навколишнього середовища;
- захист конкуренції;
- підтримка наукового та технологічного розвитку;
- охорона здоров'я та споживачів;
- цивільна оборона;
- туризм та спорт.

Другий стовп — це Спільна зовнішня та безпекова політика (СЗППБ). Її завданням є зміцнення єдності та незалежності Європи, що повинно сприяти збереженню миру, безпеки, прогресу на цілому континенті та в світі. Цілі СЗППБ:



- охорона спільних цінностей, життєвих інтересів, незалежності та цілісності ЄС, згідно з принципами Хартії Об'єднаних Народів;
- зміцнення безпеки ЄС та його членів;
- збереження миру та зміцнення міжнародної безпеки;
- підтримка міжнародної співпраці;
- розвиток та зміцнення демократії, а також легітимних урядів та поваги до прав людини та основних свобод.

Третій стовп включав співпрацю у сфері правосуддя та внутрішніх справ. Визначаючи обов'язки країн-членів у межах третього стовпа, творці Договору про ЄС не включили до діяльності ЄС питання, пов'язані з дотриманням громадського спокою та охорони внутрішньої безпеки. У рамках третього стовпа ЄС зобов'язується:

- забезпечити громадянам ЄС високий рівень охорони з питань свобод, безпеки та юстиції;
- запобігати расизму і ксенофобії, а також боротися з цими явищами;
- запобігати організованій злочинності та боротися з ними;
- боротися з тероризмом, торгівлею людьми, торгівлею наркотиками, торгівлею зброєю, корупцією та зловживаннями.

З метою боротьби з цими явищами було створено європейську поліцію — Європол, а також висловлена мета в майбутньому уніфікувати покарання за такі дії у всіх країнах-членах.

Крах комуністичного табору в Європі, економічні та суспільні зміни в посткомуністичних країнах та їх бажання стати членами Спільноти змусили ЄС виробити стратегію на майбутнє. Відповідний документ був прийнятий на саміті в Гессені в 1994 р.

1 січня 1995 р. зі вступом Австрії, Фінляндії та Швеції Європа дванадцяти країн перетворилася на Європу п'ятнадцяти. Натомість 52,8% населення Норвегії знову проголосувало проти членства в Союзі. Решта країн Європейської асоціації вільної торгівлі (за винятком Швейцарії) — Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн — підписали з Європейською Спільнотою договір про Європейську економічну зону, що набрав чинності

1 січня 1994 р. й створив велику зону вільної торгівлі, в якій діють кілька спільних політик ЄС.

Маастрихтський Договір давав можливість перегляду та змін деяких положень, зокрема тих, що стосувалися Європейського Парламенту та СЗБП, а також права ЄС. Вирішено проводити інституційні та правові реформи таким чином, щоб підготувати ЄС до розширення на Схід.

Підготовка до чергової міжнародної конференції була розпочата вже в грудні 1995 р. Офіційно ця конференція почалася 29 березня 1996 р. у Туріні, а її результатом стало рішення про вдосконалення системи інституцій з огляду на майбутнє прийняття нових членів, наближення ЄС до його громадян, а також надання ЄС нових функцій у сфері юстиції та внутрішніх справ. Усі ці питання були включені до Амстердамського Договору, парафорованого 17 червня 1997 р. Амстердамський договір було формально підписано 2 жовтня 1997 р., а 1 травня 1999 р. він набрав чинності. Амстердамський Договір модифікував третій стовп, виключивши з нього візову політику, політику надання притулку, імміграційну політику та політику, пов'язану з вільним рухом осіб. Усі ці справи перейшли до компетенції другого стовпа.

Основні положення Амстердамського договору	<ul style="list-style-type: none"><li>○ про основні права громадян;</li><li>○ поступове встановлення зони свободи, безпеки та справедливості;</li><li>○ декларації про політичну співпрацю та судову співпрацю в карних справах;</li><li>○ з питань працевлаштування, соціальної політики, охорони навколишнього середовища, здоров'я та споживачів;</li><li>○ про європейське громадянство;</li><li>○ важливість дотримання принципів субсидіарності та пропорційності;</li><li>○ які зміцнюють другий стовп ЄС;</li><li>○ про впровадження досить обмежених змін, якщо йдеться про інституції ЄС та зобов'язальний процес прийняття рішень.</li></ul>
--------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Цілком новим є положення Договору, яке передбачає можливість використання в певних ситуаціях формули «тіснішої співпраці» окремими країнами-членами задля реалізації спільних цілей. Виконуючи положення Амстердамського Договору у сфері СЗБП, визначено кандидатуру Високого Представника у справах СЗБП, яким став Хав'єр Солана.

Знову нерозглянутими залишилися питання, пов'язані зі вступом нових членів, зокрема:

- створення нового принципу «урівноваження» голосів у Раді,
- визначення кількості членів Комісії та депутатів Європейського Парламенту для кожної країни-члена, з врахуванням новоприйнятих.

Подальші внутрішні реформи, як визначив саміт, мали стосуватися боротьби з безробіттям, обмеження злочинності та охорони навколишнього середовища. Після того, як почав діяти Амстердамський договір, стало зрозуміло, що функціонування ЄС буде неможливим без загальної та ґрунтовної зміни його діяльності. З огляду на це країни-члени запропонували Комісії, щоб вона якнайшвидше підготувала проект нової реформи. У відповідь, 13 грудня 1997 р. Європейська Комісія представила План дій — 2000, в якому представила стратегію зміцнення ЄС перед розширенням, передбачаючи також потребу реформування систем спільної сільськогосподарської політики, інституцій, соціальної політики, охорони навколишнього середовища та наукових досліджень. План дій був прийнятий Радою ЄС під час її засідання в Берліні 24–25 березня 1999 р.

У червні 1999 р. на саміті в Кельні було прийняте рішення про організацію міжнародної конференції, присвяченої справам інституцій та прийняттю нових членів. Як і було заплановано, конференція розпочалася 14 лютого 2000 р. і завершилася зустріччю Європейської Ради в Ніцці, яка тривала з 7 до 11 грудня 2000 р. Міжнародна конференція завершилася підписанням у ніч з 10 на 11 грудня 2000 р. нового договору — Ніццького. Положення цього договору були офіційно визнані такими, яких цілком достатньо для потреб розширення ЄС. Після підписання Договору підлягав процедурі ратифікації як в національних парламентах, так і в Європейському Парламенті. Для того, щоб Договір набрав чинності, потрібна була його ратифіка-

ція у всіх країнах-членах ЄС. Ратифікація може здійснюватися через парламенти або через всенародні референдуми. Такий референдум, наприклад, відбувся в Ірландії, де при низькій участі громадян (35% з тих, хто має право голосу) понад половини (54%) проголосувала проти прийняття договору, що вважалося відмовою від розширення ЄС.

Другий референдум, якому передувала потужна інформаційна кампанія, проведений 19 жовтня 2002 р., і приніс очікуваний успіх. При участі 50% аж 63% населення погодилися на прийняття Ніццького договору<sup>2</sup>. У Декларації, доданий до Ніццького Договору, передбачені подальші дебати щодо майбутнього ЄС, зокрема в таких питаннях:

- встановлення детальнішого розподілу повноважень між ЄС та країнами-членами і здійснення контролю за цим;
- статуту Хартії основних прав ЄС, прийнятої на саміті в Ніцці;
- спрощення структури і змісту Договорів з метою легшої їх читабельності;
- ролі національних парламентів у майбутній європейській конструкції.

Після свого безпрецедентного розширення у 2004 р. до 25 держав-членів Європейський Союз продовжив процес трансформації або, за словами Голови Європейської Комісії, «започаткування періоду європейського відновлення».

Звертаючись 26 січня 2005 р. до Європейського парламенту, Голова Єврокомісії подав своє бачення стратегічних завдань Європейського Союзу на період до 2010 р. Головна мета цих завдань полягала в забезпеченні процвітання, солідарності та безпеки всіх європейців. Уперше Європейська Комісія запропонувала спільну програму стратегічних цілей у партнерстві з Європейським Парламентом і Радою Європейського Союзу. Комісія вважала, що важливо, аби європейські інституції мали спільні пріоритети та з самого початку співпрацювали в напрямку виконання основних завдань Союзу.

Останнє розширення Євросоюзу до 28 країн-член, більшість з яких знаходяться в Центральній Європі, серйозно вплинуло як на сам Союз, так і на відносини ЄС з його сусідами та світом. Поширення Європейським Союзом миру й добробуту уздовж своїх кордонів попереджає виникнення штучних кор-

донів та є корисним як для учасників ЄПС, так і для ЄС. Шляхом участі європейських країн у Європейській Політиці Сусідства відбувається реформування, яке ґрунтується на принципі «більше результатів в обмін на більшу підтримку». Практичне значення цього принципу полягає в тому, що чим більше досягнень демонструє та чи інша країна у співпраці з ЄС щодо її наближення до європейських принципів і цінностей, тим більше переваг вона отримує від ЄС у сферах політичної, економічної, фінансової та технічної співпраці. По мірі просування співпраці в загальних рамках ЄПС, застосування політики стає більш диференційованим.

Підсумовуючи перший рік застосування ЄПС, Європейська Комісія у Повідомленні від 4 грудня 2006 р. «Про посилення Європейської політики сусідства» дійшла висновку у грудні 2006 р., що політика сусідства досить швидко досягла високих результатів. Зокрема:

- запроваджено інструмент інвестування у країни — сусіди;
- започаткована ініціатива регіонального виміру для сходу «Чорноморська взаємодія»;
- досягнуто значних успіхів щодо надання можливостей участі країн — партнерів ЄПС у програмах ЄС та його агенцій.

Незважаючи на це, ще залишається багато питань, які потребують вирішення. У багатьох країн-учасниць ЄПС є велика потреба у проведенні політичного, соціального та економічного реформування. Тому Комісія запропонувала подальші дії, які б зробили цю політику ще більш ефективною. Запровадження таких дій вимагатиме політичного управління, партнерського підходу та вирішення цілої низки суперечливих питань, оскільки фактично вирішується питання спроможності ЄС розробляти свою зовнішню політику на додаток до розширення своїх кордонів, яке має бути ефективним для сприяння майбутнім перетворенням та реформам.

**Договір про запровадження Конституції для Європи (Європейська Конституція).** На цей Договір покладалася надія як на доленосний документ, який мав юридично оформити Європейський Союз, уточнити його устрій, статус, природу відносин ЄС із державами-членами, їх громадянами, розмежувати повноваження в ЄС, закласти конституційні основи принципово нової моделі європейського законодавства тощо.

Проект Договору про запровадження Конституції для Європи також мав засвідчити завершення еволюції європейської конструкції до високо інтегрованої конфедерації держав. Новий Європейський Союз розглядався в проекті Договору як міжнародне об'єднання держав, які, зберігаючи свою незалежність, задля досягнення наперед узгоджених цілей передають у колективне розпорядження Союзу частину своїх суверенних прав, зокрема й тих, що стосуються внутрішніх справ, а саме питань економіки, ресурсів, монетарно-фінансової політики тощо. Згідно з новітніми науковими підходами, таке міжнародне об'єднання держав кваліфікується як сучасна конфедерація держав.

Проте європейські та міжнародні події останніх років внесли свої корективи в конституційний процес Європейського Союзу і зумовили дещо інший підхід до виходу з його кризового стану. Робота над проектом Договору про запровадження Конституції для Європи почалася в лютому 2001 р. У грудні того ж року в Лаакені (Бельгія) Європейська Рада на своєму черговому саміті прийняла ініційоване Європейським Парламентом рішення про скликання Конвенту (тобто робочої групи з підготовки проекту рішення) для розроблення нового акта конституційного характеру, текст якого впорядкував би положення засновницьких договорів відповідно до сучасних реалій та став би основою радикальних реформ в Європейському Союзі у зв'язку з його безпрецедентним розширенням. Положення Лаакенської декларації складають політико-правову основу «запуску» Договору про КЄ, що фактично спричинила новий установчий процес, який, з одного боку, безпосередньо торкається коренів європейської інтеграції, а з іншого — здатний поновити всю систему Європейської Спільноти.

Прийняття ДКЄ<sup>1</sup> фактично мало означати ясність у питаннях, які складають стратегічну природу самого існування Європейського Союзу.

1 Передбачалося, що прийнятою Конституція для Європи буде вважатися після ратифікації її тексту національними парламентами або референдумами держав-членів протягом двох років, тобто в 2007 р. Однак у червні 2005 р., після нератифікації Договору про КЄ Францією і Нідерландами, було прийнято рішення про скасування дворічного терміну її ратифікації, без встановлення поки що нових часових рамок.

По-перше, безпрецедентне розширення ЄС засвідчило реалізацію одного з найпотужніших європейських проєктів, для якого Європейська Конституція мала стати формально-логічною основою, що в найближчому майбутньому передбачає процес інституційних чи будь-яких інших глибинних інтеграційних перетворень на довгострокову перспективу.

По-друге, основне політичне кредо «єврофедералістів», що саме існування ЄС має на увазі постійний рух до єдиної супердержави у разі прийняття Конституції ЄС, означало б становлення Євросоюзу за формою устрою швидше конфедерацією, аніж федерацією.

До складу Європейського Конвенту, який почав роботу 28 лютого 2002 р. під головуванням В.Жискар д'Естена, увійшло 105 членів, що представляли уряди держав-членів і держав-кандидатів та національні парламенти цих держав, Європейський Парламент і Європейську Комісію.

За процесом засідання Конвенту також спостерігало 13 представників із Комітету регіонів, Економічного і соціального комітету, Європейських соціальних партнерів та Європейського уповноваженого з прав людини (Омбудсмена). Усі сесії Конвенту були публічно відкритими, видавалися, зокрема в Інтернеті, усі офіційні документи. Для опрацювання проєкту Конституції були створені численні робочі групи, Конвент організував консультації організацій, що представляють громадянське суспільство (профспілки, організації підприємців, неурядові організації, академічні кола і т. ін.).

За основу проєкт договору був прийнятий Європейським Конвентом у червні-липні 2003 р. У грудні того ж року на саміті ЄС в Римі було «провалено» підписання проєкту Договору з-за позиції Польщі й Іспанії стосовно квоти їхніх представників у інституціях ЄС та щодо деяких інших принципових питань. Остаточний текст Конституції ЄС узгоджено у Брюсселі 18 червня 2004 р. Договір та Заключний акт про запровадження Конституції для Європи підписано головами держав-членів у Римі 29 жовтня 2004 р. Кінцевий варіант тексту Договору про КЄ було схвалено на пленарному засіданні Європейського Парламенту 5 січня 2005 р. і відправлено на ратифікацію державам-членам та державам-кандидатам.

Окреслюючи загальні предметні параметри проєкту Конституції, Конвент керувався положеннями Лаакенської декла-

рації стосовно завдань і реформ в оновленому Союзі, який має стати демократичнішим, прозорішим та ефективнішим. Суть цих завдань полягала в тому, щоб:

— наблизити громадян, і в першу чергу молодь, до європейського будівництва та європейських інституцій;

— організувати політичне життя і політичний простір у розширеному Союзі;

— зробити із Союзу стабілізаційний фактор та орієнтир у новому, багатополосному світі.

— Для вирішення цих завдань Конвент у розробленому проєкті:

— запропонував більш досконале розмежування повноважень між Союзом і державами-членами;

— рекомендував об'єднання всіх чинних засновницьких договорів (Спільнот і ЄС) та надання Союзу прав юридичної особи;

— запропонував спрощену систему правових актів Союзу та цілу низку заходів, спрямованих на розширення демократичності, прозорості й дієвості Європейського Союзу шляхом піднесення ролі національних парламентів у вирішенні європейських проблем, спрощену процедуру прийняття рішень задля того, щоб функціонування європейських інститутів стало більш прозорим і розбірливим;

— встановив заходи, необхідні для поліпшення структури й зміцнення ролі кожного з інститутів Союзу, враховуючи, зокрема, наслідки його розширення тощо.

Конституційний договір, навіть якщо його розглядати в якості лише концептуального документу або програми дій, а не документу зобов'язального характеру, тим більше кодифікованого акта, торкнувся принципових питань, спрямованих на оптимізацію роботи Європейського Союзу. Цілий комплекс уявлень і понять, які ще тільки нащупувалися інтеграційним угрупованням, охоплені в ньому в чітку юридичну форму. Це стосується, зокрема, з'ясування питань щодо того, хто за що відповідає в ЄС, поділення його компетенції на виняткову, спільну й підтримуючу, а також вичерпного переліку сфер, в яких мають здійснювати свої повноваження європейські службовці.

Проект Європейської Конституції був досить значним за обсягом «багатоступеневим» правовим актом, структуру якого



складали преамбула, частини, розділи, підрозділи, секції, підсекції, статті, а також протоколи й декларації. Усього налічувалося чотири частини (у трьох з яких — 448 статей), 36 протоколів, три доповнення, 50 декларацій (входили до четвертої частини), які гармонійно поєднувалися в одне ціле.

Частина I визначала цінності, мету, засадничі права та громадянство, компетенції та їх здійснення, інституції, демократичне життя Союзу, фінанси, питання сусідства та членства в Європейському Союзі тощо.

Частина II містила «Хартію засадничих прав Союзу», в якій визначалися конституційні положення стосовно гідності, свободи, рівності, солідарності, прав громадян, правосуддя та регулювання, тлумачення і застосування Хартії.

Частина III, найбільша за обсягом, включала конституційні положення загального застосування, про недискримінацію та громадянство, внутрішні політики та заходи, асоціацію з заморськими країнами та територіями, зовнішні дії та функціонування Європейського Союзу тощо.

Частина IV містила загальні та кінцеві положення, включаючи конституційні положення про символи, мови, скасування попередніх договорів, сферу застосування, процедури прийняття і перегляду Конституції, протоколи і декларації.

Європейська Конституція була покликана не замінити національні конституції держав-членів, а гармонійно співіснувати з ними. Маючи свої власні юрисдикцію і автономію, проект ЄК визначав сфери, у межах яких Європейський Союз наділений компетенцією діяти, встановлював окрему й цілісну інституційну систему, елементами якої є Європейський Парламент, Рада Міністрів, Європейська Комісія, Суд ЄС, Комітет регіонів та ін. У такий спосіб Європейська Конституція мала створити, по суті, оновлену систему європейського управління наднаціонального рівня.

Однак процес ратифікації Європейської Конституції був призупинений у зв'язку із провальними референдумами у травні 2005 р. у Франції та в червні у Нідерландах.

На спеціальному засіданні Європейської Ради (саміті голів держав та урядів держав-членів ЄС) у травні 2005 р. прийнято рішення про так званий «період роздумів», у процесі якого мала бути здійснена переоцінка проекту конституційного дого-

вору та проведені публічні консультації для врахування думки громадян ЄС.

Суттєві зрушення у здійсненні конституційної реформи в ЄС внесло головування Федеративної Республіки Німеччини у першому півріччі 2007 р. За цей період німецький уряд зумів сформулювати концепцію нового засновницького договору ЄС та запропонувати компромісні зміни до його тексту, які б дозволили забезпечити його ратифікацію всіма державами членами.

На черговому засіданні Європейської Ради 23 червня 2007 р. у Брюсселі було схвалено оновлену концепцію нового засновницького Договору про реформування в ЄС, пакет змін, підготовлених німецьким головуванням, та затверджено узгоджений політичний мандат національним делегаціям держав-членів на переговори щодо тексту нового договору в рамках Міжурядової конференції.

Чотирьохмісячна робота спеціальної Міжурядової конференції ЄС (з 23 липня до 18 жовтня 2007 р.), покликаній визначити деталі нового договору ЄС, який має вступити у силу не пізніше наступних виборів до Європейського Парламенту в 2009 р., зуміла на технічному рівні погодити запропоновані німецьким головуванням зміни та доповнення до первісного проекту Договору про запровадження Конституції для ЄС. 5 жовтня 2007 р. уряд Португалії, яка головує в ЄС, оприлюднив проект Договору про реформування в ЄС перед подальшим обговоренням на найближчому саміті Союзу. **18–19 жовтня 2007 р. у Лісабоні відбулося неформальне засідання Європейської Ради, де було узгоджено й підписано текст Договору про реформування в ЄС, який містить зміни та доповнення до засновницьких договорів ЄС.**

Лісабонський договір, узгоджений головами держав та урядів країн-членів ЄС 19 жовтня, став компромісом між країнами, які ратифікували текст Європейської Конституції, і державами, що не підтримали її чи не почали процес ратифікації. У результаті Договір про реформи ЄС став не лише компромісною редакцією попереднього проекту Конституційного договору ЄС, але й новим основоположним договором, у рамках якого відбулося масштабне реформування інституцій Європейського Союзу. Офіційне підписання Договору про реформи ЄС відбулося на черговому саміті ЄС 13 грудня 2007 р. у Лісабоні.

Церемонія ухвалення договору відбулась у рамках засідання Європейської Ради, на якому лідери 27 країн-членів ЄС підписали Лісабонський договір, що вносить зміни до Договору про Європейський Союз і Договору про заснування Європейської Спільноти.

Лісабонський Договір став першим юридичним документом такої ваги в ЄС, спільно узгодженим та підписаним «старими» і «новими» країнами Союзу, оскільки його **вперше разом підписали** країни, які раніше були відокремлені залізною завісою. Крім того, завдяки цьому договору була подолана тривала конституційна криза в ЄС і безвихідь багатьох років, зроблено у такий спосіб важливий крок у напрямку до розвитку ЄС. Після ратифікації його парламентами держав-членів ЄС він вступив у дію в грудні 2009 р.

Набуття чинності Лісабонським Договором створило інституціональну спроможність Європейського Союзу органічно й ефективно функціонувати у складі 27 держав-членів насамперед через удосконалення процедури ухвалення рішень в ЄС, внутрішню демократичність Союзу та консолідацію європейської зовнішньої політики. У свою чергу, це заклало потенційну перспективу подальшого розширення ЄС для майбутніх кандидатів на членство, в тому числі і для України.

**Консолідовані Договори про Європейський Союз — основа нового етапу розвитку європейської інтеграції.** З 13 грудня 2009 року Європейський Союз живе і функціонує за правовими положеннями, закріпленими в Договорі про Європейський Союз (ДЄС) та Договорі про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) у консолідованих версіях. Цим договорам передувало ухвалення 13 грудня 2007 року в Лісабоні (звідси і назва «Лісабонський договір») Договору про реформування Європейського Союзу, який вніс зміни переважно до двох засновницьких договорів ЄС — Договору про Європейську Економічну Спільноту (Римський договір, 1957 р.) та Договору про Європейський Союз (Маастрихтський договір, 1992 р.). На Лісабонському саміті було обумовлено, що після набуття чинності Договір про реформування Європейського Союзу не буде використовуватися. Натомість застосовуватимуться змінені ним Договір про Європейський Союз, Договір про функціонування Європейського Союзу (колишній Договір

про Європейську Економічну Спільноту), а також Договір про Євратом.

Лісабонський договір проходив процедуру ратифікації протягом двох років у парламентах 27 держав-членів ЄС, а з грудня 2009 року вступив у дію, як зазначено вище, консолідованими версіями Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. Набуття чинності цих засновницьких договорів ознаменувало собою кінець багаторічної конституційної кризи в ЄС, спричиненої несприйняттям європейцями, а відповідно і неприйняттям ними Договору про запровадження Конституції для Європи.

ДЄС та ДФЄС, які стали компромісною редакцією попереднього проекту Договору про запровадження Конституції для Європи, відіграють важливу роль не лише у розв'язанні конституційної кризи в ЄС, але є також конституційно-правовою основою відновлення інституціональної спроможності Союзу органічно функціонувати для всіх держав-членів у перспективі.

Головною структурною особливістю ДЄС та ДФЄС є те, що вони за формою (архітектонікою) не відтворюють проект Договору про запровадження Конституції для Європи (проект Європейської Конституції) з атрибутами конституційного акта федеративного об'єднання, а мають традиційний (класичний) формат договору про зміни та доповнення до чинних засновницьких договорів ЄС. Це означає, що ДЄС та ДФЄС позбавлені подвійної юридичної природи, притаманної проекту Договору про запровадження Конституції для Європи, за якою він мав бути, з одного боку, угодою, предмет якої складали б норми міжнародного права, а з іншого — основним законом, що містив би елементи конституційного характеру.

Консолідована версія ДЄС містить преамбулу та 6 розділів, присвячених загальним положенням, положенням щодо демократичних принципів, інституцій, посиленої співпраці, загальним положенням щодо зовнішніх дій Союзу та безпекової політики, прикінцевим положенням. В 55 статтях цих розділів закріплено правові норми, положення яких врегульовують відносини в окреслених розділами сферах суспільного життя в Європейському Союзі.

Консолідована версія ДФЄС, крім преамбули, містить сім частин, в яких йдеться про принципи, громадянство Союзу, полі-



тику Союзу та внутрішню діяльність, асоціювання заморських країн та територій, зовнішню діяльність Союзу, інституційні і фінансові положення та загальні і прикінцеві положення.

Частина перша «Принципи» вміщує один розділ про категорії та сфери повноважень Союзу та другий — про положення загального застосування. Частина третя «Політика Союзу та внутрішня діяльність» є найбільш об'ємною, оскільки до неї входить 25 розділів. Вони зокрема присвячені: внутрішньому ринку; сільському господарству і рибальству; вільному руху осіб, послуг та капіталу; простору свободи, безпеки та правосуддя; транспорту; спільним правилам конкуренції оподаткування та наближення законодавства; економічній та монетарній політиці; зайнятості; соціальній політиці; Європейському соціальному фонду; освіті, професійному навчанню, молоді та спорту; культурі; охороні громадського здоров'я; захисту споживачів; транс'європейським мережам; промисловості; економічній, соціальній та територіальній згуртованості; дослідженням, технічному розвитку і космосу; довкіллю; енергетиці; туризму; цивільному захисту; адміністративному співробітництву.

Частина п'ята ДфЄС «Зовнішня діяльність Союзу» містить 7 розділів, в яких знайшли своє конституційно-правове закріплення загальні положення щодо зовнішньої діяльності Союзу, спільна торгівельна політика, співробітництво з третіми країнами та гуманітарна допомога, обмежувальні заходи, міжнародні угоди, відносини Союзу з міжнародними організаціями і третіми країнами та місії Союзу, застереження щодо солідарності. Частина шоста «Інституційні та фінансові положення» ДфЄС включає окремі розділи про інституційні положення, про фінансові положення та про посилену співпрацю. Частина сьома присвячена загальним та прикінцевим положенням.

Всього в ДфЄС 358 статей. До ДЄС та ДфЄС додаються 37 протоколів, 2 додатки, 65 декларацій, 2 таблиці відповідності та Хартія основоположних прав Європейського Союзу.

Достатньо належну увагу приділено в Договорах питанням управління на національному та наднаціональному рівнях ЄС у межах встановлених повноважень. Межі повноважень Союзу визначаються, згідно з статтею 5 ДЄС, принципом

надання повноважень. Союз здійснює свої повноваження згідно з принципами субсидіарності та пропорційності. Відповідно до принципу надання повноважень Союз діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з Договорами заради досягнення визначених в них цілей. Повноваження, яких не надано Союзові згідно з Договорами, залишаються за державами-членами.

Відповідно до принципу субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів. Інституції Союзу застосовують принцип субсидіарності, як встановлено Протоколом про застосування принципів субсидіарності та пропорційності. Національні парламенти забезпечують дотримання принципу субсидіарності згідно з процедурою, визначеною в цьому Протоколі. Відповідно до принципу пропорційності заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договорів. Інституції Союзу застосовують принцип пропорційності, як встановлено Протоколом про застосування принципів субсидіарності та пропорційності.

Питанням адміністративного співробітництва присвячено окремий розділ 24 ДфЄС, в статті 197 якого наголошено на те, що суттєвим для належного функціонування Союзу є ефективне застосування права Союзу державами-членами, що вважається питанням спільного інтересу. Союз може підтримувати зусилля держав-членів поліпшити їхню адміністративну спроможність щодо застосування права Союзу. Такі дії можуть включати сприяння обміну інформацією та державними службовцями, а також підтримку навчальних програм. Жодна держава не зобов'язана користуватися такою підтримкою. Європейський Парламент та Рада за допомогою регламентів та згідно зі звичайною законодавчою процедурою встановлюють з цією метою необхідні заходи, за винятком будь-якої гармонізації законів та підзаконних актів держав-членів. Положення статті 197 не шкодять зобов'язанням держав-членів щодо за-

стосування права Союзу або прерогативам та обов'язкам Комісії. Ця стаття також не шкодить іншим положенням Договорів, що передбачають адміністративне співробітництво між державами-членами та між ними і Союзом.

Конституційно-правовою основою ефективного застосування права Союзу державами-членами є правові норми, закріплені в статтях 288 — 292 ДфЄС. Зокрема, для виконання повноважень Союзу інституції ухвалюють постанови, директиви, рішення, рекомендації та висновки (стаття 288). Постанова має загальне застосування. Вона є обов'язковою у повному обсязі та повинна прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Директива є обов'язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів. Рішення є обов'язковим у повному обсязі. Якщо рішення визначає тих, кому воно адресовано, воно є обов'язковим лише для них. Рекомендації та висновки не є зобов'язальними.

Звичайна законодавча процедура, передбачена статтею 289, полягає у спільному ухваленні Європейським Парламентом та Радою постанови, директиви або рішення за пропозицією Комісії. В окремих випадках, передбачених Договорами, ухвалення постанов, директив або рішень Європейським Парламентом за участю Ради або Радою за участю Європейського Парламенту є спеціальною законодавчою процедурою. Правові акти, ухвалені згідно з законодавчою процедурою, є законодавчими актами.

Важливо зазначити, що в окремих випадках, передбачених Договорами, законодавчі акти можуть ухвалюватися за ініціативою групи держав-членів або Європейського Парламенту, за рекомендацією Європейського центрального банку або на запит Суду чи Європейського інвестиційного банку. Це означає, що тривала монополія Європейської Комісії на законодавчу ініціативу вже подолана.

Крім законодавчих актів, яких не було в ЄС згідно з попередніми засновницькими актами, стаття 290 передбачає, що законодавчі акти можуть делегувати Комісії повноваження ухвалювати незаконодавчі акти загального застосування для доповнення або внесення змін до певних неістотних елементів

законодавчого акту. Іншими словами, в Євросоюзі запроваджено два види правових актів — законодавчі та незаконодавчі.

У законодавчих актах чітко визначаються цілі, зміст, сфера застосування та тривалість делегування повноважень. Істотні елементи сфери закріплюються за законодавчими актами та відповідно не є предметом делегування повноважень. Законодавчі акти чітко встановлюють умови, якими регулюється делегування; ці умови можуть бути такими: Європейський Парламент або Рада можуть прийняти рішення скасувати делегування; делегований акт може набути чинності, лише якщо Європейським Парламентом або Радою не було висловлено жодного заперечення протягом періоду, встановленого законодавчим актом.

Згідно з статтею 291 держави-члени ухвалюють всі заходи національного законодавства, необхідні для впровадження актів Союзу, що є зобов'язальними. У разі потреби в уніфікованих умовах для впровадження актів Союзу, що є зобов'язальними, такі акти покладають імплементаційні повноваження на Комісію, а у належним чином обґрунтованих окремих випадках та у випадках, передбачених статтями 24 та 26 Договору про Європейський Союз, — на Раду. Для цілей частини 2 Європейський Парламент та Рада, діючи за допомогою постанов згідно зі звичайною законодавчою процедурою, заздалегідь встановлюють правила та загальні принципи стосовно механізмів контролю з боку держав-членів реалізації Комісією імплементаційних повноважень. Слово «імплементаційний» додається до заголовку імплементаційних актів.

Ухвалення рекомендації здійснює Рада, згідно статті 292. Вона діє за пропозицією Комісії в усіх випадках, коли Договори передбачають ухвалення актів за пропозицією Комісії. Рада діє одностайно у тих сферах, у яких для ухвалення акту Союзу вимагається одностайність. Комісія та Європейський центральний банк ухвалюють рекомендації в окремих випадках, передбачених Договорами.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що Лісабонський договір поставив крапку на конституційній кризі в Європейському Союзі, ставши єдиним правовим актом найвищої юридичної сили, своєрідною конституцією ЄС, покликаною суттєво спростити, узагальнити і кодифікувати первинне право ЄС.

## Висновки

1. Сучасний Європейський Союз є результатом більш ніж 60-річної інтеграційної діяльності в Європі. В його основі знаходяться Європейські Спільноти, створені ще в 50-х рр. минулого сторіччя. У свою чергу, появі Спільнот в Європі сприяли такі чинники, як історичні, культурні, соціальні, економічні та політичні. Ці чинники були тісно пов'язані з Другою світовою війною та ситуацією, що виникла після її завершення.

2. До передумов виникнення євроінтеграційних процесів, які спричинили утворення в другій половині XX ст. Європейських Спільнот / Європейського Союзу, можна віднести: тенденції до зміцнення миру та безпеки; потреби взаємного порозуміння між європейськими країнами, передусім між Німеччиною та Францією; сподівання на економічний розвиток та добробут; прагнення реанімувати провідну економічну й політичну роль на міжнародній арені.

3. Становлення й розвиток європейської інтеграції є доказом застосування еволюційного підходу до будівництва Європейського Союзу на принципах поваги до прав та основних свобод людини, свободи, демократії і верховенства права.

4. Проект Договору про запровадження Конституції для Європи (Європейська Конституція) став доленосним документом, який мав юридично оформити Європейський Союз, уточнити його устрій, статус, природу відносин ЄС із державами-членами, їх громадянами, розмежувати повноваження в ЄС, закласти конституційні основи принципово нової моделі європейського законодавства тощо. Він мав також засвідчити завершення еволюції європейської конструкції до високо інтегрованої конфедерації держав. Проте, він став лише напрацюванням, яке було використано для подальшого вдосконалення договірної системи ЄС.

5. Компромісною редакцією попереднього проекту Договору про запровадження Конституції для Європи стали консолідовані версії Договору про Європейський Союз (ДЄС) та Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС). Ці Договори відіграють важливу роль не лише у розв'язанні конституційної кризи в ЄС, але є також конституційно-правовою основою відновлення інституціональної спроможності Союзу органічно функціонувати для всіх держав-членів у пер-

спективі. Консолідованим договорам передувало ухвалення 13 грудня 2007 року в Лісабоні (звідси і назва «Лісабонський договір») Договору про реформування Європейського Союзу, який вніс зміни переважно до двох засновницьких договорів ЄС — Договору про Європейську Економічну Спільноту (Римський договір, 1957 р.) та Договору про Європейський Союз (Маастрихтський договір, 1992 р.). На Лісабонському саміті було обумовлено, що після набуття чинності Договір про реформування Європейського Союзу не буде використовуватися. Натомість застосовуватимуться змінені ним Договір про Європейський Союз, Договір про функціонування Європейського Союзу (колишній Договір про Європейську Економічну Спільноту), а також Договір про Євратом.

## Завдання для самоперевірки та самоконтролю

1. Якими були попередні євроінтеграційні спроби?
2. У чому полягала суть проекту Європейського Союзу А.Бріана?
3. Назвіть відомих європейських діячів 40-х рр. XX ст. та їх інтеграційні проекти.
4. Яке значення мала допомога США Європі та як вона сприймалася?
5. Як називалася перша міжнародна організація для вираження й розвитку європейської інтеграції?
6. Якими були особливості євроінтеграції в умовах «холодної війни»?
7. Для чого потрібна була підтримка Німеччини західними державами в цей період?
8. У чому полягала суть Плану Р.Шумана?
9. Чому європейська інтеграція в 50-х рр. XX ст. відбувалася без Великобританії?
10. Що передбачав План Плевена?
11. Особливості конституційної кризи в ЄС 2003–2007 років.
12. Яка роль Консолідованих договорів про Європейський Союз в європейській інтеграції?

## Список використаної та рекомендованої літератури

1. *Посельський В.* Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. — К.: Смолоскип, 2002. — 168 с.
2. *Десмонд Дайнен.* Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Пер. з англ. — К.: К.І.С., 2006. — 696 с.
3. EU LAW. Text, cases, and materials. Third Edition. Paul Craig and Grainne de Burca. — Oxford, New York, 2003. — 1242 p.
4. *Дюрозель Жан-Батіст.* Історія дипломатії від 1919 року до наших днів / Пер. з фр. Є.Марічева, Л.Погорелової, В.Чайковського. — К.: Основи, 1995. — 903 с.
5. *Ніколас Мусис.* Усе про спільні політики Європейського Союзу / Пер. з англ. — К.: К.І.С., 2005. — XIV с. — 466 с.
6. *Грицяк І.А., Говоруха В.В., Стрельцов В.Ю.* Правова та інституційна основи Європейського Союзу: Підручник / За заг. ред. М.Бойцуна, І.Грицяка, Я.Мудрого, О.Рудіка, Л.Прокопенка, В.Стрельцова. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. — 620 с. — (Серія «Бібліотека державного службовця у галузі європейської інтеграції»).
7. Конституційні акти Європейського Союзу. — Частина 1 / Упоряд. Г.Друзенко; За заг. ред. Т.Качки. — К.: Юстиніан, 2005. — 512 с.
8. *Streinz Rudolf, Ohler Christoph, Herrmann Christoph.* Die neue Verfassung fur Europa: Einfuhrung mit Synopse. — Munchen: Verlag C. H. Beck, 2005. — 338 s.
9. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу // <http://eurodocs.sdla.gov.ua/DocumentViewLast/tabid/30/ctl/Edit/mid/31/ID/10006386/Lang/Default.aspx>

## РОЗДІЛ 2.

НАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХТема 1. *Європейське врядування як різновид  
державного управління*

Європейська інтеграція сьогодні — це широкомасштабні процеси, які зачіпають та залучають до їх реалізації національний, наднаціональний, міжурядовий, регіональний та місцевий рівні управління, мобілізують міжінституційні та міжособистісні відносини. Для успішності інтеграційних заходів необхідна особлива форма управління, спеціальні механізми та інструменти; учасниками, суб'єктами євроінтеграційних процесів стають регіональні і місцеві органи влади, територіальні громади, підприємства, університети тощо. Задля досягнення цілей Європейського Союзу сформована і функціонує складна і багаторівнева система європейського врядування, яка постійно вдосконалюється.

Європейське врядування є результатом тривалих євроінтеграційних явищ і процесів. Його формування відбувалося поступово, по мірі виникнення запитів на спеціальні інструменти і механізми управління, потреби у яких збільшувалися із прискоренням і поглибленням об'єднавчих процесів. Наразі можна говорити про існування зрілої, динамічної системи європейського врядування, заснованої на європейських цінностях, яка спирається на принципи права ЄС та використовує специфічні інструменти, механізми і процедури.

Термін «врядування» з'являється у сучасному дискурсі про державне управління наприкінці 1980-х—початку 1990-х років,



коли низка пов'язаних між собою проблем і викликів змушують держави шукати нові форми і підходи до здійснення управління, серед яких: глобалізація; інформатизація, швидке поширення інформації через ЗМІ та Інтернет; стрімкий розвиток інформаційних технологій; суспільні трансформації, боротьба із бідністю, поширення та поглиблення процесів демократизації; активізація громадських рухів; зростання тиску громадян на уряди з метою прийняти те чи інше рішення, включаючи вимогу щодо зменшення податкового тягара, скорочення державних витрат, покращення державних послуг тощо.

Врядування виникає в результаті пошуку нетрадиційних підходів до розв'язання завдань державного управління, як наступний крок до формування нової парадигми державного управління після спроб та експериментів із «новим державним менеджментом» (*new public management*).

Врядування зазвичай визначають як процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття рішень, як спосіб вироблення політики, до якого залучаються багато «гравців» та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво для досягнення цілей.

Врядування з'являється там і тому, де і чомусь традиційні методи управління не дають бажаних результатів; тому, що для досягнення мети необхідно значно більше зусиль та ресурсів, ніж їх має уряд; тому, що органи державної влади під тиском громадськості або обставин готові поділити відповідальність з органами регіонального чи місцевого самоврядування, приватним сектором, громадянським суспільством або міжнародними структурами.

Ініціаторами досліджень врядування насамперед виступили міжнародні організації, що опікуються суспільними трансформаціями та просуванням демократичних реформ. Відповідно, визначення терміну, обґрунтування доцільності вживання терміну «врядування» замість «управління» у першу чергу знаходимо у робочих та офіційних документах ООН, ПРООН, Світового Банку, ОЕСР і т.п.

Щодо словосполучення «європейське врядування», то його властивості й особливості інтенсивно досліджуються й обговорюються у другій половині 1990-х—на початку першого десяти-

тиліття 21-го сторіччя у зв'язку із розширенням ЄС на Схід та підготовкою до членства в ЄС держав Центральної та Східної Європи. У 2001 році з'являється Біла книга з європейського врядування, яка дає йому визначення та характеризує основні принципи, на яких воно ґрунтується. У подальші роки на інтерактивних порталах Європейського Союзу, веб-сайтах загальноєвропейських або національних організацій відбувається інтенсивний суспільний діалог про європейське врядування у вигляді форумів, громадських обговорень, дебатів, метою якого було ознайомлення Спільноти із нагальними проблемами ЄС, залучення до їхнього обговорення і розв'язання широкої громадськості, а також вивчення суспільної думки та ставлення громадськості до інституційних реформ, що відбувалися у той час. До діалогу паралельно із громадськістю залучалося фахове та / або експертне середовище, яке брало активну участь у консультаціях та виробленні робочих документів Європейської Комісії, проведенні досліджень, підготовці конференцій, розробці тренінгів. Напрацюваннями експертного середовища стали публікації програми СІГМА (SIGMA); експертні мережі, архіви досліджень та електронні бібліотеки, присвячені питанням європейського врядування. Сьогодні дослідження європейського врядування займають важливе місце у науковому доробку західних та вітчизняних науковців.

Визначаючи європейське врядування як унікальний, характерний для Європейського Союзу спосіб прийняття рішень, вироблення та реалізації європейських політик, його дослідники у першу чергу вказують на «багаторівневі переплетення», що пов'язують різних учасників цього процесу. Суб'єктами європейського врядування є:

- наднаціональні органи ЄС;
- національні уряди 27 держав-членів (з 1 липня 2013 року ще й Хорватія);
- їхні субнаціональні органи влади (провінції, землі, кантони, регіони, воєводства, округи, райони, муніципалітети, графства, міста тощо);
- бізнес-структури, включаючи транснаціональні корпорації, малий та середній бізнес, сімейний бізнес або підприємство;



- інститути громадянського суспільства, включаючи асоціації та платформи неурядових організацій (НУО), конфедерації профспілок та професійні асоціації, благодійні фонди та донорів-меценатів, національні або місцеві НУО та окремі громадські активісти.

Схематичне зображення європейського врядування надано на рисунку 1.

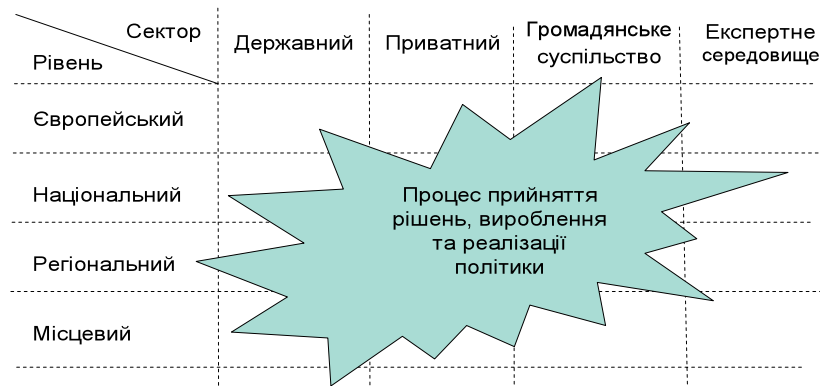


Рис. 1. Учасники європейського врядування та схема ухвалення рішень в ЄС.

Взаємодія, що має місце у процесі європейського врядування, відбувається зверху вниз (від наднаціонального на національний, регіональний та місцевий рівні), знизу вверх (від місцевих та регіональних ініціатив на рівень ЄС) та горизонтально, тобто, охоплює учасників різних секторів (державного та приватного), експертних громад та громадянського суспільства.

Учасників європейського врядування пов'язують специфічні стосунки «не-підпорядкування». Це стосується:

- наднаціональних органів ЄС, у першу чергу, інституційного трикутника ЄС (Комісії, Парламенту та Ради) та його інших інституцій;

- урядів держав-членів ЄС, які відстоюють національні інтереси, є відповідальними перед своїми народами і виборцями і навряд чи зголосяться на роль слухняних маріонеток Європейського Союзу;

- незалежних експертів, яких запрошують саме для того, щоб вони висловили свою фахову думку і вказали на помилки або недоліки тієї пропозиції, яка вироблялася в інституціях ЄС;

- представників груп інтересів, тиску або активістів громадянського суспільства, які понад усе захищають та відстоюють певну ідею;

- бізнес-громад та їх представників-лобістів, які прагнуть захистити свої прибутки та готові для цього вдаватися до різних засобів впливу, включаючи фінансування медіакампаній чи протестних заходів.

Держави-члени ЄС, як учасники процесів європейського врядування, у першу чергу захищають національні інтереси і не підпорядковуються наднаціональним органам ЄС. Безумовно, уряди держав-членів повинні виконувати і впроваджувати рішення ЄС (тобто постанови, директиви і рішення) тоді, коли вони ухвалені інституційним трикутником згідно процедури, але на етапі вироблення політики чи програми представники держав-членів повинні діяти незалежно, відстоюючи власні інтереси.

Крім глав держав та урядів, які збираються на засідання Європейської Ради принаймні 4 рази на рік, міністрів, які на засіданнях Ради ЄС ухвалюють рішення, що набувають для усіх держав-членів та їхніх громадян сили закону, представниками держав-членів у Раді ЄС також є національні державні службовці, які працюють у складі Комітету постійних представників (КОРЕПЕР), а також численні посадовці та експерти, які збираються у Брюсселі для нарад і обговорень, працюють у робочих чи експертних групах. Важко точно підрахувати кількість національних експертів та посадовців, які приїжджають щомісяця до Брюсселю, щоб висловити позицію своєї держави та узгодити її з поглядами решти 27 держав, але мова йде про тисячі службовців, які входять до складу 162 комітетів та робочих груп. Також представники держав-членів працюють у приблизно 250 комітетах у рамках процедури комітології, де разом з чиновниками Європейської Комісії та своїми колегами з держав-членів намагаються знайти найбільш оптимальні шляхи для впровадження нормативно-правових актів, прийнятих Європейським Парламентом та Радою ЄС.

Прямі зв'язки з ЄС підтримують також регіональні та місцеві органи влади держав-членів. Інколи Європейська Комісія запрошує їх до консультацій, інколи вони самі за допомогою платних консультантів шукають доступу до посадовців Комісії, щоб донести до них свою думку чи позицію. Регіональні та місцеві органи влади відкривають свої офіси у Брюсселі, щоб бути поінформованими та встигати реагувати на події. За останні 15 років кількість регіональних представництв при ЄС зросла до 150.

У свою чергу, наднаціональні органи ЄС, теж повинні діяти незалежно. Насамперед, йдеться про Єврокомісію, яка знаходиться у центрі інституційного трикутника і є «двигуном» європейської інтеграції. Стаття 245 Договору про функціонування ЄС закликає шанувати незалежність членів Комісії та застерігає від впливу на них під час виконання ними посадових обов'язків і функцій. Саме незалежність у поглядах і поведінці мають у першу чергу продемонструвати кандидати, щоб бути обраними до Європейської Комісії. Депутати Європейського Парламенту представляють інтереси різних верств європейських народів, але не підпорядковуються національним системам державного управління. Депутатські фракції (політичні групи) утворюються не за національною ознакою, а залежно від політичних поглядів і цінностей, які поділяють депутати, і тих інтересів, які вони захищають.

До процесів прийняття рішень залучають також експертів, лобістів, представників громадянського суспільства та бізнес-громад на наднаціональному, національному, регіональному та місцевому рівнях. Основним замовником експертних послуг в ЄС є Європейська Комісія. Загальна кількість груп залишається невідомою: реєстр експертних груп Європейської Комісії нараховує 1214 груп, хоча усі дослідники цього питання говорять про значно більшу кількість. Частина експертних груп працює на постійній основі, частина — утворюється тимчасово, для обговорення окремого питання. За даними одного дослідження, загальна кількість експертних груп, які було створено при Комісії, сягала на 2008 рік близько 50 тисяч. Безумовно, до фахових порад експертів, громадських активістів чи професійних лобістів дослухаються, але політики та посадовці не зобов'язані діяти відповідно до них. У решті решт, відповідальність за ухвалену політичну лінію чи прийняте рішення несуть самі політики

та посадовці наднаціональних органів чи національних структур, а не незалежні від них експерти, радники чи консультанти.

До того ж, згідно даних Європейської Комісії, в Брюсселі працює до 15 тисяч професійних лобістів-консультантів і правників, консалтингових та юридичних фірм, піар-компаній і профспілок, торговельних асоціацій, спілок і федерацій промисловців та підприємців, неприбуткових неурядових організацій, представників корпорацій тощо — з метою здійснення впливу на посадових осіб Європейської Комісії та депутатів Європейського Парламенту. Близько 2600 груп інтересів мають постійне представництво та утримують офіси в Брюсселі.

Таким чином, суб'єкти європейського врядування пов'язані між собою складними різновекторними стосунками. Разом з тим, кожен з них зберігає свою незалежність від іншого та діє у своєму правовому полі відповідно до своїх функцій та компетенцій.

Ще однією характерною ознакою європейського врядування є його *«горизонтальність»*, яка також є способом розподілу повноважень між органами державної влади, їхніми підрозділами та керівниками. При цьому кожен несе відповідальність за свій сектор роботи, кожен наділений повноваженнями приймати рішення в рамках своєї компетенції та нести за них особисту чи адміністративну відповідальність. При горизонтальному підході повноваження делеговані значно ширшому колу осіб, ніж при традиційно ієрархічному, вертикальному, способі організації влади, включаючи повноваження представляти позицію органу державної влади чи держави на рівні ЄС, перед міжнародною спільнотою, на переговорах з третіми країнами тощо.

Горизонтальність можна визначити також як спосіб організації взаємодії між учасниками процесу прийняття рішень переважно одного рівня (наприклад, начальники департаментів, управлінь або відділів), які є достатньо компетентними і наділені достатніми повноваженнями, щоб під час консультацій, переговорів, нарад тощо говорити від імені установи, яку вони представляють в ЄС, та які не потребують щоразу узгодження або дозволу вищого керівництва.

Визначаючи врядування як управління через взаємодію, слід наголосити, що його ефективне здійснення потребує запровадження певних механізмів, процесів та процедур, в тому чис-

лі і таких, які сприятимуть горизонтальності. Наприклад, необхідно визначити коло повноважень і відповідальності кожної установи, її структурних підрозділів та працюючих у них фахівців; важливо, щоб керівники довіряли своїм підлеглим та були готові делегувати їм більше повноважень, не обтяжували їх і себе дріб'язковим контролем та звітуванням; також, важливо забезпечити високий рівень прозорості і відкритості, щоб службовець одного міністерства знав, до якого службовця свого рівня він може звернутися із пропозицією, за консультацією або роз'ясненням. Горизонтальність забезпечує економію часу на адміністративних процедурах. Разом з тим, щоб вона виправдала себе, ці процедури повинні бути інституціоналізовані, тобто, мають бути прописані у нормативно-правових актах або стати частиною управлінської культури державних службовців.

На додаток до горизонтальності ефективного врядування потребує налагоджених механізмів координації. Координація — це погодження та узгодження намірів і дій з метою уникнення дублювання функцій, запровадження конфліктуючих політик, розпорошення державних та приватних коштів, блокування одними інституціями діяльності інших через нерозуміння або незгоду.

Координація необхідна для ефективної реалізації стратегій: національних, обласних, районних тощо (наприклад, через узгодження намірів і дій вищих посадових осіб виконавчих та законодавчих органів усіх рівнів та планів діяльності органів, які вони очолюють); при плануванні роботи уряду (узгодження планів роботи Кабінету Міністрів з законодавчою гілкою влади, його Секретаріату з міністерствами і відомствами); крім того, координації потребує діяльності кожної окремої установи.

Координація може бути вертикальною та горизонтальною. Вертикальна координація здійснюється зверху вниз: наприклад, обласна рада координує процес розробки стратегічного плану розвитку області шляхом узгодження стратегій районних та міських рад та їх злиття в єдину стратегію розвитку області.

Горизонтальна координація здійснюється через залучення до узгодження позицій чи ведення переговорів органів, підрозділів, експертів одного рівня управління; вона передбачає досить високий рівень делегування повноважень, самостійності (автономності) установ та її підрозділів, їх відкритості, нала-

штованості на спільний пошук рішення (що характерно для демократичних суспільств) замість конкуренції. Горизонтальна координація може бути складним процесом, який потребує багато коштів та часу, але її результатом стають злагоджена робота державних установ та більш ефективна політика.

В умовах європейського врядування координації в першу чергу потребує політика європейської інтеграції. Динаміка відносин між ЄС та державами-членами вимагає налагодження усталених та ефективних зв'язків між національними урядами, їхніми партнерами в інших державах-членах та наднаціональними інституціями ЄС, адже щоденно, за свідченнями європейських експертів, близько 120 документів надходять з ЄС до національних органів державного управління; щорічно, для участі у переговорах в Брюсселі необхідно підготувати до 600 національних позицій; щорічно, уряди держав-членів повинні забезпечити виконання, впровадження і дотримання від 500 до 600 рішень, прийнятих ЄС.

Координація також важлива для міжгалузевого співробітництва на національному рівні; для співробітництва між різними рівнями влади (національним, регіональним і місцевим), гілками влади (наприклад, Президент — Парламент — Кабінет Міністрів), різними органами виконавчої влади (Кабінет Міністрів — Міністерство фінансів — Фонд державного майна) з метою вироблення послідовної та узгодженої національної політики.

В ЄС координація стає настільки важливою, що для вимірювання спроможності держави-члена здійснювати координацію запроваджується спеціальний метод («інструмент бенчмаркінгу») — Шкала координації Меткафа. Шкала визначає дев'ять кроків та послідовність руху від відсутності координації до узгодженої політики.

Горизонтальна та вертикальна координації здійснюються шляхом інформування, консультацій, переговорів, вироблення спільних позицій і планів дій, вироблення та узгодження стратегій, які набувають обов'язкового характеру для усіх учасників процесу врядування. Відповідно, в умовах врядування зростає роль комунікацій, оскільки надання та поширення інформації стають першим кроком для досягнення взаєморозуміння,

для вироблення спільної позиції; крім того, чим інтенсивніше взаємодія, тим активніше відбувається обмін інформацією.

Європейський Союз використовує усі можливості інформаційного суспільства, щоб донести інформацію до усіх учасників європейського врядування і залучити до процесів вироблення політики якомога більше громадян. Наприклад, для розповсюдження інформації, для запрошення до консультацій ЄС закликає використовувати усі наявні засоби комунікації: Інтернет, форуми, електронну та звичайну пошту, телефон, супутниковий зв'язок тощо. Серед найважливіших ініціатив ЄС, спрямованих на покращення комунікацій, вважається запровадження посади Комісара з комунікативної політики, укладення Міжінституційної угоди між Парламентом, Радою та Комісією «Партнерство у спілкуванні з Європою» та прийняття Політичної декларації про партнерство у спілкуванні з Європою.

Слід зазначити, що сьогодні в Європейському Союзі поширена як формальна, так і неформальна комунікація: наприклад, посадові особи, державні службовці часто звертаються до своїх колег в інших країнах ЄС з неформальними запитами та питаннями; за неформальною консультацією можна звернутися до службовців Європейської Комісії, до колег, які працюють у Секретаріаті Європейського Парламенту чи Ради ЄС. Задля активізації неформального спілкування між службовцями держав-членів ЄС було засновано Європейську мережу державного управління (EPAN), а у 2003 р. для налагодження внутрішніх і зовнішніх комунікацій мережі EPAN було запроваджено роботу веб-сайту EUPAN. Ще однією формою поширених в ЄС комунікацій є конференції, семінари або наради: наприклад, за ініціативою міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб, відбуваються їх регулярні зустрічі, для обміну досвідом, поширення кращої управлінської практики, визначення нагальних проблем та майбутніх викликів тощо.

Врядування не скасовує державного сектору, але суттєво змінює ролі і функції державних органів влади, ставить перед ними нові завдання. У процесі багаторівневого та багатовекторного співробітництва, за участі багатьох акторів обов'язково постає питання лідерства, тобто хто буде лідером, за чиєї ініціативи та в чиїх інтересах розроблятимуться нові державні полі-

тики і програми, на чию користь будуть розв'язуватися суспільні проблеми. Адже, залежно від позицій та ваги впливу учасників процесу прийняття рішень, воно може бути прийняте на користь промисловців, що представляють один сектор економіки, або заради соціально-економічного розвитку суспільства в цілому; в інтересах однієї громади проти інтересів регіону в цілому (наприклад, вирубка лісів, щоб створити робочі місця для мешканців одного села, часто призводить до погіршення екологічної ситуації, збільшення загрози повеней та оповзнів, від чого страждає населення кількох районів чи навіть областей).

У процесі врядування позицію лідера час від часу може займати третій сектор — таку ситуацію можна спостерігати у США, інших розвинутих демократіях. Проте, покласти всю відповідальність на громадянське суспільство навряд чи можливо — адже воно в свою чергу залежить від підтримки державного сектору, є занадто розпорошеним та незалежним, часто недостатньо організованим.

Останнім часом зростає роль експертних кіл у процесі прийняття рішень. Традиційно, основним завданням науково-експертних кіл було запропонувати варіанти розв'язання проблем, в той час, як прийняття рішення залишалося за органами державної влади. Але сьогодні ця роль збільшується паралельно із зростанням складності тих проблем, які необхідно розв'язувати, наприклад: глобальні проблеми потепління та зміни клімату, безпеки та тероризму, енергозбереження та переходу до відновлюваної енергії, зростання міграційних потоків та поширення ксенофобії і расизму. Напевно, у майбутньому експертні громади будуть все більше і більше претендувати на позиції лідера. Разом з тим, існує достатньо доказів того, що технократичний підхід, при ігноруванні громадської думки та суспільних сподівань, позбавляє лідера підтримки суспільства (добре відомим прикладом є правління А.Піночета, якого ніколи не підтримував народ, хоча кілька технократичних урядів за його правління мали високі показники економічного зростання та підвищення рівня життя).

Негативний досвід олігархічних держав, де влада тісно переплетена з бізнесом, переконує в тому, що позиції лідера у процесі врядування не повинні належати приватному сектору. Навпаки, дослідження, виконані експертами Світового



Банку, ПРООН, Мережею ООН з питань державного управління (UNPAN), наголошують на провідній ролі державного сектору в організації процесів врядування.

Для європейського врядування питання лідерства є навіть більш значущим, ніж для традиційних — національних — систем врядування. Хоча провідну роль у європейському врядуванні відіграють наднаціональні інституції, і в першу чергу Європейська Комісія, національні органи влади теж намагаються заявити про себе як про лідерів (наприклад, лідерство Німеччини у процесах євроінтеграції). Національні уряди можуть займати позицію протидії європейським наднаціональним інституціям, виступати посередниками між власними громадами, ЄС та іншими державами-членами. Інколи, підкоряючись обставинам, національні уряди готові передати керівництво та суверенні повноваження наднаціональним інституціям ЄС. Наприклад, в епоху фінансової кризи 2011 р. уряди кількох держав зони євро дозволяли приймати рішення щодо спасіння національних фінансових систем від дефолту Європейській Раді та Європейському центральному банку.

У реалізації Європейської політики згуртування провідна роль належить регіональним та місцевим органам влади держави-члена. Ініціативна та лідерська позиція регіонів та громад дозволяє їм вдало конкурувати та отримувати допомогу із Структурних фондів ЄС; пасивна позиція, навпаки, позбавляє додаткових джерел фінансування, виключає із загальноєвропейських процесів соціального або територіального згуртування.

У контексті врядування зростає значення партнерства та кооперації. Партнерство можна визначити як об'єднання зусиль та ресурсів заради ефективного розв'язання суспільної проблеми чи досягнення суспільної мети, а кооперацію — як розподіл завдань, відповідальності та ресурсів для досягнення вищезазначених цілей.

Як партнерство, так і кооперація тісно пов'язані з питанням ресурсів. Перехід від традиційного державного управління до врядування змушує переглянути погляди на ресурси. Традиційно, ресурсами приватного сектору вважався капітал (інвестиції), а ресурсами державного сектору — фінанси, земля та нерухомість; державний сектор або продавав (приватизація), або здавав в оренду чи концесію державну власність і у такий

спосіб поповнював бюджет. Врядування передбачає, що внесок кожного з учасників процесу врядування може бути досить відмінним: матеріальним (фінанси, офісні приміщення, транспортні засоби, земля) чи нематеріальним (юридичні чи консультативні послуги, професійний досвід, контакти в міжнародних організаціях або майстерність у використанні пошукових систем Інтернету); сьогодні людський капітал цінується не менше за інвестиції, та широко визнається той факт, що відсутність соціального капіталу (тобто, неспроможність до створення мереж та кластерів, до висловлення солідарності та мобілізації суспільства) стає великою перепоною на шляху економічно-соціального розвитку.

За більш, ніж 60 років свого існування та функціонування Європейські Спільноти / Європейський Союз вийшли на високий рівень розвитку партнерства та кооперації. Накопичено багатий досвід оформлення партнерства, різні підходи до об'єднання ресурсів, та велике розмаїття форм співробітництва між державним, приватним секторами та громадянським суспільством на місцевому, регіональному, центральному рівнях та на рівні ЄС.

**Стандарти європейського врядування в Європейському адміністративному просторі.** Європейський адміністративний простір як середовище для здійснення щоденної, інтенсивної співпраці між наднаціональними органами ЄС та державами-членами у ході вироблення, реалізації та координації спільних політик ЄС, ухвалення й впровадження управлінських рішень утворилося унаслідок процесів європейської інтеграції та європеїзації. Іntenсивність співробітництва вимагає такого середовища, що складається з визнаних усіма суб'єктами європейського врядування правил взаємодії («правил гри») та відповідної інституційної інфраструктури, необхідної для забезпечення співробітництва, доповненої адміністративною спроможністю учасників взаємодії та цілим арсеналом інструментів, підходів, форм та методів співробітництва.

Метафора «Європейський адміністративний простір» (далі — ЄАП) широко застосовується в євроінтеграційному дискурсі для опису співробітництва в державно-управлінській сфері. Сам термін уперше з'являється у публікаціях Програми СІГМА у 1998 році, після чого поняття ЄАП інтенсивно обгово-



рюється і досліджується у ході підготовки країн Центральної та Східної Європи до членства в ЄС.

Хоча цей термін є досить вживаним в ЄС, він по-різному тлумачиться західними школами європеїстики; наразі відсутнє його усталене визначення; він не включений до офіційного електронного глосарію термінів ЄС. Від моменту появи даного терміну науковці, експерти по-різному підходили до його тлумачення: ЄАП розглядали як поле для творення та впровадження права ЄС, а його складовими вважалися норми і принципи адміністративного права, які регулювали процеси правотворення і правозастосування; ЄАП прив'язували до процесів європеїзації та конвергенції, відповідно, доказами його існування були спільні для усіх держав-членів ЄС інструменти європейського врядування, схожість в організації системи органів влади, адміністративних процедур, запровадження єдиних стандартів надання адміністративних послуг тощо.

Певні узагальнення напрацювань щодо ЄАП мали місце під час низки конференцій, які відбулися у перше десятиліття 21 сторіччя, а також у спеціальних дослідженнях та публікаціях у друкованих та Інтернет-джерелах.

Сьогодні, зважаючи на результати обговорень, ЄАП представляють як мережу вертикально та горизонтально інтегрованих владних структур, яким притаманна територіальна близькість та функціональна схожість. Цей простір характеризується:

- багаторівневостю (складається з наднаціонального, національного, регіонального, місцевого, та особистісного рівнів);
- неоднорідністю (гетерогенністю) структур, що його утворюють (законодавча, виконавча, судова гілки влади, державні органи та органи місцевого самоврядування, структури державного і приватного секторів, громадянського суспільства та ЗМІ);
- поліцентричністю, оскільки в ЄС постійно існує кілька центрів законодавчої ініціативи та ініціативи вироблення політики (Європейська Рада, Європейська Комісія, Рада ЄС, держава-член під час головування), у якій народжуються нові форми взаємодії в управлінській сфері між наднаціональними та національними структурами, а також форми міждержавного / міждержавного співробітництва.

Віддаючи належне значному внеску у розвиток концепції ЄАП західноєвропейських та американських дослідників й експертів,

зазначимо, що поки що жоден з них не запропонував комплексної, інтегрованої моделі або концепції ЄАП, яка б розкривала джерела і чинники формування ЄАП, його структурні та функціональні компоненти, вказувала на зв'язки між ними. Вітчизняна науково-експертна спільнота (В.Авер'янов, І.Грицяк, В.Дерець, А.Пухтецька, К.Рудой, Н.Гнидюк) розглядає ЄАП переважно з адміністративно-правової точки зору та тлумачить його як набір принципів європейського адміністративного права, вироблених у ході творення права ЄС, як набір стандартів для сфери державного управління, як конвергенцію, зближення національних систем державної служби та державного управління. Очевидно, що складна природа ЄАП, багаторівневості його структури, множинність його складових потребують комплексного дослідження. Розумінню складної природи ЄАП сприятиме звернення до джерел і аналіз чинників його формування. У ході розгортання процесів європейської інтеграції та європеїзації рушійною силою створення ЄАП виступили кілька чинників:

1. Нормотворча діяльність Європейського Союзу. Первинне і вторинне законодавство ЄС повинно бути впроваджено і дотримано державами-членами. Окремі статті засновницьких договорів, не зачіпаючи суверенних прав держав-членів щодо організації національних систем державного управління, закладають певні засадничі принципи, обов'язкові для дотримання усіма державами-членами, включно із політиками, урядовцями, пересічними громадянами тощо. Також вони вимагають від держав-членів певної поведінки, певного ставлення до ЄС, інших держав-членів, громадян власної країни або інших громадян ЄС. Наприклад, Стаття 2 Лісабонського договору проголошує людську гідність, свободу, демократію, рівність, верховенство права та шанування прав людини спільними цінностями ЄС, додаючи до них плюралізм, недискримінацію, толерантність, справедливість, солідарність і рівність жінок та чоловіків. Стаття 4 цього Договору зобов'язує держави-члени вживати «усіх заходів, загальних чи спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що виникають з Договорів чи актів інституцій Союзу».

Значний вплив на національні системи державного управління держав-членів здійснює вторинне законодавство ЄС:

певні аспекти регулювання з боку ЄС накладають конкретні зобов'язання на держави-членів, позначаються на виборі інституційно-організаційних підходів і структур, формуванні механізмів, процедур, запровадженні певних стандартів тощо. Це стосується, наприклад, організації процесу державних закупівель, заходів задля забезпечення вільної конкуренції, надання державної допомоги національним виробникам, проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту фінансової діяльності.

Галузеве вторинне законодавство ЄС може вимагати від держави-члена створення національного органу (агентства) для виконання конкретних завдань, дотримання певних принципів чи запровадження спеціальних процедур. Наприклад, реалізація Європейської політики згуртування державами-членами (конкретніше: отримання фінансування від Структурних фондів ЄС) пов'язана з виконанням цілої низки вимог, визначених Постановою №1083/2006, зокрема: належним інституційним забезпеченням; дотриманням процедур звітування, моніторингу й оцінювання; доповнення фінансових внесків Структурних фондів ЄС фінансовими зобов'язаннями держав-членів і т.п.

Крім того, вторинні акти ЄС можуть містити низку принципів, за якими реалізуються спільні європейські політики і які є обов'язковими для дотримання державами-членами. Для Європейської політики згуртування такими принципами є: послідовність, координація, програмний підхід, партнерство, пропорційність заходів, спільне управління, доповнюваність, відсутність дискримінації, сталий розвиток.

Таким чином, вторинне законодавство ЄС значною мірою впливає на організацію процесів державного управління на національному рівні: визначає інституційні механізми, спонукає до запровадження певних інструментів (наприклад, програмний підхід, проектний менеджмент), зобов'язує до використання окремих процедур (наприклад, звітування, моніторинг) дотримання принципів тощо.

**2. Діяльність Суду ЄС, формулювання ним принципів права ЄС та європейського адміністративного права є ще одним чинником творення ЄАП.** Саме Суду ЄС належить вирішальна роль у визначенні принципів права ЄС, до яких можна віднести принцип верховенства права ЄС над національним пра-

вом, принцип прямої дії та прямого застосування та принципи європейського адміністративного права, а саме: управління згідно із законом; принципи правової передбачуваності (визначеності), судового захисту, включно із правом бути вислуханим у процесі адміністративного провадження і захистом легітимних очікувань; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство ЄС; обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень; можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невинуватених заходів; відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії. Хоча справи, які потрапляли на розгляд Суду, стосувалися переважно матеріального галузевого права, Суд ЄС взяв на себе відповідальність за тлумачення поведінки держави, результатом чого стало визначення правил та принципів адміністративного провадження та становлення принципів європейського адміністративного права: «Європейський адміністративний простір в основному було сформовано за допомогою механізмів прецедентного права». Отже, судова практика Суду ЄС стала джерелом формування ЄАП, зокрема вироблення загальних принципів права ЄС та принципів адміністративного права.

**3. Свідомий пошук новітніх, більш ефективних форм управління та врядування став ще одним чинником формування ЄАП,** який став основою згрупування кількох факторів, що вплинули на ЄС та держави-члени у дослідженнях і пошуках більш ефективних форм управління і врядування:

а) активізація співробітництва між державами-членами та ЄС, пошук адекватної відповіді на тиски євроінтеграційних процесів змушують ЄС та держави-члени приділити більше уваги питанням управління, співробітництва і координації, налагодженню співробітництва між національними адміністраціями та наднаціональними органами ЄС, спонукають до обміну досвідом, запозиченню в межах ЄС та поза його межами найбільш ефективних інструментів управління, проведенню спільних досліджень. Розпочатий у 1990-х роках фаховий, науковий і суспільний дискурс з питань підвищення ефективності управління, інституційного розвитку та нарощування адміністративної спроможності триває і зараз. Численні ініціативи ЄС, націлені на удосконалення управління та врядування, охоплюють

фінансування досліджень, фахових мереж, Інтернет-порталів, електронних бібліотек і баз даних, конференцій, академічних обмінів тощо.

б) важливим поштовхом для узагальнення правил, норм, стандартів управлінської практики стало розширення ЄС на Схід, що супроводжувалося інтенсивним пошуком нової парадигми для європейського врядування, здатної забезпечити ефективність процесу прийняття та впровадження управлінських рішень упродовж ЄС, що мав розширитися до 28 держав-членів та більше.

У ході підготовки країн-кандидатів з Центральної та Східної Європи до членства в ЄС формуються вимоги членства у вигляді Копенгагенських та Мадридського критеріїв; ЄС започатковано та успішно реалізовано кілька програм технічної допомоги, спрямованих на інституційний розвиток та наращування адміністративної спроможності, найбільш відомі — це SIGMA, PHARE, ISPA, SAPARD. Напрацювання в рамках програми SIGMA, відомі під назвою «базові показники SIGMA», були визнані Європейською Комісією офіційним робочим інструментом для проведення оцінювання стану підготовки адміністративних систем держав-кандидатів на вступ до ЄС.

в) посилення вимог до якості управління, збільшення тиску на уряди держав-членів та наднаціональні органи ЄС щодо підвищення ефективності управлінської діяльності відбувається по мірі поширення глобалізації та зростання світової конкуренції.

ЄС вдається до спеціальних заходів, аби підняти свою конкурентоспроможність в умовах глобалізації: це, наприклад, ухвалення Лісабонської стратегії та Стратегії «Європа-2020», Програми «Навчання впродовж життя», інноваційної політики та інші. Виконання стратегій, політик, програм забезпечується спільно наднаціональними органами ЄС та держав-членів. Держави-члени, які не в змозі забезпечити виконання рішень, гальмують євроінтеграційні процеси, стримують розвиток ЄС в цілому, знижують його конкурентоспроможність на світовій арені та уповільнюють розвиток усіх держав-членів. Звідти увага ЄС до питань управлінської ефективності національних адміністрацій — адже від їх інституційної спроможності залежить доля стратегій і політик, прийнятих у Брюсселі.

## Тема 2. Європеїзація у творенні європейського врядування та згуртування Європейського Союзу

Масштабність, складність і обсяги завдань, які необхідно виконати для досягнення засадничих цілей Союзу, вимагають від усіх учасників цього процесу, у першу чергу, від наднаціональних органів ЄС та держав-членів — особливих зусиль, реформ і трансформацій. Формування європейського врядування відбувалося під тиском двох процесів: європейської інтеграції та європеїзації, яка, як стало очевидно на даний час, обов'язково супроводжує європейську інтеграцію. Європеїзація, в свою чергу, сприяє згуртуванню ЄС.

Європеїзація є процесом реформування національних інститутів і систем під впливом євроінтеграційних процесів, їх пристосування до вимог вільного руху товарів, людей, послуг та капіталу, інтенсивного співробітництва фінансового, банківського, промислового та інших секторів, включно із освітнім та науково-дослідним. Також це є процес адаптації до необхідності щоденного узгодження національних політик та програм з нормами європейського права, спільними європейськими політиками і програмами; врахування норм *acquis*, позицій і стратегій ЄС у ході вироблення національних рішень у всіх сферах суспільного буття.

Дискурс щодо європеїзації відбувається поза межами офіційного порядку денного ЄС, але науково-експертна спільнота бере у ньому активну участь; європеїзація — як реальний процес і як дискурс — є частиною підготовки країн-кандидатів до членства в ЄС. Сам термін «європеїзація» не є новим: у російських тлумачних словниках першої половини ХХ століття «європеїзація» визначалося як «долучення до європейської культури та способу життя», а пізніше — як наслідування європейським зразкам; в Інтернеті можна знайти пропозиції послуг з європеїзації обличчя і очей.

У його сучасному розумінні в контексті європейської інтеграції даний термін стає активно вживаним у 70-х–80-х роках минулого сторіччя: спочатку в ході поглиблення європейської інтеграції та завершення формування внутрішнього ринку, пізніше, у 1990-х роках, у процесі розширення ЄС та підго-

товки до членства країн-кандидатів з Центральної та Східної Європи. Сьогодні європеїзація визнається окремим напрямом євроінтеграційних студій; у Європі, США існують школи і центри досліджень європеїзації. Абсолютна більшість робіт з європеїзації стосується ЄС та його держав-членів, зачіпаючи також держави-кандидати на вступ до ЄС, майже не торкаючись процесів європеїзації, що відбуваються за межами ЄС. Натомість, для неєвропейців (наприклад, японців) європеїзація є цікавою як один із проявів інтернаціоналізації у глобалізованому світі.

Європеїзація зачіпає усі країни Європейського континенту, а джерелами європеїзації є не тільки ЄС, але інші європейські структури: Рада Європи, ОБСЄ, ОЕСР та інші. Європейський шлях розвитку обрали Грузія і Вірменія, які не можуть претендувати на членство в ЄС через своє географічне положення; стрімку європеїзацію здійснює Молдова, яка поки що не отримала офіційної обіцянки членства в ЄС, але активно співпрацює з ЄС, Радою Європи та ОБСЄ. Повільний рух європейської інтеграції України відбувається через відсутність належної уваги процесам європеїзації. Тому важливо, щоб тема європеїзації привернула увагу вітчизняного науково-експертного середовища не лише на щорічних науково-практичних конференціях (наприклад, у Дніпропетровському РІДУ НАДУ), але й стала предметом активного, систематичного і ґрунтовного обговорення в усіх регіонах держави.

Європеїзацію ототожнюють з процесами становлення європейських наднаціональних інституцій у ході європейської інтеграції (для окремих дослідників європеїзація асоціюється виключно із становленням європейських наднаціональних інституцій); прирівнюють до процесів інституалізації, що породили європейське врядування; описують як формування національних інституційних конфігурацій під впливом і тиском ЄС. Наразі науковці відмовились розглядати європеїзацію як конвергенцію, уніфікацію чи гомогенізацію національних адміністративних, політичних, правових систем під впливом європейської інтеграції, оскільки емпіричні дані не свідчили на користь такого підходу.

До аналізу проявів європеїзації застосовуються різні методи, у першу чергу історичний і порівняльний. Науковці відстежують перебіг подій, що мали місце на європейському кон-

тиненті, виявляють причинно-наслідкові зв'язки між певними рішеннями, правовими та регуляторними нормами, прийнятими на рівні ЄС, та змінами, реформами, трансформаціями в адміністративно-правовій чи політичній сферах, у внутрішній політиці, соціально-економічному житті та інших сферах на національному рівні. Порівняльні дослідження європеїзації зосереджуються на виявленні відмінностей у проявах європеїзації в різних державах-членах ЄС. Емпіричні дослідження, проведені західними науковцями на прикладах Франції, Німеччини, Великої Британії, Шотландії свідчать: європеїзація не є процесом уніфікації; зміни, що відбуваються у різних державах-членах під впливом одного нормативно-правового акту ЄС, часто різняться.

Щодо підходів, на початку домінував односторонній підхід «зверху донизу»: дослідники вивчали європеїзацію як реакцію держави-члена на рішення Брюсселю. Сьогодні європеїзація розглядається як багатосторонній процес, у якому є місце для впливу окремих національних «гравців» на рішення наднаціональних органів ЄС та їх подальше поширення на національному рівні. Також, все більшого значення набуває глобалізація, вплив якої виявляє себе на європейському наднаціональному рівні та національному рівні.

Дослідження явища європеїзації зосереджуються на різних аспектах, сферах, рівнях її прояву, у першу чергу, предметом вивчення були політичні, економічні, регуляторні, правові аспекти європеїзації. Якщо у перші десятиліття формування Європейської Спільноти та ЄС, предметом аналізу ставали переважно економічні та політичні аспекти європеїзації, то в останні десятиліття увагу дослідників привернули соціальні і культурні аспекти європеїзації. Інституційні зміни, реформування національних інститутів вироблення державної політики й прийняття управлінських рішень, створення систем координації політики європейської інтеграції були особливо актуальними аспектами європеїзації під час підготовки до членства в ЄС держав Центральної та Східної Європи.

У різні часи, залежно від потреб політиків, ринків чи наукових інтересів дослідників вивчалася зміни в окремих сферах економічної діяльності чи правового регулювання; європеїзація описана дослідниками через регуляторну та екологічну



політику ЄС, формування Економічно-валютного союзу, формування стандартів безпеки, соціального захисту, професійної підготовки, лобістської діяльності тощо.

Останнім часом європеїзацію ототожнюють із змінами на національному рівні. Зростання ваги спільних європейських політик, у першу чергу Європейської політики згуртування, привернуло увагу до змін та трансформацій, що відбуваються на субнаціональному, регіональному та місцевому рівнях, у політиках регіонального, територіального чи місцевого розвитку, соціальній політиці тощо. Під час підготовки до останнього розширення ЄС актуальними були практичні аспекти європеїзації, які зараз перемістилися на задній план. Наразі, для європейських дослідницьких шкіл європеїзація цікава у першу чергу як теоретичний конструкт, що відображає розмаїття процесів об'єктивної реальності та потребує осмислення, визначення, аналізу тощо.

Натомість, для держав-кандидатів та країн, що прагнуть членства в ЄС або обрали європейський шлях розвитку, в тому числі для України, європеїзація має у першу чергу прикладне значення — як теоретичне надбання, призначене допомогти у проведенні реформ з метою пристосування до європейських «правил гри», тобто запозичення та запровадження європейських стандартів і норм, управлінських процедур і правил, практик ведення бізнесу, їхньої адаптації до національних умов та запровадження у щоденне життя.

Для сприяння євроінтеграції створено європейські структури (Раду Європи, у першу чергу) та наднаціональні органи ЄС, які були і залишаються двигунами європейської інтеграції, проте нині не є єдиними чинниками загальноєвропейських об'єднувачих процесів. Безумовно, створення європейських структур та міжнародних організацій з метою сприяння співробітництву у тій чи іншій сфері є поширеним і засвідчило свою користь, що підтверджує функціонування численних європейських самоврядних організацій. Проте взаємодія у ході європейської інтеграції може відбуватися і без підтримки наднаціональних чи міжурядових органів або міжнародних організацій, на рівні організаційних чи міжособистісних зв'язків.

У сьогоденні важко назвати сферу, де б європейська інтеграція не відбувалася, де б національні підприємці не

співпрацювали із підприємцями інших європейських країн. Неможливо знайти європейську країну, де б споживачі не купували товарів виробників з інших європейських країн, університети не брали участі в академічних обмінах тощо. Разом з тим, очевидно, що різні європейські країни інтегровані у загальноєвропейські процеси різною мірою: так наприклад, Чорногорія, не будучи членом ЄС, є учасником Шенгенських домовленостей; в той же час, Румунія і Болгарія, вступивши до ЄС у 2007 році, поки що не готові виконувати зобов'язання, що випливають з Шенгенських угод. Інші приклади — учасниками Болонського процесу є 48 держав; учасниками внутрішнього ринку ЄС, з деякими винятками, є Норвегія і Швейцарія, які не мають членства в ЄС; національною валютою Чорногорії є євро, хоча ця країна не входить до Економічно-валютного союзу; до цього Союзу також не входять Велика Британія, Швеція та Данія, а також більшість нових держав-членів ЄС.

Цілком очевидним є те, що євроінтеграційні процеси охопили численні сфери економічної діяльності та суспільного життя континенту. Частина їх знаходиться під впливом та регулюються надбанням ЄС (*acquis communautaire*). Інші існують поза впливом Союзу чи *acquis* Ради Європи (наприклад, Болонський процес), регулюються окремими міжнародними правовими інструментами (наприклад, Європейське приватне (сімейне) право), залишаються нерегульованими (спільна європейська безпека) чи не потребують регулювання (наприклад, співробітництво у науково-дослідній сфері).

Євроінтеграційні процеси зачіпають держави, регіони, міста і села, громади, фірми і підприємства, сім'ї та особистості — усі вони так чи інакше, офіційно чи неформально, залучені до євроінтеграційних процесів, що постійно впливає більшою чи меншою мірою на їхню життєдіяльність та функціонування. Під впливом євроінтеграційних процесів відбуваються зміни: вони торкаються людей, що беруть участь у цих процесах; позначаються на фірмах та організаціях, які запроваджують зміни у внутрішніх процесах і структурах, щоб легше адаптуватися до активного співробітництва із європейськими колегами; відбуваються в управлінні органами влади на місцевому, регіональному та національному рівнях, коли їх керівництво шукає власних шляхів або бачить на прикладі держав



партнерів, як можна працювати більш ефективно і результативно. Європейська інтеграція може вимагати від держави змін у внутрішньому законодавстві (приватному чи публічному праві, податковому чи бюджетному кодексі); нав'язувати стандарти безпеки чи якості послуг.

Таким чином, зміни, які відбуваються на національному рівні під тиском євроінтеграційних процесів і супроводжують їх, є процесом європеїзації. Європеїзація — це закономірна відповідь на виклики і тиски європейської інтеграції у політико-правовій, соціально-економічній, культурно-ідеологічній та інших сферах, яка виявляє себе у формі соціально-економічних, суспільно-політичних, правових, світоглядно-ідеологічних чи культурних змін. Західні і вітчизняні дослідники переважно характеризують європеїзацію англійським словом «*impact*» (вплив): інакше кажучи, європеїзацію можна охарактеризувати як зміни під впливом європейської інтеграції.

Оформлення стосунків з основними європейськими «гравцями» — членство в Раді Європи, ОБСЄ, підписання угод із ЄС, входження до інших європейських структур та ініціатив є важливими кроками на шляху європейської інтеграції держави (наприклад, Україна є членом Організації Чорноморського економічного співробітництва (BSEC); ГУАМ; Південно-європейської ініціативи співпраці (SECI), яка опікується питаннями боротьби із організованою злочинністю, наркотрафіком, торгівлею людьми). Але активна участь у вищезазначених міжнародних структурах, ефективне співробітництво із Радою Європи, ЄС, ОБСЄ можливе тільки за належного правового, інституційного, фінансового, наукового, інформаційного супроводу цих стосунків на національному рівні. Йдеться про ухвалення концепцій, стратегій, програм, інших нормативно-правових документів задля сприяння співробітництву; забезпечення їх виконання через визначення відповідальних інституцій та посадовців, достатнє фінансування, належну підготовку фахівців, активізацію суспільного дискурсу з метою роз'яснення цілей і переваг співробітництва тощо. Створення інституцій і агенцій, департаментів і відділів, відповідальних за співпрацю з ЄС, збільшення штату працівників, що мають справу із «європейськими питаннями», постійно перебувають на зв'язку із наднаціональними інституціями ЄС або колегами з інших європейських дер-

жав, є проявом європеїзації. Відсутність інституційних, правових, управлінських, організаційних трансформацій в державі, покликаних створити належні механізми сприяння європейській інтеграції, гальмує євроінтеграційний поступ.

Євроінтеграційний рух збільшує присутність національних учасників у спільних європейських просторах (внутрішній ринок, банківська сфера, страховий ринок, енергетичний ринок, спільний правовий та безпековий простір, освітній та науководослідний простір, авіаційний простір тощо), при цьому важлива форма участі національних «гравців» у тому чи іншому просторі та міра їх залученості до процесів вироблення європейських стандартів і норм: засновник, активний учасник, ініціатор вироблення стандартів і норм регулювання та подальшого розвитку спільного простору, пасивний учасник, спостерігач. Але активне, реальне галузеве чи секторальне співробітництво із ЄС, іншими учасниками внутрішнього ринку можливо тільки за умов запровадження і дотримання європейських норм і стандартів на національних ринках.

Таким чином, процеси європейської інтеграції супроводжуються процесами європеїзації: якщо перші зорієнтовані на наднаціональний (загальноєвропейський) рівень або міжурядову, міждержавну, міжнаціональну, міжвідомчу кооперацію, то другі зосереджені на національному рівні та стосуються тих змін, які відбуваються у внутрішніх (національних) структурах, процесах, правилах, стандартах під впливом європейської інтеграції. Критерієм, що відрізняє європейську інтеграцію та європеїзацію є орієнтація (вектор) направленості процесів, що мають місце на Європейському континенті: перша орієнтована на наднаціональну, міжнародну, міждержавну, міжурядову взаємодію; друга — на національні, внутрішні зміни, реформи, трансформації тощо. Про поступ європейської інтеграції свідчить інтенсивність включення до європейських структур і процесів, проявом європеїзації є зростання кількості національних учасників та національних структур, створених на підтримку євроінтеграційних процесів і т.п.

Європейська інтеграція обов'язково позначається на національній системі державного управління: відбувається пошук дієвих механізмів управління, ефективних управлінських процедур і практик, шляхів покращення стандартів надання по-

слуг громадянам тощо. Дієві механізми або належні практики держави запозичають в інших держав та / або у наднаціональних органах ЄС або виробляють колективно у ході взаємодії з іншими державами, партнерами, міжнародними структурами тощо. Наприклад, ОЕСР доклала зусиль до вироблення стандартів належного врядування; стандарти надання послуг були предметом пильної уваги ЄС протягом останніх п'яти років; ефективні механізми управління і координації політики європейської інтеграції вироблялися за участі програми SIGMA. EUPAN — Мережа державних служб і службовців держав-членів ЄС досліджує, виробляє і просуває рекомендації із запровадження у практику управління інструментів управління змінами, управління людськими ресурсами.

Крім змін на національному рівні — реформуванні національних інститутів і систем під впливом євроінтеграційних процесів, їхнього пристосування до вимог вільного руху товарів, людей, послуг та капіталу, інтенсивного співробітництва фінансового, банківського, промислового та інших секторів, включно із освітнім та науково-дослідним; адаптації до необхідності щоденного узгодження національних політик та програм із нормами європейського права, спільними європейськими політиками і програмами; врахування норм *acquis*, позицій і стратегій ЄС у ході вироблення національних рішень у всіх сферах суспільного буття — європеїзація також проявляє себе у творенні спільного наробку, пристосованого до вимог європейської інтеграції — європейського врядування.

Під впливом процесів європейської інтеграції та європеїзації, утворюється середовище, необхідне для інтенсивного співробітництва усіх учасників євроінтеграційних процесів, його поглиблення та розширення. У євроінтеграційному дискурсі таке середовище відоме під назвою «простору» (*area, space*). Наразі, достатньо розвинені концепції європейського економічного простору, європейського правового простору, європейського простору вищої освіти, європейського дослідницького простору, європейського адміністративного простору та інші.

Наприклад, європейський правовий простір — це правове середовище, у якому діють норми права ЄС та міжнародного європейського права, а також національні норми, якщо вони не суперечать праву ЄС. Визнання та дотримання цих норм усіма

учасниками євроінтеграційних процесів створює єдині «правила гри» для фізичних та юридичних осіб, приватних та державних установ, національних та іноземних виробників та інвесторів; забезпечує правову впевненість, надає гарантію захисту прав і рівного ставлення; полегшує економічне співробітництво, ведення бізнесу, розв'язання конфліктів у разі їх виникнення тощо.

Європейський простір вищої освіти — це середовище, що створює сприятливі умови для співробітництва вищих навчальних закладів та мобільності викладачів, дослідників та студентів. Прозорі та зрозумілі для усіх держав-учасниць Болонського процесу «правила гри» дозволяють роботодавцям визнавати дипломи, отримані в інших країнах, без обтяжливих процедур нострифікації; зараховувати періоди навчання в інших навчальних закладах, продовжувати навчання (за магістерською, докторською програмами, післядокторську підготовку) в університетах інших європейських країн.

Формування спільних європейських просторів є шляхом до зміцнення згуртування ЄС: всередині кожного простору утворюються відповідні спільноти (суб-спільноти по відношенню до мега-спільноти, яка представляє ЄС в цілому), члени якої залучені до регулярної тісної взаємодії, задіяні у процесах спільнотового самоуправління, вироблення стандартів співпраці тощо.

У ході європейської інтеграції, паралельно з нарощуванням співробітництва в державно-управлінській сфері і формування європейського врядування, утворюється Європейський адміністративний простір як середовище, підґрунтя для ефективною щоденної співпраці між наднаціональними органами ЄС та державами-членами, а також між самими державами-членами, їхніми політиками, урядовцями, посадовцями і державними службовцями різних рівнів.

**Європеїзація систем публічного адміністрування в країнах Центральної та Східної Європи в контексті підготовки до членства в ЄС.** Розширення ЄС на Схід вважається наймасштабнішою подією європейського континенту кінця ХХ — початку ХХІ століття: кількість держав-членів ЄС збільшилася з 15 до 28, територія ЄС зросла на 20%. Членами ЄС стали 11 держав колишнього соціалістичного табору: Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія,

Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія (з 1.07.13 р.) та Чехія. Процес їх підготовки до членства супроводжувався глибинними реформами і тривав у середньому десять років. Завдяки цьому накопичено цінний досвід суспільних перетворень в умовах переходу від авторитаризму до демократії, від командно-планової економіки до ринкової, від закритої держави до відкритого суспільства.

Уроки таких трансформацій є важливими для інших держав постсоціалістичного табору, що обрали шлях демократизації, ринкової економіки та інтеграції у світову глобалізовану спільноту; вони є навіть більш значущими для держав, що зробили євроінтеграційний вибір та здійснюють реформи у напрямку європеїзації економічної діяльності, суспільного життя, владно-управлінських відносин, адміністративної культури тощо. До таких держав належить й Україна. Але в Україні процеси європеїзації відбуваються повільно; надбання й уроки процесу підготовки до членства в ЄС країн Центральної та Східної Європи (далі: ЦСЄ) не знайшли практичного застосування у практиці державного управління, не були осмислені та узагальнені у форми рекомендацій і настанов у ході проведення адміністративної реформи. Узагальнення досвіду реформ країн ЦСЄ та уроки з їх досвіду європеїзації та входження до Європейського адміністративного простру можуть допомогти державам, подібним до України, у реформуванні систем публічної адміністрації та прискоренні європейської інтеграції.

Підготовка до членства в ЄС країн Центральної та Східної Європи відбувалася паралельно з інституційними реформами, які були покликані підготувати ЄС до розширення, подолати дефіцит демократії в ЄС та відповісти на сучасні виклики, включаючи глобалізацію, регіоналізацію, зростаючу світову конкуренцію, демографічну кризу та інші. Фактично, «домашнє завдання» щодо підготовки до розширення мали виконати не тільки країни-кандидати, але й ЄС-15: перед тим, як пояснювати країнам-кандидатам, чого від них чекають, було необхідно узагальнити досвід, знайти кращі зразки та запропонувати їм для наслідування; перед тим, як проводити інституційні реформи у зв'язку із розширенням до ЄС-27, було необхідно детально вивчити ситуацію, зібрати думки, обговорити пропозиції тощо. Тому, десятиліття з середини 1990-х рр. до момен-

ту розширення у 2004 р. характеризується інтенсивним розвитком теорії державного управління, її поступової трансформації в напрямку «публічного адміністрування» та «європейського врядування», збором і аналізом фактологічного матеріалу, узагальненням кращої управлінської практики (best practice), пошуком найбільш ефективних методів управління.

Якщо при проведенні структурних реформ і адаптації національного законодавства до законодавства ЄС країни-кандидати мали чіткі орієнтири, сформульовані в *acquis communautaire*, то сфера державного управління на період середини 1990-х не була об'єктом регулювання *acquis* і за кожною державою-членом ЄС зберігалися суверенні права самостійно будувати і розвивати свої системи державного управління. Але країнам-кандидатам були потрібні орієнтири й при проведенні адміністративної, політичної, правової, судової реформ, під час реформування систем управління державною службою чи управління кадрами на державній службі. Таким орієнтиром став Європейський адміністративний простір, запропонований Програмою SIGMA у 1998 році.

Досвід реформ країн ЦСЄ у процесі підготовки до членства в ЄС детально описаний і представлений в Інтернет-джерелах і друкованих працях, періодичних виданнях, монографіях, звітах виконавців і донорів проектів технічної допомоги, експертів з оцінювання й моніторингу вищезазначених проектів, концепцій, стратегій і програм реформування окремих секторів чи інституцій. Велику інформаційну базу складають офіційні і робочі документи Європейської Комісії, яка ставила завдання перед державами-кандидатами у вигляді планів підготовки до членства, проводила моніторинг виконання планів та оцінювання досягнутих результатів у ході цього процесу. Опис реформування систем публічного адміністрування у цьому великому «архіві» займає належне місце: адже у перші роки суспільних трансформацій і підготовки до членства було визнано, що без належної системи державного управління, її налаштування до вимог європейського врядування, інші реформи, необхідні для виконання вимог членства в ЄС, є неможливими.

Рішення ЄС щодо розширення на Схід не було одномоментним, воно приймалося поступово та з урахуванням багатьох факторів: політичних, геополітичних, безпекових, еко-

номічних, торгівельних та інших. Вперше в історії до ЄС інтегрувалися держави, що не належали до «західного світу». Успадковані від соціалістичного табору планова економіка, авторитаризм, зневага до прав людини та правовий нігілізм, відсутність професійної державної служби та низька ефективність механізмів державного управління стали причинами суттєвих вад, які гальмували процеси європейської інтеграції та виявилися серйозним викликом як для ЄС, так і країн Центральної та Східної Європи. Стало очевидним, що їх інтеграція вимагатиме особливих зусиль.

Тому, у 1993 році під час підготовки до четвертого в історії ЄС розширення було вперше сформульовано критерії членства, відомі під назвою Копенгагенських критеріїв:

- політичний, який вимагає стабільності інституцій, здатних забезпечити демократію, верховенство закону, права людини, включаючи захист національних меншин;

- економічний, що вимагає наявності функціонуючої ринкової економіки, спроможної конкурувати та витримувати тиск ринкових сил на внутрішньому ринку ЄС;

- «членський», що передбачає здатність в повному обсязі скористатися правами та виконати зобов'язання, які походять з надбання Союзу (*acquis communautaire*) і пов'язані із членством у ЄС (інакше кажучи, вжити заходів для адаптації, імплементації, застосування та дотримання країною-кандидатом усього *acquis*), включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу.

Країни Центральної та Східної Європи почали активно впроваджувати реформи в економічній, фінансовій, податковій, банківській сферах; їх супроводжували політичні, політико-правові, соціально-політичні та інші реформи. Але згодом стало очевидним, що забезпечення верховенства права, захист прав людини, економічна реструктуризація та перехід до ринкової економіки неможливі без спроможної та дієвої системи державного управління, професійно підготовлених державних службовців, ефективних та відданих справі політичних лідерів. Інакше кажучи, виконання Копенгагенських критеріїв залежало від інституційної та адміністративної спроможності країн, що прагнули членства в ЄС, тому Копенгагенські критерії було доповнено і поглиблено ще одним критерієм — інституційним.

Інституційний — Мадридський — критерій членства в ЄС вимагає від країн-кандидатів створення належних управлінських інституцій та судових органів, підсилення їх дієздатності, забезпечення їх належними кадрами, що має не тільки прискорити адаптацію національного законодавства до норм і правил ЄС, але гарантуватиме впровадження і дотримання законів і дозволить новим членам ЄС скористатися перевагами членства: наприклад, захиститися від нечесної конкуренції, повною мірою реалізувати чотири свободи, отримати фінансову допомогу від Структурних фондів; за рахунок численних європейських програм активізувати інноваційну діяльність, підняти зайнятість, збільшити інвестиційну привабливість регіону тощо. Належні інституції необхідні для того, щоб громадяни, підприємства, громади та регіони могли повною мірою реалізувати права, які гарантує їм надбання Спільноти.

Розвинуті інституції у національних системах державного управління є важливими як для ЄС, так і для держав-членів і їх громадян. У першому випадку саме національні державні адміністрації вирішують долю директив і постанов, прийнятих у Брюсселі: ЄС не має виконавчих органів і виконання рішень покладає на держави-члени, чия неспроможність імплементувати нормативно-правові акти ЄС, слідкувати за їх дотриманням, вживати заходи проти порушників може звести нанівець зусилля представників органів ЄС та національних урядів.

Неспроможність держави впоратися з обов'язками членства загрожує їй відповідальністю: стягненням штрафів або розглядом справи у Суді Європейських Співтовариств. Адміністративна та судова відповідальність, як правило, супроводжується фінансовою: в ЄС право стягувати штрафи з порушників мають і Європейська Комісія і Суд ЄС. У такому випадку, замість переваг членство приносить тільки збитки.

Підготовка до розширення на Схід співпала із усвідомленням зростаючого впливу глобалізації як на національному, так і наднаціональному рівнях. Відповіддю ЄС на виклики глобалізації стала Лісабонська стратегія, покликана перетворити ЄС на світового лідера, а його економіку — на найбільш конкурентоспроможну економіку у світі. За таких умов, інституційно-нерозвинуті держави із низькою управлінською



спроможністю могли сприйматися тільки як загроза стратегічним планам розвитку ЄС.

З моменту формулювання Європейською Радою Мадридського критерію у 1995 році питанням державного управління і розвитку адміністративної спроможності країн-кандидатів приділяється пильна увага. ЄС (в особі Європейської Комісії) пильно стежив за ходом адміністративних реформ, інституційним розвитком та наращуванням адміністративної спроможності у країнах-кандидатах. З цією метою країни-кандидати приймали Плани дій для підвищення адміністративної спроможності та розвитку судової гілки влади та регулярно звітували про їх виконання; Європейською Комісією регулярно здійснювалися огляди систем державного управління, включаючи судову гілку влади, проводилася оцінка базового стану і вимірювання прогресу, відбувалися обмін найкращим досвідом, узагальнення та вироблення рекомендацій.

Згідно Копенгагенських і Мадридських критеріїв, членство в Європейському Союзі передбачає наявність стабільних, ефективних і дієвих демократичних інституцій; список таких інституцій та вимоги до них поступово оформлюються за результатами експертних досліджень, у перших чергу виконаних в рамках Програми SIGMA. До списку обов'язкових інституцій було включено:

- політичні інститути (Президент, Парламент, Омбудсмен і т.п.), що гарантують демократію і верховенство права, забезпечують права людини, стабільність і суспільний розвиток;
- ефективно діючі три гілки влади — законодавчу, виконавчу і судову — з чітко окресленими повноваженнями і межами компетенції;
- незалежну і спроможну систему судочинства;
- розвинуту систему виконавчих органів влади, здатну забезпечити виконання взятих державою зобов'язань у такий спосіб, щоб це було на користь її громадянам;
- наближені до громадян місцеві органи влади (органи місцевого самоврядування);
- розвинуте громадянське суспільство;
- незалежні засоби масової інформації та інші.

Рівень їхнього розвитку, спроможність до забезпечення стабільності, демократії та соціально-економічного поступу оцінювалися за багатьма показниками, включаючи: ефективність функціонування політичних інститутів; визначення їхніх функцій та встановлення меж їхніх компетенцій; поділ гілок влади, рівень співробітництва чи напруження між ними; змінюваність влади; практику проведення виборів; становище опозиції; дієвість судової системи; ступінь забезпечення основних прав громадян; становище засобів масової інформації; боротьбу з корупцією; громадський контроль за армією і службами безпеки.

Окремої уваги у процесі підготовки до вступу до ЄС було приділено розвитку судової системи. Це пояснюється кількома причинами:

- важливою роллю, яку відіграє судова влада у демократичних суспільствах;
- особливою роллю національних судів як гарантів дотримання європейського права у країнах-членах ЄС;
- нерозвиненістю судової системи у посттоталітарних країнах.

У демократичному суспільстві суди є гарантами захисту прав і свобод. Вони покликані розв'язувати конфлікти, що виникають між виконавчою і законодавчою гілками влади, між приватною особою і державою, між меншинами (національними, релігійними, сексуальними тощо) та більшістю населення, між фізичними та юридичними особами. Незалежно від того, які сторони представлені у конфлікті, суд повинен відстоювати закон і справедливо захищати права людини, підприємця, політичної партії або корпорації. Судді часто вступають у конфлікт з можновладцями, приймають рішення на користь більшості проти меншості, але виключно керуючись законами. За допомогою судів вирішуються політичні конфлікти; суди допомагають у розв'язанні суперечок між суб'єктами економічної діяльності і гарантують захист, передбачуваність і впевненість — тим самим вони забезпечують стабільність суспільства і надійність економічного середовища. Якщо громадяни не матимуть довіри до суду як незалежного і неупередженого органу, вони не звертатимуться до нього і шукатимуть для вирішення кон-



фліктного питання інших засобів: важелів політичного тиску або незаконних шляхів.

Також, національним судам належить важлива роль у дотриманні права ЄС: відповідно до принципів верховенства права Союзу над національним правом та принципу прямої дії, національні суди країн-членів зобов'язані захищати і впроваджувати норми права ЄС під наглядом Суду Європейських Спільнот. Останнє означає, що 1) для захисту прав фізична або юридична особа може звернутися до національного суду або безпосередньо до Суду ЄС та 2) національні суди, якщо мають проблему у вирішенні спірного питання, можуть звернутися до Суду ЄС по допомогу за процедурою преюдиційного (досудового) звернення. Таким чином, дотримання права ЄС на території держави-члена ЄС залежить від здатності національних судів захистити й впровадити його. Суддя національного суду змушений часто приймати рішення проти громадянина чи компанії своєї країни на користь іншої держави-члена. Щоб діяти тільки відповідно до закону, суддя має бути неупередженим і незалежним. Не менш важливою для судді є професійна компетентність (спроможність) — знання національного права та права ЄС, знання принципів, на яке спирається право ЄС, знання прецедентів, рішення по яких виніс Суд ЄС, вміння тлумачити закон у відповідності до принципів європейського права та багато іншого.

У країнах соціалістичного табору судова система не відігравала самостійної ролі, а виконувала замовлення владної верхівки. За часів авторитаризму правота комуністичної партії та її вищого керівництва фактично відкидала ідею незалежності і неупередженості суду; судді часто просто виконували замовлення владної верхівки. Готовий діяти під тиском або на замовлення суддя не відчував потреби у розвитку професійних здібностей і швидко втрачав кваліфікацію.

Разом з тим, за досить стислий час у країнах Центральної та Східної Європи відбулися фундаментальні зміни у законодавстві, була прийнята маса нових законодавчих актів. Але більшість суддів навчалися у часи, коли не існувало ринкових інституцій, не діяли норми демократії. Природно, що суддям необхідно підняти кваліфікацію, пройти відповідне навчання,

опанувати вміння по-новому застосовувати закони та системно тлумачити їх за принципом верховенства права.

Вочевидь, ціллю реформ було не заснування установ, але забезпечення їхнього ефективного функціонування. Тому, важливою складовою інституційних реформ у країнах ЦСЄ стала розробка й запровадження нормативно-правового забезпечення діяльності установ у вигляді законів, постанов і розпоряджень центральних органів виконавчої влади, внутрішніх положень, статутів і регламентів, міжвідомчих договорів і меморандумів про співпрацю, добровільних кодексів етичної поведінки та стандартів надання послуг.

У цьому процесі «орієнтирами» від ЄС були, у першу чергу, засадничі принципи ЄС, що їх містять засновницькі договори, а також європейські принципи адміністративного права, що мають управлінсько-правову природу.

Але поза цим, сфера державного управління не була об'єктом регулювання *acquis communautaire*, тому, якщо норми і правила організації діяльності державного (публічного) сектору існували, то мали переважно форму «м'якого законодавства» (*soft law*), як-то повідомлень, білих або зелених книг Європейської Комісії, кодексів або хартій. Втім, «налаштування» національних органів виконавчої влади до функціонування в умовах європейської інтеграції, їхня підготовка до реалізації та впровадження європейських політик, адаптація внутрішніх політик вимог *acquis communautaire* потребували зусиль і викликали попит на технічну допомогу та науково-експертний супровід реформ, що в свою чергу викликало активізацію науково-експертного та суспільно-політичного дискурсу щодо інституційного розвитку та інституційних реформ.

Європеїзація публічного адміністрування у країнах ЦСЄ проходила за значного науково-експертного супроводу та технічної допомоги, включаючи фінансову підтримку, з боку ЄС. До найбільш значущих досліджень, здійснених на підтримку інституційного розвитку у країнах-кандидатах, належать більше 40 вищезгаданих SIGMA papers — ґрунтовних досліджень із рекомендаціями з окремих питань організації систем публічного адміністрування, адресованих країнам перехідного періоду. Наприклад, SIGMA №5 дає аналіз змісту законодавства про державну службу та рекомендації з його вироблення; кни-

га SIGMA №23 узагальнює коло проблем, над якими слід працювати країнам-кандидатам, щоб виконати вимоги Союзу щодо розвинення інституційно-адміністративної спроможності; книга SIGMA №26 містить опис інституцій, необхідних для членства в ЄС, та рекомендації з їх запровадження; книга SIGMA №27 дає аналіз європейських принципів державного управління. Завдяки програмі SIGMA було визначено шість ключових наскрізних сфер, які забезпечують ефективність державного управління: 1) державна служба; 2) координація політики та процедури узгодження та прийняття рішень; 3) зовнішній аудит; 4) фінансовий контроль (внутрішній аудит); 5) системи управління державними видатками; 6) системи управління державними закупівлями. Так звані «базові показники SIGMA», що відображають стандарти кращого досвіду та кращої практики держав-членів ЄС, були визнані офіційним робочим інструментом для проведення оцінювання стану інституційного розвитку систем державного управління країн-кандидатів на вступ до ЄС. (Принагідно, слід згадати, що таке оцінювання кілька разів проходила Україна; результати останнього представлені у публікації: «Україна: оцінка системи врядування / SIGMA: Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні»).

Щодо технічної допомоги, основним фінансовим інструментом для підтримки програм з реформування сфери публічного адміністрування і нарощування інституційно-адміністративної спроможності країн-кандидатів була програма PHARE (наприклад, протягом 2000–2006 року на фінансування проектів з інституційного розвитку програмою PHARE було виділено 11 мільярдів євро); але питання інституційно-адміністративного розвитку також вирішувалися в рамках інших програм технічної допомоги: SAPARD (Спеціальна програма підготовки до вступу для сільського господарства та розвитку сільських місцевостей) та ISPA (Інструмент запровадження структурних політик на етапі підготовки до вступу). Наприклад, країнам-кандидатам було необхідно опанувати інструменти проектного менеджменту, аби брати участь у вищезазначених та інших програмах міжнародної технічної допомоги; для отримання фінансування від Структурних фондів, на додаток до підготовки проектно-пропозиції, було необхідно забезпечити її оцінювання незалежними експертами. Як наслідок, у Республіці

Польща було засновано Польську спілку з оцінювання, вироблено Стандарти оцінювання, утворено Національний відділ з оцінювання при Міністерстві регіональної політики.

Завдяки інструменту TWINNING, запровадженому в рамках програми PHARE, відбулося поширення досвіду та кращої практики старих держав-членів у країнах-кандидатах.

Усвідомленням значущості належного управління для усього Союзу, для поступу європейської інтеграції, стала Хартія засадничих прав ЄС, що містить Статтю 41, яка гарантує усім громадянам ЄС право на належне врядування.

Таким чином, у процесі підготовки до членства в ЄС, по мірі активізації науково-експертного та суспільно-політичного дискурсу з питань інституційного розвитку були виявлені установлені підходи до організації публічного адміністрування; сформульовані засадничі принципи і цінності, які повинні поділяти усі учасники процесів європейського врядування; базові норми, якими вони повинні керуватися та правила, за якими вони повинні діяти — інакше кажучи, сформульовані стандарти європейського врядування. Наприклад, завдяки надбанням програми SIGMA країнам-кандидатам були рекомендовані для запровадження у публічному (державному) секторі:

- європейські принципи державного управління;
- принципи організації державної служби;
- спільні норми і принципи адміністративного права;
- стандарти і процедури щодо організації бюджетного процесу;
- стандарти і процедури щодо проведення внутрішнього і зовнішнього аудиту;
- стандарти і процедури для проведення державних закупівель;
- механізми координації політики європейської інтеграції в уряді та інші зразки належного врядування.

За результатами напрацювань Європейської Комісії (повідомлень, білих та зелених книг) стали обов'язковими консультації з громадськістю напередодні прийняття державно-управлінських рішень та були вироблені мінімальні стандарти щодо їх проведення; було вироблено стандарти законотворення та регуляторної діяльності, зокрема, процедура оцінки регуляторного впливу є обов'язковою напередодні прийняття

будь-якого нормативно-правового акту; запропоновано принципи поведінки по відношенню до лобістів та модель оформлення стосунків із ними.

Ще одним джерелом узагальнення кращого досвіду управління і врядування стали регулярні зустрічі міністрів або голів державних служб держав-членів ЄС та країн-кандидатів, які проходили за організаційної та фінансової підтримки Європейської Комісії. Під час однієї з них, К.Д'Орта, Голова Державної служби Іспанії, запропонував тлумачити Європейський адміністративний простір як однаково високі в усіх державах-членах стандарти якості державних (громадських) послуг, що їх гарантують усім громадянам ЄС національні публічні адміністрації.

У ході заснування інституцій та застосування ними нових правил та норм, покликаних забезпечити дієздатність системи державного управління, виявилась низька адміністративна спроможність людського ресурсу — державних службовців, покликаних працювати за новими правилами і процедурами, втілювати нові стандарти надання послуг, вести діалог із власними громадянами та ЄС.

Наявність інституцій ще не гарантує їх дієздатності. Важливим компонентом реформування є запровадження процесів, внутрішніх правил і процедур, які забезпечують ефективне функціонування кожної окремої інституції та удосконалення процесів і механізмів співпраці між ними. Але вирішальним компонентом, що забезпечує дієздатність системи державного управління, є людський ресурс, який і визначає адміністративна спроможність інституції та системи в цілому.

Під адміністративною спроможністю розуміється високий рівень знань, вмінь та навичок державних службовців, диференційованих залежно від рівня, посади, функціональних обов'язків та сфери діяльності службовця, які у сукупності гарантують ефективне її вироблення та впровадження політики європейської інтеграції, забезпечують дієздатність системи державного управління, допомагають перетворити державу на рівноправного партнера ЄС та держав-членів ЄС.

Для процесів європейської інтеграції актуальності набувають знання, вміння та навички які допомагають виконувати зобов'язання, які держава взяла на себе, обравши шлях єв-

роінтеграції; дозволяють національним державним службовцям бути активними «гравцями» в Брюсселі (наприклад, знання процедур і протоколу, розвинуті навички спілкування, вміння вести переговори, переконувати; лідерські навички, здатність впливати на процес прийняття рішень та вироблення політики в ЄС); сприяють виконанню і дотриманню правових норм ЄС тощо. Проект з визначення «спільної рамки компетенцій для Об'єднаної Європи» було реалізовано за участю експертів та науково-дослідних закладів держав-членів та країн-кандидатів. Рамка складається з опису знань, вмінь і навичок, необхідних державним службовцям для виконання службових обов'язків. Зокрема, важливими для європейської інтеграції були визначені вміння і навички стратегічного планування і бачення; організаторські здібності (створення ефективних команд і робочих груп, делегування повноважень, управління персоналом, його оцінювання і розвиток); розвинуті комунікативні навички (вміння спілкуватися, переконувати опонентів, досягати компромісів, вести переговори); орієнтація на результат (аналізувати інформацію та робити висновки, за результатами аналізу приймати рішення, домагатися розв'язання проблем і конфліктів, діяти рішуче тощо). Окремою компетентністю, важливою для ефективного управління в умовах європейської інтеграції, є ставлення (attitude) до виконання службових обов'язків, зокрема, особливого значення набувають: відкритість (яка складається з мобільності, визнання розмаїтості, здатності навчатися новому і бути готовим до змін; інноваційність, що передбачає творчий підхід, активну позицію і сміливість; та доброчесність, включаючи чесність, прозорість, підзвітність та відданість справі.

Процес підготовки до членства країн ЦСЄ залишив по собі важливі висновки щодо професійної підготовки державних службовців. За досвідом держав-кандидатів (наприклад, Словаччини), у процесі нарощування адміністративної спроможності слід враховувати потреби трьох груп державних службовців:

- керівного складу (менеджерів вищої, середньої та нижчої ланки);
- державних службовців, що безпосередньо беруть участь у євроінтеграційних процесах;
- усі інші державні службовці.

Для кожної категорії потрібен окремий «пакет» знань, вмінь та навичок. Разом з тим, прогрес залежатиме від рівня адміністративної спроможності, зусиль і відданості європейській інтеграції кожної з трьох груп.

Паралельно з інституційними, системними реформами, реформаторські зусилля було спрямовано на організаційний рівень: об'єктом реформаторських зусиль ставали окремі установи та їх персонал. У момент підготовки до членства з метою стимулювання інституційних реформ та для цілей оцінювання стану інституційного розвитку і вимірювання рівня адміністративної спроможності організацій державного сектору використовувалися кілька інструментів вимірювання. Вони застосовуються і зараз для оцінки ступеню інституційного розвитку та адміністративної спроможності окремої організації та державного сектору в цілому.

Єдині рамки оцінювання для організацій державного сектору (The Common Assessment Framework / CAF) є інструментом оцінювання, а також самооцінювання, розробленим спеціально для організацій державного сектору задля покращення їх діяльності на основі використання методик управління якістю. Першу версію моделі CAF було представлено на Першій європейській конференції якості у сфері державного управління у травні 2000 року. Подальші версії було підготовлено з урахуванням набутого практичного досвіду. В основу моделі CAF покладено гіпотезу про те, що:

— відмінних результатів у діяльності організації та задоволення клієнтів, суспільства та самих працівників можна досягти за умов належного лідерства, завдяки плануванню і стратегії;

— здійснення планів та реалізація стратегії можлива завдяки компетентному людському ресурсу, надійним і стабільним партнерам, достатнім ресурсам, налагодженим і добре керованим процесам.

Як один з інструментів оцінювання стану інституційного розвитку та стану справ у тій чи іншій сфері в ЄС широко використовується відкритий метод координації (Open method of coordination / ОМС). За допомогою певних індикаторів (benchmarks) оцінюється та порівнюється прогрес та досягнення держав-членів у реалізації спільних політик ЄС, які регулюються за допомогою цього методу.

Інструментом вимірювання координаційної спроможності системи державного управління та врядування в цілому є шкала координації Меткафа (Metcalf Coordination Scale). Вона розкриває логіку координаційних процесів усередині уряду та допомагає визначити рівень координаційної спроможності цілої системи або її окремих секторів, а також виявити недоліки у процесах координації, як-то: недостатня комунікація (обмін інформацією); неналагоджений процес консультацій між різними міністерствами та відомствами; відсутність механізмів розв'язання конфліктів, посередництва; брак базових знань та досвіду проведення переговорів; недоліки адміністративної культури (відсутність єдиних стандартів поведінки посадовців, державних службовців); відмінності у розумінні урядової стратегії та пріоритетів; неуніфікованість параметрів діяльності міністерства чи відомств та інші.

## Шкала координації Меткафа Metcalf Coordination Scale

9. Єдина урядова стратегія
8. Визначення спільних пріоритетів
7. Встановлення обмежень на діяльність міністерств (встановлення спільних параметрів їх діяльності)
6. Посередництво, переговори у разі конфліктних політик
5. Пошуки згоди між міністерствами (консенсус у політиці, врегулювання конфліктів)
4. Уникнення неузгодженостей між різними міністерствами (намагання говорити в унісон)
3. Консультації з іншими міністерствами (зворотній зв'язок)
2. Спілкування з іншими міністерствами (обмін інформацією)
1. Незалежний процес прийняття рішень у кожному міністерстві

Узагальнення досвіду реформ у країнах ЦСЄ у ході підготовки до членства дозволяє виявити три напрями спрямування реформаторських зусиль:

- 1) створення нових та реформування існуючих інституцій;
- 2) пошук та впровадження найбільш прийнятних алгоритмів функціонування інституцій (наприклад, процесів комуні-



кації, координації, консультування, вироблення політики, звітування, розв'язання конфліктів і т.п.;

3) професійне навчання та підвищення кваліфікації людського ресурсу (державних службовців, кадрів, персоналу), від якого в решті решт залежить ефективне функціонування установи.

Концепцію інституційно-адміністративного розвитку, що заклала підґрунтя для реформ, можна сформулювати таким чином: належне функціонування установи забезпечується сукупністю норм, що регулюють її діяльність, та належним виконанням цих норм людьми, які забезпечують функціонування установи.

Існує три взаємозалежних і пов'язаних між собою компонентів системи державного управління, що мають забезпечити її належне функціонування:

- дієвість та ефективність установ, що її утворюють;
- виваженість розподілу повноважень між ними;
- наявність і сталість механізмів забезпечення їхньої співпраці.

До інституцій належать не тільки державні установи, але й політичні партії, засоби масової інформації, організації громадянського суспільства — тобто, усі учасники суспільних процесів, які здійснюють реалізацію державних функцій або впливають на неї, які залучаються до процесів прийняття державних рішень.

Щодо «правил гри», то до них належить нормативно-правове забезпечення діяльності інституцій (закони, положення про орган, його статут, розпорядження щодо проведення певних операцій чи делегування функцій і завдань тощо) та інші, зовнішні і внутрішні процеси й процедури, що регулюють роботу установи чи визначають рівень їхньої співпраці. Зокрема це є адміністративна культура, стиль менеджменту і лідерства, зовнішня і внутрішня комунікація, стандарти надання послуг. Європеїзація останніх є особливо важким завданням, хоча може бути стимульована ззовні, через проекти міжнародної технічної допомоги або реалізована завдяки цілеспрямованій стратегії уряду або керівництва кожної окремої установи (наприклад, запровадження в організації стандартів надання послуг населенню або кодексу належної адміністративної поведінки).

Щодо людей, людських ресурсів, то шлях європеїзації мають пройти як державні службовці різних рівнів, так і політичні лідери та посадовці, що стають на чолі державних установ. Відповідно, інституційні реформи можуть зосереджуватись на одному напрямі (елементі інституційного трикутника): процесах або людях, чи обрати об'єктом реформування установу в цілому або кілька установ одночасно, змінюючи розподіл повноважень між ними, їх місце у загальній ієрархії владних відносин, систему підпорядкування тощо.

У країнах ЦСЄ під час підготовки до членства реформи реалізовувалися у формі проектів технічної допомоги, які мали чітко визначений початок і кінець, фінансове забезпечення, визначених виконавців, відповідальних за виконання окремих компонентів і проекту в цілому, заплановані заходи тощо. Застосовуючи проектний підхід, розробники і виконавці проекту з інституційно-адміністративного розвитку могли зосередитися на одній складовій інституційного трикутника, наприклад, кадрах; або обрати об'єктом реформування одну окрему інституцію та удосконалити її структурну організацію, нормативно-правове забезпечення та персонал.

Підсумовуючи, зазначимо, що до основних надбань реформ у напрямі європеїзації національних систем публічної адміністрації у країнах ЦСЄ належать:

1. Вироблення і введення Копенгагенських і Мадридського критеріїв, які містять вимоги до держав, що прагнуть членства в ЄС, та відповідно вказують напрями реформ, які необхідно здійснити, щоб стати повноправним членом ЄС; а також досвід реального запровадження країнами-кандидатами вищезазначених критеріїв у практику діяльності власних систем державного управління.

2. Розвиток концепції Європейського адміністративного простору в контексті розвитку теорії європейського врядування та її наповнення стандартами європейського врядування та кращими зразками управлінської практики держав західної демократії.

3. Розвиток понять «інституційний розвиток» та «адміністративна спроможність», необхідних в рамках Мадридського критерію для членства в ЄС; оформлення вимог до інституцій-



ного розвитку держав, які претендують на членство в ЄС, у вигляді певних індикаторів, показників та «віх».

4. Визначення управлінських та лідерських компетентностей державних службовців у рамках концепції адміністративної спроможності до членства в ЄС, яких вимагає від них європейське врядування, які є необхідними для ефективної взаємодії з наднаціональними органами ЄС, колегами з інших держав-членів, для міжвідомчої координації всередині уряду, для налагодження діалогу з громадськістю тощо.

Важливими уроками, які можуть винести країни, що обрали шлях європейської інтеграції, в тому числі Україна, є:

— важливість застосування проектного підходу до планування та реалізації реформ допомагає їх успішному здійсненню: реформи розглядаються як проект, що має початок і кінець, складається з конкретних етапів, які є чітко визначеними у часі; має своїх виконавців і бенефіціарів; невід'ємними складовими процесу реформування є моніторинг та оцінювання;

— необхідність підкріплення національної стратегії адміністративної реформи реформами на організаційному рівні сприяє легшому поясненню сутності змін, що пропонуються, демонстрації переваг, які матимуть працівники установи по завершенні реформ; здобуттю підтримки з боку державних службовців, які будуть виконавцями реформ та одночасно його бенефіціарами;

— чинниками забезпечення успіху інституційних реформ є науково-експертний супровід та технічна допомога з боку Європейської Спільноти.

**Європеїзація системи державного управління України як напрям модернізаційних трансформацій.** Завершення проекту модернізації держави можливе за умов ефективного врядування, демократизації суспільного життя, збільшення кола осіб, залучених до процесів вироблення й ухвалення управлінських рішень, уповноваження громадян на участь в управлінні державою.

Європейський вибір України, необхідність регулярної співпраці з ЄС в рамках укладених угод, поступовий вихід України на внутрішній ринок ЄС, перспективи та переваги співпраці, відкриті Європейською політикою сусідства та Ініціативою «Східне партнерство» актуалізують необхідність євро-

пеїзації системи державного управління України, її входження в Європейський адміністративний простір та опанування інструментами європейського врядування. Оскільки євроінтеграційний поступ будь-якої держави неможливий без європеїзації її системи державного управління, успішність європейської інтеграції України великою мірою залежить від швидкості та інтенсивності європеїзації системи державного управління.

Європеїзація зачіпає інституційну систему держави, тому що співпраця з наднаціональними органами ЄС вимагає утворення спеціальних інституцій; торкається процесів та процедур, за якими здійснюється співпраця, а також висуває особливі вимоги до осіб, які від імені держави залучені до процесів співробітництва з ЄС. Необхідність європеїзації підтверджує досвід країн Центральної та Східної Європи, які на момент підготовки до членства мали ті ж самі вади, що й Україна, але успішно пройшли шлях європеїзації, завершили реформи та сьогодні за багатьма показниками випереджають ті країни постсоціалістичного табору, які планували та впроваджували реформи поза межами європеїзації.

Європеїзація, серед іншого, передбачає відмову від парадигми державного управління та перехід до європейського врядування. Переведення системи державного управління у режим врядування обумовлено кількома причинами, і зокрема, постійним пошуком кращої, більш ефективної моделі, новітніх управлінських методів і підходів. Крім того, великою мірою перехід до врядування пов'язаний з неспроможністю сучасної держави достойно відповісти без допомоги партнерів з приватного сектору, системи органів місцевого та регіонального самоврядування, без підтримки громадян або міжнародних донорських організацій на глобальні виклики типу: глобалізація (та європейська інтеграція як її складова), фінансово-економічна криза, демографічна криза, зміни клімату, виснаження природних ресурсів та інші.

Ще однією причиною, що спонукає до вибору врядування, є демократизація, поширення учасницької демократії, зростання інтересу громадян до процесів управління, їхня зацікавленість у збільшенні впливу на процеси вироблення політик та ухвалення управлінських рішень. Від рівня розвитку демократії та врядування залежить успішність функціонування ринко-

вої економіки, і, відповідно, соціально-економічний поступ країни в цілому, що надзвичайно важливо для країн перехідного періоду, до яких належить Україна.

Сьогодні українською державою недооцінені переваги демократичного врядування, не використовується один з його найважливіших принципів: ті стейкхолдери, які брали участь у виробленні політично-управлінського рішення, будуть або самі брати участь у його виконанні, або сприяти цьому, тим самим прискорюючи його реалізацію.

В Україні є наявними усі причини, що спонукають держави до відмови від традиційного державного управління на користь врядування:

- низька управлінська спроможність держави, що підтверджується нездатністю влади проводити реформи, виконувати передвибірчі обіцянки, дотримуватися «дорожніх карт» з виконання вже запроваджених програм та ухвалених законів;

- низька ефективність державного управління, зокрема, щорічне збільшення адміністративних витрат на утримання держави при стабільно низькому рівні адміністративних послуг;

- зростання невдоволення громадян тими політично-управлінськими рішеннями, що їх ухвалює уряд, активне висловлювання громадянами власного бачення реформ і шляхів розвитку країни на форумах, блогах і т.п.

Тому на сучасному етапі розвитку держави вибір на користь врядування здається цілком обґрунтованим. Врядування у першу чергу передбачає збільшення кола осіб, залучених до процесів вироблення державних політик та ухвалення управлінських рішень. Змінюючи управлінську парадигму, Українська держава повинна навчитися співпрацювати з багатьма учасниками: організовувати та проводити консультації з громадянами та експертно-фаховими спільнотами; шукати партнерів у приватному секторі, у третьому секторі (громадянське суспільство) та четвертій владі (ЗМІ); розвивати відносини з ними, залучати їх до спільних проєктів. Політикам, посадовцям варто усвідомити, що під час консультацій з громадськістю, експертами вони повинні шукати критичне осмислення владних пропозицій, ініціативності, креативності, а не добиватися слухняного ухвалення тих ідей, що народилися в урядових структурах; що партнери, яких органи влади залуча-

ють до співпраці в рамках державно-приватного партнерства або інших «суспільних договорів», є незалежними, паритетними «гравцями», які мають свій інтерес у певному соціальному чи інвестиційному проєкті, шукають власної чи суспільної вигоди і потрібні державному сектору так само, як органи влади потрібні їм.

В умовах врядування серед партнерів влади збільшується кількість незалежних учасників та зменшується кількість підлеглих. Відсутність субординації у стосунках між владою та її партнерами-експертами, інвесторами, колегами з інших відомств, країн, міжнародних організацій доповнюється втраченою посадовцем, державним службовцем його особливої ролі: вони більше не уособлюють державу, але сприймаються як надавачі державних послуг або посередники між політиком, тимчасово обраним громадянами для виконання державно-управлінських функцій, та громадянином. Сам же державний службовець, хоча й є підлеглим свого керівника, має служити громадянам країни відповідно до закону, а не виконувати прихми свого начальника.

Таким чином, запровадження врядування пов'язано з інституційно-організаційними та функціональними змінами в системі органів державної влади: зменшується значення субординації, зростає вага координації. Поки що координація є слабким місцем в українській системі державного управління, на що вказують звіти за результатами оцінки системи врядування в Україні за методикою СІГМА, що відмічають експерти та партнери з ЄС. Низька спроможність до горизонтальної координації була гальмом євроінтеграційних процесів в рамках інституційного механізму співробітництва між Україною та ЄС у попередні роки, в той час, як європейський вибір зумовлює особливе значення саме горизонтальної координації. Спроможність до координації має бути посилена для забезпечення виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Для розвитку в українській системі державного управління спроможності до координації можна скористатися Шкалою координації Меткафа: цей інструмент вимірювання рівня інституційно-організаційного розвитку визначає кроки, які необхідно пройти, щоб налагодити систему вертикальної та горизонтальної координації.

Зміна відносин між учасниками врядування повинна позначитися на адміністративній культурі, стилі менеджменту, лідерства, комунікації. Це мають враховувати політичні та управлінські еліти країни, обираючи при спілкуванні з громадянами діалог замість монологу.

При збереженні стосунків «не-підпорядкування», важливо, щоб роль лідера зберігалася за державним сектором, що є цілком природним: уряд, органи державної влади, державна служба залишаються потужним ресурсом, здатним виробляти важливі політико-управлінські рішення та забезпечити їх фінансування та виконання.

Особливого значення в умовах врядування набуває комунікація: від неї залежать успішність та ефективність координації, налагодження партнерських відносин, збереження за урядом позиції лідера і т.п. Український уряд визнає важливість інформації, широко використовує інформаційно-комп'ютерні технології (ІКТ) для інформування громадян. Наразі у політиці уряду переважає інформування, тобто надання інформації; недооціненим залишається другий бік комунікативного процесу — так званий «зворотній зв'язок» (feedback). Для врядування, й особливо європейського врядування, комунікація як двосторонній обмін інформацією та «зворотній зв'язок» як обов'язкова складова комунікації має велике значення: він дозволяє дізнатися думку громадян про те, що робить або збирається робити уряд та, у разі потреби, виправити ситуацію. Для забезпечення зворотного зв'язку в ЄС широко застосовуються ІКТ; разом з тим, щоб надати можливість висловитися усім верствам населення, в тому числі тим, хто не володіє ІКТ, для забезпечення зворотного зв'язку використовуються усі наявні засоби комунікації, від новітніх (iPhone) до традиційних (дротова телефонна лінія, поштове відправлення).

Перехід до парадигми «врядування» та запровадження активного слухання з подальшим реагування на «месиджі» (повідомлення) громадян може перетворити їх на співучасників процесів ухвалення рішень, підняти довіру до державних структур, збільшити коло прихильників уряду.

В ЄС, по мірі активізації процесів європейської інтеграції та європеїзації, вироблялися та поширювалися стандарти європейського врядування: аби взаємодія в системі євро-

пейського врядування була ефективною, необхідно було виробити й запровадити єдині «правила гри» в адміністративно-управлінській сфері, яких би дотримувалися усі учасники європейського врядування. Ці правила або народжувалися у ході європейського співробітництва, або запозичалися з управлінської практики окремих держав-членів, із світової практики належного врядування. У такий спосіб поступово постав Європейський адміністративний простір, у якому існують узагальнені стандарти європейського врядування. Хоча в *acquis communautaire* термінологічне сполучення «стандарти європейського врядування» майже не використовується, саме так, на нашу думку, варто позначати норми, правила, процедури, вироблені ЄС для адміністративно-управлінської сфери.

Стандарти європейського врядування, що довели свою ефективність і результативність, відкриті для запозичення; ними може скористатися Українська держава для посилення спроможності системи державного управління та її переведення у систему демократичного врядування.

Країни перехідного періоду, в тому числі Україна, при плануванні реформ державно-управлінської сфери надавали перевагу інституційним змінам: формуванню законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, заснуванню інституцій за зразками західних демократій. Але у багатьох країнах це не дало очікуваних результатів: нові «формальні» інституції «не працювали» у старому середовищі, при збереженні авторитарних традицій, постсоціалістичної культури, недемократичної та неконкурентної політичної поведінки.

Одним із шляхів виходу з інституційної кризи постсоціалістичного перехідного періоду, рекомендованим для України, може бути цілеспрямоване та поступове запровадження стандартів європейського врядування, які мають змінити інституції формально і неформально, та одночасно адаптувати систему державного управління України до функціонування в умовах ЄАП.

Важливою складовою ЄАП є принципи, які поділяють та яких дотримуються усі учасники європейського врядування. Принципи є основою для функціонування усіх гілок влади, вироблення політик, стратегічного та поточного планування, ухвалення державно-управлінських рішень та їх реалізації; од-

накові засадничі принципи, покладені в основу системи публічного права та приватного права. Оскарження рішень, прийнятих виконавчою гілкою влади та судовою владою, здійснюється на основі єдиних принципів. Частина принципів є «аксіомою» демократичного устрою, вони не потребують публічного обговорення, їх запровадження є імперативом для будь-якої демократичної держави. Це, наприклад, повага до прав людини; принципи належного врядування: відкритість, прозорість, ефективність, результативність, підзвітність, активна участь громадян в управлінні. Їх впровадженню та дотриманню в системі державного управління мають допомогти інформаційні компанії, спеціальні заходи з підвищення поінформованості громадян і тренінги для державних службовців.

Інші принципи (наприклад, правові, адміністративно-правові) мають вироблятися на основі публічного та експертно-фахового дискурсу, в умовах відкритості та прозорості, за активної участі громадян. У такий спосіб вони стануть суспільним надбанням, відомим широким колам громадськості, які будуть вимагати від державних органів влади дотримання цих принципів. Наприклад, у переліку принципів європейського адміністративного права міститься багато положень, що можуть підвищити ефективність, дієвість української системи державного управління, збільшити її відповідальність перед громадянами та довіру громадян до неї, але запровадження таких принципів, як «обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень», «своєчасність дій та рішень державних органів», «можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невиправданих заходів», «відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії» потребує обговорення, тлумачення і згоди академічних та фахових спільнот, на додаток до суспільного консенсусу.

У системі стандартів ЄАП важливе місце займають цінності, які передують принципам: адже принципи виробляються свідомо на базі загальноновизнаних цінностей. Як вже зазначалося, європейські цінності внесені, вписані в засновницькі Договори, що є цілком природним, зважаючи на природу ЄС. Аналогічний погляд на цінності, як невід'ємні та визначальні складові конституційного ладу, захищають вітчизняні вчені. Для України узгодження суспільних цінностей може ста-

ти предметом загальнонаціональної дискусії (наприклад, національного круглого столу). Як і з принципами, важливо, щоб узгоджені загальнонаціональні цінності стали відомі широкому загалу, були покладені в основу важливих стратегічних державно-управлінських рішень та виконання щоденних управлінських функцій.

Засадничі (конституційні) цінності мають стати підґрунтям у ході визначення цінностей державних інституцій (організаційних цінностей). ЄС пропонує політикам, посадовцям, державним службовцям під час вироблення та впровадження політик, здійснення професійної діяльності спиратися на такі цінності: легітимність, недискримінація, професіоналізм, неупередженість і доброчесність державних службовців; незалежність державних службовців від політичного керівництва; плюралізм, толерантність. Національні державні служби, органи державної влади держав-членів можуть відповідно до бачення власної місії та ролі додавати або змінювати список цінностей.

В Україні для подолання в державних установах авторитарних традицій, зміни адміністративної культури, поведінки та ставлення державних службовців до громадян, своїх підлеглих та керівників надзвичайно важливо виробити та пропагувати організаційні цінності, обговорювати та змінювати їх по мірі потреби.

До стандартів європейського врядування належать базові показники СІГМА, що відображають стандарти кращого досвіду та кращої практики для шести ключових наскрізних сфер державного управління:

- 1) державної служби;
- 2) вироблення та координації політики і процедури узгодження та прийняття рішень;
- 3) зовнішнього аудиту;
- 4) фінансового контролю (внутрішнього аудиту);
- 5) системи управління державними видатками;
- 6) системи управління державними закупівлями.

За даними експертного оцінювання, в Україні очевидний прогрес у запровадженні стандартів у вищезазначених сферах на нормативно-правовому рівні, але незначний — коли йдеться про їх дотримання.



По мірі поглиблення європейської інтеграції, виникає потреба у правилах і процедурах, здатних забезпечити ефективне співробітництво в адміністративній сфері, по мірі ведення переговорів, вироблення й ухвалення управлінських рішень на наднаціональному рівні та подальшого забезпечення його виконання на національному. У такий спосіб з'являються Мінімальні стандарти проведення консультацій Європейської Комісії із громадянами у процесі прийняття рішень; запроваджується та удосконалюється практика скликання відомчих, міжвідомчих, експертних, фахових тощо робочих груп та комітетів для опрацювання альтернативних підходів та вибору оптимального рішення; напрацьовуються механізми пошуку компромісів; запроваджуються регулярні зустрічі міністрів або голів державних служб країн-членів ЄС для обміну та узагальнення кращого досвіду координації політики європейської інтеграції на національному рівні, пошуку ефективних механізмів співробітництва на наднаціональному та міжурядовому рівнях.

В Україні вищезазначений досвід може бути застосований для налаштування внутрішніх механізмів міжвідомчого співробітництва та координації, може допомогти в організації та веденні переговорів, розв'язанні конфліктів, посередництві та медіації. У нас відсутня практика збирання, узагальнення та поширення кращого досвіду (*best practice*), так само, як і навчання через обмін досвідом (*mutual learning*); натомість ЄС вважає їх важливим інструментом підвищення управлінської ефективності, про що свідчить кількість конференцій, семінарів, сайтів і платформ, призначених для обміну досвідом.

В умовах демократизації, збільшення критики на адресу політиків та урядів, посилення вимог щодо зменшення адміністративних витрат, ЄС намагається захистити себе від критики шляхом підвищення якості послуг, здобуття репутації зразкового управлінця. З цією метою було запроваджено Кодекс належної адміністративної поведінки Європейського Омбудсмана, рекомендований для ухвалення усіма наднаціональними органами ЄС; розроблено та ухвалено етичні кодекси, регламенти, що регулюють відносини лобістів, журналістів, консультантів із службовцями Європейської Комісії, інших наднаціональних органів ЄС, депутатами Європейського Парламенту тощо.

Запровадження кодексу належної адміністративної поведінки державними установами України, із переліком функцій та обов'язків державної установи, її відповідальністю перед громадянами, може стати першим кроком на шляху усвідомлення державним службовцем його місії, відповідальності, збільшення його професіоналізму та компетентності.

Важливими для євроінтеграційного поступу України є стандарти, вироблені ЄС для країн-кандидатів у ході останнього розширення: Копенгагенські критерії як індикатори готовності держав-кандидатів до членства в ЄС; Мадридський критерій як показник рівня інституційно-адміністративного розвитку, готовності держав-кандидатів до співробітництва з ЄС та державами-членами. Заходи з їх запровадження в Україні посилять чіткі сигнали до ЄС щодо серйозності намірів країни, невідворотності її європейського вибору; і навпаки, відсутність намірів їх впроваджувати свідчатиме про невизначеність держави щодо європейського вибору, її неготовність остаточно інтегруватися до ЄС.

Вище було розглянуто далеко не вичерпний перелік стандартів європейського врядування, які можуть бути рекомендовані до запровадження на державній службі України. Важливу частину ЄАП складають інструменти міжнародного права, визнані державами-членами ЄС, до яких також приєдналася і більшість з яких ратифікувала Україна. Наприклад: Європейська конвенція з захисту прав людини; Гаазька конвенція з захисту прав дитини; Римський статут — міжнародні принципи кримінальної юстиції; Арушська декларація — стандарти етики для митної служби; Конвенції ООН про боротьбу із фінансуванням тероризму; Стандарти FATF — 40 рекомендацій з питань відмивання грошей та 9 спеціальних рекомендацій з питань фінансування тероризму; Базельські принципи — принципи організації банківського сектору; Кодекс з належної організації референдумів Венеціанської Комісії; Міжнародні стандарти фінансової звітності (IAS); Загальноприйняті стандарти аудиту (GAAS) та багато інших. Сьогодні їх виконання залишається поза увагою фахових спільнот та громадськості; збільшення уваги до них, усвідомлення їх значення для окремого українського громадянина чи сім'ї, фізичної чи юридичної особи, забезпечення їх дотримання підвищить стандарти робо-



ти українського уряду та покращить життя пересічного громадянина, бізнесмена чи інвестора.

Наявність інституцій ще не гарантує їх дієздатності, що підтверджує досвід країн перехідного періоду, в тому числі України. Важливим компонентом державно-управлінських реформ є запровадження процесів, норм, процедур, формальних і неформальних правил, які забезпечують ефективне функціонування кожної окремої інституції та допомагають налагодити міжінституційне співробітництво. Але вирішальним компонентом, що забезпечує дієздатність системи державного управління, є людський ресурс та його адміністративна спроможність.

Формування, вдосконалення адміністративної спроможності державних службовців важливе на етапі переходу від управління до врядування; особливого пакету компетентностей (вмінь, знань, поведінки, ставлення до службових обов'язків тощо) вимагає європейська інтеграція. Політичному керівництву країни, посадовцям, відповідальним за управління людськими ресурсами на державній службі, необхідно усвідомити, що зміна управлінської парадигми, як того вимагають сучасні глобальні виклики та європейський вибір України, має супроводжуватися відповідною підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів, що плануватимуть, впроваджуватимуть реформи та працюватимуть за новими правилами. Наприклад, співробітництво України з ЄС в рамках Європейської політики сусідства, Програми транскордонного співробітництва, Ініціативи Східного партнерства, засвоєння коштів програм технічної допомоги ЄС значною мірою стримується низькою адміністративною спроможністю українських державних службовців у сфері управління міжнародними проектами, браком знань іноземних мов, програмно-планового менеджменту, логіко-структурного підходу та іншими чинниками.

Тому вітчизняним інститутом державної служби можуть бути запозичені та застосовані для проекту модернізації держави європейські інструменти оцінювання інституційного розвитку та адміністративної спроможності (CAF, ВМК, бенчмаркінг). Важливим напрацюванням для розвитку інституційно-адміністративної спроможності є Рамка компетентностей європейського публічного лідерства, що визначає вміння, знання, навички, поведінку та ставлення до службових обов'язків, не-

обхідні європейському державному службовцю для забезпечення євроінтеграційного поступу на національному рівні, працюючи у Брюсселі чи представляючи національні інтереси в інших державах-членах.

### Тема 3. Кадрова політика в державах-членах Європейського Союзу

Кадрова політика — це напрямок діяльності держави, установи, організації з проведення заходів, спрямованих на формування кадрового складу і вдосконалення трудового потенціалу. Кадрова політика включає сукупність принципів, методів, форм, організаційного механізму з вироблення цілей і завдань, спрямованих:

- на збереження, зміцнення і розвиток кадрового потенціалу;
- на створення високопродуктивного, згуртованого колективу, здатного своєчасно реагувати на мінливі вимоги ринку.

Основними напрямками кадрової політики є:

прогнозування створення нових робочих місць;

- розробка програм розвитку персоналу;
- розробка мотиваційних механізмів підвищення зацікавленості і задоволеності працею;
- створення сучасних систем підбору та відбору персоналу;
- проведення маркетингової діяльності в сфері персоналу;
- розробка програм зайнятості;
- посилення стимулюючої ролі оплати праці;
- розробка соціальних програм і т.ін.

Державна кадрова політика — це загальнонаціональна стратегія формування, розвитку та раціонального використання професійного потенціалу суспільства. Проблеми кадрової політики тісно пов'язуються з поняттям «управління людськими ресурсами», яке останнім часом набуває все більшого значення у формуванні державної політики держав-членів ЄС. Особливістю системи управління людськими ресурсами є ставлення до людей як до конкурентної цінності, яку слід спрямовувати, мотивувати, розміщувати й розвивати разом з інши-

ми ресурсами з метою безпосереднього сприяння досягненню поставленої мети. Все це актуально для інституту державної служби, який залишається ключовим елементом в національних системах державного (публічного) управління.

У сучасних умовах державна служба розвивається таким чином, що прийом на службу здійснюється на основі кваліфікації і відповідно до загальних правил, а не за політичною вказівкою або відповідно до права успадкування, з історичної точки зору є досить новим явищем для Європи. Державна служба покликана задовольняти вимоги професійної кваліфікації і нейтралітету.

Процедури найму співробітників, передбачені в системах державної служби країн-членів ЄС, намагаються поєднати два принципи:

— одним із цих принципів є право рівного доступу будь-якого кваліфікованого громадянина до державної (цивільної) служби. Кожен громадянин має право на зайняття публічної посади, за умови, що він/вона відповідає загальним вимогам, передбаченим у законі, а також окремим вимогам, які зазначаються в оголошенні про вакансії;

— інший принцип говорить про зацікавленість державного управління в найманні кращих кандидатів на державну (цивільну) службу.

Країни, які знаходяться під впливом французької концепції державного управління (Іспанія, Португалія, Італія і, звичайно ж, Франція), частіше підкреслюють важливість принципу рівного доступу, у той час як інші країни, такі як Голландія або скандинавські країни, воліють приділяти увагу найму найбільш підходящих на посаду кандидатів. Це означає, що разом із попередньою освітою і додатковими освітніми та підготовчими заходами, у яких брали участь кандидати, процес найму також націлений на виявлення особистого досвіду, професійних досягнень і навіть психологічних характеристик кандидатів, щоб із самого початку гарантувати прийнятний стандарт роботи на тій чи іншій посаді.

Однак, варто зазначити, що тим чи іншим чином обидва принципи проявляються майже в кожній країні ЄС. Країни-члени ЄС, незалежно від їхньої конкретної системи державної служби, розробили системи найму персоналу, беручи до уваги

обидва принципи, і виробили процедури, призначені для добору кращих кандидатів і гарантування права рівного доступу всім громадянам через систему відкритого конкурсу.

У західній системі відбору кадрів на державну службу відпрацьовані механізми добору шляхом тестувань/іспитів, співбесід та найму через «агентства/фірми» і т.ін.

КОНКУРСНИЙ ЕКЗАМЕН/ ТЕСТУВАННЯ	СПІВБЕСІДА	НАЙМ ЧЕРЕЗ «АГЕНТСТВА»
Франція, Німеччина, Австрія, Іспанія, Ірландія, Португалія, Греція, Італія, Люксембург + <b>Європейська Комісія</b>	Швеція, Фінляндія, Данія	Велика Британія, Нідерланди, Бельгія

У деяких країнах також розрізняють зовнішній і внутрішній найм. Зовнішній найм відкритий для кожної особи, яка відповідає загальним вимогам, передбаченим у законі й оголошенні про вакантну посаду. Так званий внутрішній найм звичайно обмежується державними (цивільними/публічними) службовцями, які вже працюють у даній установі, і використовується в основному для просування по службі. В деяких установах (організаціях) процес відбору складається з 7–23 етапів різноманітних випробувань, що дає можливість виявити найкращих із претендентів на посаду. Для підбору діячів урядового рангу на Заході склалися особливі традиції та форми.

**Іспанія.** Особа могла стати державним службовцем за класичною кар'єрною системою (*oposición*), або в результаті звичайного перегляду резюме та подальшої процедури інтерв'ю спеціалізованою комісією (*concurso*). Існує також комбінація зазначених двох процедур (*concurso-oposición*), у рамках якої на першому етапі проводиться класична перевірка і оцінюється кандидат (*oposición*), а на другому — ті, хто пройшли успішно перший етап і одержали оцінки, допускаються до етапу *concurso*, на якому докладно вивчається резюме кандидата згідно заздалегідь визначеного набору характеристик, викладених в оголошенні про вакансії. Додаткові дипломи, атестати або сертифікати про навчання не розглядаються в якості суттєвих, навіть якщо вони є необхідними для здійснення діяльності на цій посаді. Результатом усієї процедури є підсумовування оцінок.

Кандидати оцінюються незалежною комісією, яка складається з представників адміністрації (міністерства або агентства), університетів, міністерства державного управління (державної служби). Рішення цих комісій можуть бути оскаржені в суді.

**Велика Британія.** Усі державні службовці розділені на категорії і групи, усередині яких посади розподілені за розрядами (ступенями). Англійська система підбору кадрів заснована на умінні людини творчо, нетрадиційно підійти до вирішення проблеми, а не просто володіти необхідними професійними знаннями. Набір старших службовців (з 7-го по 1-ий розряди) і деяких інших кандидатів здійснюється Комісією державної служби (утворена в 1855 р.). Для цього проводяться конкурсні письмові іспити і співбесіди. Останнім часом перевага віддається усним співбесідам, особливо при наборі на посади високопоставлених службовців. Іспити і співбесіди для заміщення цих посад проводяться звичайно за програмами університетів Оксфорда і Кембриджу, що і поставляють основну частину чиновницької еліти. У Великобританії усе більшого значення набуває конкурс. Загальними зусиллями були сформульовані «три компетентності», необхідні для кандидата на державну службу: інтелект, уміння домагатися результату й уміння спілкуватися з людьми.

Для набору в адміністративний клас приймаються заяви від випускників університетів у віці 20–28 років. При наборі чиновників у третю групу формально не потрібно відповідати будь-яким освітнім цензам, але розраховувати на успіх можуть лише ті, хто отримав освіту, відповідну програмі іспиту. З 1971 р. іспит проводиться за так званим «методом II». Він включає три ступені: письмові доповіді із загальних предметів, тести і інтерв'ю (остаточний відбір державних службовців). Ті, хто пройшли конкурс, одержують від комісії посвідчення службовця, що дає право на заміщення відповідної посади. Вони стають довічними (до досягнення пенсійного віку) службовцями. Їм гарантується зайнятість, а передчасні відставки і звільнення вкрай рідкі.

**Німеччина.** В законодавстві зазначені особливі характеристики, які дозволяють претендувати на звання державного службовця. Насамперед, стосовно громадянства, потрібно бути німцем. Особа, яка претендує на посаду в державній службі, повинна надати гарантії своєї політичної благонадійності, тоб-

то готовності в будь-який час виступити на захист конституційного ладу. Крім цього, необхідно володіти необхідною професійною підготовкою відповідно рівню службової ієрархії. До служби на нижчому рівні (A1-A5) допускаються особи, які успішно закінчили народну школу і пройшли підготовчу службу (п. 16 Федерального Закону про чиновників — ФЗЧ), службі на середньому рівні (A6-A9) — особи, які успішно закінчили народну школу, пройшли службову підготовку протягом року і здали спеціальний іспит для прийому на посаду середнього рівня (п. 17 ФЗЧ). Значно більш жорсткі вимоги пред'являються до кандидатів на службу вищого рівня. Так, до вищого рівня 1 ступеню допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку протягом 3 років і склали іспит за вимогою цього рівня (п. 18 ФЗЧ). До служби на вищому рівні 2 ступеню допускаються особи з вищою освітою, які склали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу протягом 2 років і склали другий іспит (п. 19 ФЗЧ). Серед сфер, з яких рекрутується персонал, на першому місці стоїть юстиція, потім — економіка і соціальні науки. Професія юриста в Німеччині традиційно надавала найкращі можливості для прийому на державну службу. Закон 1953 р. порушив «юридичну монополію». Відповідно до даного закону, вища освіта в сфері економіки і суспільних наук прирівнюється до юридичної, тобто визнається достатньою для обіймання керівних посад на державній службі.

**Франція.** Відповідно до законодавства, особа не може бути призначена на посаду в системі державної служби якщо вона: не має французького громадянства; не задовольняє вимоги відповідної моральної поведінки; порушує законодавство про військову службу (кандидат повинний або завершити військову службу, або бути звільнений з неї. При прийомі на службу державних службовців Франції умови їхньої роботи не оговорюються (що практикується при відборі працівників приватних підприємств). Вони визначаються нормативними актами, положення яких поширюються на усіх державних службовців відповідної категорії. Трудове законодавство не поширюється на чиновників. Теоретично добір кандидатів на посади здійснюється на основі єдиного критерію — здатності виконувати покладені на них обов'язки. Це визначається оцінкою професійної кваліфікації. Існує Інструкція 1946 р., яка встановлює коло обов'язків

і необхідний освітній рівень для кожного класу. Конкурсні іспити в клас А спрямовані на виявлення значних загальних і технічних знань і повинні залишити впевненість у тому, що кандидат має достатні інтелектуальні здібності і твердий характер. Необхідний також диплом про закінчення вищого навчального закладу. Кандидат на посаду в клас В повинен уміти визначати й оцінювати діяльність осіб, які знаходяться під його керівництвом. Це досить складна функція, оскільки застосування загальних розпоряджень вимагає більшої гнучкості і професійних знань. Конкурсні іспити на посади цього класу носять більш технічний характер, ніж іспити у вищий клас А. Однак і тут згідно інструкції потрібен високий рівень загальноосвітніх і професійних знань. Конкурсні іспити в клас С (члени якого зайняті виконанням технічних завдань) покликані виявляти саме виконавчо-технічні навички, здатність до особистої ініціативи в даному випадку не потрібна. Для заміщення посад класу D підходять працівники, які не володіють спеціальною професійною кваліфікацією, тому конкурсні іспити не виходять за межі програми загальноосвітньої школи.

Конкурсна комісія комплектується з компетентних фахівців, відомих своєю неупередженістю. Вона цілком незалежна від адміністрації. Конкурс включає письмовий і усний іспити. Письмовий іспит може мати найрізноманітніші форми: завдання може складатися з редагування тексту, підготовки досьє і т. ін. Під час усного іспиту оцінюється загальна культура кандидатів, їхні спеціальні знання, а також здатність логічно викладати свої думки. Іноді кандидати проходять тестування.

Головним принципом відбору на конкурсі є не професійні якості претендентів, а загальна ерудиція й елегантність стилю викладу, у основі яких повинна бути класична гуманітарна освіта.

Різні міністерства організують конкурси прямого набору в державні установи. Це французька специфіка, що відрізняє дану модель від британської і німецької.

Французький досвід підбору елітних кадрів для адміністрації виявився затребуваний Євросоюзом.

В узагальненому вигляді процедури вступу та проходження державної служби в країнах Європи можна представити у такому вигляді:

ВСТУП НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ	КРАЇНИ ЄВРОПИ — «КАР'ЄРНА СИСТЕМА»	АНГЛОСАКСОНСЬКІ КРАЇНИ (КРІМ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ) — ПОСАДОВА СИСТЕМА
1. Вимоги, що пред'являються до кандидатів	Стандартні; в ЄС — громадянство будь-якої країни ЄС	Стандартні
2. Проведення конкурсу		
— організатор	Спеціальний державний орган; централізована система	Організація-працедавець; децентралізована система
— характер посади, на яку проводиться конкурс	Тип посади, без зазначення місця роботи	Конкретна посада і робоче місце в даній організації
— зміст конкурсних іспитів	Усні і письмові екзамени із загальної культури, навичок логічного мислення, спеціальності і/чи із правових, політичних, економічних дисциплін	Психологічні і управлінські тести, співбесіди
3. Позаконкурсне проходження на державну службу (виняток)	— радники і помічники виборних посадових осіб (чисельність і оклад визначається законом); — нижчі посади (виконавчих органів) — з випробувальним терміном 3–4 роки; — деякі посади (визначені законом) можуть займатися особами, які не мають статусу службовців.	— радники і помічники виборних посадових осіб (чисельність і оклад визначається законом); — вищі чиновники — на розсуд політичних посадових осіб (список посад визначається законом); — деякі посади (визначені законом) можуть займатися особами, які не мають статусу службовців.
4. Призначення на посаду	Чиновники призначаються пожиттєво	Строкові контракти, рідко — безстрокові (при наявності певного стажу)



2. Просування по службі	<ul style="list-style-type: none"><li>— чин (звання) і посада чітко розрізняються;</li><li>— автоматична кар'єра: просування на підставі вислуги (позначається на оплаті, іноді на чині, але не на посаді);</li><li>— «швидка кар'єра»: участь у внутрішніх конкурсах; усередині організації — за рішенням керівництва, поки дозволяє чин;</li><li>— система «закритого набору»: у конкурсі на керівні посади беруть участь тільки службовці із стажем.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>— чин і посада не розрізняються;</li><li>— автоматичної кар'єри немає; можуть бути надбавки за стаж, але вони не пов'язані із службовим зростанням;</li><li>— «швидка кар'єра»: участь в конкурсі на вищу посаду; усередині організації — за рішенням керівництва;</li><li>— система «відкритого набору»: у конкурсі на керівні посади бере участь будь-який громадянин, що відповідає вимогам.</li></ul>
Відставка з державної служби	<ul style="list-style-type: none"><li>— за власним бажанням;</li><li>— вихід на пенсію (обов'язковий);</li><li>— посадові злочини;</li><li>— при скороченні — безстроковий резерв і надання нової роботи при першій же вакансії.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>— за власним бажанням;</li><li>— вихід на пенсію (обов'язковий);</li><li>— посадові злочини;</li><li>— при скороченні, чи закінченні терміну контракту, службовець може бути звільнений.</li></ul>

В Україні розповсюдженою є практика здійснення оцінювання при відборі претендентів на посади державних службовців у формі іспиту з питань соціально-політичного та нормативно-правового характеру. Європейська ж практика будується на застосуванні комплексних методик оцінки персоналу. Процес найму є комбінацією перевірки, докладного вивчення резюме і інтерв'ю.

**Оцінювання діяльності державних службовців.** У жодній країні ЄС не існує універсальної системи оцінювання. В цілому розрізняють підходи залежно від професійних якостей працівника (*attribute-oriented approach*), (інтелект, креативність, досвід та кваліфікація) і підходи залежно від якості роботи (*job-oriented approach*). В останньому випадку оцінюється, головним чином, ставлення працівника до роботи. Підхід, орієн-

тований на результат, передбачає оцінювання результатів роботи (наприклад, у формі цільових угод). Зокрема, цілі, критерії та сам процес оцінювання абсолютно різні. У країнах ЄС спостерігаються загальні тенденції щодо зменшення ролі попередньої оцінки та оцінювання особистих якостей. Таким чином, виникає необхідність створення такої процедури оцінювання, котра служила б основою для прийняття рішень стосовно оплати та підвищення по роботі та водночас виконувала б функції комунікації та діалогу.

Оцінювання також може виконуватись як засіб самооцінки з метою навчання і самовдосконалення. **Комплекс методів оцінки в системі державної служби** надає можливість формування всебічної об'єктивної характеристики **державних службовців** на всіх стадіях їхньої адміністративно-управлінської діяльності, починаючи від найму на посаду до звільнення.

З огляду на зарубіжний досвід, перелік загальних способів проведення оцінювання включає:

- залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- звернення до зовнішньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- проведення оцінювання дослідником з академічного середовища як підтвердження правильності теорії на практиці.

Оцінка персоналу відіграє важливу роль у системі професіоналізації державної служби. Коли говорять про оцінку державних службовців, то найчастіше мають на увазі питання: відбору при наймі на роботу; відбору при внутрішньому просуванні; атестації; щорічного звітування керівнику.

Узагальнений аналіз комплексу методів оцінки персоналу надає О. Хохлов. У Таблиці «Методи оцінки персоналу» наведено найбільш ефективні інструменти оцінки персоналу, які використовуються відповідно до того, яку мету має оцінювання та які аспекти особистісних чи професійних якостей повинні бути діагностовані та проаналізовані.



Таблиця: Методи оцінки персоналу

НАЗВА МЕТОДУ	КОРОТКИЙ ОПИС МЕТОДУ	РЕЗУЛЬТАТ
1. Історико-знавчий (біографічний)	Аналіз кадрових даних, лист з обліку кадрів, особиста заява, автобіографія, документи про освіту	Логічні висновки про сім'ю, освіту, кар'єру, риси характеру
2. Інтерв'ю (співбесіда)	Бесіда з працівником в режимі «запитання — відповідь» із заздалегідь складеної та довільної схеми для отримання додаткових даних про кандидата (службовця)	Опитувальник з відповідями
3. Анкетування (самооцінка)	Опитування за допомогою спеціальної анкети для самооцінки якостей кандидата (службовця) та їх подальший аналіз	Анкета «Вакансія»
4. Соціологічне опитування	Анкетне опитування службовців різних категорій, які добре знають службовця, якого оцінюють: керівники, колеги, підлеглі. Побудова діаграми якостей службовця	Анкета соціологічної оцінки, діаграма якостей
5. Спостереження	Спостереження за службовцем, якого оцінюють в неформальній обстановці (на відпочинку, в побуті) та в робочому середовищі методами моментальних спостережень та фотографій робочого дня	Звіт про спостереження
6. Тестування	Визначення професійних знань та вмінь, навичок, здібностей, мотивів, психології особистості за допомогою тестів з подальшим їх розшифруванням за допомогою «ключів»	Психологічний портрет
7. Експертні оцінки	Формування групи експертів, визначення сукупності якостей та отримання експертних оцінок ідеального чи реального службовця	Модель робочого місця
8. Критичний інцидент	Створення критичної ситуації і спостереження за поведінкою людини в процесі її вирішення (конфлікт, прийняття складного рішення, поведінки в кризовій ситуації тощо)	Звіт про поведінку людини

9. Ділова гра	Проведення організаційно-діяльницької гри, аналіз знань та вмінь, ранжування гравців згідно їх ролей («генератор ідей», «організатор», «критик», «експерт», «діловод», «спостерігач» тощо і оцінка спроможності роботи в малій групі	Звіт про гру, оцінка гравців та їх ролей
10. Аналіз конкретної ситуації	Передача службовцю конкретної управлінської ситуації із завданням проведення аналізу і підготовки пропозицій щодо її вирішення у формі доповіді	Доповідь з альтернативами вирішення ситуації
11. Ранжування	Порівняння службовців, яких оцінюють між собою іншими методами і розташування згідно вибраного критерію у порядку зменшення чи збільшення рангів (місць у групі)	Список ранжування службовців (кандидатів)
12. Програмний контроль	Оцінка професійних знань та вмінь, рівня інтелекту, досвіду та працездатності за допомогою контрольних запитань	Карта програмного контролю, оцінка знань та вмінь
13. Екзамен (залік, захист плану)	Контроль професійних знань та вмінь, який передбачає попередню підготовку службовця з певної дисципліни (кола проблем) і виступ перед екзаменаційною комісією	Екзаменаційний аркуш з оцінками, бізнес-план
13. Самозвіт (виступ)	Письмовий звіт або усний виступ керівника чи спеціаліста перед трудовим колективом з аналізом виконання плану роботи та особистих зобов'язань	Письмовий звіт
14. Комплексна оцінка праці	Визначення сукупності показників оцінки якості, складності та результативності праці і порівняння їх з попереднім періодом чи нормативом	Таблиця оцінки праці
15. Атестація персоналу	Комплексний метод оцінки персоналу, який використовує інші методи (інтерв'ю, анкетування, спостереження, тестування, експертні оцінки тощо) для визначення атестаційною комісією відповідності кандидата вакантній посаді чи посаді, що обіймається, та подальший аналіз з метою визначення потенціалу службовця	Анкета «Атестація», протокол атестаційної комісії, наказ керівника (голови адміністрації, начальника управління, відділу тощо)

Світова практика демонструє достатньо універсальні підходи в сфері атестації персоналу. Її ключові стандарти такі:

1. Компетентності. Атестація персоналу проводиться з опорою на аналіз компетентностей працівника. Компетентності — це не тільки навички і знання співробітника, але й мотивація на їх конкретне використання. При оцінці співробітника використовуються три групи компетентностей. Перша — цінності, наявність яких обов'язкова для всіх співробітників. Друга — специфічні навички і знання, відповідно до посади. Третя — фактичні результати, які співробітнику вдалося досягти за звітний період (виконані завдання, виробничі показники тощо).

2. Факти виробничої поведінки — одиниця аналізу виробничої поведінки співробітника, а також інструмент обґрунтування атестаційної оцінки. Йдеться про фрагмент виробничої поведінки співробітника, за яким безпосередньо спостерігали, і який можна інтерпретувати в термінах однієї з компетентностей.

3. Поведінкові шкали — шкали з поведінковими індикаторами, які розроблені для кожної компетентності й дозволяють об'єктивізувати та прискорити оцінку і самооцінку поведінки.

4. 5-бальна шкала оцінки співробітника в цілому і за окремими компетентностями. А (+2) — відмінна поведінка, В (+1) — вище очікуваного, С (0) — відповідає очікуванням, D (–1) — нижче очікуваного, Е (–2) — незадовільна.

5. Безпосередній керівник проводить бесіду за підсумками атестації із працівником та обґрунтовує основну оцінку. Тим самим безпосередньому керівнику довіряють провести оцінку діяльності свого підлеглого.

Атестація спрямована перш за все на поліпшення діяльності співробітника.

У зарубіжній практиці використовуються спеціальні методи з метою зменшення рівня суб'єктивізму оцінювання.

Обов'язкова самооцінка службовця є додатковою до оцінки керівника та інших експертів. Самооцінка службовця дозволяє йому ще раз проаналізувати свою діяльність за звітний період, підібрати факти, продумати кроки із саморозвитку. Часто в процесі самооцінки службовець ще раз уважно вивчає вимоги установи до своєї поведінки, проводить самоаналіз, а іноді самостійно вносить корективи до власної діяльності.

Як правило, протягом проведення оцінювального інтерв'ю обговорюються результати роботи співробітника на його посаді, а також укладається певна угода щодо його подальшого професійного зростання і розвитку. Процес інтерв'ю сам по собі є дуже цінним, оскільки потенційно створює можливість обміну інформацією між безпосереднім керівником і його підлеглим. Спосіб проведення інтерв'ю має величезне значення в рамках системи управління ефективністю. Оцінку роботи персоналу можуть дати: безпосередні начальники, керівники вищого рангу, співробітники відділу по роботі з персоналом, колеги, які обіймають рівноцінну посаду. Все це регулюється положенням про проведення атестації або щорічної оцінки. Найчастіше оцінювальне інтерв'ю проводить безпосередній керівник.

Процедури оцінки професійної придатності застосовуються у тому випадку, коли ефективність роботи того або іншого працівника постійно знаходиться нижче необхідного рівня.

Керівнику необхідно зібрати відомості про ефективність роботи співробітника. З метою достатнього підкріплення фактів збір інформації здійснюється з різних джерел. Для обговорення проблеми із працівником організовується окрема, заздалегідь підготовлена, бесіда з метою охоплення всіх аспектів ситуації, що склалася.

Проведення бесіди з необхідністю обговорити ефективність роботи працівника в порівнянні з посадовими обов'язками і покладеною на нього відповідальністю.

Досвід таких країн, як Великобританія, Франція, Німеччина свідчить, що в них у нормативних актах закріплений список об'єктивних критеріїв, таких як наполегливість, пунктуальність, комунікабельність, почуття відповідальності, здатність вироблення інноваційних рішень, вирішення виникаючих проблем, досягнення цілей підрозділу і т. ін., що можуть оцінюватися за допомогою простих і прозорих стандартів. Уведення процедури обговорення оцінки надає особі, яка займається оцінкою, можливість прямого контакту з державним службовцем.

Кожний з керівників атестує тільки тих, хто знаходиться в його безпосередньому підпорядкуванні. Наприклад, міністр — підлеглих йому держсекретарів, ті у свою чергу — своїх заступників, заступники — керівників головних відділів і т. ін. При цьому міністр затверджує атестаційні висновки держ-

секретарів про роботу їхніх заступників і контролює звіти заступників про діяльність керівників головних відділів. Кожен службовець проходить індивідуальну співбесіду зі своїм безпосереднім начальником. Ціль діалогу — оцінити результати праці підлеглого за минулий рік, спільно виявити можливості їхнього удосконалювання, обговорити необхідність підвищення кваліфікації і можливе службове просування.

Таким чином, кар'єрне зростання державних службовців починається з відстеження й атестаційного «фільтрування». Керівництво завжди повинно мати уявлення про якості підлеглих, їхню готовність або потенційні здібності зайняти більш високу посаду.

Прикладом зарубіжної практики оцінювання діяльності державних службовців є оцінювання в інституціях ЄС. Первинною процедурою оцінки є звіт про роботу члена персоналу, який готується кожні 2 роки, по-перше, безпосереднім начальником службовця (як правило, начальником відділу), по-друге, підписується також і старшим менеджером. Звіт має таку структуру:

I. Діяльність (знання, необхідні для обіймання посади; навички). Оцінюються розуміння, судження, усна та письмова форми комунікації, організаційні здібності.

II. Ефективність (якість, швидкість, послідовність, різносторонність).

III. Поведінка під час виконання службових обов'язків (почуття відповідальності, ініціатива, вміння працювати як член команди, вміння лагодити з людьми).

Кожна із зазначених характеристик оцінюється за 5-ти бальною шкалою («відмінно», «дуже добре», «добре», «достатньо», «незадовільно»), є місце для коментарів згідно кожного пункту (у разі необхідності). Крім цього, є також сторінка, яка називається «Загальна оцінка», що пропонує тим, хто пише звіт, згадати про найбільш значущі характеристики службовця, який атестується; сфери діяльності, які потребують вдосконалення (із пропозиціями того, як цього можна досягти); здатність службовця адаптуватися до різноманітних обов'язків; інколи аналізується прогрес (чи відсутність такого). Сам службовець може ознайомитися зі звітом і надати свої коментарі.

Останнім часом в зарубіжній практиці оцінювання державних службовців використовується допомога центрів з оцінювання (*Assessmentcenters*), які практикують комплексні діагностичні методи — систематично реєструють досягнення або недоліки поведінки персоналу. Серед найбільш валідних інструментів центрів з оцінювання рекомендуються такі, як-от «поштова скринька», групові дискусії, рольові ігри, презентації, кейси, стажування, комп'ютерні сценарії. Центри з оцінювання дозволяють за короткий термін отримати достовірну та прогностичну інформацію про особистісно-ділові якості окремих співробітників, а також про відповідність кадрового складу організаційним цілям, структурі та культурі організації (установи). Технології центру з оцінювання повністю адаптовані до розв'язання широкого кола завдань із управління персоналом. Центр з оцінювання дозволяє керівникам отримати найбільш повну та достовірну інформацію про професійно-важливі якості (компетентності) співробітників; оцінити відповідність рівня розвитку цих якостей (компетентностей) вимогам конкретних посад в організації; отримати інформацію про кадровий потенціал організації; сформулювати пріоритетні напрямки навчання та розвитку персоналу; приймати рішення з основних питань щодо кадрового складу організації (установи). Центри допомагають у відборі (при прийомі) нових співробітників або заміщенні вакантних посад усередині організації, при проведенні атестації персоналу; у формуванні управлінського кадрового резерву організації із найбільш перспективних співробітників; ротації кадрів всередині організації.

Співробітники центрів з оцінювання допомагають отримати достовірну інформацію про професійні здібності, а також сильні та слабкі сторони особистості державного службовця; скласти індивідуальну програму професійного розвитку та отримати консультацію спеціаліста по роботі з персоналом.

Принципами технології центрів з оцінювання є те, що спостереження та оцінка проводяться в спеціальних ситуаціях, які моделюють ключові аспекти діяльності; оцінка проводиться на основі спеціально узгодженої із замовником системи критеріїв; процедура оцінки передбачає проходження через різноманітні взаємодоповнюючі техніки та вправи. Для оцінки, крім зовнішніх консультантів, залучаються спеціально підготовле-

ні експерти — співробітники організації замовника; оцінюється поведінка, яка безпосередньо спостерігається, а не гіпотези щодо причин її виникнення та реалізації. Результати оцінки є: об'єктивними, тому що не залежать від приватної думки або окремих суджень; надійними, так як не залежать від впливу ситуативних факторів (настрій, погода, колишні успіхи та невдачі, які можуть бути і випадковими); прогностичними, так як показують, до яких видів діяльності людина потенційно здатна; комплексними, так як оцінюється не тільки кожен із членів організації, але й зв'язки та відношення всередині організації; доступними для розуміння не тільки спеціалістами, але й представниками замовника та людиною, яку оцінюють.

В Україні негативи оцінки державних службовців проявляються в тому, що цей процес все ще є непрозорим, із великим рівнем суб'єктивності процедури. До основних проблем можна віднести: відсутність стандартизованих науково-обґрунтованих методик оцінки; відсутність у складі конкурсних та атестаційних комісій фахівців із питань оцінки персоналу; недостатня кількість фахівців із оцінки державних службовців в Україні; необ'єктивність членів конкурсних та атестаційних комісій.

**Кадрова політика в державах центрально-східного регіону Європи.** До 1990-х років брак досліджень проблем кадрової політики країн ЦСЄ можна легко пояснити різними політичними та соціально-економічними системами цього регіону. Натомість, за останні 20 років після початку перехідного періоду вчені, політики, менеджери і практики з управління кадрами все більше уваги надають дослідженням (переважно емпіричного характеру) Західної та Східної Європи. З західноєвропейської точки зору, як зазначає С. Брюстер, визнається, що посткомуністичні держави Центральної та Східної Європи є регіоном зі значними можливостями так званого «випробувального характеру», потребують пильного вивчення, але залишаються найгірше дослідженими в Європі. Основною причиною посилення уваги до країн колишнього соціалістичного табору щодо питань управління людськими ресурсами був вакуум знань і відсутність досвіду належної практики управління людьми на організаційному рівні. Пізніше модифіковані варіації концепцій управління персоналом стали в Центральній і Східній Європі домінуючими протягом перехідного періоду

від соціалістичної планової до нової ринково-орієнтованої економіки. На сьогодні країни ЦСЄ характеризуються як специфічний регіон «нового капіталізму».

Відмінності центрально-східноєвропейської політики управління персоналом від західноєвропейської полягають у такому:

- існування традиції колективізму та соціальної легітимності профспілок;

- новий капіталістичний регіон демонструє відмінні від старої західно-європейської практики риси управління, що робить Європу більш диверсифікованою;

- країни ЦСЄ з одного боку зазнають тиску ринку (вимог конкурентоспроможності та ефективності), глобалізації та поширення належної практики, з іншого боку — намагаються оновити цінності старого режиму (наприклад — рівність).

На інституційному рівні на основі регіональних подібностей / відмінностей розрізняють європейські регіональні моделі управління персоналом, які характеризуються тяжінням до:

- північно-американської моделі управління персоналом з огляду на політику дерегулювання ринку і державного дерегулювання;

- суто європейської моделі управління персоналом через зростаючу економічну, політичну і навіть правову інтеграцію країн Європейського Союзу;

- суто національної моделі управління персоналом з огляду на відповідні національні правила функціонування підприємств та організацій (закладів, установ, фірм тощо).

**Політика управління персоналом: соціалістичне минуле і сучасність.** У країнах Центральної та Східної Європи відбулися парадигмальні зміни в управлінні людськими ресурсами. Так, на основі порівняльного дослідження було встановлено, що, незважаючи на схожі практики управління кадрами, колишні соціалістичні країни зазнали значних змін, які, однак, відрізняються з точки зору їх напрямків та масштабу. Зокрема, країни колишнього соцтабору Центрально-Східної Європи не є однорідною групою країн. Зусилля сформувавши радянську модель усіх сфер життя (особливо економіки) у цих країнах на практиці видозмінювалися у кожній із них з огляду на специфічні історичні та економічні шляхи розвитку.

Попередня кадрова політика в більшості країн Центрально-Східної Європи (до змін, що відбулися в кінці 1980-х років) жорстко контролювалася державою. Усі питання, пов'язані з кадрами, перебували під суворим контролем партії і глав держав, а за ключовими посадами підприємств і організацій велося пильне спостереження партією і державною бюрократією. Кадрова політика визначалася державою та здійснювалася на основі відповідного законодавства. На підприємствах та в організаціях персонал на ключові посади приймався не тільки на основі професіоналізму, але й політичної відданості. Керівники й працівники отримували винагороди за свій конформізм, а не діяльність. Зусилля керівництва були зосереджені більше на задоволенні начальства, а не рентабельності або якості обслуговування клієнта. Управління персоналом не розглядалося в якості пріоритету, а рішення щодо просування не ґрунтувалися на оцінці діяльності. У цих країнах характеристики сучасної кадрової політики все ще нагадують попередні системи, хоча, на думку багатьох дослідників, її загальні тенденції можна охарактеризувати як «поступову вестернізацію». Загалом, відбувалися процеси переходу від управління кадрами до управління людськими ресурсами. Пропозиція ЄС щодо приєднання сприяла інтенсивному розвитку економік та приватного бізнесу країн ЦСЄ, вільному пересуванню робочої сили та зміні її структури. Зазначені процеси сприяли формуванню нового змісту управління працівниками на підприємствах і організаціях, де відбувалося: масштабне інвестування у підготовку працівників у відповідності з потребами бізнесу, ретельний відбір та мотивація фахівців. Проте, у процесі формування нових держав спостерігалася трудова міграція, яка до того часу вже мала традиційний характер і призвела до істотного відтоку населення, в основному молодих людей і висококваліфікованих фахівців, які покидають батьківщину в пошуках кращих можливостей зайнятості і більш високого рівня життя в країнах Західної Європи. Слабке зростання нових робочих місць, високий рівень безробіття, особливо серед молоді, а також значні регіональні відмінності вважаються основними стимулюючими факторами міждержавної і внутрішньої міграції в країнах. Крім того, перехід від соціалізму до капіталізму став унікальною подією в історії ЦСЄ. Складні процеси політичного та економічного транзиту супро-

воджувалися соціальними хвилюваннями, війнами (колишня Югославія) і різким падінням продуктивності економіки регіону. На зворотному шляху до капіталізму в 1990-х роках працівники були позбавлені свого безпосереднього впливу на кадрові питання, було повністю скасовано принцип повної зайнятості. Разом з тим, соціально-економічний розвиток країн колишнього соцтабору відрізнявся. Існували відмінності між кадровою політикою та практикою її реалізації.

### ***Кадрова політика у системі державної служби.***

Країни ЦСЄ характеризуються наслідками комуністичного ладу, коли приватний сектор був слабкий або його не існувало взагалі, виплати заробітної плати здійснювалися з державних фондів, і всі працівники потрапляли під дію єдиного трудового законодавства. На початковому етапі перехідного процесу багато реформ потрібно було проводити в короткі терміни. Тому був застосований емпіричний підхід для створення професійної державної служби, заснованої на окремому законодавстві. Країни визнавали необхідність прийняття законів, які гарантували б нейтралітет, стабільність і ефективність професійної державної служби. Однак повсякденна практика іноді вступала і вступає в протиріччя з духом даних законів. Простежуються залишки колишніх бюрократичних практик, іноді окремі державні організації або навіть їх департаменти управляють своїм персоналом відповідно до локальних умов та владних відносин.

Протягом перехідного періоду повноваження окремих адміністрацій країн ЦСЄ зазнали значних змін. З'явилися нові завдання, такі як підготовка до європейської інтеграції, тоді як інші завдання стали менш важливі. Хоча в деяких секторах відбулася реорганізація, яка іноді супроводжувалася звільненнями, необхідність задоволення поточних потреб в багатьох випадках перешкодила перегляду розподілу кадрових ресурсів та привести їх у відповідність із завданнями, які треба було виконати. Такі зміни призвели до перегляду обліку кількості чиновників, які працюють у кожному департаменті, а також їх особистих даних (вік, рівень освіти, досвід і т.ін.). Мета полягала:

по-перше, не тільки в тому, щоб актуалізувати хронічну нестачу ресурсів, на яку органи публічної влади посилаються в першу чергу, але також і якісну оцінку використання наяв-



них ресурсів щодо завдань, які повинен виконувати кожен департамент;

по-друге, у підвищенні прозорості процесу прийняття рішень за рахунок зменшення числа довільних або стандартних скорочень працівників без урахування реальних потреб і за рахунок необхідних кадрових перестановок.

Щодо набору кадрів: особлива увага приділяється елементам, які впливають на нейтралітет і привабливість органів публічної влади — в першу чергу, надання інформації про процедури набору та опис посадових обов'язків, по-друге, вибір методів відбору кандидатів. Надання інформації громадськості — один з ключових чинників у зміцненні принципу панування права і забезпеченні нейтралітету органів публічної влади. Прозорість щодо методів і критеріїв набору також робить свій вклад у підвищення професіоналізму державної служби. Така інформація стосується, перш за все, правил щодо: умов, яким повинні відповідати кандидати (вік, освіта тощо), конкретних методів та критеріїв відбору кандидатів, процедур призначення і змісту вакантної посади, рівня заробітної плати, кар'єрних перспектив.

Щодо кар'єри: професіоналізм і ефективність публічної служби залежать не тільки від якості набору, але також і від організації кар'єрного зростання. Перспективи кар'єрного росту фактично є визначальним фактором в тому, щоб утримати найкращих чиновників на державній службі і визнати їх професійні здібності за допомогою просування по службі, що є головним стимулом для підвищення якості їх роботи і кваліфікації. Більшість країн ЦСЄ зробили однозначний вибір на користь системи, заснованої на кар'єрі (*career-based system*), яка, втім, не виключає можливість зняття з посади у разі реорганізації та, за певних обставин, професійної некомпетентності. В інших — наприклад, Естонії — була обрана система, заснована на виконуваній роботі (*job-based system*), яка означає прив'язку призначення до конкретної посади. У системах державної служби ЦСЄ кар'єрне зростання базується на двох чинниках, які потрібно розглядати одночасно: принципі старшинства з одного боку і оцінці професійних навичок з іншого. Хоча перший з цих елементів не створює ніяких особливих проблем, так як просування по службі відбувається автоматично, другий — більш чутли-

вий момент. Тим не менш, саме від останнього елемента залежить мотивація і професіоналізм державних службовців. Однак, як і в багатьох країнах Західної Європи, створення об'єктивних критеріїв атестації стикається з різного роду проблемами, незважаючи на те, що в законах є положення, які в деяких випадках передбачають точно встановлені процедури. Горизонтальна мобільність, тобто переведення на нову посаду в інший департамент того ж міністерства і, особливо, між міністерствами або між міністерствами і підвідомчими агентствами — це ще один із чинників кар'єрного зростання. Він доповнює «вертикальну мобільність», що є результатом просування службовими сходинками. У Західній Європі практика переходу на нову посаду сильно варіюється від країни до країни і залежить від рівня координації політики управління персоналом. Практика горизонтального пересування в країнах ЦСЄ або мало використовується або не використовується взагалі, що може пояснюватися, зокрема, високим рівнем автономії, яку отримали міністерства в питаннях кадрового менеджменту. Наступні положення заслуговують особливої уваги: загальна структура, застосовна до різних органів публічної влади та ієрархія функцій, звань і кар'єри, сприяє підвищенню прозорості та узгодженості державної служби. Це дозволяє уникнути зайвих диспропорцій між секторами і створює позитивне враження про горизонтальну мобільність. Кар'єра, заснована на принципі винагороди заслуг, є центральним елементом професіоналізації державної служби і мотивації чиновників (зокрема — досвід Угорщини).

Щодо оплати праці: системи оплати праці прагнуть до компромісу між двома імперативами — збереження бюджетної рівноваги в цілому і мотивацією службовців. У країнах розмір окладів сильно різниться залежно від виду роботи і від конкретного адміністративного органу. У загальній структурі, встановленої законодавством, у керівників є простір для маневру. Одна з головних проблем, яка стоїть перед країнами ЦСЄ, — це швидке розширення приватного сектора, який пропонує більш високі заробітні плати. Розмір окладів в органі публічної влади не завжди достатньо привабливий для молодих і висококваліфікованих посадових осіб, які обіймають високі посади, особливо в Польщі та Угорщині. Кращим стимулом залишаються премії, які можуть надаватися службовцям в якості

визнання їх високої кваліфікації чи нагороди за успіхи в роботі. Зазвичай видається два типи премій. Премії, встановлені за об'єктивними критеріями (допомога багатодітним сім'ям, «підйомні», доплата за знання іноземної мови, доплата за ризик здоров'ю чи життю і т.ін.), надаються автоматично. Як і в інших країнах, премії, що видаються за виконання особливих функцій або за результати роботи, можуть служити іншим цілям і надаватися «без обмежень», як засіб збільшення заробітної плати всіх або частини службовців, залежно від можливостей фінансування. При цьому маємо великі розбіжності у величині заробітної плати, яка залежить від міністерства, від служби в центральних або місцевих органах влади і навіть від місця розташування організації. Політика в сфері оплати праці державних службовців враховує також ситуацію на ринку праці і престиж певних професій.

Щодо навчання: кадрова політика у сфері навчання проводиться з огляду на поточні (сьогоденні) вимоги і довгострокові потреби. Досвід західноєвропейських країн демонструє корисність діагностичного підходу, заснованого на оцінці вимог та ідентифікації цілей у межах пріоритетних напрямків, встановлених на національному рівні за допомогою цільових програм. Підвищення кваліфікації та вдосконалення програм з підвищення кваліфікації — це проблема, якою на сьогодні переймається більшість європейських країн. Можливість урахування підвищення кваліфікації при ухваленні рішення про просування по службі є сильним аргументом на користь принципу оцінки програм з точки зору їх змісту і реального впливу на кваліфікацію та навички чиновника.

Щодо професійної етики: раніше права та обов'язки у державному секторі визначалися трудовим кодексом. Його положення були, як правило, досить нечіткими, порушення не завжди відстежувалися, а права не завжди захищалися. На сьогодні права й обов'язки визначаються законом про державну службу. Однак щодо низки важливих питань, таких як конфлікт інтересів чи обов'язок інформувати громадськість, положення законів часто залишаються досить розпливчастими. У цілому, головними обов'язками державних службовців є: повага до Конституції і законів; підпорядкування вищим чиновникам (з низкою вузько визначених обмежень); неуперед-

женість, чесність; об'єктивність; інформування громадськості; «відданість» (Албанія); збереження іміджу державної служби і зберігання державних секретів (Угорщина); відвідування навчальних курсів і складання іспитів (Угорщина).

Таким чином, в усіх країнах ЦСЄ відбувається широкий процес дебіюрократизації та організаційної реформи систем державної служби. Це тягне за собою:

- децентралізацію компетенцій людських ресурсів;
- підвищення відповідальності органів публічної влади;
- реформування організаційної структури (кар'єри) і зростання гнучкості системи державної служби, а саме — процедур найму, просування по службі, забезпечення зайнятості, оплати праці.

Існуючі процедури й умови найму державних службовців (брак кандидатів, неоднорідність критеріїв добору і т.ін.) є однією з основних проблем для країн колишнього соціалістичного табору. З моменту початку перехідного періоду був зроблений значний крок уперед:

- скасовано централізований партійний контроль;
- упроваджені нові методи підбору персоналу;
- підвищується роль загальної кваліфікації службовців.

Застосовуються «сучасніші» методи, такі, як інтерв'ю і тести, спрямовані на визначення здібностей до управлінської роботи. Як і в багатьох країнах Заходу, застосовується конкурсний відбір, відбір на основі подачі заяв.

У Центральній і Східній Європі, підготовка державних службовців тим чи іншим чином свідчить про важливість підтримки різних політичних і професійних міжнародних організацій, які надають допомогу їхнім урядам. Серед них були Рада Європи, ЄС, OECD, UNDPADM, UNDP, NISPAcee, і т.ін. Були також випадки істотного впливу іноземних партнерів (здебільшого із США і Франції) в розвитку програм державного управління (наприклад в Болгарії, Естонії, Латвії, Польщі, Словенії). Коротко- і довготривалі програми, стажування, участь в міжнародних конференціях, семінари, форуми і т. ін. були організовані цими організаціями. Навіть сьогодні є тенденція в цій сфері до зростання і зміцнення ролі міжнародних організацій.

Інший формат реалізації підготовки — одно-або двохтижневі курси, організовані міжнародними організаціями, які

концентруються на одній конкретній темі. Організуються також одно- або дводенні тренінги для службовців, метою яких в основному є оновлення знань у різних сферах управління. Зростає роль навчальних турів для державно-управлінської еліти. Ознайомчі поїздки є тим форматом навчання з державного управління, який активно розвивався останнім часом. Такі тури організуються для службовців після 1990 року, з тим щоб надати їм можливість ознайомитися з міжнародним досвідом управлінської діяльності у тій сфері, яка представляє для них інтерес. Ця можливість відкрита, в першу чергу, для посадовців найвищого рівня, таких, як державні секретарі, заступники секретарів, генеральні директори і мери.

Досвід країн ЦСЄ свідчить, що відсутність потрібної кількості належно підготовлених кадрів була відчутною під час підготовки та вступу цих країн до Європейського Союзу та адаптації в ньому. Особливо кадрова проблема виникала у зв'язку з необхідністю використання фондів ЄС, проведення комунікативних заходів, адаптації законодавства тощо. У країнах ЦСЄ серед інших переваг європейської інтеграції спостерігалось зростання мобільності викладачів, дослідників та студентів, впровадження європейських стандартів вищої освіти та міжінституційне співробітництво, інтегрування програм підготовки фахівців тощо. Характерним було посилення роботи після вступу цих держав до ЄС, що пояснюється зростанням фінансового забезпечення та полегшенням організаційних процедур. Можна також відзначити активну взаємодію державних інституцій цих країн з публічними та навчальними інституціями ЄС та країн-членів, а також внутрідержавне співробітництво з неурядовими організаціями, які активно працювали у сфері євроінтеграції. Водночас проводилася робота по впровадженню у навчальний процес нових спеціалізацій, пов'язаних з євроінтеграційними процесами.

Після того, як перед системою професійного навчання були поставлені зазначені глобальні завдання, з'ясувалося, що, незважаючи на значне удосконалення, вона недостатньо розвинута. Через це виникла низка інших проблем, таких, як зв'язок між підвищенням кваліфікації і просуванням по службі, можливості органів управління одержувати вигоду від інвестицій у підготовку працівників.

Проте, у деяких країнах у цій сфері існують свої традиції, іноді успадковані від радянського періоду або ще більш ранніх часів, і роль підвищення кваліфікації оцінюється високо.

**Сучасна кадрова політика країн ЦСЄ.** Країни ЦСЄ відчують на собі наслідки комуністичного ладу, коли приватний сектор був слабкий або його не існувало взагалі, виплати заробітної плати здійснювалися з державного бюджету і всі працівники потрапляли під дію єдиного трудового законодавства. Для забезпечення гнучкості ринку праці, надання соціальних гарантій на робочому місці та беручи до уваги сегментацію ринків праці, у листопаді 2006 року Європейська комісія запропонувала обговорення Зеленої книги «Модернізація трудового законодавства відповідно до вимог 21 століття». Зміни у трудовому законодавстві пов'язані з:

- визначенням та змінами статусу зайнятого населення, диверсифікацією форм «нетипової» зайнятості, організацією роботи тимчасових агентств працевлаштування;

- організацією робочого часу працівників, забезпеченням мобільності працівників, вирішенням питань нелегальної зайнятості.

У сфері людських ресурсів організації мають різний рівень розвитку, в деяких випадках він високий, але більшість з них рідко використовують належні принципи, процедури та інструменти кадрової політики. Низький рівень управління кадрами, відсутність системних рішень у кадровій політиці призводять до низького рівня стандартизації і слугують підґрунтям для неефективної діяльності. Якісна підготовка професійних кадрів сприяє подоланню цих проблем.

У країнах ЦСЄ адаптація освіти та підготовки кадрів до потреб нової ринкової економіки здійснювалася з одного боку, у межах зусиль щодо оновлення систем професійно-технічної освіти з використанням інститутів ринку праці (з метою пом'якшення негативних наслідків реструктуризації економіки та цільового навчання і постійного підвищення кваліфікації, а з іншого боку — для підвищення адаптації і мобільності робочої сили. Багато із країн ЦСЄ є одночасно і джерелом і отримувачем міграційних потоків. Особливого значення на сьогодні набуває поняття «організація, що навчається». Дослідження Д. Сур, яка вивчала фактори успіху для створен-

ня ефективної організації, що навчається (на прикладі Польщі, Угорщини та Чехії як зразків регіону), показало, що у працівників організацій є сильне бажання засвоїти нові навички, щоб продемонструвати свою компетентність і заробляти достатньо для досягнення західного рівня життя. Дослідження підтвердило необхідність для керівництва організацій підтримувати навчальний інтерес працівників, їхній рівень підготовки, діяльності, процеси і систему службової атестації та винагород.

Управління персоналом вимагає негайних змін, таких як: процедур найму, підготовки/освіти, просування по службі, систем мотивації тощо.

**Приклади реалізації сучасної кадрової політики в країнах ЦСЄ.** Програма модернізації управління (Operational Program on Administrative Capacity — OPAC) на період 2007 — 2013 рр. реалізується у Болгарії згідно з європейськими стандартами. Програма фінансується спільно Болгарією та Європейським соціальним фондом і спрямована на вдосконалення взаємозв'язку між органами публічної влади та громадянами, забезпечення середовища, яке б сприяло економічному зростанню та підвищенню ефективності й прозорості адміністрацій та судових органів.

Серед пріоритетів досягнення цих цілей (раціональне державне управління, підвищення якості адміністративних послуг, технічна підтримка) управління людськими ресурсами має особливе значення. Його мета полягає в модернізації людських ресурсів управління та зміцнення структур громадянського суспільства. Для досягнення цієї мети пропонується збільшення числа жінок і молодих людей серед працюючих, а також розробка партнерських угод з університетами.

Чеська Республіка є однією з небагатьох країн, де статус працівників державного сектору не відрізняється від статусу зайнятих у приватному секторі. Чеська Республіка є однією з 27 країн ОЕСР, яка реалізує політику зниження рівня зайнятості в державному секторі у результаті проведених реформ. Широкий спектр підходів було запроваджено щодо цього, в тому числі 10% скорочення заробітної плати і скорочення персоналу. Вже з 2008 року скорочення працівників та заморожування зарплат було визнано найефективнішим методом зменшення витрат на персонал.

На сьогодні не існує законодавчих положень, які визначають методи відбору співробітників державного сектору. Тим не менш, передбачено, що всі пропозиції щодо набору мають бути оголошені, а відкриті процедури подачі заявок забезпечені. Кадрова політика країни є диверсифікованою — встановлює 4% квоту для інвалідів при прийомі на роботу та встановлює штрафи для організацій, які порушують це положення. Оцінка діяльності відбувається безпосередньо керівником один раз на рік. Для керівного складу підприємств і організацій головною є кваліфікація, для інших працівників — досвід. Працівники державного сектору зобов'язані за законом постійно підвищувати свою кваліфікацію. Новоприйняті на роботу у державному секторі проходять стандартизовану підготовку протягом 3-х місяців, після цього — друга 12-місячна стадія диверсифікованої підготовки. У середньому працівник проходить 10–15-денну підготовку щороку. Держава або місцеві органи влади повинні забезпечити допомогу в навчанні.

Розділ III «Трудового кодексу» передбачає умови оплати праці для працівників приватного та державного секторів. Зокрема, заробітна плата нараховується в залежності від ступеня складності займаної посади та стажу роботи.

Основним пріоритетом сучасних реформ є розвиток програми електронного врядування, яка була запущена в 2004 році з метою швидшого доступу громадян до адміністративних послуг; скорочення витрат і підвищення прозорості адміністративних ініціатив.

Основними змінами з 2000 року у кадровій політиці можна назвати такі:

- дискреційний найм/звільнення;
- заморожування посад звільнених пенсіонерів;
- зміна пенсійного віку;
- передача повноважень на інші рівні влади;
- робота за контрактом;
- реорганізація/реструктуризація.

Більшість істотних законодавчих актів, які регулюють кадрові питання в Естонії, були розроблені і прийняті у десятирічний період (1991–2001 рр.). Одним з найістотніших і об'ємних законодавчих актів є Пакет Закону про трудовий договір, прийнятий в 1992 році. Закон доповнювався, кілька ра-



зів вносилися зміни. Прийняті також закони «Про заробітну плату» (1994 р.), «Про вирішення трудових спорів» (1995 р.), «Про гігієну і безпеку праці» (1999 р.), «Про робочий час і час відпочинку» (2001 р.), «Про відпустки» (2001 р.) та інші.

Службовці державного сектору повинні виконувати свої функції сумлінно, неупереджено і на благо служіння державним інтересам. Набір реалізується через інтерв'ю відповідно до організаційних потреб. Необхідність посилення кваліфікації працівників державного сектора, реалізація системи оплати праці на основі результатів діяльності, наближення умов праці в державному секторі до тих, що в приватному секторі закріплено у рамковому документі щодо розвитку державних послуг (прийнятий в 2004 році і оновлений в 2006 році). У 2004 році був прийнятий антикорупційний план «Чесна держава», яким запроваджувалися кодекси етики та етична підготовка для працівників державного сектора. Національний стратегічний рекомендаційний рамковий документ (The National Strategic Reference Framework — NSRF) був прийнятий 21 червня 2007 року, який визначає розвиток «адміністративного потенціалу» в якості пріоритету національного розвитку. Документ спрямований на розвиток системи планування в державному секторі, управління за результатами, угоди про партнерство з громадянським суспільством та неурядовими організаціями.

Умови набору варіюються залежно від статусу працівника в Угорщині. Вони визначені у відповідних законах. У 2007 році були внесені зміни до нормативних актів щодо: умов прийому на роботу на сьогодні є більш жорсткими для кожної категорії працівників бюджетної сфери; було узагальнено оцінювання діяльності; винагороди на сьогодні ґрунтуються на результатах діяльності. Продовжуються реформи набору (система подачі заяв, конкурсні іспити).

У 2003 році державна канцелярія в Латвії зініціювала масштабну програму розвитку людських ресурсів. Ця програма включає в себе різні ініціативи, спрямовані на вдосконалення управління персоналом, підвищення продуктивності праці. Державна канцелярія у співпраці з Міністерством фінансів розробила єдину систему оплати праці для всіх зайнятих у державному секторі (прозора, справедлива, мотивуюча система оплати праці), систему управління персоналом на осно-

ві компетентнісного підходу для управління наймом, оцінкою, навчанням та оплатою праці. На сьогодні державна політика сфокусована на формуванні та розвитку єдиної системи оплати праці. До 2006 року процедури з виплати заробітної плати працівникам бюджетної сфери регулювалися різними законами і правилами. Концепція створення єдиної системи оплати праці для всіх працівників бюджетної сфери була прийнята урядом у грудні 2005 року. Нова система була введена з січня 2006 року, а в повному обсязі — з липня 2007 року.

Основними причинами, які ускладнюють ситуацію на ринку праці Литви, є триваючий відтік трудових ресурсів в країни Західної Європи, низький рівень заробітної плати, який не відповідає цінам на товари і послуги, а також виключно слабка соціальна захищеність працівників.

Саме тому зароджувалися проекти збільшення робочого тижня до 60 годин, скорочення кількості святкових днів і навіть лібералізації законів, які регламентують міграцію робітників з сусідніх країн.

Законодавчі правила щодо набору персоналу в Польщі базуються на принципах відкритості, прозорості і конкурентності. Процедури оцінки персоналу (у порівнянні з іншими країнами ЄС займають значно менший об'єм) мають форму зустрічі з безпосереднім керівником кожні 2 роки. Оцінка фокусується на виконаній діяльності, витратах часу, результатах та якості, підвищенні компетентностей, міжособистісних навичок. Оцінка кваліфікації та діяльності є чинником для просування. На сьогодні розвивається принцип «робити більше з меншими затратами» (збільшення кількості виконуваних завдань з меншими людськими та фінансовими ресурсами).

Румунія на сьогодні реалізує масштабну програму з реформування системи оплати праці. Центром уваги є також так званий «Кадровий план» («Manpower Plan») з поліпшення управління (2007 р.).

Діяльність працівників державного сектору в Словаччині регулюється Законом №. 552/2003 про виконання державних робіт, закону №. 553/2003 про винагороду працівників, а також відповідно до Трудового кодексу. Зайняті у державному секторі працюють на основі приватно-правових договорів. Конституція



передбачає, що працівники мають право на членство в профспіллі.

Широке представництво багатонаціональних компаній у Словенії сприяло актуалізації кадрової політики, вивело функцію управління людськими ресурсами на ключові позиції у більшості підприємств та організацій країни. На сьогодні, наслідуються практика іноземних компаній з відбору та найму, підготовки, методів оцінки діяльності. Більше того, з огляду на те, що промислові компанії Словенії виступають важливими інвесторами інших країн колишньої Югославії, напряму розповсюджується досвід високорозвиненої практики управління людськими ресурсами для всього регіону. У лютому 2000 р. у Словенії було прийнято стандартизовану класифікаційну систему професій (Standardna klasifikacija poklicev SKP-V2, Uradni list RS, лт. 16/2000).

## Висновки

1. Європейське врядування, як результат тривалих євроінтеграційних явищ і процесів, формувалося поступово, по мірі виникнення запитів на спеціальні інструменти і механізми управління, потреби у яких збільшувалися з прискоренням і поглибленням об'єднавчих процесів. Починаючи з кінця 1980-х—початку 1990-х років, коли низка пов'язаних між собою проблем і викликів змусили держави шукати нові форми і підходи в управлінні, почала активно формуватися динамічна система європейського врядування, заснована на європейських цінностях, яка спирається на принципи права ЄС та використовує специфічні інструменти, механізми і процедури.

2. Європейське врядування є унікальним, характерним для Європейського Союзу способом прийняття рішень, вироблення та реалізації європейських політик, який характеризується «багаторівневими переплетеннями», що пов'язують різних учасників цього процесу. Суб'єктами європейського врядування виступають наднаціональні органи ЄС, національні уряди вже 28 держав-членів, їхні субнаціональні органи влади (провінції, землі, кантони, регіони, воеводства, округи, райони, муніципалітети, графства, міста тощо), бізнес-структури, включаючи транснаціональні корпорації, малий та середній бізнес,

сімейний бізнес або підприємництво, інститути громадянського суспільства, включаючи асоціації та платформи неурядових організацій (НУО), конфедерації профспілок та професійні асоціації, благодійні фонди та донорів-меценатів, національні або місцеві НУО та окремі громадські активісти. Всіх учасників європейського врядування пов'язують специфічні стосунки «непідпорядкування та «горизонтальності», яка також є способом розподілу повноважень між органами державної влади, їхніми підрозділами та керівниками.

3. Важливу роль в європейському врядуванні відіграють принципи європейського врядування як керівні засади, головні закономірності та базові відносини, на яких ґрунтується організація та функціонування європейського врядування і які можна об'єднати у п'ять категорій: 1) конституційні принципи; 2) принципи належного врядування; 3) принципи, які характеризують європейське врядування як унікальну, специфічну форму взаємодії між різними учасниками процесу прийняття управлінських рішень в ЄС, вироблення та реалізації європейських політик на наднаціональному, національному, субнаціональному рівнях; 4) принципи, на яких ґрунтуються окремі спільні політики чи програми ЄС; 5) європейські принципи адміністративного права.

4. Європейський адміністративний простір — це узагальнення стандартів європейського врядування, зразки для запозичення та дотримання тими державами, які прагнуть членства в ЄС чи обрали європейський вектор розвитку: їх європейська інтеграція супроводжуватиметься європеїзацією та передбачатиме входження до ЄАП, тобто визнання, запровадження та дотримання стандартів європейського врядування, як обов'язкової передумови для тісної і плідної взаємодії із ЄС.

5. Європеїзація — це процес реформування національних інститутів і систем під впливом європейської інтеграції, їх пристосування до вимог вільного руху товарів, людей, послуг та капіталу, інтенсивного співробітництва фінансового, банківського, промислового та інших секторів, включно із освітнім та науково-дослідним. Термін «європеїзація» активно вживається з 70-х—80-х років минулого сторіччя. Сьогодні європеїзація визнається окремим напрямом євроінтеграційних студій;

у Європі, США існують школи і центри досліджень європеїзації. Європеїзація зачіпає усі країни Європейського континенту, а джерелами європеїзації є не тільки ЄС, але інші європейські структури: Рада Європи, ОБСЄ, ОЄСР та інші. Європеїзацію можна охарактеризувати як зміни під впливом європейської інтеграції.

**6.** Європеїзація систем публічного управління країн ЦСЄ відбувається в умовах значного науково-експертного супроводу та технічної допомоги, включаючи фінансову підтримку, з боку Європейського Союзу. До найбільш значущих досліджень, здійснених на підтримку інституційного розвитку у країнах-кандидатах, належать більше 40 ґрунтовних досліджень із рекомендаціями з окремих питань організації систем публічного адміністрування, адресованих країнам перехідного періоду, виконаних в рамках програми СІГМА. Завдяки цій програмі було визначено шість ключових наскрізних сфер, які забезпечують ефективність державного управління: 1) державна служба; 2) координація політики та процедури узгодження та прийняття рішень; 3) зовнішній аудит; 4) фінансовий контроль (внутрішній аудит); 5) системи управління державними видатками; 6) системи управління державними закупівлями.

**7.** Узагальнення досвіду реформ у країнах ЦСЄ у ході підготовки до членства в ЄС дає змогу виявити три напрями спрямування реформаторських зусиль: створення нових та реформування існуючих інституцій; пошук та впровадження найбільш прийнятних алгоритмів функціонування інституцій (наприклад, процесів комунікації, координації, консультування, вироблення політики, звітування, розв'язання конфліктів і т.п.; професійне навчання та підвищення кваліфікації людського ресурсу (державних службовців, кадрів, персоналу), від якого в решті решт залежить ефективне функціонування установи. Належне функціонування будь-якої системи державного управління забезпечують такі три взаємозалежних і пов'язаних між собою компоненти: дієвість та ефективність установ, що її утворюють; виваженість розподілу повноважень між ними; наявність і стабільність механізмів забезпечення їхньої співпраці.

**8.** Одним із шляхів виходу з інституційної кризи постсоціалістичного перехідного періоду, рекомендованим для України,

може бути цілеспрямоване та поступове запровадження стандартів європейського врядування, які мають змінити інституції формально і неформально, та одночасно адаптувати систему державного управління України до функціонування в умовах Європейського адміністративного простору. Важливою складовою ЄАП є принципи, які поділяють та яких дотримуються усі учасники європейського врядування. Принципи є основою для функціонування усіх гілок влади, вироблення політик, стратегічного та поточного планування, ухвалення державно-управлінських рішень та їх реалізації; однакові засадничі принципи, покладені в основу системи публічного права та приватного права. Це, зокрема, повага до прав людини; принципи належного врядування: відкритість, прозорість, ефективність, результативність, підзвітність, активна участь громадян в управлінні. Їх впровадженню та дотриманню в системі державного управління мають допомогти інформаційні компанії, спеціальні заходи з підвищення поінформованості громадян і тренінги для державних службовців.

**9.** Державна кадрова політика, яка проводиться останнім часом в країнах ЄС, спрямована на прийняття заходів щодо розвитку професійного й творчого потенціалу працівників представницької та виконавчої влади. У західній системі відбору кадрів на державну службу відпрацьовані механізми добору шляхом тестувань/іспитів, співбесід та найму через «агентства/фірми» і т. ін. Процес оцінювання розглядається як компонент більш загальної системи адміністративного контролю в державному управлінні, як засіб підвищення раціональності й ефективності, оскільки це механізм моніторингу, систематизації й оцінки дій державних інституцій та їхніх результатів і наслідків. Коли говорять про оцінку державних службовців, то найчастіше мають на увазі питання: відбору при наймі на роботу; відбору при внутрішньому просуванні; атестації; щорічного звітування керівнику. Для того, щоб зняти індивідуальні коливання в оцінках і створити потрійний захист від суб'єктивізму, використовуються спеціальні методи: самооцінка співробітника; оцінювальне інтерв'ю; процедури оцінки професійної придатності; підготовка і збір фактичних даних; проведення бесіди.

**10.** Сучасні тенденції формування та розвитку кадрової політики в країнах ЦСЄ зводяться до наступного: так зва-

ний культурологічний напрям в осмисленні та переосмисленні тенденцій розвитку управління людськими ресурсами, що пов'язано зі зростанням значущості людського чинника у функціонуванні і розвитку систем врядування. Людина у своїй діяльності керується власними конкретними цінностями, по-своєму вибудовує відносини з іншими; зміни як невід'ємна складова процесів модернізації; актуалізація лідерства як основної рушійної сили необхідних на сьогодні змін. Зміни вимагають нових лідерів, і вони повинні відрізнятися не тільки професійними характеристиками і почуттям відповідальності, але і якостями управління.

11. Узагальнення досліджень з управління людськими ресурсами у країнах Центрально-Східної Європи дають підстави зробити висновок про те, що: по-перше, керівники організацій повинні підтримувати часті комунікації зі своїми працівниками, щоб показати свою підтримку і визнання. Коли керівники відчувають незадоволення і розчарування з боку працівників, вони повинні застосовувати системні і справедливі процедури в межах чітких формальних структур і правил; по-друге, керівники повинні встановити взаємну довіру з працівниками шляхом налагодження двосторонніх комунікацій; по-третє, керівники повинні практикувати прийняття рішень на основі консенсусу шляхом ефективного обміну інформацією та двосторонньої комунікації. Рішення на основі консенсусу поліпшують відповідальність робітників, сприяють виробленню спільних цілей, розумінню процесу прийняття рішень, змісту і значення цього рішення, завдань і відповідальності, напрямків та цілей рішення; по-четверте, справедливість є найважливішим джерелом здорових людських відносин в організаціях. Для забезпечення справедливості в організації, на додаток до чітких структур і правил, обміну інформацією, взаємної довіри, і двосторонньої комунікації необхідна справедлива оцінка діяльності та відповідна винагорода.

12. На основі вищезазначених чотирьох складових ефективної кадрової політики організації дослідники узагальнили фактори успіху: турбота, розуміння і визнання, часті двосторонні комунікації, прозорість та обмін інформацією, справедливість, чіткі структури та правила, справедлива атестація та винагороди.

### Завдання для самоперевірки та самоконтролю

1. Чим відрізняється врядування від управління? З чим пов'язано виникнення європейського врядування?
2. Якими є характерні риси європейського врядування?
3. Хто (що) є учасниками (суб'єктами) європейського врядування?
4. Чому в умовах європейського врядування відносини координації переважають над відносинами субординації?
5. Якою мірою дослідження системи європейського врядування є актуальним для сучасного стану розвитку України?
6. Що таке Європейський адміністративний простір? Коли і чому виникла концепція Європейського адміністративного простору?
7. Чи дійсно в ЄС потрібні стандарти для державно-управлінської діяльності? Які правила взаємодії в системі європейського врядування Вам відомі?
8. Яких правил взаємодії дотримуються урядовці, посадовці, державні службовці середньої та вищої ланки в системі державного управління України? Чи відповідають ці правила стандартам європейського врядування?
9. Що таке європеїзація? Як співвідносяться європеїзація та європейська інтеграція?
10. Що таке європеїзація державного управління? Чи призводить європеїзація систем державного управління держав-членів ЄС до їх конвергенції, уніфікації?
11. Чи відбувається європеїзація в Україні? Наведіть приклади.
12. Чи варто пояснювати повільний євроінтеграційний поступ України низьким рівнем її європеїзації?
13. У який спосіб виникають спільні європейські простори? У яких спільних європейських просторах присутня Україна?
14. Коли і чому були сформульовані Копенгагенські і Мадридський критерії?

15. Чим розширення на Схід 2004–2007 років відрізнялося від попередніх розширень?
16. Чому реформування та розвиток системи судочинства потребували особливої уваги у процесі підготовки до членства в ЄС країн колишнього соціалістичного табору?
17. Які стандарти європейського врядування було узагальнено і вироблено протягом 2000-х років під час підготовки до розширення на Схід?
18. Які основні уроки підготовки до членства в ЄС країн колишнього соціалістичного табору? Якою мірою досвід підготовки європейських країн до членства в ЄС може бути застосований в Україні?
19. Чи може застосування інструментів оцінювання інституційного розвитку (CAF — єдині рамки оцінювання для організацій державного сектору, Шкала координації Меткафа, бенчмаркінг) сприяти розвитку державного сектору України? Якщо так, як саме?
20. Наскільки глобалізація, демократизація, перехід до ринкової економіки та європейська інтеграція є потужними факторами змін у системі державного управління? Яких саме трансформацій у системі державного управління України вони потребуватимуть?
21. Чи вважаєте Ви, що запровадження і дотримання стандартів європейського врядування покращить стандарти життя українських громадян? Чи можливе запозичення кращого досвіду та управлінської практики ЄС в Україні?
22. Які інструменти міжнародного права можна вважати стандартами належного врядування? До яких міжнародних договорів, конвенцій приєдналася Україна? Чи запровадження і дотримання норм міжнародного права сприятиме інституційному розвитку Української держави, покращенню стандартів життя громадян?
23. Якщо Ви вважаєте, що європейський і світовий досвід державного управління може бути успішно запроваджений у процесі реформування Української держави, запропонуйте дорожню карту таких реформ (визначте пріоритетність напрямів реформування, черговість заходів тощо).

24. Дайте визначення поняття «кадрова політика». Назвіть основні напрямки кадрової політики. Як співвідноситься поняття «кадрова політика» із поняттям «управління людськими ресурсами»?
25. Яких нових вмінь і навичок потребуватиме європейська інтеграція від українських державних службовців? Чи готова державна служба України відповісти на виклики європейської інтеграції?
26. Дайте приклади країн, в яких практикується конкурсний і позаконкурсний прийом на державну службу.
27. Якими рисами повинен володіти державний службовець XXI століття? В чому полягають основні характеристики службової кар'єри?
28. Які головні аспекти удосконалення кадрової політики в сфері державної служби України з огляду на досвід країн ЄС?
29. У чому специфіка центрально-східноєвропейської політики управління персоналом? Чим пояснюється брак досліджень проблем кадрової політики країн ЦСЄ?
30. Чим характеризуються європейські регіональні моделі управління персоналом?
31. Охарактеризуйте кадрову політику у системі державної служби країн ЦСЄ. У чому особливості процесів набору кадрів, кар'єрного просування, оплати праці, навчання, професійної етики державних службовців країн центрально-східного регіону?
32. Яка роль політичних і професійних міжнародних організацій у розвитку підготовки державних службовців країн ЦСЄ? Яке значення у розвитку кадрової політики мав вступ до ЄС?
33. Назвіть сучасні тенденції кадрової політики країн ЦСЄ.

#### Список використаної та рекомендованої літератури

1. European Governance. White paper / Comm. of the EC // COM. — 2001. — 35 p.
2. Офіційний веб-сайт програми SIGMA — Support for Improvement in Governance and Management [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.sigmaweb.org>. — Назва з екрана.



3. EUROGOV — European Governance Papers [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/wp/about/editorialpolicy.htm>. — Назва з екрана.
4. New Modes of Governance — Аналітично-інформаційний ресурс [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eu-newgov.org>. — Назва з екрана.
5. Бенц А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі / А. Бенц // Європейська інтеграція / уклад. : М. Яхнєтфус, Б. Колер-Кох ; пер. з нім. — К. : Вид. дім «Києво-Могилян. акад.», 2007. — С. 208–231.
6. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / за заг. ред. Г. Друзенка ; пер. Г. Друзенка та С. Друзенко. — К. : Вид-во «К.І.С.», 2010. — 536 с.
7. Administrative Capacity Building in Prospective and New EU Member States: Reference Guide for Horizontal Coordination / ed. by Peter Goldschmidt, Marta Darulova, Toni Niculescu, Anton Stemberger. — NISPAcee, 2005. — 118 p.
8. EUPAN — Офіційний сайт Європейської мережі з державного управління [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.eupan.eu>. — Назва з екрана.
9. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. — К. : Міленіум, 2003. — 384 с.
10. Preparing Public Administration for the European Administrative Space [Електронний ресурс] // SIGMA Papers No 23. — Режим доступу : [www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E/pdf](http://www.sigmaweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf). — Назва з екрана.
11. Авер'янов В.Б. Реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного врядування (good governance) [Електронний ресурс] / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.А. Пухтецька // Вибори та демократія. — 2006. — № 3 (9). — С. 43–50. — Режим доступу до журн. : [http://www.eli.org.ua/upload/iblock/48d/magazine\\_file\\_10.pdf?PHPSSESSIONID=287f3d1bc51ae7ce5552eabf52a80175](http://www.eli.org.ua/upload/iblock/48d/magazine_file_10.pdf?PHPSSESSIONID=287f3d1bc51ae7ce5552eabf52a80175). — Назва з екрана.
12. Жданова І.С. Європейський адміністративний простір та його вплив на національні системи державної служби [Електронний ресурс] / І.С. Жданова // Теорія та практика державного управління. — 2009. — № 4 (27). — Режим доступу до журн. : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/doc/5/05.pdf>. — Назва з екрана.
13. The European Code of Good Administrative Behaviour [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>. — Назва з екрана.

14. Коніюка В.В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення / В.В. Коніюка, Т.І. Шинкаренко. — К. : ВД «Ін Юре», 2001. — 447 с.
15. Monitoring the EU Accession Process: Judicial capacity. — Budapest : OSI, EU Accession Monit. Progr., 2002. — 231 p.
16. Україна: оцінка системи врядування / SIGMA. Підтримка вдосконалення у врядуванні та упр. — неофіц. пер. — [б. м.] : [б. в.], 2006. — 173 с.
17. Public Leadership in Multi-Level Governance: Towards a Common Competence Frame [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/holanda/holcomp.pdf>. — Назва з екрана.
18. Роль Українських частин спільних органів між Україною та ЄС : огляд роботи підкомітетів, створених в рамках Угоди про партнерство та співробітництво. — К. : Проект ЄС «Підтримка у викон. Угоди про партнер. та співроб. — Україна», 2009. — 46 с.
19. European Principles of Public Administration [Електронний ресурс] // Sigma Paper No 27. — Режим доступу : [http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_33638100\\_34612958\\_36972468\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_33638100_34612958_36972468_1_1_1_1,00.html). — Назва з екрана.
20. Опалько Ю., Палій Г. Вплив політичних змін на консолідацію українського суспільства / УКРАЇНА: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2006. — Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2006. — С. 194 — 209.
21. Модернізація України — наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : [б. в.], 2011. — 416 с.
22. Костенко О. Соціальна культура громадян — національна ідея для України / Олександр Костенко [Електронний ресурс]. — Код доступу: <http://www.experts.in.ua>.
23. Медведев О.Г. Поняття політичної свідомості: націоналізм та національна ідея [Електронний ресурс]. — Код доступу: [http://refs.co.ua/56637-Ponyatie\\_politicheskogo\\_soznaniya\\_nacionalizm\\_i\\_nacional\\_naya\\_ideya.html](http://refs.co.ua/56637-Ponyatie_politicheskogo_soznaniya_nacionalizm_i_nacional_naya_ideya.html).
24. Кремень В.Г. Філософія національної ідеї: Людина. Освіта. Соціум. — Вид.переробл. — К.: Грамота, 2010. — 576 с.
25. Сміт Е.Д. Національна ідентичність / Ентоні Д. Сміт. — Київ: «Основи», 1994. — 223 с.
26. Myths and Nationhood / Geoffrey Hosking, George Schopflin (editors). — London: Hurst and Company, 1997. — 214 p.
27. Какая национальная идея нужна Украине? [Електронний ресурс]. // 11 марта 2011. — Код доступу: <http://delo.ua/ukraine/kakaja-nacionalnaja-ideja-nuzhna-153738/#print>.



28. Пухкал О.Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О.Г.Пухкал. — К. : Вид.-поліграф. центр «Київський університет», 2010. — 287 с.
29. Пашкова О. Тож чи потрібна українська національна ідея? / Оксана Пашкова. Код доступу: <http://www.viche.info/journal/1064/>.
30. Пелагеша Н.Є. Спорт як соціокультурний чинник формування національної ідентичності // Стратегічні пріоритети, №1 (10), 2009. — С. 62 — 72.
31. Бакальчук В.О. Концептуальні основи культурної політики Ради Європи та Юнеско // Стратегічні пріоритети, №4 (9), 2008. — С. 64–69.
32. Украина 2010. Автопортрет: годовая программа всеукраинских социологических исследований 2009–2010 годов. — К. : Киев. ин-т проблем упр. им. Горшенина, 2010. — 36 с.
33. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. А.В.Єрмолаєва. — Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2010. — 528 с.
34. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні. — К. : НІСД, 2011. — 47 с.
35. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості : зб. мат-лів круглого столу / за ред. С.О.Білої. — К. : НІСД, 2011. — 88 с.
36. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу (пер. з англ. О.М.Шаленко). — К.: Міленіум, 2004. — 128 с.
37. Державна служба України: сучасний стан та напрями адаптації до стандартів Європейського Союзу: Матеріали щоріч. кафедральної наук.-практ. конф., 28 квітня 2005 р. — О. : Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2005. — 252 с.
38. Чорноног С.С. Державна служба: Історія, теорія і практика: Навч. посіб. Реком. МОНУ. — К.: Вид-во «Знання», 2008. — 458 с.
39. Stevens A., Stevens H. BrusselsBureaucrats? TheAdministrationo ftheEuropeanUnion. — Editors: Nugent N., Paterson W.E., Wright V. — N.Y.: PALGRAVE, 2001. — 278 p.
40. Троза С., Лідбері К. Реформи системи менеджменту людських ресурсів у Великій Британії // Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. — К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1999. — С. 518–547.
41. Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. SIGMA WorkingPaper № 21. / Режим доступу: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/52/6/1818959.pdf>
42. Джордж М. Аттестация государственных служащих в Англии // Человек и труд. — Режим доступу: <http://www.rhr.ru/index/jobmarket/foreign/1047,0.html>
43. Stevens A., Stevens H. Brussels Bureaucrats? The Administration ofthe European Union. — Editors: Nugent N., Paterson W.E., Wright V. — N.Y.: PALGRAVE, 2001. — 278 p.
44. Кляйнманн М. Ассессмент-Центр / Пер. с нем. — Х.: Изд-во Гуманитарный Центр, 2004. — 128 с.
45. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям и спец. «Политология», «Гос. и муницип. упр.», «Юриспруденция» / И. А. Василенко. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Логос, 2000. — 198 с. — С. 130.
46. Квалифицированная рабочая сила — основа интенсивного, устойчивого и сбалансированного экономического роста. Группа двадцати: стратегия в области профессиональной подготовки кадров. — М.: MOT, 2011. — 49 с. — режим доступу: [http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/wcms\\_158969.pdf](http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/wcms_158969.pdf)
47. Лахижа М.І. Вплив вступу до ЄС на підготовку фахівців для публічної адміністрації країн Центральної та Східної Європи // Управління навчальними закладами в контексті модернізації системи професійного навчання. Матеріали міжнародного науково-практичного семінару, 1–4 липня, 2008 року. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. — 172 с. — С. 33–37.
48. Alas R., Svetlik, I. Estonia and Slovenia. Building Modern HRM. Using a Dualist Approach / In: Brewster, C., Mayrhofer, W., and Morley, M. (eds.): Human Resource Management in Europe Evidence of Convergence? — London: Elsevier, 2004. — 496 p.
49. Brewster C. European perspectives on human resource management // Human Resource Management Review. — № 14. — 2004. — P. 365–382.
50. Cakrt M. Management education in Eastern Europe: Toward mutual Understanding // Academy of Management Executive. — № 4. — 1993. — P. 63–68.
51. Cyr D.J. Implications for learning: human resources management in East-West joint ventures / Cyr Dianne J. // Special Issues on

- Managerial Learning in the Transformation of Eastern Europe. Organizational Studies. — Spring. — 1996.
52. Dvorakova Z. Human Resources Management: A Case of the Czech Republic. Paper presented at «E-Leader», Singapore 2013. — Режим доступу: <http://www.g-casa.com/conferences/singapore12/papers/Dvorakova.pdf>
  53. Human Resources Management. Country Profiles. — Режим доступу: <http://www.oecd.org/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Czech%20Republic.pdf>
  54. Kaarelson T., Alas R. Trends and developments in human resource management practice in Estonia in the institutional context / Tonu Kaarelson, Ruth Alas // Problems and Perspectives in Management. — Volume 6. — Issue 1. — 2008. — P. 105–113.
  55. Karoliny Z., Farkas F., Poyr J. In focus Hungarian and Central Eastern European characteristics of human resource management — an international comparative survey / Zsuzsa Karoliny, Ference Farkas, Jyzsef Poyr // JEEMS. — № 1. — 2009. — Режим доступу: <http://www.questia.com/library/1P3-1667794901/in-focus-hungarian-and-central-eastern-european-characteristics>
  56. Koubek J., Brewster Ch. Human resource management in turbulent times: HRM in the Czech Republic // The International Journal of Human Resource Management. — 1995. — № 6 (2). — May. — P. 5.
  57. Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century. — COM (2006) 708. — Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2006&nu\\_doc=708](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2006&nu_doc=708).
  58. Promoting Performance and Professionalism in the Public Service. SIGMA Working Paper № 21. — 1997. — OECD. — Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/52/6/1818959.pdf>
  59. Pucik V. Globalization and human resource management / In: Barnett C. K. (eds.): Globalizing Management: Creating and Leading the Competitive Organization. — New York: Wiley, 1992. — P. 61–81.
  60. Svetlik I. Human Resource Management in the Countries of the Former Yugoslavia // Review of International Comparative Management. — Volume 11. — Issue № 5. — December. — 2010. — P. 807–833.
  61. Takei H., Ito Yu. Human Resource Management and Governance in the Central and Eastern Europe — Case studies in Bulgaria and Slovak Republic / Hideki Takei, Yuichi Ito // Policy and Governance Working Paper Series. — №119. — 2007. — 28 p.

### Розділ 3.

## ПРАВОВА СИСТЕМА В РОЗШИРЕНОМУ ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

### Тема 1. *Право Європейського Союзу як автономна правова система*

Правова система ЄС заснована на згоді держав-членів, яка юридично закріплена в засновницьких договорах. Однак, правопорядок ЄС набув автономного характеру з огляду на те, що держави-члени делегували у відання Європейського Союзу свої суверенні права і наділили інституції ЄС повноваженнями в сфері ухвалення правових актів.

Право Європейського Союзу справедливо вважають феноменом, який сформувався в процесі європейської інтеграції в межах спочатку Європейських Спільнот, а пізніше — Європейського Союзу. Право ЄС — це особливий правопорядок, правова система *sui generis*, що виникла на зламі міжнародного права та національного права держав-членів ЄС.

**Право ЄС як правова система *sui generis*.** Особливості правової системи Європейського Союзу зумовлені, насамперед, специфікою утворення, становлення й розвитку самого ЄС. Це пояснюється тим, що інституційні рамки Європейського Союзу, створені Лісабонською угодою 2007 року, об'єднують різні галузі права, які, у свою чергу, мають відмінні правові впливи в межах національних правових систем. Починаючи з шести правових систем держав-засновниць Європейської спільноти вугілля і сталі, Європейської економічної спільноти та Європейської спільноти з атомної енергії, сьогодні правова система ЄС об'єднує 28 (разом з Хорватією) правових систем держав членів. Таким чином, правова система ЄС складається

з наступних елементів: право ЄС, галузі та інститути права ЄС, право держав-членів ЄС.

Правову систему ЄС сьогодні важко віднести однозначно до однієї із правових сімей. В процесі свого розвитку вона зазнала впливу одночасно романо-германської та англо-американської правових сімей. Так, вона наділена такими характеристиками романо-германської правової сім'ї, як: домінування нормативно-правового акта як форми (джерела) права, поділ системи права на публічне й приватне право, диференціація та кодифікація галузей права, нормативність права, розгляд норм права як загального правила поведінки, встановленого нормотворцем. При цьому правовій системі ЄС одночасно притаманні й ознаки англо-американської правової сім'ї: розвиток загального права юристами-практиками, деталізований та індивідуалізований характер норм, виокремлення прецедентного та статутного права, сильний вплив рішень суду на регулювання правовідносин.

Неодмінним елементом правової системи ЄС є суб'єкти права, якими виступають: громадяни ЄС, держави-члени ЄС, інституції ЄС, комерційні та громадські організації, а також треті країни (наприклад, Швейцарія, Норвегія).

*Система права ЄС.* Право ЄС, яке є ядром правової системи ЄС, європейські науковці розглядають у широкому і вузькому розуміннях. Відповідно до широкого розуміння, право ЄС охоплює:

- основні принципи;
- рішення Суду ЄС;
- право, що виникає із зовнішніх відносин ЄС та із доповнюючих правових норм, тобто із конвенцій, міжнародних угод та ін.

У широкому розумінні право ЄС охоплює все правове надбання Європейських Спільнот (з 1951 та 1957 рр.) та Європейського Союзу (з 1992 р.) до цього часу.

У вузькому розумінні, право ЄС складається з первинного та похідного (вторинного) законодавства ЄС.

Складність конструкції права ЄС спричинена такими факторами, як поступовий розвиток процесу євроінтеграції та додавання до сфер, вже охоплених правовим регулюванням, все нових галузей права.

Галузі права, які входять до системи права ЄС, об'єднують правові норми в цілісну сукупність і визначають:

- правове становище ЄС;
- правове регулювання внутрішнього ринку ЄС;
- торговельне та комерційне право;
- право конкуренції;
- право охорони навколишнього середовища;
- право державних замовлень;
- трудове право;
- право зовнішніх відносин тощо.

Інститути права ЄС поділяються на загальні — визнання, правонаступництво, відповідальність, та галузеві — вільний рух товарів, осіб, капіталу та послуг; право компаній, право на промислову та інтелектуальну власність, банківське право, страхове право; договірне право, дипломатичне право ЄС та ін.

Галузі та інститути права ЄС, як правило, не охоплюють повністю правовідносини в тій чи іншій сфері правового регулювання, а лише доповнюють відповідні галузі національного права держав-членів. Винятки становлять норми, що визначають правовий стан ЄС, право конкуренції, право зовнішніх відносин ЄС.

Під час вивчення змісту права ЄС насамперед постає питання його співвідношення з національним правом, тобто з правом держав-членів ЄС. Проблема виникає, в першу чергу, тому, що в державах-членах ЄС історично склались різні підходи до застосування в національних правових системах норм міжнародного права (до якого первинно відносили право ЄС). У частині країн діє моністичний підхід, який передбачає, що міжнародне й національне право є частинами єдиної системи права, належним чином ратифіковані міжнародні договори, які можуть бути використані прямо в судах країни, а у разі конфлікту міжнародного права з національним — перше має перевагу. В іншій частині домінує дуалістичний підхід, відповідно до якого міжнародне й національне право вважаються різними правопорядками, з чого випливає, що міжнародні договори мають бути перенесені (імплементовані, транспоновані) в національне право для того, щоб мати юридичну силу, і у випадку конфлікту з міжнародним перевагу має національне право.

Ця проблема була подолана завдяки низці рішень Суду ЄС, зокрема у справах *Van Gend and Loos*, *Costa v ENEL*, *Simmenthal*, відповідно до яких були виведені основні принципи права ЄС: верховенства, прямої дії та прямого застосування. З часом Суд ЄС розвинув застосування цих принципів у своїх наступних рішеннях. Таким чином, сьогодні діє основне правило — право ЄС має наднаціональний характер, який розкривається через згадані три принципи, і полягає у тому, що нормативно-правові акти ЄС є частиною правових систем держав-членів, у випадку конфлікту національного та союзного права діє союзне, особа може посилається на норми права ЄС у національних судах.

Особливою ознакою наднаціональності є можливість на основі власної (делегованої державами) влади приймати обов'язкові рішення, які мають пряму дію, навіть усупереч волі держав-членів. Відмінною ознакою наднаціональності ЄС є те, що він розпоряджається самостійним правом з власними повноваженнями та власним суверенітетом.

Оскільки, на основі засновницьких договорів держави-члени передали свій суверенітет Європейському Союзу, виник своєрідний правовий порядок, в якому право ЄС діє незалежно від права держав-членів. Проте, держави-члени і надалі залишаються визначальними для права ЄС, що означає: зміни в засновницьких договорах чи розширення ЄС без участі держав-членів або органів держав-членів є неможливими. Держави-члени ЄС можуть і надалі укладати міжнародні угоди, як до вступу в ЄС, або вносити зміни до права ЄС. Таким чином, держави-члени ЄС і ЄС в цілому діють як, свого роду, партнери у формуванні спільних правових норм.

Важливим також є питання співвідношення права ЄС з європейським та міжнародним правом. Підходи до розмежування цих правових систем у різних науковців різняться. Деякі з них вважають право ЄС галуззю міжнародного права. Однак воно є автономною системою, яка склалась за принципом *sui generis*, оскільки воно не має аналогів в сучасному світі. В той же час ЄС визнає принципи міжнародного права. У статтях 3 та 21 Договору про Європейський Союз (ДЄС) закріплено, що Союз підтримує суворе дотримання норм міжнародного права та його розвиток. Йдеться, зокрема, про дотримання

принципів Статуту ООН та визначення і здійснення Союзом спільної політики та заходів заради досягнення високого рівня співпраці в усіх сферах міжнародних відносин для того, щоб оберігати мир, запобігати конфліктам і зміцнювати міжнародну безпеку згідно з цілями та принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй.

Право ЄС неможливо сьогодні розглядати без вивчення правових норм інших європейських міжнародних організацій: Ради Європи, ОБСЄ, Західноєвропейського союзу, Європейської асоціації вільної торгівлі. Хоча ці організації не набули такої глибокої форми інтеграції, як ЄС, вони, тим не менше, займають важливе місце у формуванні правових систем держав-членів ЄС та здійснюють сильний вплив на право ЄС.

У статті 21 ДЄС йдеться також про те, що ЄС визначає та здійснює спільну політику відповідно з принципами Гельсінського Заключного Акту та цілями Паризької Хартії, включаючи такі, що стосуються зовнішніх кордонів. У такий спосіб у контексті втілення спільної безпекової політики ЄС визнає правові норми ОБСЄ. Більше того, європейські країни, які є членами ОБСЄ і ЄС, спільно визнають принципи верховенства права, демократії, плюралізму.

ДЄС передбачає також, що Союз приєднується до Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Основоположні права, що гарантуються Європейською конвенцією з прав людини (ЄКПЛ) і які впливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами права Союзу.

Право ЄС і європейське право досить щільно пов'язані між собою. З одного боку, право ЄС є складником європейського права, оскільки регулює відносини лише в тій частині Європи, яку охоплює Євросоюз. З іншого — не дивлячись на те, що деякі вчені вважають право ЄС галуззю міжнародного права, воно все-таки складає окрему, гомогенну систему права. Такий підхід законодавчо закріплено зокрема положеннями засновницьких договорів, згідно з якими цілком можливе існування або оформлення регіональних союзів між Бельгією та Люксембургом або між Бельгією, Люксембургом та Нідерландами тією мірою, якою цілі цих регіональних союзів не досягнуто шляхом застосування Договорів. Таким чи-

ном, право митного союзу Бенілюкс тісно переплітається з правом ЄС. Ще одним прикладом можуть бути основні завдання Західноєвропейського Союзу, які поступово перейшли в правове поле ЄС у питаннях здійснення спільної оборонної політики.

**Відповідальність за порушення права ЄС.** У Договорі про заснування ЄСп не було жодних положень щодо відповідальності держав-членів за збитки, завдані порушенням права Спільноти. Однак Суд ЄС у низці рішень постановив, що така відповідальність існує і залежить від природи порушення права. Сьогодні існує низка положень засновницьких договорів, які визначають умови відповідальності за порушення права ЄС:

- держав-членів (статті 258–261 ДФЄС);
- інституцій (статті 263–266, 340 ДФЄС та ін.);
- Союзу (стаття 340 ДФЄС);
- службовців ЄС (стаття 340 ДФЄС).

Так, стаття 258 передбачає, що у випадках виявлення невиконання державою-членом зобов'язання за Договорами Комісія звертається до відповідної держави за поясненнями, після отримання яких видає свій обґрунтований висновок з цього питання. Держава повинна виконати цей висновок протягом визначеного Комісією періоду. В іншому разі Комісія може винести питання на розгляд Суду ЄС. Останній за результатами розгляду справи може прийняти рішення, яке держава зобов'язана виконати. І тільки в тому випадку, коли держава-член не виконує рішення Суду ЄС, він може накласти на неї штраф або пеню у визначеному Комісією розмірі. У тих випадках, коли держава порушує правила транспонування директиви, на неї одразу може накладатись штраф або пеня Судом ЄС. Постанови, ухвалені спільно Європейським Парламентом та Радою або Радою відповідно до положень Договорів, можуть надавати Суду ЄС необмежену юрисдикцію щодо передбачених у цих постановах санкцій. Зобов'язання про сплату набуває чинності з дати, визначеної Судом у його рішенні.

Варто зауважити, що не тільки Комісія має право звертатись до Суду ЄС про порушення державою-членом права ЄС, а й інші держави та фізичні і юридичні особи. Однак існує єдина вимога, згідно з якою спочатку вони мають звернутись до Комісії ЄС для отримання її висновку.

Відповідальність Союзу регулюється наступним чином: договірна — правом, що застосовується до відповідного контракту; позадоговірна — згідно із загальними принципами, які є спільними для законодавств держав-членів. Союз відшкодовує всі збитки, завдані його установами або службовцями під час виконання їхніх обов'язків, крім збитків, завданих Європейським центральним банком та його службовцями.

Особиста відповідальність службовців Союзу перед ним регулюється положеннями, встановленими у їхніх Штатних правилах посадовців чи в Умовах працевлаштування, що застосовуються до службовців Союзу.

Суд ЄС наділений правом переглядати правомірність постанов, директив та рішень, прийнятих Радою, Комісією та Європейським центральним банком, крім рекомендацій та висновків, а також актів Європейського Парламенту, органів, служб та агенцій ЄС, в яких закладені правові наслідки для третіх сторін. Будь-яка фізична або юридична особа може порушити провадження проти рішення, адресованого цій особі, або проти рішення, що стосується їх безпосередньо та особисто, та проти регуляторного акту, що стосується їх безпосередньо та не призводить до виконавчих заходів. У таких випадках Суд ЄС може проголосити відповідний акт нікчемним і визначити, які наслідки цього акту вважатимуться остаточними, а від відповідної установи може вимагати вжити заходів, необхідних для виконання рішення Суду ЄС.

**Сфери дії права ЄС.** Традиційно виділяють три сфери дії права ЄС: предметну, територіальну і часову. Предметна і територіальна юрисдикції права ЄС породжені насамперед тим, що створення ЄСп і ЄС передбачало передачу до їх компетенцій певних суверенних прав і повноважень державами-членами.

Предметна дія права ЄС визначається колом питань, які віднесені до компетенцій ЄС і закріплені в статтях 2–6 ДФЄС. За загальним правилом ці повноваження, а відповідно, предметна дія права ЄС є обмеженими, але мають тенденцію до розширення. Обмеження полягає, по-перше, в тому, що коло компетенцій ЄС вичерпно виписане в засновницьких договорах, а по-друге, в тому, що передбачене застосування принципів субсидіарності і пропорційності.



Існують такі блоки предметної сфери дії права ЄС:

- Монетарні відносини.
- Економічна політика.
- Політика в соціально-гуманітарній сфері.
- Спільна зовнішня і безпекова політика.
- Свобода, безпека та правосуддя.
- Енергетика.
- Адміністративне співробітництво.
- Згуртування.
- Довкілля.
- Інституційна структура ЄС та ін.

Територіальна дія права ЄС полягає в тому, що за загальним правилом, право ЄС діє на всій території ЄС — сукупній території держав-членів, перелік яких міститься в ст. 52 ДЕС. Однак стосовно окремих заморських територій може застосовуватись в певних сферах особливий режим. Держави-члени погоджуються асоціювати з Союзом неєвропейські країни та території, що мають особливі відносини з Данією, Францією, Нідерландами та Сполученим Королівством. Це питання виникло в зв'язку з тим, що багато європейських країн володіли в минулому колоніями або ж мали залежні території. Економічні та політичні зв'язки з цими територіями у них залишилися. Так Французька республіка, офіційно складається з Франції-метрополії, заморських департаментів і заморських територій. Під час підписання засновницьких договорів було навмисне обумовлено, що стосовно окремих заморських територій може застосовуватись в окремих сферах особливий режим, наприклад, привілеї щодо імпорту товарів, які там виробляються. В засновницьких договорах також було визначено умови застосування особливого режиму, території, на які цей режим не поширюється, території з якими ЄСп укладає угоди про асоціації. Це країни третього світу — Африки, Азії, басейну Тихого океану.

Метою асоціації є сприяння економічному та соціальному розвитку країн і територій та встановлення тісних економічних зв'язків між ними та Союзом в цілому. Згідно з принципами, закріпленими в засновницьких договорах, асоціювання слугує насамперед інтересам та процвітання мешканців цих країн та територій для того, щоб привести їх до економічно-

го, соціального та культурного розвитку, якого вони прагнуть. Особливості асоціювання полягають в тому, що кожна країна або територія застосовують у своїй торгівлі з державами-членами та з іншими країнами та територіями такий самий режим, який вони надають європейській державі, з якою вона має особливі відносини.

Особливості дії права ЄС на території таких країн, як Гваделупа, Французька Гвіана, Мартініка, Реюньон, острови Святого Бартоломея, Святого Мартіна, Азорські, Мадейра та Канарські, які пов'язані, насамперед із структурною соціально-економічною ситуацією на цих територіях, визначені статтею 355 ДФЕС. Враховуючи їх віддаленість, ізоляваність, малий розмір, складну топографію та клімат, економічну залежність від малої кількості видів продукції, Рада може ухвалювати спеціальні заходи, спрямовані, зокрема, на встановлення умов застосування засновницьких договорів до цих регіонів в таких сферах: митна та торгівельна політика, фінансова політика, вільні зони, сільськогосподарська політика та політика в сфері рибальства, умови постачання сировини та основних споживчих товарів, державна допомога та умови доступу до структурних фондів та горизонтальних програм Союзу.

Право ЄС за певних умов може поширюватись на території Гренландії, з урахуванням окремих положень стосовно Гренландії, та на території Аландських островів.

Положення засновницьких договорів містять також перелік територій, на яких право ЄС не поширюється:

- заморські держави та території, що мають особливі відносини зі Сполученим Королівством Великої Британії та Північної Ірландії, але які не включені до вищезазначеного переліку.
- Фарерські острови
- райони дислокацій Збройних сил Сполученого Королівства Акротірі та Декелія на Кіпрі.

Сьогодні право ЄС поширюється і на території третіх країн, тобто тих, які не мають членства в ЄС. Прикладом може бути Швейцарія, яка, не маючи членства в ЄС, формує свої відносини шляхом укладення угод з питань, що становлять взаємний інтерес у конкретних сферах. Однією з таких угод є

Швейцарсько-ЄС угода про повітряне сполучення від 21 червня 1999 року. На зразок більшості інших двосторонніх угод ця угода передбачає застосування законодавства ЄС. Проте особливістю цієї угоди є те, що вона також передбачає компетенцію інституцій ЄС при здійсненні нагляду за застосуванням положень угоди та відповідного законодавства ЄС у визначених сферах. Зокрема, стаття 20 Угоди передбачає, що всі питання, що стосуються обґрунтованості рішень органів Союзу, прийняті на основі їх компетенції відповідно до цієї Угоди, належать до виключної юрисдикції Суду ЄС.

Виразом предметної та територіальної сфер дії права ЄС є принцип посиленої співпраці (ст. 20 ДЕС), який передбачає, що держави-члени (не менше дев'яти), які прагнуть запровадити посилену співпрацю між собою у сферах, що не належать до виключних повноважень Союзу, можуть використовувати його установи та здійснювати ці повноваження. Посилена співпраця спрямована на те, щоб досягти цілей Союзу, захистити його інтереси та посилити процес його інтеграції. Ця співпраця відкрита всім державам-членам у будь-який час. Акти, ухвалені в рамках посиленої співпраці, зобов'язують лише держави-члени, що беруть участь у цій співпраці. Прикладом практичного втілення цього принципу можна назвати Шенгенський простір та простір валюти євро.

Шенгенське *acquis* було інтегроване у право ЄС за допомогою Амстердамського договору 1997 року. Воно спрямоване на співпрацю окремих країн у сфері простору свободи, безпеки та правосуддя без внутрішніх кордонів. 25 держав-членів ЄС, а також Ісландія і Норвегія уповноважилися запровадити тіснішу співпрацю між собою у сферах, охоплених положеннями, визначеними Радою, які становлять Шенгенське *acquis*. Ця співпраця проводиться в межах інституційних і законодавчих рамок ЄС та з дотриманням відповідних положень засновницьких договорів. Участь Данії в ухваленні заходів, що є розвитком Шенгенського *acquis*, а також впровадження цих заходів та їхнє застосування щодо Данії регулюється відповідними положеннями Протоколу щодо позиції Данії. Ірландія та Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії можуть в будь-який час звернутися з проханням взяти участь в деяких або всіх положеннях цього *acquis*.

Правове регулювання простору валюти євро здійснюється главою 4 ДФЕС «Особливості положення держав-членів, валютою яких є євро». Тут передбачено, що з метою забезпечення належного функціонування економічного та валютного союзу та відповідно до положень Договорів Рада ухвалює заходи, спеціально призначені для тих держав-членів, валютою яких є євро: а) для посилення координації їхньої бюджетної дисципліни та нагляду за нею; б) для встановлення керівних принципів економічної політики цих держав, водночас забезпечуючи їхню сумісність з керівними принципами, ухваленими для всього Союзу, та нагляд за цими державами. Участь у голосуванні, беруть лише ті члени Ради, які представляють держави-члени, валютою яких є євро. З метою забезпечення місця євро в міжнародній валютній системі Рада за пропозицією Комісії ухвалює рішення, що встановлює спільні позиції з питань особливої інтересу в сфері економічного та монетарного союзу в рамках компетентних міжнародних фінансових установ та конференцій. Рада діє після проведення консультацій з Європейським центральним банком.

Отже, в наведених прикладах право ЄС, з одного боку, може поширюватись тільки на окремі держави ЄС (територіальна сфера дії права ЄС), а з іншого — співпраця між цими державами відбувається в межах певного, визначеного предмету (предметна сфера дії права ЄС).

Питання про часові межі дії права ЄС виникло після підписання Паризького договору (1951 — ЄСВС). Цей договір був укладений на 50 років, тобто його дія була обмежена у часі. Наступні Римські договори вже не містили обмежень у часовому вимірі і були підписані безстроковими. Отже, джерела первинного законодавства ЄС не обмежені в часі, вони набирають чинності з моменту ратифікації, якщо інше не вказано в самих їх положеннях. Так, в ст. 53 ДЕС та ст. 356 ДФЕС вказано, що вони укладені на невизначений строк. У той же час стаття 50 ДЕС передбачає, що застосування Засновницьких договорів до держав припиняється від дати набуття чинності угодою про вихід або, в разі відсутності такої, через два роки після повідомлення держави — члена про бажання вийти зі складу ЄС, але й цей термін може бути продовжено.

**Дія договорів ЄС у часі.**

1951	1957	1965	1986	1992	1997	2001	2007
		Європейські спільноти		Європейський Союз			
Європейська спільнота з вугілля та сталі							
	Європейська економічна спільнота (ЄЕС)			Європейська Спільнота			
				Правосуддя та внутрішні справи Європейського Союзу			
			Європейська політична співпраця	Спільна зовнішня політика та політика питань безпеки			
Європейська спільнота з атомної енергії (Євратом)							
Паризький договір	Римські договори	Брюсель/ Договір про запровадження загальної Ради та Комісії	Єдиний Європейський Акт	Маастрихтська угода	Амстердамський договір	Ніщський договір	Лісабонська угода

За матеріалами <http://uk.wikipedia.org/>

Акти ж вторинного (похідного) права, які видавались інституціями ЄСВС, а пізніше об'єднаними інституціями, не містили вказівок на часові (строкові) обмеження, і, відповідно, вважаються такими, що діють. Безстроковий характер усіх наступних засновницьких договорів закріплений у самих текстах цих договорів і практично поширюється на акти похідного пра-

ва, виданих на їхній основі (якщо інше не вказано безпосередньо в самому акті).

Варто відзначити, що нерідко, засновницькі договори містять програмні положення, які передбачають певні етапи їх реалізації, наприклад:

— для завершення формування внутрішнього ринку було прийнято низку тимчасових положень Єдиним європейським актом 1986 року;

— під час створення економічного і валютного союзу був створений Європейський валютний інститут, статут якого було прийнято у формі окремого протоколу.

Однак, після настання третього етапу створення валютного союзу і створення простору валюти євро цей інститут припинив своє існування, а на його місце прийшов Європейський центральний банк.

Договори про приєднання країн до ЄС 2004 та 2007 років також містять тимчасові положення. Вони передбачають перехідні положення щодо поширення на нових держав-членів права ЄС у сфері вільного руху осіб. Так, передбачено трьохетапний перехідний період, що в сумі становить сім років, в межах якого поступово відбувається впровадження вільного руху працівників. У той час, коли право ЄС не застосовується в повному обсязі, діють положення про асоціацію.

Щодо часової дії актів похідного законодавства ЄС, то за загальним правилом термін їх дії вказується в самих нормативно-правових актах, інакше — термін дії необмежений. Постанови, як правило, вступають в силу на двадцятий день після їх опублікування в офіційному віснику (Official Journal) Європейського Союзу. Директиви, адресовані до всіх або більшості країн-учасниць, так само вступають в силу на двадцятий день після їх опублікування в офіційному віснику (Official Journal) Європейського Союзу. Директиви, адресовані окремим країнам або ж юридичним особам, як правило, нотифікуються і вступають в силу з моменту їх нотифікації. Оспорити законність цих правових актів можна впродовж двох місяців після набрання ними чинності. Всі особливості часової і територіальної дії права ЄС мають обумовлюватись під час прийняття відповідних правових актів.

## Тема 2. Принципи права Європейського Союзу

Крім загальних правових принципів, що мали значний вплив на формування правової системи Європейського Союзу, дана правова система виробила й особливі, властиві тільки їй принципи, аналогів яких не існує ні в національному праві держав-членів, а ні в міжнародному праві.

Роль та місце принципів права у процесі створення, розвитку й тлумачення права ЄС важко переоцінити. Досить часто від того, яку модель розуміння принципів обирає суб'єкт права, залежать юридичні наслідки та загальне теоретичне обґрунтування його дій.

Принципи права Європейського Союзу, як важливий компонент його правової системи, складають певну систему. Втім до сьогодні існують різні погляди на класифікацію основних принципів права ЄС.

Принципи права ЄС мають статус неписаних джерел правової системи ЄС, оскільки є результатом, насамперед діяльності Суду ЄС і до Лісабонської угоди 2007 року тільки в мінімальному обсязі були внесені до засновницьких договорів. Проте їх вплив на формування усієї правової системи ЄС виявився настільки вагомим, що держави-члени перенесли їх у засновницькі договори в максимальному обсязі та визначили умови їх застосування. Причиною формування принципів права ЄС став той факт, що в окремих сферах існують так звані «правові пробіли», прогалини, які й покликані заповнити загальні положення, тобто принципи, закріплені в засновницьких договорах. Вихідним пунктом для розвитку основних принципів права послужили системи держав-членів ЄС, звідки й було відібрано узагальнені положення (основні правові принципи), які з одного боку, є спільними для держав-членів, а з другого — здатні ефективно функціонувати в праві ЄС.

Принципи права ЄС покликані забезпечувати дотримання і розвиток спільних цінностей і норм, що становлять конституційно-правову філософію ЄС. Суд ЄС не просто переносив принципи правових систем держав-членів, а надавав їм нового тлумачення, яке розкриває особливий характер правової системи Союзу.

По-перше, визначення принципів, зведених до основних принципів права ЄС, відбувається одночасно як прагматич-

на й еклектична процедура, що звертається з одного боку, до принципів запозичених із міжнародного та внутрішнього права держав-членів, а з іншого, виділяє принципи, що походять від самої структури правової системи ЄС.

По-друге, оскільки ці принципи отримують статус основних, то їх відбір відбувається з надзвичайно скрупульозним фільтруванням та виваженістю щодо їх можливого впливу на гармонійний розвиток правової, інституційної, економічної, соціальної систем ЄС.

В юридичній літературі існують різні підходи до систематизації та класифікації принципів права ЄС. Найбільш вдало, як видається, є нижчеподана класифікація:

**Принципи правової держави, абсорбовані правом ЄС:** свободи, демократії, верховенства права, поваги до основних прав людини. Положення ст. 2 ДЄС визначають, що Європейський Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків.

**Принцип захисту основних прав людини** був розвинений з низки рішень Суду ЄС, зокрема Суд ЄС визнав «повагу до основних прав як складової частини загальних принципів права, захищеного Судом Справедливості» у справі Stauder 1969 p., Internationale Handelsgesellschaft 1970 p., Nold 1974 p. Завдяки практиці Суду ЄС було створено каталог прав людини, який наводив перелік тих прав людини, що стали частиною права ЄС, а відповідно захист яких гарантується в Суді ЄС: свобода об'єднання: зібр.1974, с.917 «Профспілка»; свобода віросповідання: зібр.1976, с.1589 «Вівен През»; захист власності: зібр.1979, с.3727 «Гауер», зібр. 1986, с.2897 «Келлер»; повага приватної сфери, таємниця листування: зібр.1980, с.2033 «National Panasonic»; свобода слова та публікації: зібр.1984, с.19 «VBVB, VBVB», зібр.2001, I-1611 «Конноллі» і I-10269 «Цвік» та ін.

До основних прав відносяться ті права, які визнані конституцією та конституційною практикою держав-членів і не можуть бути обмежені за жодних обставин. Вони покликані га-



рантувати ефективний правовий захист особи на противагу правам Союзу та держав.

Варто сказати, що принцип захисту основних прав людини в ЄС набував свого статусу тривалий час, оскільки ця сфера діяльності спочатку розглядалась як така, що неpritаманна правовій системі ЄС, заснованій на економічному ґрунті. Спроби поширити компетенцію ЄС на цю сферу зустрічали спротив, мотивований тим, що сфера захисту прав людини належить до діяльності Європейського суду з прав людини, що функціонує під егідою Ради Європи і здійснює контроль застосування положень Європейської конвенції з прав людини в різних раїнах.

Сьогодні ЄС пішов далі і прийняв Хартію основоположних прав ЄС, яка була додана до Засновницьких договорів і стала джерелом первинного законодавства, а також визнав Європейську конвенцію з прав людини основним принципом права ЄС у сфері захисту прав людини. Так, стаття 6 ДЕС зазначає, що Союз визнає права, свободи та принципи, закладені в Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року зі змінами, внесеними у Страсбурзі 12 грудня 2007 року, що має однакову з Договорами юридичну силу. Союз приєднується до Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Основоположні права, що гарантуються Європейською Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод і які впливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами права Союзу.

Положення Хартії адресовано всім установам, органам, службам, агенціям ЄС та державам-членам, коли вони виконують законодавство Союзу.

**Принципи міжнародного права**, в основі яких лежать історично-зумовлені основоположні загальноприйняті норми, що виражають головний зміст міжнародного права та його характерні риси і мають вищу, імперативну юридичну силу. Сюди, насамперед належать: принципи підтримання міжнародного миру й безпеки: незастосування сили або погрози силою в міжнародних відносинах, мирне врегулювання спорів, непорушність державних кордонів, територіальна цілісність держав; принципи міжнародного співробітництва: рівноправ-

ність і право народів розпоряджатись своєю долею, рівність суверенності держав, сумлінне виконання зобов'язань з міжнародного права.

Стаття 3 ДЕС передбачає, що у своїх відносинах зі світом Союз підтримує та поширює свої цінності та інтереси, сприяє захисту своїх громадян. Союз підтримує мир, безпеку та сталий розвиток планети, солідарність та взаємну повагу народів, вільну справедливую торгівлю, викорінення бідності та захист прав людини, зокрема прав дитини, а також суворе дотримання й розвиток міжнародного права, зокрема дотримання принципів Статуту ООН.

Зазначені принципи поширюються як на інтеграційні процеси загалом, так і на управлінські зокрема.

### ***Принципи, що впливають із правової природи ЄС.***

Це ті принципи, які покликані забезпечити належне функціонування внутрішнього ринку ЄС з дотриманням прав усіх його учасників та забезпечення належного управління й безперервності надання послуг (адміністративних та судових). Практика Суду ЄС привела до впровадження в правопорядок ЄС обов'язку суворо дотримуватись основних спільних принципів, що застосовуються в декількох державах-членах, особливо в тих, що мають спеціальні судові процедури для розв'язання адміністративних спорів.

Сюди належать, по-перше, *принципи судового захисту*: поваги до наданих прав, передбачуваності і чіткості чинних норм, оприлюднення актів, незворотності дії нормативно-правового акта, добрих намірів, правової визначеності, законних очікувань, прозорості; по-друге, *принципи належного управління та безперервності надання послуг*: відкритості, участі, відповідальності, ефективності, узгодженості та ін.

Усі ці принципи тісно пов'язані між собою і часто впливають з одних судових рішень. Наприклад, у справі BASFG and Other v Commission Суд ЄС розглядав позов проти Комісії, яка винесла рішення проти декількох компаній про порушення ними конкурентного права Співтовариства. Суд першої інстанції постановив, що це рішення є незаконним з декількох підстав, одна з яких полягала в тому, що Комісія не змогла надати оригінальний варіант цього рішення, автентичність якого встановлена відповідно до вимог Процедурних правил. Суд першої



інстанції встановив, що це є порушенням принципу правової визначеності. Отже, правова визначеність передбачає обов'язок органів державної влади забезпечити легкість з'ясування норми права тими, до кого воно застосовується, і надання цим суб'єктам можливості скористатися своїм правом. З цього ж рішення випливає принцип оприлюднення правового акта. Принцип незворотності дії нормативно-правового акта були виведені в рішенні по справі *Raske*, в якому стверджувалось, що нормативно-правовий акт ЄС не може застосовуватись до особи, яка не поінформована про нього, та що застосування зворотної сили норми допускається у виняткових випадках, а саме: якщо цього вимагають цілі, яких вона має досягти, і забезпечує повагу до законних очікувань тих, на кого вона впливає.

Принцип поваги до наданих (гарантованих) прав передбачає, що прийняття нових нормативно-правових актів не може обмежувати або скасовувати існуючого кола прав.

Принцип законних очікувань спрямований на те, щоб забезпечити захист очікувань фізичної особи, яка переконана, що досягне певного результату, якщо буде діяти відповідно до правових норм. Яскравим прикладом застосування цього принципу є рішення Суду ЄС у справі *Staff Salaries*, в якій Комісія подала позов про скасування норми Ради. Цим рішенням вдалося зберегти встановлені раніше критерії, на яких базувалася платня службовцям ЄС. Таким чином, нові розміри платні, встановлені Радою, були визнані недійсними. Головною причиною, яку висунув Суд ЄС, був той факт, що рішення, скасоване Радою, створило певні обгрунтовані очікування з боку зацікавлених працівників. Проте на цей принцип можна посилались, коли очікування мають законний характер та коли особа не могла передбачити прийняття відповідної норми. Цьому покликаний сприяти принцип відкритості, який означає, що інституції ЄС повинні працювати у найвідкритіший спосіб. Разом з державами-членами вони мають активно інформувати громадян ЄС про свою поточну та планову діяльність, про прийняті рішення. Стаття 15 ДФЕС передбачає, що з метою сприяння належному врядуванню та забезпечення участі громадянського суспільства установи, органи, служби та агенції Союзу працюють у найвідкритіший спосіб. Європейський Парламент та Рада проводять свої засідання публічно. Кожна фізична або

юридична особа має право доступу до документів установ, органів, служб та агенцій Союзу, відтворених на будь-якому носії. Органи управління мають використовувати доступну і зрозумілу широкій громадськості мову. Принцип відкритості відіграє важливу роль у зміцненні довіри до інституцій ЄС.

Принцип участі полягає в тому, що інституції ЄС повинні залучати широке коло громадян до формування союзної політики на всіх етапах. Це створює більше довіри до кінцевого результату і до суб'єктів європейського управління, які здійснюють цю політику. Стаття 11 ДЕС визначає, що установи надають громадянам та представницьким об'єднанням належними засобами змогу висловлювати свої погляди в усіх сферах діяльності Союзу та прилюдно обмінюватися думками. Установи підтримують відкритий, прозорий та регулярний діалог з представницькими об'єднаннями та громадянським суспільством. Відповідно до ст. 15 ДФЕС кожна установа, орган, служба та агенція Союзу забезпечує прозорість своїх процедур та встановлює у своєму Регламенті спеціальні положення стосовно доступу до їхніх документів.

Принцип відповідальності означає, що інституції ЄС повинні пояснювати й обгрунтовувати свої дії і свою роботу в Європі, а також бути готовими нести відповідальність. Більша чіткість і відповідальність вимагається й від держав-членів та інших суб'єктів управління, залучених до вироблення й втілення політики ЄС на всіх рівнях.

Принцип ефективності вимагає від інституцій ЄС здійснювати ефективну й своєчасну політику, охоплювати й забезпечувати весь управлінський інструментарій на основі чітких цілей, з урахуванням майбутнього впливу і попереднього досвіду. Цей принцип передбачає також, що політика ЄС має здійснюватись у пропорційний спосіб та на найбільш відповідному рівні: європейському, національному, регіональному або місцевому.

Принцип узгодженості означає, що Європейський Союз має узгоджувати свої дії і рішення із справами, на вирішення яких вони спрямовані, а інституції ЄС повинні тісно співпрацювати між собою й узгоджувати свою діяльність. Європейська Комісія провадить широкі консультації із зацікавленими сторонами, щоб забезпечити узгодженість та прозорість діяльності Союзу. Потреба в узгодженості дій ЄС зростає, оскільки розширюєть-

ся коло його повноважень та збільшується кількість держав-членів, що, в свою чергу, приводить до розростання інституцій ЄС; крім того збільшуються обсяги завдань ЄС, кліматичні й демографічні виклики перетинають межі галузевих політик, на яких побудований ЄС, регіональні й місцеві органи влади все більше залучаються до вироблення й здійснення політик Союзу.

**Структурні принципи.** До цієї групи відносять принципи, які на відміну від попередніх, безпосередньо не мають на меті забезпечити захист громадян ЄС, і тільки опосередковано можуть цьому сприяти. Це принципи, які насамперед, відображають політичну (конституційну) і економічну структури ЄС. Сюди відносять регуляторні принципи, за допомогою яких розподіляються компетенції, зокрема: субсидіарності, пропорційності, обґрунтованості повноважень договірними положеннями, наданих повноважень, інституційної рівноваги, а також принципи рівності, солідарності, лояльної співпраці, згуртованості. Так, ст. 3 ДЕС говорить, що Союз підтримує економічну, соціальну та територіальну згуртованість держав-членів та солідарність між ними.

Застосування принципів субсидіарності та пропорційності регулюється положеннями ст. 5 ДЕС та Протоколу II, які встановлюють, що відповідно до принципу субсидіарності у сферах, що не належать до виключної компетенції ЄС, Союз діє лише, якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів.

Відповідно до принципу пропорційності заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договорів. Установи Союзу застосовують принцип пропорційності, як встановлено Протоколом про застосування принципів субсидіарності та пропорційності. Зокрема він передбачає, що кожна установа забезпечує постійне дотримання принципів субсидіарності та пропорційності. Проекти законодавчих актів обґрунтовуються з огляду на принципи субсидіарності та пропорційності. Будь-який проект законодавчого акту повинен містити докладний виклад, що дає змогу оцінити дотримання принципів субсидіарності та пропо-

рційності. Цей виклад повинен містити оцінку фінансових наслідків пропозиції, а в разі директиви — оцінку її впливу на правила, які необхідно запровадити державам-членам, зокрема, в разі необхідності, на регіональне законодавство. Підстави для висновку про те, що ціль Союзу легше досягти на рівні Союзу, обґрунтовується якісними та, за можливості, кількісними показниками. Проекти законодавчих актів повинні враховувати потребу зведення до мінімуму фінансового або адміністративного тягаря, що лягає на Союз, національні уряди, регіональні та місцеві органи влади, економічних операторів та громадян співвідносно до цілі, якої необхідно досягти. Комісія, перш ніж запропонувати законодавчий акт, проводить широкі консультації. Коли це доцільно, в таких консультаціях враховується регіональний та місцевий вимір запропонованих дій. Комісія надсилає свої проекти законодавчих актів та змінені проекти національним парламентам для перевірки на дотримання принципів субсидіарності й пропорційності. Будь-який національний парламент або будь-яка палата національного парламенту держави-члена може протягом восьми тижнів після дати, коли Комісія передала проект законодавчого акту офіційними мовами Союзу, надіслати Головам Європейського Парламенту, Ради та Комісії обґрунтований висновок із викладом того, чому він/вона вважають, що зазначений проект не відповідає принципу субсидіарності. Установи ЄС зобов'язані брати до уваги такі висновки. Якщо обґрунтовані висновки про невідповідність пропозиції щодо законодавчого акту принципу субсидіарності представляють принаймні просту більшість голосів, що надаються національними парламентами, пропозиція повинна бути переглянута. Суд Європейського Союзу має юрисдикцію щодо позовів про порушення принципу субсидіарності законодавчим актом.

Принципи обґрунтованості повноважень та наданих повноважень полягають у тому, що установи ЄС мають здійснювати свою діяльність виключно в межах повноважень, встановлених Засновницькими договорами. Положення джерел похідного законодавства мають містити посилання на положення Засновницьких договорів, для виконання яких вони приймаються інституціями ЄС. Відповідно до статті 5 ДЕС повноваження, не надані Союзу Договорами, залишаються за

державами-членами. Межі повноважень Союзу визначаються принципом надання повноважень. Союз здійснює свої повноваження згідно з принципами субсидіарності та пропорційності. Відповідно до принципу надання повноважень Союз діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з Договорами заради досягнення визначених в них цілей. Повноваження, яких не надано Союзові згідно з Договорами, залишаються за державами-членами.

Принцип інституційної рівноваги передбачає, що кожна установа діє в межах повноважень, покладених на неї Договорами, та згідно зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями. Установи взаємодіють на засадах відкритої співпраці. Установи ЄС є незалежними і не підпорядкованими одна одній, вони не можуть втручатись в діяльність одна одної, але при цьому зобов'язані тісно співпрацювати. Принцип інституційної рівноваги забезпечується завдяки основним чотирьом характеристикам інституційної системи ЄС: суміщення функцій, що означає поєднання законодавчої, виконавчої, судової та наглядової функцій; поліцентричність структури — розміщення інституцій на території різних держав-членів; розподілена лояльність — пошук оптимального рішення; розподіл влад — незалежність органів, що здійснюють законодавчу, виконавчу та судову влади.

Принцип рівності закріплюється в значній кількості положень Засновницьких договорів. Він має досить широке тлумачення, відповідно до якого забороняється неоднакове ставлення до ситуацій, які можуть бути порівняні, або рівне ставлення до суперечливих ситуацій, якщо таке розрізнене ставлення не може бути виправдано об'єктивними причинами. При цьому принцип рівності має загальний та спеціальний виміри. Стаття 4 ДЕС розкриває загальний вимір принципу рівності, визначаючи, що Союз поважає рівність держав-членів перед Договорами та національну самобутність держав-членів, властиву їхнім основним політичним та конституційним структурам, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням, а ст. 9 ДЕС встановлює рівність громадян ЄС і зобов'язує установи, органи, служби та агенції ЄС надавати однакову увагу усім громадянам ЄС. У низці положень згадується про заборону дискримінації на ґрунті національності, релігії, статі чи ін-

ших ознак. Спеціальний вимір принципу рівності розкриває, наприклад ст. 45, яка передбачає рівну оплату праці чоловікам і жінкам, рівні умови працевлаштування тощо.

Принцип солідарності має два різні виміри. Відповідно до першого цей принцип встановлює, що держави-члени, які користуються перевагами членства в політиках ЄС, повинні дотримуватися відповідних правил та нести зобов'язання. Інший вимір принципу субсидіарності передбачає, що коли держава-член зазнала терористичного нападу або природного чи антропогенного стихійного лиха, Союз та держави-члени мають діяти спільно у дусі солідарності. Союз повинен мобілізувати всі засоби, що перебувають в його розпорядженні, включаючи військові ресурси, що надаються державами-членами для того, щоб: запобігти терористичній загрозі на території держав-членів; захистити демократичні установи та цивільне населення від будь-яких терористичних атак; допомогти державі-члену на її території на запит її політичних органів влади у разі терористичної атаки, природного або антропогенного стихійного лиха. У таких випадках держави-члени також мають надавати одна одній допомогу на запит політичних органів влади.

Згідно з принципом лояльної співпраці Союз та держави-члени з цілковитою взаємною повагою допомагають одне одному виконувати завдання, що випливають з Договорів. Держави-члени вживають усіх належних заходів, загальних або спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що постають з Договорів або випливають з актів установ Союзу. Держави-члени сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу.

### Тема 3. Джерела права ЄС

Право ЄС, як правова система *sui generis*, має особливу систему джерел, яка сформувалась під впливом як міжнародного права, так і національного права держав-членів.

Джерела права ЄС поділяють на такі основні групи: джерела первинного права, джерела вторинного права, міжнародні договори та судові прецеденти.

Джерела первинного права, до яких належать насамперед засновницькі договори ЄС, утворюють «конституційну хартію»

Європейського Союзу, на основі якої приймаються нормативно-правові акти інституцій ЄС. Джерелами права ЄС виступають також міжнародні договори ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями, а також *case law*.

Якщо говорити про джерела права ЄС, то доцільно зауважити, що положення засновницьких договорів не містять жодної чіткої типології джерел права Європейського Союзу. Тому, за браку систематизованої класифікації їх в тексті, треба побудувати систему джерел, визначивши різні категорії норм та з'ясувати їх взаємозв'язки (координації чи ієрархії), починаючи з положень договорів, практики інституцій ЄС та держав-членів, а також враховуючи систематизацію, яку здійснює судочинство ЄС.

Враховуючи існування різноманітних класифікацій, зумовлених різними доктринами, необхідно уточнити, що типологія джерел може ґрунтуватися на плюралізмі різних критеріїв, і, залежно від того, яким класифікаційним критеріям віддають перевагу, можна розрізняти системи джерел Паризького і Римських договорів, Лісабонської угоди, протиставляти джерела писані й неписані, внутрішні й зовнішні, первинні та похідні, норми, передбачені законодавчими документами та запроваджені практикою, говорити про право ЄС у загальному й конкретному значеннях слова, про правові джерела Спільноти чи правові джерела Союзу. Для ясності пропонується дотримуватися спрощеної класифікації, згідно з якою виділяються такі типи джерел: основні та неписані.

До основних джерел права ЄС входить первинне і вторинне (або похідне) законодавство ЄС.

**Первинне законодавство ЄС** складається, насамперед, з текстів засновницьких договорів, до яких передусім належить Паризький договір від 18 квітня 1952 р., що набув чинності 23 липня 1952 р., та два Римські договори від 25 березня 1957 р., що набули чинності 14 січня 1958 р. До первинного законодавства належать також договори, що містять зміни та доповнення до засновницьких договорів, зокрема:

- Єдиний європейський акт, підписаний у Люксембурзі та в Гаазі 17 та 28 лютого 1986 р., набув чинності 1 липня 1987 р.

- Договір про Європейський Союз, підписаний в Маастрихті 7 лютого 1992 р., набув чинності 1 листопада 1993 р.
- Амстердамський договір, підписаний 2 жовтня 1997 р., набув чинності 1 травня 1999 р.
- Ніццький договір, підписаний 26 лютого 2001 р., набув чинності 1 лютого 2003 р.
- Лісабонський договір, підписаний 13 грудня 2007 року, набув чинності 1 грудня 2009 року.

Європейські дослідники права відносять до первинного законодавства також додані протоколи та декларації. Це видно з положень ст. 51 ДЄС, згідно з якими протоколи, що додаються до засновницьких договорів та до тих, які містять зміни і доповнення до засновницьких договорів, мають однакову з цими договорами юридичну силу.

Політична та юридична значущість деяких цих протоколів не підлягає сумніву, оскільки саме таким методом, через протоколи, були запроваджені статuti Європейського інвестиційного банку та Суду ЄС. Також в 50-ти статтях Протоколу №4 зафіксовані статутні положення Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку.

У протоколах, крім того, містяться найбільш важливі інституційні положення, ухвалені в Ніцці у 2001 р. із метою підвищення ефективності європейського управління перед розширенням ЄС. Практика Суду ЄС, як і судова практика держав-членів, підтверджує, що положення протоколів, які є складовою частиною первинного законодавства, мають таку ж юридичну силу, як і самі договори. На противагу цьому, декларації, вміщені у кінцевому акті договорів, не мають нормативного спрямування і, загалом, трактуються як політичні зобов'язання.

Важливе місце в первинному законодавстві займають договори й акти, що на етапі становлення правової та інституційної систем видозмінювали їх.

Йдеться передусім про ревізію Паризького договору Конвенцією про спільні інституції, яка підписана в один день з Римськими договорами (1957 р.), а також про висновок щодо формальних процедур ревізії трьох засновницьких договорів та про так званий «Договір про злиття», підписаний 3 квітня 1965 р., із набранням чинності 1 липня 1967 р., згідно з яким



були створені унікальні органи управління в Європейських Спільнотах: Рада та Комісія.

Сюди можна також додати «автономну ревізію», проведену Актом від 20 вересня 1976 р., щодо введення загальних і прямих виборів представників Асамблеї (нинішній Європейський Парламент) на підставі пункту 4 ст. 190 Договору про ЄСп, що набув чинності після його ухвалення державами-членами, відповідно до своїх власних конституційних правил.

До первинного законодавства належить «автономна ревізія», здійснена відповідно до рішення про власні ресурси від 21 квітня 1970 р., прийнятого на основі ст. 269 ДЄСп, з набранням чинності після його ухвалення державами-членами, та так звані «бюджетні договори», такі як Люксембурзький договір від 22 квітня 1970 р., та Брюссельський договір від 22 липня 1975 р., що змінюють бюджетні процедури. Узагальнюючи, їх можна згрупувати в договори та акти, що вносять зміни та доповнення до бюджетних процедур.

Ще одну групу правових актів, які належать до первинного законодавства, становлять договори й акти про прийняття нових держав-членів, які мають індивідуальний характер.

Ці договори й акти обов'язково вносять зміни в засновницькі договори і мають таку ж юридичну силу, як і вони. До цієї категорії можна віднести, наприклад, Брюссельський договір про Гренландію від 13 березня 1984 р., що набув чинності 1 лютого 1985 р.

Первинним джерелам права Європейського Союзу в їх практичному застосуванні притаманне координування, спричинене як незалежністю договорів, так і їх взаємозалежністю.

Незалежність договорів, визначена в перших статтях ДЄС та ДФЄС, у яких чітко передбачено, що Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу мають однакову юридичну силу. Проте незалежність правових норм первинного законодавства не є абсолютною, що зумовлює в окремих випадках взаємозалежність засновницьких договорів. Суд ЄС, наприклад, визнав, що деякі рекомендації Римських договорів можуть здійснювати вплив на застосування Паризького договору. До того ж, він визнав, що норми Договору про заснування Євроатому видаються не чим ін-

шим, як використанням у вузькоспеціалізованій галузі правових концепцій, що інспірують структуру спільного ринку.

Первинне законодавство як елемент правової системи ЄС наділене достатньою юридичною силою, за допомогою якої досягається його ієрархічна пріоритетність над іншими джерелами права ЄС.

**Вторинне законодавство ЄС.** В Європейському Союзі на сьогодні діє досить складна і розгалужена система правових актів, розроблених і прийнятих наднаціональними інституціями з метою реалізації положень первинного законодавства і передусім правових норм засновницьких договорів. Властивість цих правових актів містить у собі приписи, спрямовані на реалізацію, тобто на використання, виконання, дотримання і застосування положень первинного законодавства, ставить їх стосовно цього законодавства у вторинне, тобто похідне становище.

Західними вченими розроблено низку класифікацій правових актів ЄС, які відрізняються одна від одної залежно від критеріїв цих класифікацій, застосовуваних підходів, використання напрацювань тих чи інших правових шкіл, доктрин, систем тощо. Як узагальнення наявних з цих питань здобутків, пропонується така класифікація правових актів ЄС:

**Типові акти:** постанови; директиви; рішення; рекомендації й висновки. Це акти ЄС, які чітко й однозначно закріплені ст. 288 ДФЄС. Існуючі змістовні розбіжності між типовими правовими актами, тобто між постановами, директивами та рішеннями, як свідчить аналіз текстів засновницьких договорів, не заперечують їх глибинної спорідненості, адже вони спрямовані на гармонізацію правових систем держав-членів ЄС.

Постанова (ще може вживатись термін «регламент») — це нормативно-правовий акт, який ухвалюється установами ЄС, має загальне застосування і є обов'язковою у повному обсязі та повинна прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Постанова є привілейованим інструментом виконання законодавчої функції в ЄС. З огляду на розподіл повноважень, вона є інструментом, який матеріалізує ситуації їх передання, демонструючи докорінне заміщення національного законодавства європейським. Вона схожа на акт загального застосування, є обов'язковою в усіх своїх складниках і має пряму дію в усіх державах-членах.



Загальне застосування, як перша характеристика постанови, означає, що вона встановлює неперсоналізовані й абстрактні приписи, які є обов'язками. Судова практика ЄС, уточнивши значення нормативної суті цього правового акта за для встановлення розмежувальних критеріїв між постановами й індивідуальними рішеннями, зробила висновок, що постанова, як нормативний акт, застосовується не лише до вказаних чи визначених адресатів, а й до загалу абстрактно уявлюваних категорій адресатів.

Нормативна суть постанови не залежить ні від кількості суб'єктів, до яких вона може застосовуватися, ні від можливості більш або менш чітко визначити кількість суб'єктів права чи управлінської діяльності, стосовно яких вона застосовується, якщо тільки це застосування здійснюється на підставі об'єктивних обставин чи у зв'язку з визначеною кінцевою метою.

Юридична сила, не лімітована вертикально, як ще одна особливість постанови, означає, що постанова є обов'язковою. Це дозволяє відрізнити її від актів, які не мають примусових юридичних дій. До того ж обов'язковою в усіх своїх складниках, що дозволяє відрізнити її від директиви. Вона вимагає не лише дотримання обов'язку результативності, але може також приписати виконання зобов'язань, які будуть суттєво деталізованими. З цього випливає загальне правило: обов'язкове застосування постанови, усієї постанови і лише постанови.

Іншими словами, повна юридична сила постанови не припускає можливості ані найменшого часткового чи вибіркового її застосування, так само як і будь-яку її модифікацію чи доповнення, а також встановлення зобов'язувальних норм, здатних спотворити зміст чи застосування акта.

Пряма дія, якою постанова наділена законодавчо, означає, що постанова діє безпосередньо в усіх державах-членах. Це формулювання, зміст якого довго обговорювався, передбачає дві категорії наслідків. По-перше, постанови наділені юридичною силою безпосереднього застосування в тому значенні, що вони з моменту набуття чинності створюють юридичні наслідки в національних правових системах без вжиття жодного національного заходу щодо їх визнання, впровадження чи навіть оприлюднення. По-друге, безпосереднє застосування постанов передбачає також, що вони матимуть пряму дію, тобто вони

своєю суттю зумовлюють права на користь громадян Спільноти, які мусять забезпечувати національні судові органи.

Директива — це нормативно-правовий акт, який ухвалюється установами ЄС, фіксує цілі, які мають бути досягнуті кожною державою-членом, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір щодо форм та засобів досягнення цих цілей.

На відміну від постанови, директива є інструментом, пристосованим до обмежених чи координованих повноважень, тобто до умов, коли за державами-членами залишаються нормативні повноваження, а Союз має лише повноваження щодо гармонізації національного законодавства.

Директива, яка належить до вторинного законодавства, є правовим інструментом, пристосованим до обмежених чи координованих повноважень, спрямованих на досягнення результату через обрані національними урядами форми і методи.

З цього видно, що директива «відсилає» до законодавчого способу (методу) подвійної дії, який поєднує ухвалення акта ЄС, що фіксує визначені цілі, і його втілення національним актом, спрямованим на перенесення цих цілей у внутрішнє право кожної держави-члена.

Одна з класичних характеристик директиви відображає її як таку, що залишається невизначеним юридичним об'єктом. Ця її своєрідність проявляється в ознаках, перелічених у ст. 288 ДФЄС, а також у принципах, що застосовуються до здійснення імплементації, чого мають дотримуватися національні органи влади.

На відміну від постанов, директиви з правових міркувань є актами індивідуального спрямування, які стосуються лише однієї чи декількох держав-членів, яким вони скеровуються.

Однак інституційна практика знову ж таки вимагає гнучкого підходу до цього рішення. Досвід показує, що інституції ЄС, приймаючи директиви, все частіше залишають дуже мало місця для вибору держав.

Винятковість прямої дії директив не має призводити до висновку, що їх проникнення у внутрішні правові системи підпорядковується якимсь спеціально закріпленим у національному праві правилам їх впровадження:

— директива інтегрується у внутрішній правовий порядок держав-членів із моменту її опублікування в Офіційному журналі ЄС, так само, як і постанова, проте вона набуває повної сили через національну процедуру її впровадження;

— директиви набувають чинності зі вказаної в них дати або ж на двадцятий день після їх оприлюднення, а не в терміни, визначені державам-членам для їх імплементації у внутрішнє законодавство.

Обов'язок виконання (або імплементації), що формується водночас із положень самої директиви, в окремих випадках може передбачати негативні дії (скасовувати чи змінювати національне законодавство, що не відповідає праву ЄС) та позитивні (ухвалювати правила для реалізації цілей директив).

Згідно з ст. 288 ДФЄС, держави-члени мають право вибору форм і засобів, які, відповідно до їх внутрішніх норм, є найприйнятнішими для забезпечення реалізації цілей директиви. Така компетенція надана державам-членам для гарантування ефективного й однакового застосування директив на всіх їх територіях. Національний правовий інструмент необхідно обирати із врахуванням забезпечення користі від директиви. Імплементацію треба здійснювати через примусовий акт, що має нормативне спрямування і є еквівалентним такому, який був би прийнятий у рамках внутрішнього законодавства для реалізації подібної мети (так званий принцип еквівалентності).

Дотримання зафіксованого в директиві терміну імплементації є обов'язком, від якого держави-члени не можуть бути звільненими через імовірність порушення принципу єдності й одночасності в застосуванні правових норм ЄС. Участь держав-членів у розробленні директив дозволяє їм впливати на встановлення терміну, а також до його закінчення просити про можливе продовження, однак їм заборонено відтягувати термін ухвалення необхідних для імплементації заходів.

Обов'язок дотримання терміну імплементації вимагає від держав-членів розроблення механізмів контролю та робочого графіку впровадження директив ЄС у встановлений термін.

На відміну від постанов і директив, які є оригінальними актами з особливими характеристиками, рішення є класичним елементом правової системи ЄС, який здебільшого запозичив ознаки індивідуального акта з національних правових

систем. Рішення — це нормативно-правовий акт, який ухвалюється установами ЄС, містить конкретних адресатів, для яких є обов'язковим у повному обсязі.

Рішення, яке належить до вторинного законодавства, є правовим інструментом здійснення заходів адміністративного (або управлінського) спрямування. З огляду розподілу повноважень, йдеться про виконавчий адміністративний (управлінський) захід, метою якого є здійснення повноважень ЄС в окремих випадках.

Згідно зі ст. 288 ДФЄС, рішення є обов'язковим в усіх своїх елементах для тих, кому воно адресоване. Отже, потрібно говорити про акт індивідуальної дії, адресатом якого може бути як держава-член, так і фізична чи юридична особа. У деяких передбачених договорами випадках може бути використана форма рішення, що адресується всім державам-членам, тоді воно виступає як інструмент непрямого законодавства, що певною мірою наближається до директиви.

Однак, на відміну від останньої, рішення є обов'язковим в усіх своїх елементах і передбачає, що можливі національні заходи з його реалізації обмежуються виконанням спільних компетенцій. За означенням, рішення породжує для своїх адресатів пряму дію в тому значенні, що воно безпосередньо створює права й/чи обов'язки в їх правовій спадщині. Окрім того, рішення, адресовані державам-членам, здатні інколи формувати права окремих громадян, тобто створювати пряму дію, аналогічну тій, що визнана за певних умов для директив. Таким чином, рішення поєднує ознаки постанови й директиви, адже воно як постанова визначає не тільки результати, а й форми та засоби їх досягнення, і як директива має адресний характер, тобто є обов'язковим тільки для тих, кому адресоване.

Рекомендації та висновки не є зобов'язальними, тобто не створюють прав та обов'язків для суб'єктів правовідносин, проте вони приймаються також установами ЄС, а в деяких випадках, навіть одностайно (наприклад, ст. 292 ДФЄС). Ці правові акти можуть застосовуватися в галузях, у яких Європейська Комісія не має нормативних повноважень, чи в секторах, де ухвалення примусових заходів залежить від завершення перехідного періоду. Вони є радше орієнтаційними правовими інструментами, що запрошують адресатів до вироблення певної лінії, напри-

клад, у сфері культури, туризму, охорони й зміцнення здоров'я людини та ін.

Рекомендації та висновки дають змогу підготувати державу-члена, якій вони адресовані, до несподіваного виникнення формального зобов'язання. Навіть попри спеціально передбачені договорами припущення, відповідно до ст. 292 ДФЕС, Комісії належить головне право готувати рекомендації.

Ефективність цих політико-правових інструментів не можна недооцінювати, оскільки вони мають певне політичне значення і можуть інколи створювати непрямі юридичні наслідки.

Відповідно до змін, внесених Лісабонською угодою 2009 року, ст. 289 ДФЕС передбачила нові види типових джерел похідного законодавства ЄС, не надавши при цьому їм чіткого визначення. Мова йде про законодавчі та незаконодавчі акти ЄС. Ст. 289 ДФЕС закріплює, що законодавчими актами є правові акти ЄС, ухвалені згідно із законодавчою процедурою, відповідно, всі інші акти є незаконодавчими. З цього випливає, що законодавчими актами визнаються ті, що приймаються спільно Парламентом і Радою за пропозицією Комісії.

Типові акти ЄС також можуть бути делегованими та імплементаційними. Перші приймаються Комісією ЄС відповідно до делегованих їй повноважень Європейським Парламентом і Радою на підставі положень ст. 290 ДФЕС. Делеговані акти відносять до незаконодавчих.

**Нетипові правові акти**, які ще називають спеціальними, не передбачені положеннями засновницьких договорів. Проте вони напружувалися впродовж багатьох десятиль європейської управлінської практики і на сьогодні справедливо займають важливе місце як у системі законодавства ЄС зокрема, так і в правовій системі ЄС загалом.

Вторинні (похідні) джерела права ЄС об'єднують низку відносно різномірних актів, які якісно не можуть належати до вторинного (похідного) законодавства, навіть якщо вони, без сумніву, є справжніми джерелами права ЄС.

По-перше, йдеться про акти, які можна класифікувати як *спеціальні або нетипові*, що поєднують водночас односторонні позаноменклатурні акти, які приймають інституції, та договірні акти, що походять від укладених між інституціями договорів,

угод, а також окремі акти, прийняті в рамках, не пов'язаних із ЄСп стовпів, що запроваджені ДЕС.

По-друге, мається на увазі те, що можна назвати *додатковим законодавством*, якого не приписують інституціям, але яке походить від укладених між державами-членами договорів, пов'язаних із застосуванням договорів ЄС.

Нетипові акти інституцій — це правові акти, породжені практикою інституцій, які дістали надзвичайно різні означення. До них належать: акти про внутрішню роботу інституцій; ухвали (рішення) Ради або Парламенту та Ради стосовно програми ЄС; програми загальної гармонізації законодавства; загальні декларації та міжінституційні угоди; акти, ухвалені в рамках стовпів, не пов'язаних із Європейськими Спільнотами та ін. Деякі назви вказують на програмну функцію (загальні програми, програми дій, кодекси поведінки тощо), інші — на декларативну (резольюції, декларації, рішення, висновки, повідомлення, протоколи тощо), ще інші запозичили термінологію договорів для визначення актів, що мають різну суть (рекомендації, рішення, директиви тощо). Також може йтись про декларації, записані в протоколах рішень Ради в додатку до акта, що походить від специфіки ст. 288 ДФЕС. Це семантичне розмаїття підсилюється явною юридичною невпевненістю. Загалом, метою цих актів є висловлення політичної або передбачувано-управлінської позиції чи зобов'язання, але вони не розглядаються як такі, що можуть мати правові наслідки. Судова практика, прагнучи передусім надати вагомості змісту, а не назві чи формі акта, визнала, що такі правові інструменти, як декларації, інколи можуть мати юридичні наслідки, якщо автор акта чітко виявить такий намір.

До категорії заходів внутрішньої організації належать статuti та внутрішні регламенти інституцій ЄС, а також низка їх документів для внутрішньої самоорганізації, зокрема циркуляри, службові інструкції, фінансові акти.

Також це можуть бути внутрішні орієнтації (в Україні стосовно засобів масової інформації такий тип документів отримав назву «темники»), які Комісія направляє своїм підрозділам для службового використання, щоб, наприклад, указати, як саме можна здійснити скорочення або тимчасове припинення європейських фінансових конкурсів задля захисту фінансових ін-

тересів Спільноти в боротьбі зі зловживаннями. Ці акти мають юридичні наслідки в тому сенсі, що їх можна опротестувати в автора і, за потреби, оскаржити в судовому порядку, за умови, що вони спрямовані на створення таких наслідків.

До групи нетипових актів належать і такі договірні акти, як міжінституційні угоди. Практика ЄС призвела до низки актів, де закріплено взаємні зобов'язання інституцій, і які надто розмаїті як за своїми назвами та формами, так і за змістом.

Така різноманітність міжінституційних угод пояснюється тим, що:

- по-перше, з формального боку, маються на увазі неписані угоди, зміст яких випливає зі взаємних домовленостей і прагнень, висловлених двома чи більше інституціями після відповідних зустрічей та узгоджених заяв або через листування керівників інституцій. Стосунки між Парламентом і Комісією чи між Парламентом і Радою будуються дуже часто саме на основі таких неформальних угод;

- по-друге, це можуть бути заяви, підписані спільно Європарламентом, ЄР та ЄК й оприлюднені в Офіційному журналі ЄС, які найчастіше мають назву спільних заяв;

- по-третє, може йтися про справді міжінституційні угоди як такі. Іноді навіть трапляється, що ці угоди підписують під час проведення спеціально скликаних з цього приводу міжінституційних конференцій. Водночас, предмет цих міжінституційних угод дозволяє виділити їх різні категорії.

Метою першої категорії спільних заяв чи міжінституційних угод є організація співпраці інституцій ЄС. У них доповнюються чи уточнюються механізми, закладені в договорах. У цій категорії можна виділити угоди щодо бюджетної процедури та угоди щодо процесу міжінституційної співпраці, куди можуть бути залучені дві інституції.

Друга категорія угод більше спрямована на формалізацію спільної позиції інституцій з приводу основоположних проблем, як, наприклад, спільні заяви в сфері прав людини.

Групу нетипових правових актів «замикають» акти, ухвалені в межах спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС. Однак існуючі сумніви щодо сутності й дії цих актів ведуть до того, що вони можуть бути класифіковані як нетипові, що підпадають під інший режим, аніж наявний у похідному зако-

нодавстві, оскільки практика не уточнила умов їх інтеграції в систему джерел.

У ДЕС не міститься жодного положення щодо цих актів, подібного до ст.288 ДФЕС, яке визначило б їх спрямування. Їх ухвалення відбувається за умов, що відрізняються від класичної процедури ухвалення рішень. За цього роль ЄК та ЄП дуже обмежена, загальні видатки на їх впровадження не обов'язково здійснюються з бюджету ЄС, жодне положення не зобов'язує оприлюднювати їх, положення щодо їх обов'язкової дії розвиваються й уточнюються, а можливість прямої дії здається гіпотетично заперечною.

Отже, акти, прийняті у рамках спільної зовнішньої та безпекової політики, є актами на межі між юриспруденцією та політикою і створюють периферійні правові інструменти стосовно жорсткого ядра правопорядку ЄС.

На відміну від вище проаналізованих джерел, що походять від актів, прийнятих інституціями ЄС, так зване додаткове законодавство характеризується тим, що воно складається із норм міжнародного права, які стосуються передусім держав-членів, але є невідірваними від правової системи Союзу. Різні форми укладених державами-членами угод, якими є зокрема офіційні угоди та акти, які ухвалюють держави-члени за спільною згодою, доповнюють право ЄС.

У самому ДФЕС передбачена можливість укладання угод між державами-членами для регулювання низки проблем, що можуть виникнути внаслідок інтенсифікації обмінів та зростання вільного руху фізичних і юридичних осіб у межах спільного ринку. Ці конвенції не належать до права ЄС у буквальному значенні й походять із конвенційного міжнародного права, а оскільки їх уклали держави-члени, то вони є предметом класичної процедури ратифікації, не підлягають розгляду Судом ЄС і не входять до обов'язкових норм *acquis communautaire* для держав-кандидатів на вступ до ЄС. Але за низкою ознак вони потенційно інтегруються в право ЄС: йдеться про «закриті» конвенції, укладені на необмежений термін як засновницькі угоди, які стосуються лише держав-членів, і набуття чинності яких підпорядковується процедурі ратифікації всіма державами-членами.



До цих передбачених засновницькими договорами конвенцій додаються також ті, що укладені в рамках судового співробітництва в цивільних і кримінальних справах.

Ще однією формою додаткового законодавства є акти, що приймаються державами-членами за спільною згодою, тобто схвалені представниками урядів держав-членів, що беруть участь у Раді. Це ілюструє роздвоєння функцій останньої, яка в цьому випадку функціонує не як інституція Союзу, а як дипломатичне зібрання представників держав-членів. Ці рішення представників урядів держав-членів приймаються насамперед тоді, коли засновницькими договорами передбачено прийняття рішення за спільною згодою, таких, наприклад, як призначення членів Комісії та Суду чи визначення місцезнаходження інституцій.

З іншого боку, йдеться про угоди між державами-членами, які зачіпають сфери їх власних компетенцій, чи ті, що лише частково регулюються договорами, а також сфери, які не підпадають під дію договорів. До цього типу актів можна додати останню категорію, яка на загальне представлена під назвою резолюції чи декларації держав-членів, що мають програмну спрямованість у сферах, які лише частково віднесені до компетенцій ЄС. Іноді трапляється, що ці акти в дійсності є змішаними, що приписуються одночасно Раді як інституції ЄС та представникам держав-членів.

Навіть, якщо ці угоди укладаються найчастіше за пропозицією Комісії після висновку Європарламенту, приймаються на засіданні Ради й оприлюднюються в Офіційному журналі ЄС, вони з суто юридичного боку все ж залишаються лише міждержавними угодами в спрощеній формі. Проте доцільно уточнити, що ці акти розглядаються як складник *acquis communautaire*, який нові держави-члени повинні прийняти при вступі до ЄС.

До вторинного (похідного) законодавства належать також зовнішні джерела, до складу яких належать: угоди, укладені Союзом з третіми країнами чи міжнародними організаціями на підставі ст. 216 ДФЕС; загальне міжнародне право; угоди, що «пов'язують» Спільноту.

Угоди, укладені Спільнотою з третіми країнами чи міжнародними організаціями на підставі ст. 216 ДФЕС, пов'язують

інституції ЄС та держави-члени і є обов'язковими для виконання. Формула передбачає, що ці угоди з часу їх укладення проникають у систему правопорядку ЄС і стають повноцінними джерелами права ЄС. Положення угод з моменту набуття ними чинності становлять інтегральну частину правопорядку Європейського Союзу.

Іншим складником зовнішніх джерел є, як зазначено вище, угоди, що «пов'язують» Союз. Як правило, лише ті угоди, участь у яких бере Союз, є частиною джерел права ЄС; угоди, що укладаються державами-членами, пов'язують їх, але не накладають жодних зобов'язань на ЄС.

Насправді, держави-члени не можуть посилалися на права, які їм були надані угодами, укладеними до заснування Європейських Спільнот, і від яких вони відмовилися після ратифікації ДЕС. Загалом, обов'язок Союзу не перешкоджати виконанню зобов'язань, узятих на себе до набуття чинності договорів ЄС, діє лише в разі, коли йдеться про те, щоб допомогти відповідній державі дотриматися зобов'язань, покладених на неї, згідно з раніше укладеною угодою, не пов'язуючи Союз з цією державою.

Ще одним складником зовнішніх джерел, про що йшлося вище, є загальне міжнародне право. Відповідно до його норм держави-члени, створивши Європейську Спільноту та Європейський Союз, засновані на міжнародних угодах, не змогли звільнитися від обов'язків, що тиснули на них в рамках загального міжнародного права. Тому цілком логічно, що компетенції Союзу мають реалізовуватися з дотриманням міжнародного права.

Стосовно врахування актів міжнародних організацій необхідно відрізнити, з одного боку, юридичні наслідки участі Союзу в міжнародній організації від факту укладання самим Союзом (чи Союзом та його державами-членами — змішаної угоди) засновницьких договорів, або приєднання Союзу (чи Союзу та його держав-членів) до такої організації і, з іншого боку, наслідки в праві ЄС актів міжнародних організацій, членами яких є лише держави-члени.

Дотримання рішень, прийнятих органом міжнародної організації, є лише тоді обов'язковим у праві ЄС, коли вони є необхідними для забезпечення виконання відповідними

державами-членами зобов'язань стосовно третіх країн, що виникають із угод, укладених ними до набуття чинності певного договору чи до приєднання цієї держави-члена.

Ще одну групу правових актів вторинного законодавства становлять *односторонні акти інституцій ЄС*, напрацьовані євроінтеграційною практикою. Односторонні правові акти ЄС — це акти про призначення на посади, повідомлення Комісії, Зелені книги, Білі книги, Помаранчеві книги, заходи внутрішньої організації та ін. Цікавим є той факт, що Зелені і Білі книги не мають нормативно визначеного статусу, проте в ЄС склалася стала традиція, відповідно до якої Зелена книга — це документ, який містить матеріали за результатами моніторингів, науково-практичних досліджень, експертиз тощо; а Біла книга — це стратегічний документ, в якому вміщені пропозиції щодо заходів у конкретній сфері. Біла книга, яку складають, зазвичай, після Зеленої книги, ініціює процес обговорення проблемних питань й описує основні ідеї. Біла книга, в якій містяться офіційні проекти заходів у конкретній сфері державної політики, є своєрідним підґрунтям для розробки нормативно-правових актів. Книги, які мають назви інших кольорів (наприклад, Помаранчева, Блакитна), не мають такого формалізованого характеру.

## Висновки

1. Право Європейського Союзу формувалося в процесі європейської інтеграції в межах спочатку Європейських Спільнот, а пізніше — Європейського Союзу. Право ЄС є особливим правопорядком, правовою системою *sui generis*, яка виникла на зламі міжнародного права та національного права держав-членів ЄС. Право ЄС, яке є ядром правової системи ЄС, європейські науковці розглядають у широкому і вузькому розуміннях. Відповідно до широкого розуміння, право ЄС охоплює: основні принципи; рішення Суду ЄС; право, що виникає із зовнішніх відносин ЄС та із доповнюючих правових норм, тобто із конвенцій, міжнародних угод та ін. В широкому розумінні право ЄС охоплює все правове надбання Європейських Спільнот (з 1951 та 1957 рр.) та Європейського Союзу (з 1992 р.) до цього часу. У вузькому розумінні, право ЄС складається з первинного та похідного (вторинного) законодавства ЄС.

2. Система права ЄС має свої галузі, які об'єднують правові норми в цілісну сукупність і визначають: правове становище ЄС; правове регулювання внутрішнього ринку ЄС; торговельне та комерційне право; право конкуренції; право охорони навколишнього середовища; право державних замовлень; трудове право; право зовнішніх відносин тощо.

3. У правовій системі ЄС також існують інститути права ЄС, які поділяються на загальні — визнання, правонаступництво, відповідальність, та галузеві — вільний рух товарів, осіб, капіталу та послуг; право компаній, право на промислову та інтелектуальну власність, банківське право, страхове право; договірне право, дипломатичне право ЄС та ін. Галузі та інститути права ЄС, як правило, не охоплюють повністю правовідносини в тій чи іншій сфері правового регулювання, а лише доповнюють відповідні галузі національного права держав-членів. Винятки становлять норми, що визначають правовий стан ЄС, право конкуренції, право зовнішніх відносин ЄС.

4. Право ЄС не можливо сьогодні розглядати без вивчення правових норм інших європейських міжнародних організацій: Ради Європи, ОБСЄ, Західноєвропейського союзу, Європейської асоціації вільної торгівлі. Хоча ці організації не набули такої глибокої форми інтеграції, як ЄС, вони, тим не менше, займають важливе місце у формуванні правових систем держав-членів ЄС та здійснюють сильний вплив на право ЄС.

5. Правова система ЄС передбачає відповідальність за порушення права ЄС, яка згідно з положеннями засновницьких договорів, поширюється на держави-члени ЄС (статті 258–261 ДФЄС), інституції ЄС (статті 263–266, 340 ДФЄС та ін.), Союз (стаття 340 ДФЄС) та на службовців ЄС (стаття 340 ДФЄС).

6. Право ЄС базується на загальних правових принципах, які з самого початку мали значний вплив на формування правової системи Європейського Союзу. Протягом багатьох десятиліть правова система ЄС виробила власні, властиві тільки їй принципи, аналогів яких не існує ні в національному праві держав-членів, ні в міжнародному праві.

7. Принципи права Європейського Союзу складають певну систему. Проте, на сьогодні існують різні погляди щодо класифікації основних (загальних) принципів права ЄС.

Принципи права ЄС мають статус неписаних джерел правової системи ЄС, оскільки є результатом, насамперед, діяльності Суду ЄС. Принципи права ЄС покликані забезпечувати дотримання і розвиток спільних цінностей і норм, що становлять конституційно-правову філософію ЄС. Суд ЄС не просто переносив принципи правових систем держав-членів, а надавав їм нового тлумачення, яке розкриває особливий характер правової системи Союзу.

8. Право ЄС, як правова система *sui generis*, має особливу систему джерел, яка сформувалась під впливом як міжнародного права, так і національного права держав-членів. Джерела права ЄС поділяють на такі основні групи: джерела первинного права, джерела вторинного права, міжнародні договори та судові прецеденти. Джерела первинного права, до яких належать насамперед засновницькі договори ЄС, утворюють «конституційну хартію» Європейського Союзу, на основі якої приймаються нормативно-правові акти інституцій ЄС. Джерелами права ЄС виступають також міжнародні договори ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями, а також *case law*.

9. При існуванні різноманітних класифікацій, зумовлених різними доктринами, типологія джерел ґрунтується на плюралізмі різних критеріїв, і, залежно від того, яким класифікаційним критерієм віддавати перевагу, розрізняються системи джерел Паризького і Римських договорів, Лісабонської угоди. Також протиставляються джерела писані й неписані, внутрішні й зовнішні, первинні та похідні, норми, передбачені законодавчими документами та запроваджені практикою, йдеться про право ЄС у загальному й конкретному значеннях слова, про правові джерела Спільноти чи правові джерела Союзу.

#### Завдання для самоперевірки та самоконтролю

1. Що означає термінологічне словосполучення «право ЄС як правова система *sui generis*»?
2. Як вплинули романо-германська та англо-американська правові сім'ї на правову систему ЄС?

3. Що означає право ЄС у широкому розумінні? Що означає право ЄС у вузькому розумінні?
4. Які галузі права ЄС існують? На які види поділяються інститути права ЄС?
5. Як співвідноситься право ЄС з правом держав-членів ЄС?
6. Як співвідноситься право ЄС з європейським та міжнародним правом?
7. Які умови та процедури відповідальності за порушення права ЄС закладені в положеннях засновницьких договорів?
8. У чому полягає суть трьох сфер дії права ЄС: предметної, територіальної та часової?
9. Яку роль відіграють у правовій системі ЄС принципи права ЄС?
10. Які підходи до систематизації та класифікації принципів права ЄС існують в науковій літературі?
11. Як характеризуються загальні принципи права ЄС?
12. Які характерні риси функціональних принципів права ЄС?
13. Що означає принцип верховенства права ЄС?
14. Як варто тлумачити принцип прямої дії?
15. У чому суть принципів субсидіарності та пропорційності в праві ЄС?
16. У чому суть принципу недискримінації?
17. Що означає принцип добросовісної співпраці?
18. На які основні групи поділяються джерела права ЄС?
19. Що означають основні та неписані джерела права?
20. Яке законодавство складає основні джерела права ЄС?
21. Що таке первинне законодавство ЄС?
22. Яким є вторинне законодавство ЄС?
23. Які правові акти входять до групи типових актів?
24. Що таке нетипові правові акти?

## Список використаної та рекомендованої літератури

1. Андрійчук О. Роль конституційних принципів у процесі застосування права ЄС // Юстиніан. Юридичний журнал. — 2007. — № 3. Електронний ресурс. Режим доступу: [www.justinian.com.ua](http://www.justinian.com.ua)
2. Гердеген М. Європейське право / Пер. з нім. — К.: «КІС», 2008.
3. Горниг Г. Право Европейского Союза / Г. Горниг, О. Витвицкая. — СПб.: Питер, 2005.
4. Грицяк І.А. Право та інституції Європейського Союзу: Навчальний посібник. — К.: «К.І.С.», 2006. — 240 с.
5. Грицяк І.А., Говоруха В.В., Стрельцов В.Ю. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: підручник / За заг.ред. М.Бойцуна, І.Грицяка, Я.Мудрого, О.Рудіка, Л.Прокопенка, В.Стрельцова. — Х.: Вид-во ХарІ НАДУ «Магістр», 2009. — 620 с.
6. Десмон Дайнен. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Пер. з англійської. — К.: «К.І.С.», 2006.
7. Дэйвис К. Право Европейского Союза : пер. со 2-го англ. изд. — К.: Знання, 2005.
8. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посіб. : пер. з англ. — К.: Знання, КОО, 2002.
9. Колисниченко В.В. Сучасна юридична наука про класифікацію принципів права ЄС: критичний аналіз // Електронний ресурс. Режим доступу: [www.vuzlib.com/content/view/1522/92](http://www.vuzlib.com/content/view/1522/92).
10. Марченко М.Н. Верховенство права Европейского Союза по отношению к национальному праву государств-членов // Журнал российского права, 2009.
11. Право Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Р.А.Петрова. — 2-ге вид. — К.: Істина, 2009.
12. Петров Р.А. Транспозиція «*acquis*» Європейського Союзу в правові системи третіх країн: монографія. — К.: Істина, 2011. — 384 с.
13. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства, за заг. ред. Олени Зеркаль. — К.: «Ніка-Прінт», 2010. — 416 с.
14. Horspool M. European Union Law / M. Horspool, M. Humphreys. — Oxford Univ. Press, 2006.
15. Kumm M. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty // European Law Journal. 2005. Vol. 11. N 3. P. 263 — 285 etc.
16. Tridimas T. The General Principles of EC Law. — Oxford Univ. Press, 1997.
17. Usher J.F. General Principles of EC Law. — Longman, 1998.

## Розділ 4.

ІНСТИТУЦІЇ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

## Тема 1. Загальна характеристика інституцій ЄС

У Європейському Союзі функціонує форма правління, в якій розподіл влади не лише відбувається за оригінальною схемою на основі принципу розподілу влади, але й постійно розвивається. Суть застосовуваного в ЄС принципу розподілу влади полягає в тому, що, з одного боку, він забезпечує повну незалежність між собою законодавчих, виконавчих і судових органів ЄС, а з іншого — допускає суміщення цими органами законодавчої, виконавчої та судової функцій.

Засновники Європейських Спільнот спочатку планували віддати перевагу інституційній системі, яка могла б відображати склад держав-членів у законодавчому органі (виборній асамблеї), у виконавчому органі (який віддзеркалював би рівновагу сил усередині цієї асамблеї) та в судовому органі (який розглядав би всі спори щодо застосування права Європейських Спільнот); всі інституції Європейських Спільнот мають бути незалежними від органів національної влади держав-членів і розміщуватися в одному місці на території Європейських Спільнот.

Однак були деякі міркування політичного й історичного характеру, які перешкодили практичному втіленню цих планів. Зокрема, впровадження такої широкомасштабної програми неодмінно викликало б передання Європейським Спільнотам значної частини суверенітету держав-членів. Крім того, держави-члени цілком втратили б контроль за функціонуванням таких інституцій або навіть контакт із ними. Зникла б



також будь-яка можливість урахувати національні інтереси в процесі прийняття Європейськими Спільнотами рішень.

Розроблена з урахуванням таких міркувань та водночас, наскільки це можливо, конституційних систем країн-членів, інституційна система Європейського Союзу набула таких особливостей, як суміщення функцій, поліцентричність структури, розподілена лояльність та розподіл влад.

Суміщення функцій означає, що принаймні три найважливіших інституції ЄС — Комісія, Рада та Європейський Парламент — наділені функціями різного характеру, які не можуть бути добре пристосованими до традиційного розмежування між законодавчими, виконавчими, судовими та наглядовими органами. Наприклад, хоча Комісія традиційно розглядається як виконавчий орган Спільноти, в окремих випадках вона суміщає всі ці чотири функції. Рада Міністрів ЄС, окрім законодавчої функції, також здійснює функції виконавчих або наглядових органів стосовно визначених питань. Європейський Парламент суміщає законодавчу функцію з контрольно-наглядовою, кадровою та інформаційно-просвітницькою.

Поліцентричність структури передбачає розміщення інституцій ЄС у різних державах-членах. Тобто, хоча основні органи ЄС незмінно розташовані в Брюсселі, їхні підрозділи також розміщуються в Люксембурзі та Страсбурзі. Центр ядерних досліджень Євратому, наприклад, розташований в Іспрі (Італія) та Калхемі (Велика Британія). Таке розташування дещо ускладнює процес європейського управління, проте, з іншого боку, воно надає іншим важливим центрам ЄС можливість робити свій внесок у розбудову Європи. Поліцентрична структура була затверджена спеціальним протоколом до Амстердамського договору, що свідчить про навісність і важливість такого підходу до дислокації інституцій ЄС у різних місцях, і навіть країнах.

Розподілена лояльність означає, що хоча теоретично всі інституції ЄС створені так, щоб відповідати й бути відданими тільки одній справі — інтересам Євросоюзу, на практиці це виявилось практично неможливим із принципових і прагматичних міркувань. Наприклад, Комісія, безумовно, є органом, який зобов'язаний присвячувати свою діяльність тільки інтере-

сам Європейського Союзу. З цієї причини від єврокомісарів навіть вимагається складати присягу, хоча ця обставина не є абсолютною гарантією від можливих суб'єктивізму та упереджень з їхнього боку при виконанні службових обов'язків. Саме розподілена лояльність дозволяє їм знаходити «золоту середину» у своїй діяльності.

Інший орган ЄС — Рада представляє інтереси держав-членів, з одного боку, а з іншого — діє як наднаціональний орган. Може скластися враження, що така її «подвійна» суть майже унеможливує прийняття нею рішень із позицій об'єктивності, принциповості, неупередженості тощо. Однак застосування принципу лояльності та різних систем голосування дозволяє Раді знаходити компроміс у складних ситуаціях.

Розподіл влад, як принцип, застосовується до органів ЄС тому, що всі вони є незалежними один від одного, хоча, як було згадано вище, і виконують змішані функції. Цей принцип, уперше сформульований французьким філософом-конституціоналістом Монтеск'є у XVIII ст., передбачав незалежність один від одного законодавчих, виконавчих та судових органів.

Функціонування Європейського Союзу як масштабного міждержавного утворення забезпечується величезною кількістю найрізноманітніших інституцій, до яких належать традиційні органи типу парламента, суду, різного роду установи й відомства типу Європолу, агенства типу Європейського агентства з питань навколишнього середовища, мережі спостережень та інформації тощо. Очевидно, що досить важко в такій різноманітності інституцій ЄС зрозуміти призначення кожної з них, розібратися в особливостях їх побудови та діяльності, взаємодії і т.ін. Тому, для легшого сприйняття різноманітності інституцій ЄС пропонується їх умовний поділ на основні та допоміжні.

Також, враховуючи особливості діяльності державних службовців, пов'язаної зі сферою державної влади й управління, пропонується характеристику інституцій ЄС подавати через функції, що впливають з принципу розподілу влади. Оскільки таких інституцій нараховується достатньо багато, їх доцільно згрупувати за критерієм функціонального при-

значення. Завдяки такому підходу виокремлено політичну, законодавчу, виконавчу та судову функції.

До групи допоміжних функцій, які здійснюють допоміжні інституції ЄС, належать консультативно-дорадча, фінансово-інвестиційна, контрольна та правоохоронна.

## Тема 2. Основні інституції Європейського Союзу

**Європейська Рада**<sup>1</sup> В рамках концепції Європейського Союзу Європейська Рада взяла на себе провідну роль як його унікальна інституція, в основі та поступовому розвитку якої лежать правові положення засновницьких договорів. До статусу інституції Європейської Спільноти вона була «піднята» ст. 2 Єдиного європейського акта, а до рівня інституції Союзу — ст. 4 Маастрихтського договору. Провідна роль Європейської Ради як органу, який має забезпечити Союз необхідним імпульсом для його розвитку й повинен визначити загальнополітичні керівні принципи цього, закріплена в частині 1 ст. 4 Договору про ЄС. У результаті Європейська Рада стала своєрідним гібридом: хоча формально вона більше не підпорядкована Договору про ЄС, проте практично залишається пов'язаною з процесом європейської інтеграції, яка є підґрунтям Європейської Спільноти.

На відміну від інших інституцій, ЄР діє без будь-яких правил внутрішнього розпорядку. Цей недолік формальності є характерною особливістю вищого політичного органу, який скликається головною у Спільноті / Союзі державою-членом. Порядок денний засідань готується головною державою-членом, а самі засідання ЄР проводяться, як правило, в цій же країні. Порядок денний відображає найбільш важливі поточні проблеми Спільноти / Союзу. Після кожного свого засідання Європейська Рада повинна представити Європейському Парламенту звіт своїх слухань і щорічний письмовий звіт щодо прогресу, досягнутого Союзом. У такий спосіб із залученням ЄП до систематичного огляду справ Союзу був створений додатковий демократичний елемент дебатів з питань майбутнього європейської інтеграції.

Ухвалені Європейською Радою рішення або резолюції за своєю природою є суто політичними й загальними. Це означає також, що вони не наділені хоч якоюсь юридичною силою, яка була б підставою для їх реалізації як правових актів. Саме з причини відсутності у цих рішеннях і резолюціях правової природи вони не є предметом судового розгляду.

З іншого боку, щоб бути ефективними, у певних випадках вони можуть бути «трансформовані» в обов'язкове законодавство (тобто набути форми і змісту таких правових актів, як постанова, директива чи рішення) відповідно до процедур, передбачених Договором про ЄС. У таких випадках політичні рішення чи декларації ЄР «вступають» у законотворчий процес, який має два етапи — політичний та юридичний. Після успішного проходження цих етапів за встановленими процедурами політичні рішення чи декларації Європейської Ради можуть набувати форми й змісту вищезгаданих правових актів ЄС, тобто поповнюють вторинне законодавство Європейського Союзу.

**Європейський Парламент**, на відміну від інших інституцій ЄС, зазнавав дуже багатьох змін. Від скромної ролі спостерігача як органу влади найвищого рівня в ЄС, передбаченої засновницькими договорами, та поступово змінюваної до наглядової і дорадчої функції, Європарламент з часом набував усе більше повноважень, що відображає розвиток Спільноти / Союзу. Нові повноваження включають участь у законодавчому процесі, бюджетні процедури, участь у призначенні членів Комісії і в процесі вироблення та ухвалення рішень, включаючи надання згоди на асоціацію чи приєднання нових держав.

Первинна назва «збори» (асамблея) відображала його невибагливий статус і французький вплив. Для піднесення свого престижу збори спочатку прийняли назву «Європейські парламентські збори», а потім їх перейменували в Європейський парламент. Представниками зборів були делегати національних парламентів (тобто вони мали подвійний мандат), які призначалися відповідно до національних процедур за квотами, установленими засновницькими договорами.

У 1976 р. Рада Міністрів ЄС прийняла Акт про прямі вибори, відповідно до якого перші прямі й загальні вибори до ЄП були проведені в 1979 р. Згідно з цим актом до набрання чин-

<sup>1</sup> Не плутати з Радою Європи, яка є міжурядовою організацією панєвропейської співпраці і знаходиться у Страсбурзі, та з Радою Європейського Союзу (Радою міністрів)

ності однорідної виборчої процедури мали використовуватися національні виборчі процедури.

Робота сучасного Європарламенту регламентується ст. 14 та ст. 223–234 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС). Європарламент обирається терміном на п'ять років. Відповідно до договірних положень громадяни Союзу, які є резидентами, тобто мешкають на території держави-члена, але не є її громадянами, мають право брати участь у голосуванні та балотуватись у кандидати на виборах в ЄП у державі, на території якої мешкають, на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави. Парламент у такий спосіб виражає демократичне бажання громадян Союзу (сьогодні — це більше 500 млн. осіб) і представляє їхні інтереси в обговореннях проєктів відповідних рішень з іншими інституціями ЄС.

Нині діючий Європейський парламент був обраний 14 липня 2009 р. Зараз він налічує 754 депутатів від всіх 27 держав-членів. Більше однієї третини з них складають жінки.

Штаб-квартира ЄП знаходиться у Страсбурзі, де і проводяться пленарні засідання, 12 протягом року. Парламентські комітети розміщені у Брюсселі. Тут проводяться засідання комітетів, політичних груп (фракцій) і додаткові пленарні засідання. Паралельно з цими формами депутатської праці депутати Європарламенту присвячують певний час роботі з виборцями у своїх виборчих округах.

Члени Європарламенту є справжніми представниками з імперативним мандатом від своїх виборців, а не простими делегатами виборчого корпусу, а тому вони виконують свої обов'язки незалежно і не можуть бути обмежені інструкціями або якимись актами. Члени ЄП можуть мати подвійний мандат, що передбачає одночасне членство в національному парламенті, однак є несумісним з діяльністю в національному уряді, а також зі службою в Спільноті як члена Комісії, Суду Аудиторів, Економічного і соціального комітету та інших комітетів, судді, генерального адвоката або чиновника Суду, деяких посадових осіб Європейського інвестиційного банку чи будь-якої посадової особи або службовця інституцій Спільноти, або спеціалізованих органів, створених у них. На час виконання службових обов'язків члени ЄП мають право на привілеї

і недоторканність, що відповідає статусу інституції, у якій вони виконують свої представницькі повноваження.

Європейський Парламент не є точною копією національних законодавчих органів. Насправді він був задуманий як такий, однак його дорадчі й контрольні функції тільки згодом були додані в законодавчий процес Спільноти і до бюджетної процедури, де вони діють разом з іншими інституціями.

В останні роки після певного зміцнення статусу Європарламенту він виконує такі функції: законодавчу; бюджетно-фінансову; контрольну; кадрову. Ці функції, незважаючи на їх певну типовість з класичними парламентськими функціями, у багатьох параметрах не збігаються з усталеними моделями парламентського устрою держав-членів ЄС. Основна причина полягає у відсутності чіткого розмежування між законодавчою і виконавчою владою у Євросоюзі.

Комітети Європейського Парламенту 2009 — 2014 рр.:

1. Закордонних справ (AFET).
2. Прав людини (DROI).
3. Безпеки та оборони (SEDE).
4. Розвитку (DEVE).
5. Міжнародної торгівлі (INTA).
6. Бюджету (BUDG).
7. Бюджетного контролю (CONT).
8. Економічних та фінансових питань (ECON).
9. Зайнятості та соціальних питань (EMPL).
10. Довкілля, охорони здоров'я та безпеки харчової продукції (ENVI).
11. Промисловості, досліджень та енергетики (ITRE).
12. Внутрішнього ринку та захисту прав споживачів (IMCO).
13. Транспорту й туризму (TRAN).
14. Регіонального розвитку (REGI).
15. Сільського господарства та розвитку сільських територій (AGRI).
16. Рибного господарства (PECH).
17. Культури й освіти (CULT).
18. Юстиції (JURI).
19. Громадянських свобод, правосуддя та внутрішніх справ (LIBE).

20. Конституційних справ (AFCO).
21. Прав жінок та гендерної рівності (FEMM).
22. Звернень (PETI).

Спеціальні комітети:

Організованої злочинності, корупції та відмивання грошей.

**Рада Європейського Союзу**, утворена в 1957 р., є головним законодавчим органом, який ще називають просто Радою або Радою Міністрів. Аналогів Ради немає у світі, оскільки вона характеризується такими двома основними рисами:

- її засідання відбуваються не на постійній основі;
- склад Ради змінюється залежно від порядку денного її роботи, із залученням різних представників урядів держав-членів (на рівні профільних міністрів) до участі в засіданнях.

У політико-адміністративній системі ЄС Рада виконує подвійну роль: з одного боку, діючи як міжурядова організація, вона виконує роль найважливішого органу в процесі ухвалення рішень, а з іншого — як наднаціональна організація є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднити свої національні інтереси. Після підписання Маастрихтського договору до складу Ради, крім представників кожної держави-члена на міністерському рівні, які уповноважені брати зобов'язання від імені свого уряду, можуть делегуватися і представники міністерського рівня від територіальних утворень, що діють у рамках публічного права (Австрія, Бельгія, Німеччина). Залежно від порядку денного на засідання збираються профільні міністри: закордонних справ (Рада із загальних справ), фінансів, сільського господарства, промисловості, транспорту, освіти, зв'язку тощо.

Існує десять конфігурацій Ради, які охоплюють весь спектр політики ЄС:

1. З загальних питань.
2. Закордонних справ.
3. Економічних і фінансових питань.
4. Юстиції та внутрішніх справ.
5. Зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я та у справах споживачів.
6. Конкурентоспроможності (внутрішній ринок, промисловість, наукові дослідження і космос).
7. Транспорту, телекомунікацій та енергетики.

8. Сільського господарства та рибальства.
9. Навколишнього середовища.
10. Освіти, молоді, культури та спорту.

Рада з загальних питань, на якій зазвичай присутні міністри закордонних справ чи міністри з європейських справ, забезпечує послідовну співпрацю різних конфігурацій Ради одна з одною і здійснює підготовку до засідань Європейської Ради.

З огляду на таку різноманітність спеціалізованих складів Ради постає питання координації цих засідань. З самого початку цей «уряд рад» функціонує з певною перевагою Ради із загальних питань, на яку покладається здійснення координуючої ролі, враховуючи частоту її засідань. Відповіддю саме на недостатню координацію стала поява Європейської Ради, про що йшлося вище.

Кількість засідань протягом року залежить від масштабів та інтенсивності законодавчого процесу в ЄС і політичних рухів того чи іншого особливого питання. Деякі склади Ради збираються раз на місяць, інші — раз на півроку.

Напрями діяльності Ради Європейського Союзу:

- приймає правові акти (постанови, директиви, рішення), як правило, спільно з Парламентом;
- приймає бюджет спільно з Парламентом;
- координує економічну політику держав-членів;
- визначає та втілює спільну зовнішню та безпекову політику;
- укладає міжнародні договори, угоди;
- координує дії держав-членів та вживає заходів щодо співпраці у галузі правопорядку та судочинства у кримінальних справах.

Керівництво в Раді здійснює головуюча держава-член, яка змінюється кожні півроку відповідно до їх алфавітного розташування. Голова Ради, як «перший серед рівних», не наділений вищими владними повноваженнями щодо представників інших держав-членів. Проте це не заважає йому реально впливати на діяльність ЄС, оскільки перманентне управління процесом обговорення дає можливість проводити свої ідеї, впливаючи тим самим на кінцеве прийняття рішень. Головуюча держава-член виконує адміністративну, ініціативну, координуючу та представницьку функції.



Рада, ухвалюючи рішення, досягає компромісу завдяки трьом формам голосування, одну з яких вона застосовує у тій чи іншій ситуації, обумовленій в законодавстві ЄС:

- ухвалення рішень простою більшістю голосів;
- ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів;
- одностайне ухвалення рішень.

Правила голосування в Раді закріплені у консолідованих договорах та детальніше висвітлені в її регламенті. Кількість голосів, які кожна держава-член може віддати, установлена відповідно до засновницьких договорів. Договори також визначають питання, при голосуванні з яких потрібна проста більшість, кваліфікована більшість або одностайність.

Рада засідає публічно, коли вона обговорює і голосує пропозиції про законодавчий акт або коли є загальні дебати. За цими дискусіями можна прослідкувати в режимі реального часу на Інтернет-сайті Ради ([video.consilium.europa.eu](http://video.consilium.europa.eu)) і подивитися, наприклад, як той чи інший міністр відстоює позицію своєї країни. Письмова документація доступна для міністрів, також доступна для всіх. Проведення голосування здійснюється в рамках засідання Ради та в письмовій формі.

Вся робота Ради готується або координується Комітетом постійних представників (КОРЕПЕР), який складається з постійних представників держав-членів, що працюють в Брюсселі, та їх помічників. Робота цього комітету забезпечується діяльністю понад 150 комітетів і робочих груп, до складу яких входять представники держав-членів. Серед них деякі комітети відіграють особливу роль у забезпеченні координації та експертизи у наданій сфері, такі, як наприклад, комітет з економічних і фінансових питань, комітет з політичних питань і питань безпеки (відповідальний за моніторинг міжнародної ситуації в сфері зовнішньої політики і спільної безпеки й забезпечення, під відповідальність Ради, політичного і стратегічного напрямку в операціях із врегулювання криз) та координаційний комітет, відповідальний за підготовку робіт у сфері поліцейського і судового співробітництва у кримінальних справах.

КОРЕПЕР, заснований внутрішнім регламентом Ради в 1958 р., не є інституцією ЄС, не має власних повноважень і не наділений правом приймати рішення. У рамках інституційної системи ЄС КОРЕПЕР посідає важливе місце на стику на-

ціональних інтересів та вимог Союзу. З 1962 р. КОРЕПЕР розділений на дві частини: у рамках першої частини (*КОРЕПЕР I*) збираються заступники постійних представників, які здійснюють підготовку роботи Ради з питань внутрішнього ринку, прав споживачів і туризму, промисловості та енергетики, досліджень, транспорту й телекомунікацій, рибальства, навколишнього середовища, зайнятості та соціальної політики, охорони здоров'я, освіти й молоді, культури, сільського господарства, ветеринарні та фітосанітарні питання. У рамках другої частини (*КОРЕПЕР II*) збираються постійні представники, які здійснюють підготовчу роботу з інституційних питань, із загальних питань Ради, з питань економіки та фінансів, розвитку, юстиції, внутрішніх справ та цивільної безпеки, з питань бюджету.

Важливу роль у взаємодії між різними суб'єктами в процесі діалогу відіграє Генеральний секретаріат Ради. Його дії поширюються на стосунки, зокрема, між делегаціями держав-членів у рамках спеціалізованих робочих груп, потім — на рівні КОРЕПЕРу, і насамкінець — на рівні міністрів, а також у процесі паралельного діалогу між делегаціями держав-членів та Комісією, і в кожній державі-члені між різними компетентними органами управління з метою інтегрувати приписи Спільноти та поєднати їх з вимогами, які ставить національне законодавство.

Амстердамським договором введена посада Верховного представника з питань спільної зовнішньої та безпекової політики, функції якого виконує Генеральний секретар.

Характерною особливістю діяльності Ради є її здатність до компромісів і консенсусу в процесі ухвалення рішень. Таке гнучке функціонування Ради забезпечується насамперед вищезгаданими механізмами голосування.

**Європейська Комісія.** Роль «двигуна» європейської інтеграції, сили, яка пильнує за дотриманням Договорів та оберігає інтереси Спільноти, відведена Європейській Комісії. Вона є політично незалежною інституцією Європейського Союзу, створена в процесі європейської інтеграції, яка не має аналогів у національних системах урядування і представляє та підтримує інтереси ЄС у цілому. Роль Комісії відображає її неформальна назва «двигун європейської інтеграції». Сферу повно-

важень Комісії регламентують ст. 17 та ст. 244–250 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДфЄС).

Комісія також виступає охоронцем договорів та правового доробку (*acquis communautaire*) й забезпечує належне застосування державами-членами положень первинного та вторинного права ЄС. На додаток до цих загальних конституційних прав Комісія має і автономні повноваження у сфері Спільної сільськогосподарської політики та політики конкуренції. Комісія обстоює спільний інтерес Союзу та висуває належні ініціативи в цьому напрямі. Вона забезпечує виконання Договорів та заходів, які ухвалюються інституціями на їх підставі. Під контролем Суду Європейського Союзу наглядає за застосуванням права Союзу. Вона виконує бюджет та керує програмами.

Комісія здійснює координаційну, виконавчу та управлінську функції, як установлено Договорами. Вона забезпечує представництво Союзу в зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених Договорами. Комісія ініціює щорічне та багаторічне планування діяльності Союзу з метою досягнення міжінституційних домовленостей.

Комісія наділена правом законодавчої ініціативи, оскільки ухвалення правових актів Союзу можливе лише на підставі її пропозиції, якщо інше не передбачено Договорами. Ухвалення інших актів відбувається на підставі пропозицій Комісії у випадках, передбачених Договорами. Законодавча пропозиція Комісії є результатом багатостороннього процесу консультацій, який може здійснюватись різними шляхами (оцінка впливу, експертні висновки, консультування з національними експертами, міжнародними та/або недержавними організаціями, консультування за допомогою «зелених» та «білих» книг тощо). У передбачених Договором випадках Комісія і Рада обов'язково мають консультуватися з Комітетом регіонів і Економіко-соціальним комітетом. Законодавча пропозиція одночасно направляється до Європейського Парламенту та в Раду. Оскільки йдеться про законодавчий процес, відносини між Європейським Парламентом та Комісією визначаються, як правило, «Рамковою угодою щодо відносин між Європейським Парламентом та Комісією», укладеною в 2000 р.

Період повноважень Комісії становить п'ять років. Члени Комісії обираються на підставі їхньої загальної компетентності та відданості європейській справі з-поміж осіб, чия незалежність не підлягає сумніву. Під час виконання своїх обов'язків Комісія є абсолютно незалежною. Згідно ч. 2 ст. 18 ДфЄС члени Комісії не звертаються за вказівками і не приймають їх від будь-якого уряду або іншої установи, органу, служби чи юридичної особи. Вони утримуються від будь-яких дій, несумісних з їхніми обов'язками або з виконанням їхніх завдань.

Починаючи з 1 листопада 2014 р., Комісія складатиметься з такої кількості членів, включаючи її Голову та Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки, що відповідає двом третинам кількості держав-членів, якщо Європейська Рада одностайно не вирішить змінити цю кількість.

Члени Комісії обираються з-поміж громадян держав-членів на основі системи суто рівномірної ротації між ними, що відображає демографічний та географічний масштаб усіх держав-членів Європейського Союзу. Така система встановлюється Європейською Радою одностайно відповідно до ст. 244 ДфЄС.

Беручи до уваги результати виборів до Європейського Парламенту та після проведення належних консультацій, Європейська Рада кваліфікованою більшістю подає Європейському Парламентові кандидатуру Голови Комісії. Цього кандидата обирає Європейський Парламент більшістю членів свого складу. Якщо кандидат не отримує необхідної більшості, Європейська Рада, діючи кваліфікованою більшістю, протягом одного місяця подає на розгляд Європейському Парламенту нову кандидатуру, яка проходить ту саму процедуру обрання.

Голова Комісії: встановлює керівні положення щодо роботи Комісії; визначає структуру Комісії, забезпечуючи послідовність, ефективність та колегіальність її роботи; призначає з-поміж членів Комісії заступників Голови, інших ніж Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки.

У даний час Комісія складається, з одного боку, з її політичної частини — Колегії комісарів: 28 незалежних членів (по одному від кожної країни-члена), включаючи Голову комісії та

5 його заступників; її адміністрації, з другого боку, до її складу входять генеральний секретаріат та чимало структурних підрозділів на зразок юридичної служби та генеральних директоратів, які відіграють вирішальну роль у забезпеченні ефективного й результативного функціонування Комісії. Саме на їх рівні приймаються важливі рішення з урахуванням змін і майбутніх тенденцій розвитку в окремих напрямках діяльності Євросоюзу. Здебільшого генеральні директорати, як і члени Комісії, мають кілька напрямів діяльності, що зумовлює необхідність залучення інших директоратів.

Колегія комісарів призначається на п'ятирічний термін за згоди та формальної номінації країн-членів під час засідання Європейської Ради, рішення про його призначення затверджує Європейський Парламент. У процесі виконання своїх обов'язків комісари спираються на так звані кабінети, склад яких вони формують особисто.

Комісія організована на кшталт уряду. Кожен комісар має сферу відповідальності, у межах якої він повинен готувати справи Комісії і забезпечувати їх вирішення. Розподіл портфелів не є статичним і може змінюватися Комісією. Рада за спільною згодою з обраним Головою ухвалює перелік інших осіб, яких вона пропонує призначити членами Комісії. Вони добираються на підставі пропозицій держав-членів згідно з критеріями, встановленими в другому абзаці ч. 3 та другому абзаці ч. 5 ДФЕС.

Член Комісії іде у відставку, якщо цього вимагає Голова. Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки іде у відставку згідно з процедурою, встановленою ч. 1 ст. 18 ДФЕС, якщо цього вимагає Голова.

Голова, Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки та інші члени Комісії як орган підлягають схваленню Європейським Парламентом. На підставі цього схвалення Європейська Рада, діючи кваліфікованою більшістю, призначає Комісію. Роль голови Комісії щодо внутрішньої організації Комісії, консультування при домінуванні окремих комісарів, а також їх звільнення за згодою колегії суттєво підсилив Ніщський договір.

Комісія є органом, відповідальним перед Європейським Парламентом. Відповідно до ст. 234 ДФЕС Європейський Парламент може висловити Комісії вотум недовіри. Якщо такий во-

тум висловлено, Комісія як орган іде у відставку, а Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки складає повноваження, які він здійснює в Комісії.

Члени колегії засідають у Брюсселі, зазвичай по середах, приймають рішення повним складом Комісії після його презентації відповідальним комісаром.

Генеральні директорати поділяються на директорати та сектори за напрямками роботи. Кожен Генеральний директорат очолює Генеральний директор, який відповідає перед одним або кількома комісарами. Голова Комісії приймає рішення про те, хто з комісарів відповідатиме за той чи інший напрям політики і протягом якого часу. Кількість та коло повноважень генеральних директоратів і служб не збігається з кількістю та повноваженнями комісарів. Генеральні директорати розробляють законодавчі пропозиції, законопроекти стають офіційними після прийняття їх на щотижневому засіданні Комісії.

Комісія має і відповідний механізм реалізації своїх функцій, до елементів якого слід віднести: власні повноваження на законодавчу діяльність; повноваження на участь у підготовці та імплементації права ЄС; контроль за дотриманням права ЄС; повноваження на реалізацію правових актів, на здійснення переговорів з метою укладання міжнародних угод та на представництво з третіми країнами і міжнародними організаціями. Перефразовуючи відомий вислів, Комісія фактично не робить нічого, але вона вживає заходів щодо того, щоб справи робилися. Інакше кажучи, вона пристосовує нормативи, а потім наглядає, стежить і контролює.

Діяльність Комісії здійснюється через: стратегічне планування та формулювання політики; виключне право законодавчої ініціативи; реалізацію заходів ЄС; представлення Союзу у зовнішніх відносинах; управління спільними політиками та фондами; координацію / моніторинг виконання зобов'язань Союзу; повну участь у спільній зовнішній та безпековій політиці та у співпраці в сфері охорони правопорядку і правосуддя у кримінальних справах.

**Суд Європейського Союзу.** Функцію судової влади в ЄС покладено засновницькими договорами на Суд Європейського Союзу, Суд першої інстанції та Суд з проходження служби в ЄС (Адміністративний трибунал).

Європейський Суд є одним із найстаріших органів, передбачений ще Договором про створення ЄСВіС (1951р.). Відповідно до рішень конвенції про деякі спільні інституції, підписаної у 1957р., Суд був уже з 1958р. спільним органом для двох чергових Європейських Спільнот. У 1988р., у результаті надмірного навантаження на Європейський Суд, Рада запровадила Суд Першої Інстанції. Це інстанція допоміжного характеру щодо Європейського Суду, якій передано повноваження винесення рішень у чітко окресленій сфері права Співтовариств.

Європейський Суд функціонує насамперед на підставі положень консолідованих договорів та Статуту і внутрішнього Регламенту. Суд Першої Інстанції не має власного Статуту, але як і Європейський Суд має власний внутрішній процедурний Регламент.

Відповідно до Протоколу про місцезнаходження резиденцій деяких органів і служб Європейських Спільнот і Європолу, прийнятого у 1997р. разом із Амстердамським Договором, Європейський Суд, Суд Першої Інстанції та Адміністративний трибунал мають резиденцію в Люксембурзі.

Основна мета Суду полягає в забезпеченні застосування права Спільноти при однаковому тлумаченні й застосуванні ДЕС. Суд виконує це завдання під час судових засідань, які охоплюють як безпосередньо процеси, де позивач порушує справу в суді на підставах, зазначених у ДЕС, так і випадки непрямого звернення, у яких національний суд просить Суд роз'яснити окремі питання права Спільноти.

Європейський Суд нараховує зараз 27 Суддів і 8 Генеральних Адвокатів. Якщо Євросуд виступить з такою вимогою, то кількість Радників може бути збільшена у разі прийняття Радою одноголосного рішення. Кожна країна-член має право висунути лише одного Суддю, натомість стабільних Генеральних Радників можуть мати тільки великі держави (Німеччина, Франція, Великобританія, Італія). Решта місць займають за принципом ротації Радники з менших країн.

Генеральних Суддів і Радників Європейського Суду вибирають серед осіб, які мають певні гарантії незалежності і відповідають умовам, існуючим у їхніх країнах, для зайняття найвищих посад у судах, або є визнаними і компетентними юри-

дичними консультантами. Отже, вони призначаються на шість років шляхом загальної згоди урядів усіх країн-членів. Кожні три роки відбувається часткова зміна складу Суду — 13 чи 14 Суддів і 4 Генеральні Радники.

Члени Європейського Суду не представляють у цих органах свої країни, а Європейський Суд є органом цілком незалежним від країн-членів Євросоюзу та інших спільних органів. Судді повинні бути незалежними особами, тому їм не можна виконувати жодних політичних чи адміністративних функцій. Члени Європейського Суду не можуть займатися професійною діяльністю, незалежно від того чи вона оплачувана, чи ні, тільки в разі згоди на це Ради Європейського Союзу.

Відповідно до Протоколу про пільги та недоторканість Судді та Генеральні Радники Європейського Суду, а також частково їх родини, мають право на пільги та недоторканість. Вони користуються правовим захистом навіть після припинення виконання функцій в Суді. Особливої уваги заслуговує факт, що члени Суду не можуть бути позбавлені свого місця, а також пенсійних прав та інших пільг. Єдиний орган, який може скасувати імунітет у цій області, — це Європейський Суд, якщо він приймає одноголосне рішення, за виключенням Судді чи Радника, про якого йде мова, і за умови, що цей Суддя чи Радник перестав відповідати необхідним критеріям для виконання своїх функцій.

Статус Суддів і Генеральних Радників є дуже подібним, вони відрізняються тільки функціями. Члени Європейського Суду можуть обиратись багаторазово і немає перешкод у тому, щоб після закінчення терміну Судді обіймали функції Генеральних Радників, і навпаки. Завданням Суддів є винесення вироку у справах, які підлягають юрисдикції Європейського Суду. Натомість Радники готують і надають т.зв. підсумкові пропозиції (висновки), які зачитуються перед винесенням рішення на підсумкових засіданнях Суду.

Європейський Суд не має складної внутрішньої структури, ані розбудованої адміністративної структури. Судді вибирають з-посеред себе Голову Європейського Суду на період 3 роки. Голова обирається таємним голосуванням, абсолютною більшістю голосів. Головною функцією Голови Європейського Суду є керівництво роботою Суду та його адміністрацією.



Адміністрацію очолює Секретар, який безпосередньо керує її роботою. Він обирається Європейським Судом на період 6 років з можливістю переобрання. Секретар Європейського Суду виконує не лише функції адміністративного характеру, але здійснює також судові функції. Секретар підтримує Голову Суду та інших Суддів у їхній діяльності, а також зобов'язаний брати участь у засіданнях Суду та його палат. Крім того, Секретар відповідає за фінансові та бухгалтерські справи.

Європейський Суд засідає на пленарних засіданнях, які вважаються дійсними, якщо в них беруть участь 9 суддів. На вимогу сторін судового провадження засідання Європейського Суду може відбуватися в повному складі. Хоча, як правило, справи розглядаються у 3- чи 5- особових палатах.

Рішення виголошуються відкрито і набирають чинності з днем виголошення. Робочою мовою Європейського Суду і СПІ є французька, але сторони провадження можуть вибрати кожену з офіційних мов Союзу.

Європейський Суд вирішує суперечності у справах, пов'язаних з функціонуванням Союзу. Його рішення може мати обов'язковий або факультативний характер. Суд охороняє право ЄС, а також слідкує за дотриманням обов'язків, які виникають з нього. Прикладами справ у цій сфері можуть бути: скарга про порушення країною-членом зобов'язань перед ЄС, скарга на утвердження недійсності юридичного акту.

Другим дуже важливим повноваженням Суду є тлумачення права Союзу, а також оцінка відповідності юридично зобов'язальних актів вторинного права первинному праву (Договорам). Європейський Суд розглядає також скасування рішень Суду Першої Інстанції.

**Суд Першої Інстанції** (СПІ) складається з 27 суддів — по одному з кожної країни-члена (поки що не враховано участь представника від Хорватії). На відміну від Європейського Суду, в СПІ формально немає Генеральних Радників, хоча ці функції у деяких справах може виконувати Суддя СПІ, крім Голови. Як і в Європейському Суді, Судді Суду Першої Інстанції призначаються на період 6 років шляхом загальної згоди між країнами-членами. Кожні три роки відбувається зміна частини складу СПІ (13 чи 14 Суддів).

Статус Суддів Суду Першої Інстанції не відрізняється істотно від статусу членів Європейського Суду. Їх правове положення і функції є аналогічними до Суддів Європейського Суду. Вони теж користуються належними їм пільгами та недоторканістю. Як і Європейський Суд, СПІ є повністю незалежним органом від країн-членів та інших інституцій Співтовариств, а Судді СПІ не є в ньому представниками своїх країн.

Суд Першої Інстанції не має власної адміністративної структури і користується технічною та адміністративною базою Європейського Суду. СПІ має власну Канцелярію, а також, як і Європейський Суд, призначає Секретаря.

Спочатку Суд Першої Інстанції мав обмежені повноваження, але з часом сфера його компетенції була розширена. Юрисдикція СПІ охоплює виключно суперечливі справи. На даний час, СПІ може виносити рішення в справах про спори між:

- органами Союзу та їх функціонерами;
- Європейською Комісією та підприємствами у сфері діяльності ЄСВіС;
- фізичними та юридичними особами з органами Союзу з питань монополії та демпінгу;
- про відшкодування на підставі мінімальної відповідальності за шкоду, завдану фізичним або юридичним особам діяльністю органів чи функціонерів Співтовариств.

Після оголошення рішення СПІ існує двомісячний термін, упродовж якого можна звернутися до Європейського Суду.

**Адміністративний трибунал** складається із 7 суддів, які обираються строком на 6 років і можуть бути переобрані на новий строк. Судді обирають із свого складу Голову строком на 3 роки, який може бути переобраний. Як правило, судді розглядають справи в палатах, які складаються із 3-х суддів, в окремих випадках може засідати весь суд. Адміністративний трибунал має свою канцелярію, хоча для забезпечення своєї діяльності здебільшого користується канцелярією Суду ЄС. Основною категорією справ, які розглядає даний суд є справи щодо прийняття, проходження та звільнення із публічної служби посадових осіб інституцій Європейського Союзу. Розгляд справ у цьому суді є безкоштовним для сторін судового процесу. Рішення Адміністративного трибуналу може бути оскаржено протягом 2-х місяців із моменту винесення до Суду Першої інстанції.

### Тема 3. Допоміжні інституції та агенції

Відмінність органу від інституції обумовлена тією роллю, яку даний суб'єкт відіграє в системі управління ЄС. Так, органи відіграють в основному допоміжну роль або здійснюють окрему функцію і за своєю природою є органами спеціальної компетенції. До таких органів належать наступні:

- Економічний і соціальний комітет;
- Комітет регіонів;
- Омбудсмен;
- Служба інспектора захисту інформації;
- Служба офіційних публікацій;
- Кадрова служба.

Економічний і соціальний комітет як і Комітет Регіонів є консультативно-дорадчими органами, які складаються із 344 представників кожен. Головною функцією є надання висновків за запитами Ради ЄС, Європарламенту, Єврокомісії.

Омбудсмен — уповноважений з прав людини, забезпечує дотримання прав людини в ЄС.

Служба інспектора захисту інформації — забезпечує збереження та нерозповсюдження особистої інформації та інформації із обмеженим доступом, яку використовують у своїй діяльності різні органи та інституції ЄС.

Служба офіційних публікацій — забезпечує переклад та публікацію усіх документів інституцій та органів ЄС в Офіційному бюлетені.

Кадрова служба — займається питаннями підбору службовців для роботи в інституціях та органах ЄС.

Економічний і соціальний комітет був створений у 1958 році Договором про створення Європейських Спільнот. Правовою основою функціонування Комітету є ст. 257–262 ДЄС та внутрішній Регламент. Відповідно до Протоколу про місцезнаходження резиденцій деяких органів і служб Європейських Спільнот, резиденція СЕК знаходиться в Брюсселі. Соціально-Економічний Комітет є допоміжним органом дорадчого характеру для Ради Європейського Союзу та Європейської Комісії. До його складу входять представники різних груп економічної і соціальної діяльності, наприклад, фермери, виробники, перевізники, торговці, ремісники тощо. Вони перебувають у трьох групах приблизно однакової величини: роботодавців, пра-

цівників і різної діяльності. Разом у Комітеті засідає 344 члени: по 24 з Франції, Німеччини, Італії, Великобританії, по 21 — з Іспанії, Польщі, 15 — Румунії, по 12 — з Австрії, Бельгії, Болгарії, Греції, Голландії, Португалії, Угорщини, Чехії, Швеції, по 9 — з Данії, Литви, Словачії, Фінляндії, Ірландії, 7 — Естонія, Латвія, Словенія, 6 — з Кіпру, Люксембургу, 5 — Мальти. Кожна країна-член подає список, який містить удвічі більшу від належної кількості кандидатів до ЕСК. Рада одногосно призначає членів Комітету на термін 4 роки. Їх мандат може відновлюватися.

Комітет вибирає серед своїх членів на дворічний термін Президію, яка складається з Голови, двох Віце-Голів і 30 членів. Функціональними органами ЕСК є т.зв. секції і підкомітети. Секція складається принаймні з 40 осіб, а кожен член Комітету повинен діяти принаймні в одній секції, але не більше, ніж в 3.

Основною функцією Економічно-Соціального комітету є висловлення думок у рамках своїх повноважень. Комітет висловлює думки на запит Ради чи Комісії, але може це робити і з власної ініціативи. Щоправда, Рада і Комісія не зобов'язані враховувати думки Комітету, але в ситуаціях, коли Договір вказує консультуватися з Комітетом (обов'язкова консультація), відмова від консультації може бути підставою для скасування Європейським Судом правового акту, прийнятого таким чином.

Комітет Регіонів є відносно молодого інституцією, яка була створена в 1993р. Маастрихтським Договором, як дорадчий орган для інших інституцій Європейських Спільнот.

Децентралізовані та спеціальні агентства створені для забезпечення підтримки діяльності інституцій ЄС та надання послуг громадянам країн-членів ЄС. Загалом розрізняють 5 типів агентств.

До першого типу належать агентства створені для виконання завдань в рамках «першої опори». Вони активно співпрацюють з Радою, Комісією та Парламентом. Приймають участь у створенні вторинного законодавства ЄС.

До другого типу належать агентства, які забезпечують реалізацію спільної зовнішньої та безпекової політики в рамках «другої опори».

До третього типу агентств належать ті, які здійснюють діяльність спрямовану на боротьбу із міжнародною злочинністю, що передбачена політикою співпраці в правовій сфері та кримінальних справах, в рамках «третьої опори».

Четверту групу складають виконавчі агенції, які створені відповідно до Постанови Ради 58/2003 від 16.01.2003 р. Основним їх завданням є реалізація різноманітних програм Співтовариства. Вони створюються тільки на час існування певної програми, по завершенню програми такі агенції розформовуються.

П'яту групу агентств, складають ті, діяльність яких спрямована на координацію діяльності держав-членів в рамках угоди про створення Євроатому.

## Висновки

1. Інституційна система Європейського Союзу, розроблена з урахуванням особливостей конституційних систем держав-членів, набула таких характерних рис, як суміщення функцій, поліцентричність структури, розподілена лояльність та розподіл влад.

2. Інституції ЄС наділені основними функціями, до яких належать політична, законодавча, виконавча та судова, та допоміжними, зокрема консультативно-дорадчою, фінансово-інвестиційною, контрольною та правоохоронною.

3. Основні функції в європейському врядуванні здійснюють такі основні інституції, як Європейська Рада, Європейський Парламент, Рада Міністрів, Європейська Комісія та Суд Європейського Союзу.

## Завдання для самоперевірки та самоконтролю

1. Як Ви розумієте термінологічне словосполучення «інституційна система Європейського Союзу»?
2. Які характерні риси притаманні інституційній системі ЄС?
3. Що означає суміщення функцій?
4. Як варто розуміти поліцентричність структури?

5. Що таке розподілена лояльність?
6. Чи розподіл влад в Європейському Союзі ґрунтується на принципі розподілу влад?
7. Які групи функцій здійснюють інституції ЄС?
8. Які функції належать до основних?
9. Які інституції здійснюють основні функції?

## Список використаної та рекомендованої літератури

1. Грицяк І.А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І.А.Грицяк, В.В.Говоруха, В.Ю.Стрельцов ; за заг. ред. М.Бойцуна, І.Грицяка, Я.Мудрого та ін. — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. — (Серія «Б-ка держ. службовця у галузі європ. інтеграції»).
2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу / пер. Держ. департаменту з питань адаптації законодавства М-ва юстиції України. — Б. м. : [б. в.], 2010; NeillNugent. The European Commission / Nugent Neill // First published 2001 by PALGRAVE. — New York, 2001.
3. Petron John. The College of Commissioners / John Petron // The Institutions of the European Union / Edited by John Peterson and Michael Shakleton. — Oxford University Press, 2006.
4. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб. / Пер. англ. — К.: Т-во «Знання», КОО, 2002. — 381 с.
5. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2006. — 398 с.
6. Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: Навч. посіб. / Кер. проекту Г.Шиманьски-Гайер; Наук. ред. В. П'ятницький; Т-во Карла Дуйсберга; М-во екон. України; Ін-т європейської політики, м. Берлін. — К., Кельн: Заповіт, Б.р. — 369 с. — (Україна на шляху до Європи).
7. Сорон Жак-Люк. Курс європейських інституцій: європейська головолітка: Підручник / Пер. з франц.; За ред. В.І.Муравйова. — К.: ІМБ, 2001. — 444 с.

## Розділ 5.

## ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПЕРСПЕКТИВА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ XXI СТОЛІТТЯ: ПОЛІТИКО- ФІЛОСОФСЬКИЙ ЗРІЗ ПРОБЛЕМ

### Тема 1. *Європейський Союз у постмодерному світі: відповіді на виклики часу*

Одним з найпопулярніших аргументів тих, хто вважає європейську інтеграцію України безперспективним процесом, є думка про безперспективність самого ЄС, який і до цього був не безпроблемним об'єднанням, а сьогодні потрапив у економічну і фінансову кризу, яка загострила старі протиріччя між державами-членами та підвела це об'єднання, на думку євроскептиків, до краю його існування. Отже, питання, яке найчастіше звучить з вуст євроскептиків сьогодні — «Коли ЄС розпадеться?». Очевидно, просто відмахуватися від такої точки зору, вважати її однозначно примітивною та безпідставною, а значить не вартою уваги, аж ніяк не можна. По-перше, ЄС дійсно не є безпроблемним утворенням як в політичному, так і в економічному плані; по-друге, якщо якась точка зору існує, тим більше побутує, вона, безсумнівно, має підстави. От тільки ці підстави часто знаходяться не в об'єктивній реальності, а в повсякденній свідомості, виступаючи дітищем групи симулякрів, вдало виробленої ідеологією, неправильного розуміння джерел та причин тих чи інших процесів, або страху перед певними явищами, які супроводжують нас все життя, але при цьому сприймаються як щось екстраординарне чи небезпечне. Серед таких явищ сьогодні ми можемо назвати кризи,

нестабільність, нелінійність розвитку, неможливість пояснити світ через систему законів, знання яких дає змогу розвивати однозначні сценарії та робити точні прогнози. Всі ці явища сьогодні сприймаються повсякденним розумом як загроза людству, своєрідний «кінець світу», «глухий кут», у який потрапило людство. Насправді ж ці явища супроводжували нас завжди. Просто на даному етапі розвитку людства вони, з одного боку, набули прискореного розвитку, а з іншого — краще усвідомлюються людьми, ніж це було у попередні сторіччя.

Отже, щоб розроблювати ті чи інші прогнози стосовно перспектив ЄС у сучасному світі, а відповідно, і черговий раз пересвідчитися у доцільності євроінтеграції України, варто, поперше, визначитися стосовно рівня життєздатності цього інтеграційного утворення, тобто — його здатності відповідати на виклики сучасного світу, а по-друге, відшукати причини українського євроскептицизму, знайти його справжнє підґрунтя, джерело появи та ті підстави, на яких він базується. Саме цим двом завданням і будуть присвячені два підрозділи даного розділу посібника.

Для того, щоб усвідомити, чому ЄС можна розглядати як унікальне інтеграційне утворення, структуру *sui generis*, треба аналізувати його не лише з правової, політичної чи економічної точки зору. Треба вийти за межі окремих сфер життєдіяльності суспільства та побачити ЄС у всій синтезованій перспективі суспільного розвитку. Якщо такий ракурс погляду дасть нам змогу побачити здатність цього утворення відповідати вимогам часу, ми можемо сміливо стверджувати, що дане утворення є життєздатним навіть за умов економічної, фінансової кризи, міжетнічних конфліктів, глобалізаційних викликів чи швидкої зміни політичної ситуації у світі за умов тимчасової нестійкої монополярності, яка набуває рис такої ж нестійкої та непередбачуваної мультиполярності. Якщо ж утворення за своїми принципами побудови та життєдіяльності суперечить тенденціям сучасного світу, воно не буде життєздатним, навіть демонструючи високі економічні показники чи політичну стабільність. Отже, для того, щоб робити певні висновки стосовно перспектив ЄС, треба спочатку проаналізувати, яким саме тенденціям і процесам у світі має відповідати це утворення, тобто



охарактеризувати особливості сучасного світового розвитку та виклики, які світ кидає людству.

**Соціокультурні та економіко-політичні риси постмодерну.** Світ з префіксом «пост» та його особливості. Говорячи про те, що період активізації ідей творення об'єднаної Європи відбувався в епоху модерну і носив важливі риси модерністського проекту, а реальна побудова об'єднаної Європи — створення Європейських Спільнот а потім — Європейського Союзу — відбулася в епоху постмодерну, важливо з'ясувати сутнісні особливості цих понять, які самі по собі мають складну та неоднозначну традицію тлумачення.

Говорячи про епоху модерну, модерністську ментальність, установки, форми думки, не варто тлумачити модерн як етап (манеру, парадигму), що знаходиться перед етапом, іменованим постмодерном, у відношенні історичної послідовності (що можна було б передбачити, виходячи з префіксу «пост»). Більше того, важливо підкреслити, що у західному світі, який усвідомив свій перехід до епохи постмодерну — епохи переоцінки модерну — типово модерністські форми філософської та соціальної практики зовсім не є витісненими з історичної сцени. Варто погодитись з такими західними науковцями, як П.Рікмор, Ж.Бодрійяр, Е.Саїд, У.Еко та ін., що саме продовження перебування західного світу «у силовому полі всезавершуючої епохи модерну або ж примусової модернізації світу всеосяжним розумом» (П.Козловський), підсилення тяжіння, надто у моменти гранично несподіваного та різкого порушення відносної стабільності, до модерністської стратегії мислення, до «згоди» у межах «проекту сучасності», й сприяє відтворенню та поглибленню глобалізаційних конфліктів та катаклізмів.

Як визначає П.Козловський, модерн — це надія на утопію, здійсненню завдяки звуженню проекту розвитку людства до певної історичної програми, до проекту тоталізуючого, всепоглинаючого розуму, це «ідентифікуючий тиск» понятійної загальності (Т.Адорно), віра у можливості пояснення світу за допомогою природничих наук. У соціальному смислі модерн можна визначити як «розбожнення» соціального світу завдяки зростаючій раціоналізації соціального життя та активне втілення великих перетворювальних проєктів. Також важливу рису модерну та тлумачення його співвідношення з постмодерном про-

понує З.Бауман, який описує модерністський та постмодерністський модуси філософської практики як модуси законодавчий та інтерпретативний.

Прикладом такої зміни законодавчого модусу на інтерпретативний виступає, зокрема, зміна бачення ідентичності. Так, П.Козловський стверджує, що більшість сучасних політичних рухів у мотивуванні своїх дій орієнтуються не на досягнення влади (що було властиво політичним рухам минулого), а на охорону культурної ідентичності, збереження певних форм та способів життя. Саме ідентичність виступає в межах організації діяльності означених рухів центральним поняттям. При цьому властиві для попередніх типів суспільства примусовий характер ідентичності, використовуваної в якості інтегруючого чинника, сповідування синтетичної концепції ідентичності, що не передбачає її відповідності «суб'єктивності та життєвій ситуації окремої людини в цьому мобільному та поінформованому світі» втрачають свою силу за умов суспільства постмодерну.

При цьому соціально-філософські розвідки щодо образу суспільства постмодерну мають враховувати також уточнення специфіки стану соціальної реальності.

У рамках тлумачення соціального постмодерністська стратегія протиставила домінуючим досі системній моделі та структурно-функціоналістським теоріям образ суспільства, що розглядається з точки зору процесу, — морфогенетичний підхід. Набуває чинності висновок про те, що суспільство не може існувати у незмінному стані, а тому має розглядатися не як статичний, стабільний стан, а як процес, не як жорсткий квазіоб'єкт, а як безкінечний потік подій, як «м'яке» поле взаємовідносин, що знаходиться у постійному русі. Реальними є постійні процеси групування та перегрупування, а не стабільні групи; процеси організації й реорганізації, а не стабільні організації; процеси структурування, а не «структури», формування, а не форми; змінні «фігури», а не жорсткі моделі». Ця рухлива мережа зв'язків та відносин і є специфічним суспільним середовищем, тканиною, що поєднує людей одне з одним. Але найважливіше те, що прихильники морфогенетичного підходу не проголошують абсолютної цінності ні системної моделі, ні моделі поля, вважаючи розумним прийняти ту й іншу і виводити свій базовий концептуальний апарат для вивчення соці-

альних змін з них обох. Загалом сучасна соціальна теорія орієнтуються, у першу чергу, на таку важливу ідею постмодерністського мислення, як ідея конструктивізму, яка полягає у наголошенні на сконструйованій природі усіх суспільних феноменів. Там, де дискурс чи практика маскуються під природні, постмодерністська критика досліджує та оприлюднює їхню історично та культурно витворену природу. Соціальне та гуманітарне знання конструює реальність, створює ідеальні типології, котрі не можна ні перевірити, ані заперечити.

Цей рух до полісемантичності смислових структур можна було б розглядати як відмову від наукової раціональності, якби стан постмодерну не був пов'язаний також й зі зміною розуміння самої наукової раціональності, її ідеалів. Починаючи з останньої третини минулого сторіччя відбуваються радикальні зміни у підґрунті науки, які характеризуються як четверта глобальна наукова революція, у ході якої народжується нова — постнекласична наука. Узагальнення великої кількості робіт, присвячених зазначеній революційній зміні наукової парадигми, дає змогу визначити основні риси постнекласичної науки. Це, у першу чергу, орієнтація на міждисциплінарні дослідження, проблемно орієнтовані форми дослідницької діяльності, покликані підсиленням взаємодії принципів та уявлень картин реальності, що формуються у різних науках; «парадигмальне щеплення» ідей, трансльованих з інших наук; розгляд у якості об'єкта дослідження унікальних систем, що характеризуються відкритістю, саморозвитком, історичним розвитком та нелінійністю розвитку. Відповідно, змінюються ідеали та норми наукової раціональності. Метою дослідження все частіше стає не творення теорії, яка має найбільш адекватно відбити реальність, а побудова сценаріїв можливих ліній розвитку системи у точках біфуркації. Трансформується ідеал «ціннісно нейтрального дослідження»: не лише допускається, але й передбачається включення аксіологічних факторів у склад пояснюючих положень. І, звичайно, з винятку на норму перетворюється принцип методологічного плюралізму та співставлення і поєднання, а не жорстке протиставлення різних дослідницьких підходів та тлумачень одного об'єкта.

Важливою також є постмодерністська модель «різноголосся», очевидність неможливості повсюдного досягнення стабіль-

ного консенсусу. У роботі «Стан постмодерну» Ж.-Ф. Лютар підкреслює, що постсучасне знання орієнтується не на згоду, консенсус та усунення відмінностей, але на різноголосся, паралогію. Завданням дослідника у такому разі виступає не пошук «істинного знання» про об'єкт свого дослідження, а систематизація точок зору про соціальну реальність, які відбивають її складність та багатоманітність, сприяючи, таким чином, її глибшому розумінню. При цьому власна позиція дослідника обирається рефлексивно, за умов усвідомлення відносності прийнятого варіанту інтерпретації. Іншими словами, сила та стійкість світогляду дослідника — це не світоглядна ксенофобія, а сильна усвідомлена позиція, котра рішуче вступає у діалог з іншими позиціями.

Як всі ці риси проявляються в соціальній реальності, які явища дали науковцям підстави саме так тлумачити сьогодення?

Рух західного суспільства у бік підсилення плюралізму та культурної гетерогенності великою мірою спровокований наслідками реалізації проекту модерну, які виявилися не такими життєстверджуючими, як очікувалося. Зокрема, західні дослідники констатують межі можливостей соціальної держави у вирішенні таких проблем, як масове безробіття, наявність цілої низки проблемних соціальних груп, які практично позбавлені шансів на ринку праці та витіснені зі сфер, забезпечуваних та підтримуваних соціальною державою.

На додачу до сказаного вище, складні соціополітичні процеси останніх десятиріч продемонстрували, що механізми громадянського суспільства у західних країнах часто діють спорадично, нелінійно, а замість «кінця історії» (Ф. Фукуяма), яким мала ознаменуватися перемога ліберального модерністського проекту, самими ж західними дослідниками частіше фіксується «кінець соціального» (Ж. Бодрійяр), яким знаменується невдача означеного проекту. Усі ці проблеми виникають саме на тих напрямках розвитку, де модерністський проект, як видається, досягнув найбільш вражаючих успіхів: високомасштабні технології, розвинені соціальні служби, трудова діяльність, громадянська активність. Наведені вище ознаки невдачі проекту модерну нагадують невдачі на шляху реалізації іншого — не ліберального, а марксистського — проекту на теренах посткомуністичних країн.

Однак наведені вище проблеми західного світу поєднуються з важливими зрушеннями у царині соціального, які якраз і прийнято називати ознаками стану постмодерну.

Першою з таких ознак дослідники визначають зникнення «нерівності з великої літери» та руйнування традиційних систем соціальної стратифікації та підстав соціальної когерентності. Нерівність при цьому перестає бути ціннісно негативним поняттям, вона починає тлумачитись як інакшість, несхожість, в решті решт, як плюралізація та індивідуалізація життєвих і культурних стилів.

Змінюється організація індивідуальних біографій, останні орієнтуються не лише на кар'єрні плани, але й на особистісну реалізацію у найрізноманітніших, а іноді й у кількох одночасно, сферах життя. Це збільшення можливостей самореалізації кореспондується з формальними змінами стандартного життєвого циклу: окрім традиційних (дитинства, юності, дорослого віку та старості) з'являються нові вікові статуси — «постюнацька стадія» продовженого навчання; «постбатьківська стадія», що дає початок новому етапу соціальної активності батьків після того, як дорослі діти покинули сім'ю; подовжена пенсійна стадія тощо.

Нарешті, відмічається плюралізація форм сімейного життя, яка полягає в тому, що модерна нуклеарна сім'я має все меншу питому вагу, перевагу набувають так звані неповні сім'ї, розповсюджуються форми спільного позашлюбного життя з дітьми чи без них.

Всі ці фактори ведуть до плюралізації та індивідуалізації життєвих стилів, що виражається перш за все у прискореному розпаді традиційних колективних життєвих форм. У. Бек, підсумовуючи численні та різноманітні роздуми на цю тему, узагальнює зазначені соціальні процеси у вигляді чотирьох складових.

Перша складова пов'язана з різким покращенням матеріального стану переважної більшості населення, що веде до дестрадіціоналізації станово забарвлених «класових положень», внаслідок чого, наприклад, робітники одержують доступ та можливість реалізації способу життя, характерного для буржуазії.

Друга складова пов'язана з тим, що матеріальний добробут виступає у свідомості тих, хто його набуває, як індивідуальне досягнення, навіть якщо насправді це не його заслуга, а продукт

змін, які покращили становище усього суспільства. При цьому соціальна свідомість людини індивідуалізується, а відповідна класово-культурна ідентифікація у тій самій мірі слабшає.

Третя складова полягає у тому, що паралельно з названими процесами відбувається диверсифікація та індивідуалізація життєвих положень і життєвих шляхів, яка зобов'язана своїм походженням різкому стрибку соціальної мобільності у кінці 60–70-х років.

Четверта, будучи обумовлена зазначеними вище трьома процесами, полягає у руйнуванні соціальних класів та прошарків, що відповідають колишнім ієрархічним соціоструктурним моделям. На місце станово-класового життєвого світу приходять відмінні один від одного індивідуалізовані життєві світи.

Отже, нерівність, як і соціальна структура взагалі, плюралізується. Кожна з форм має особливу класифікацію, основувану на характерній саме для неї ознаці.

Подібним чином відбувається й плюралізація життєвих та культурних форм. Те, що колись визначалося як висока культура, набуває субкультурного статусу. Культура диференціюється на мало залежні, або зовсім незалежні один від одного культурні стилі, форми, образи життя. Масова культура починає виконувати функцію виробника та розповсюджувача життєвих форм та життєвих стилів. У цій функції до неї приєднуються мас-медіа.

Втрачається мотивуюча сила соціальної мобільності. Одержання освіти, як правило, не говорить про підйом по соціальних щаблях, перехід у вищий прошарок суспільства, хоча й є свідченням індивідуального досягнення та запорукою подальших досягнень.

Відповідним чином трансформується й традиційна організація політичного поля. Формування блоків та рухів регулюється не соціальною близькістю партій, що беруть у них участь, а саме актуальними політичними темами, з яких може виникнути тимчасова спільність цілей, та конкретними політичними ситуаціями. І це не нерозбірливість та безпринципність, а принципова характеристика політики, що докорінно змінилася разом з ліквідацією традиційної класово-прошаркової структури суспільства. Закономірність поведінки сьогоденного мобільного виборця має вивчатися, спираючись на по-

няття життєвих і культурних стилів, які, власне, й виражають специфіку електоральної поведінки. Зокрема, саме це примусило західних політологів змінити традиційну класифікацію політичних партій на дві групи: масові та кадрові партії (класифікацію М. Дюверже) — на тричленний поділ, де додаються ситуативні «партії виборців» (класифікація Дж. Сарторі).

Суспільство постмодерну — це також суспільство, що глобалізується, і не лише в розумінні розповсюдження культури «золотого мільярда» чи вестернізації всього світу, але й в розумінні спротиву інших типів культури, які починають переходити на інтегральні рейки свого розвитку, ставати агресивнішими, або, принаймні, більш опірними впливу, що змінює принципи взаємодії між державами, культурами, форму воєнних конфліктів (XX ст. — епоха світових воєн, XXI ст. — епоха локальних конфліктів), а також тлумачення понять толерантності та консенсусу.

Варто згадати, що в першій половині XX століття суспільствознавці здебільшого вважали, що економічна й суспільна модернізація веде до зникнення етнічних, національних і релігійних ознак як істотних складових людського буття. Однак, як свідчить розвиток подій у другій половині XX століття, ці передбачення виявилися безпідставними. Економічна і суспільна модернізація набула глобальних масштабів, і водночас відбулося глобальне відродження процесів етнічно-національної, культурної й релігійної ідентифікації та ізоляції. Як і чим можна пояснити це суперечливе явище? Зрозуміло, що в окремих країнах та регіонах діяли й діють різні окремі чинники, але, окрім таких поодиноких чинників і сил, існує ще й головна причина нового глобального зростання етнічно-національних та релігійних почуттів — процеси суспільної, економічної та культурної модернізації, що захопили майже весь без винятку світ у другій половині XX сторіччя. Як зазначає, зокрема, В. Табачковський, доки культури залишалися чужими одна щодо одної, вони не прагнули ні до універсальності, ні до відмінності, вони просто жили своєю своєрідністю, нездоланністю своїх ритуалів і цінностей, не тішачи себе ілюзією пов'язати все воедино. Інтенсивна ж взаємодія культур сьогодні нерідко обертається ілюзією взаємодії. Відповідно і феномен глобальної культури постає не як щось знеособлене та усереднене. Навпаки, «глобальна культура

являє собою структуру спільних відмінностей (Річард Уїлк), всередині якого ми мусимо визначити культурні особливості, щоб розуміти одне одного й здобувати взаємне визнання та самоповагу». З цілого комплексу культурних відмінностей деякі риси стають більш істотними, інші — менш істотними. Але якщо стосовно окресленої сфери доцільно мовити про «гегемонію», то маючи на увазі радше структурну гегемонію, а не гегемонію змісту. «Структури та концепції, такі, як права людини, ідеали краси чи організаційні принципи, знаходять всесвітнє розповсюдження. Проте їхнє втілення та застосування може мати безліч варіантів» (Річард Уїлк).

Отже, глобалізаційне підсилення контакту і взаємодії культур, процеси вестернізації не лише гомогенізують світ, але підсилюють культурну різноманітність та процеси дезінтеграції, які відбуваються одночасно з інтеграційними процесами, а також проводять дезінтеграційні «розлами» у нових, часто зовсім несподіваних місцях. І ці найновітніші конфлікти культур, зіткнення культурних світів надають приклади радикального непорозуміння. Відповідно, змінюється й тлумачення таких понять, як «толерантність» та «консенсус».

Толерантність є найсучаснішою проблемою, тому що научно вказує на обмеженість традиційного класичного або модерного підходів до її розуміння та вирішень. Сучасна толерантність є терпимістю в ситуації паралельного існування з усім культурно та суспільно інакшим без насильницького уподібнення або ототожнення. Якщо в умовах Європи модерну поняття терпимості та толерантності передбачало терпиме ставлення до іншої точки зору під дахом одного політичного ладу та у межах єдиного культурного контексту, сьогоднішній стан геополітики наочно вказує на обмеженість традиційного класичного або модерного підходів до її розуміння. Як зауважує Є. Бистрицький, наше сьогодніє — це свідчення того, що не тільки не існує того єдиного, спільного екзистенційного фундаменту, але швидко зникає й те місце, на якому виростали сподівання його побудувати, сформулювати будь-яку дієву універсалізуючу стратегію. Навіть тактичні заходи, базовані на модерному підході до розуміння толерантності сьогодні не спрацьовують. Зокрема договір, взагалі політико-дипломатичні дії в умовах конфлікту локальних культурних світів мають



лише одну, формальну функцію — фіксувати умови абсолютної роз'єднаності конфліктуючих сторін, просто утримувати від взаємодії та взаємонищення. Договір так і сприймається — як договір про неможливість домовитися. Виникає стан співіснування поза спільною істиною, поза єдиною, загальною культурною, а отже, суспільною, політичною основою.

Спроби розв'язання екзистенційного конфлікту спільнот, зіткнення різних культурних основ життя вимагають нетрадиційних методів підходу та сучасного розуміння його сутності. Як підкреслює Є. Бистрицький, немає сенсу здійснювати якісь санкції щодо культурного світу, до бажання людей жити у власних соціокультурних формах життя. Силова загроза культурі обертається в наш час боротьбою людей до кінця. Відповідно і толерантність на тлі існування так званих локальних конфліктів доби демократії та посткомунізму Є. Бистрицький визначає як терпимість у ситуації паралельного існування з усім культурно та суспільно інакшим без насильницького уподібнення або ототожнення; як «несумісність назавжди».

Іншими словами, побудова нової стратегії толерантності має починатися з виходу людства з тенет замкненого простору просвітницьких цінностей, із скасування ставлення кожної соціальної групи до власного культурного світу як до єдиної істинної та найпрогресивнішого та з визнання рівноцінності інших культурних світів. При цьому така позиція зовсім не передбачає втрати культурних цінностей такої соціальної групи, наприклад, нищення світу, що сформувався у межах християнського типу культури. Принаймні, толерантність у її новому баченні зовсім не заперечує наявності такого поняття, як «неприйнятне», «нестерпне» (У. Еко), «негідне» (П. Рікьор). Але таким «неприйнятним», на думку П. Рікьора, може вважатись лише те, «що не заслуговує на нашу повагу саме тому, що ґрунтується на неповажності, а саме на відмові передбачати свободу дотримуватися протилежних вірувань <...>. На цьому рівні тільки нетолерантний є неприйнятним».

Той факт, що суверенізація «чужого» не є шляхом до нищення, втрати «власного» підкреслюється багатьма авторами. Як зауважує В. Табачковський, діалог культурних світів лише тоді не перетворюється на квазидіалог, якщо кожен його учасник, по-перше, усвідомлює власну культурну традицію, і по-

друге, здатен довести її «конкурентоспроможність» за умов глобалізації. Іншими словами, індивіди, приналежні до певної культури, повинні мати таке культурне «Я», яке б наворачало будь-яке цивілізаційне «Воно» до рівноправних партнерських стосунків. Одним з найбільш реальних шляхів зняття локальних конфліктів, як воєнних, так і політичних, з перших позицій у шерегу глобальних проблем нашого часу виступає розробка стратегії конфліктно-ситуативного консенсусу. Спираючись на праці П. Рікьора, В. Табачковський визначає такий консенсус як конфліктний у тому розумінні, що конфліктувати доводиться передусім з власним передсудом; ситуативність такого консенсусу пов'язана з його віддаленістю від орієнтації на абсолютність, із здатністю його сторін почути вимогу, наявну у кожній конкретній ситуації.

Шлях до можливості співіснування на ґрунті конфліктно-ситуативного консенсусу починається, очевидно, із зміною ставлення до Іншого з боку кожного конкретного індивіда. Як підкреслює У. Еко, інтегралізм, фундаменталізм, расизм — теоретичні позиції, що передбачають певну доктрину. Ці доктрини по суті використовують позбавлену форми нетерпимість, що існує первинно, що передує усім доктринам. Нетерпимість — це щось значно глибше, що розташовується біля самого витоків зазначених вище феноменів. Найнебезпечніша з нетерпимостей — саме та, що народжується за відсутності будь-якої доктрини, як результат елементарних імпульсів. Тому вона не може ні критикуватися, ні стримуватися раціональними аргументами. Привчати до терпимості людей дорослих, які стріляють один в одного через етнічні чи релігійні причини, — тільки гаяти час. Це означає, що з дикунською нетерпимістю треба боротися біля самих її витоків, неухильними зусиллями виховання, починаючи з найтендітнішого дитинства, до того, як вона перетвориться на «поведінкову скоринку», непробивну, товсту та тверду. Людина, здатна вгамовувати власну нетерпимість, — це людина, що поважає і усвідомлює особливості власного культурного світу, приймає право Іншого на суверенітет і здатна у певній конкретній ситуації рішуче виступити проти того, що за цих конкретних умов вона визначає як нестерпне, неприйнятне. Але єдиного шляху досягнення такого стану суспільства, формування критичної маси толерантних лю-

дей, які не звели толерантність до «всепрощення», здатні захищати свої цінності, цілі, культуру, але усвідомлювати право іншого на подібні дії, не існує. Таких шляхів безліч, але кожен з них має обиратися ситуативно у кожному конкретному випадку. Або, як слушно радить видатний екзистенційний психолог Віктор Франкл, у часи, коли десять Господніх заповідей, здається, для багатьох втратили свою силу, людина має бути готова сприйняти десять тисяч заповідей, що містяться у десяти тисячах ситуацій, з якими її зіштовхує життя.

Тепер уточнимо, чи існує певна специфіка постмодерністського світу у площині міжнародних відносин? Звичайно існує.

Розвиток міжнародних відносин завжди характеризується періодичною зміною (внаслідок суттєвих змін у співвідношенні сил на світовій арені) лідерів, «правил гри» і, відповідно, парадигм міждержавних відносин, які прийнято називати системами міжнародних відносин. Як підкреслюють науковці, не є виключенням і сучасна постмодерна система міжнародних відносин, яка прийшла на зміну модерній системі, пов'язаній з Версальсько-Вашингтонською (1919–1939 рр.) та Ялтинсько-Потсдамською (1945–1989 рр.) системами, що склалися після першої та другої світових воєн. Її головною відмінністю є тимчасове перетворення біполярного світу на монополярний, у якому США залишилися єдиною світовою суперсилою (кінець 1980-х — початок 1990-х рр.), та подальший перехід до стану постбіполярності, коли оформлюється нова мультиполярність, але процеси її творення та функціонування принципово відрізняються від процесів творення монополярності та біполярності попередніх систем міжнародних відносин.

Кожен період в історії тією чи іншою мірою відзначений певною динамікою перетворень та змін. Однак у сьогоденнішньому світі швидкість цих змін і масштаби їхніх наслідків безпрецедентні. Особливістю сучасного етапу розвитку міжнародних відносин є системний перехід, що торкається найбільш фундаментальних рис і механізмів її функціонування, які виникли в епоху великих європейських революцій і протягом декількох століть являли собою спадщину Вестфальського миру, що завершив Тридцятирічну війну й відкрив епоху перетворення Європи на центр світового політичного, економічного й соціокультурного розвитку.

Як підкреслює А. Суботін, якщо картина миру Вестфальської системи міжнародних відносин може бути символічно представлена у формі двовірної площини, на якій територіальні одиниці розташовані в горизонтальній сітці координат, то структуру міжнародних відносин у постбіполярній системі можливо порівняти із тривимірним зображенням, на якому територіальні держави оточені нашаруваннями комплексів мереж взаємодій. Сучасна міжнародна система перебуває в точці біфуркації між анархічною системою національних держав і багатоцентричною системою недержавних акторів. Але значимість кожної з цих систем буде мінятися залежно від конкретного комплексу проблем, географічного регіону тощо. Міжнародна політика усе більше і більше формується під впливом мереж координації дій, у рамках яких представники офіційних і неофіційних інституцій, що об'єднані спільними цінностями і розумінням проблем, займаються рішенням конкретних питань поза будь-яких формальних організаційних інститутів з уставом, постійним членством або численною бюрократією.

Вестфальська модель міжнародної системи ґрунтувалася на наступності, веде далі А. Суботін. Пост-Вестфальська система буде ґрунтуватися на варіативності. Глобальні механізми керування будуть містити в собі складний, взаємозалежний конгломерат наднаціональних, національних і частково субнаціональних і транснаціональних акторів та взаємодій. Суверенітет не буде локалізований у рамках автономних моністичних правових систем, проте концентрично розподілений, він буде формувати поліцентричний владний устрій у світовій політиці. З посиленням ролі міжнародних владних режимів, традиційне використання військового компонента потенціалу акторів більше не гарантуватиме досягнення оптимальних результатів тими, хто переслідує суто власні зовнішньополітичні цілі.

Сучасні міжнародні відносини формуються під впливом як доцентрових, так і відцентрових тенденцій. Глобалізація й фрагментація проявляються як діалектична єдність протилежностей. Присутність кількох спільних рис сучасної фази, у якій перебуває міжнародна система, з попередніми її історичними формами дає привід для припущення, що в найближчому майбутньому найімовірнішим буде збереження високого ступеня наступності в системній архітектурі, а не радикальні

її зміни. Однак багато говорить і на користь того, що траєкторія історичного розвитку неодмінно наближається до наступної точки біфуркації. Особливості сучасної епохи, що вже позначилися й утвердилися у своєму прояві, свідчать про поступовий, але неминучий занепад Вестфальської моделі міжнародних відносин і більшості вторинних атрибутів її біполярної варіації.

Слідуючи логіці світового устрою, що був притаманний Вестфальській моделі міжнародних відносин, майже всі традиційні концепції структури міжнародної системи ґрунтувалися на розумінні держав як дискретних, автономних утворень, що перебувають у постійному суперництві одне з одним, протидіють втручанням у їхні внутрішні справи й прагнуть до домінування над своїми більш слабкими сусідами. Створена подібним чином картина соціальної реальності, з її акцентом на стабільність і відсутність мінливості, мала на увазі, що, насамперед, значення має співвідношення військових можливостей великих держав, що суперничають, і тенденції змін у цьому співвідношенні. У цьому аспекті системної трансформації на її сучасному етапі зміни є найбільш значимими. Структура, що підтримувалася певною множиною відокремлених, автономних, суверенних держав, поступається місцем сукупності взаємозалежних, різнорідних елементів, серед яких присутні держави, парадержавні утворення, міжнародні корпорації, неурядові міжнародні організації, віртуальні співтовариства, транснаціональні спільноти інтересів і політичні організації і т.д. Множинність міжнародних акторів, що існує вже сьогодні, передвіщає досить швидку еволюцію монополярності в напрямку до більш розосередженої конфігурації владних можливостей і більш складної рольової стратифікації в міжнародних відносинах найближчого майбутнього.

Дуже часто для загальної характеристики міжнародних відносин Вестфальського архетипу, зазначає А. Суботін, використовують метафору більярдного стола, на якому розміщуються, зіштовхуються одна з одною, абсолютно однако-ві більярдні кулі. У світлі сьогоднішніх внутрішніх і зовнішніх викликів верховенству влади сучасної «суверенної» держави, більш доречною представляється аналогія з багаторівневою мережею, що в своєму розвитку охоплює комплексом взаємодій широке розмаїття міжнародних акторів. У термінах діалекти-

ки така концептуалізація міжнародних відносин означає повернення міжнародних відносин до стану ієрархічного міжнародного співтовариства епохи середньовіччя з переважною центральною конфігурацією структури міжнародної системи.

Наслідком повернення до «неосередньовіччя» і наочним проявом нової геометрії структури стане зменшення її фрактальної розмірності в результаті збільшення варіативності на різних системних рівнях. Зміни, що відбуваються в складних системах в напрямку збільшення або зменшення їхньої складності, створюють своєрідну траєкторію маршруту історичного розвитку з обмеженими варіантами майбутнього і, таким чином, перетворюють систему на таку, що залежить від свого минулого. Внаслідок цього, складна система демонструє здатність до самоорганізації, тобто до відтворення на глобальному й локальному рівнях єдиних за принципами внутрішнього устрою ієрархій. Отже, у постбіполярному світі конфігурація структури міжнародних відносин не зможе прийняти форму глобальної імперії, заснованої на прямому насильстві однієї домінуючої держави-гегемона. Ще більшою мірою, ніж це було характерно для попереднього історичного періоду, світовий порядок буде похідним від здатності претендентів на лідерство формувати політичне й економічне середовище існування своїх основних конкурентів і, тим самим, видозмінювати зміст, форму й пріоритетність їх зовнішньополітичних цілей і засобів їх реалізації.

Нового значення набуло питання про війну і мир — прийшло розуміння усіма, причетними до ухвалення політичних рішень, того, що в ядерній війні не може бути переможців і переможених, і що війну вже не можна розглядати як продовження політики, бо можливість застосування ядерної зброї робить цілком вірогідною загибель людської цивілізації.

У цих умовах усе наполегливіше пробиває собі дорогу ідея нового міжнародного порядку. Проте між нею та її практичним втіленням лежать політичні і соціологічні реалії наших днів, які можуть бути охарактеризовані як перехідний період, що відрізняється глибокою суперечністю.

На думку британського політолога М. Леонарда, основним джерелом впливу держав у XXI ст. стане приналежність до того чи іншого регіонального об'єднання, і наприкінці століття не окремі держави, а саме регіональні структури визнача-

тимуть світопорядок, який базуватиметься не на США чи ООН, а на співтоваристві взаємозалежних регіональних об'єднань.

Підсумовуючи особливості суспільства «пост», ту докорінну перебудову соціального порядку в результаті зіткнення модерну зі своїми побічними наслідками, зокрема з глобальним горизонтом досвіду, використаємо перелік таких рис, наведений Т. Цимбалом у його передмові до українського перекладу книги У. Бека «Влада і контрвлада у добу глобалізації». Він констатує, що сьогодні в новому соціальному порядку замість виборця приходить споживач, замість соціального порядку — множинність політичних стратегій, замість соціальної системи — метавладна гра, замість соціальних інститутів — мінливі альянси. В цьому середовищі циркулюють нерівномірно розподілені соціальні ресурси: влада, капітал і легітимність. За таких відправних умов громадськість справляє значно більший вплив на глобальне суспільство, ніж декларують численні песимісти та адепти неолібералізму. Одночасно національна держава, хоч і втрачає колишні підвалини та джерела влади, здатна встановлювати нові правила гри і таким чином зберегти своє значення як базового актора політичного поля. Далекоглядна держава відмовляється від вузького національно-державного мислення, властивого, зокрема, реалістичній парадигмі у міжнародних відносинах, й реформується парадоксальним чином: обмежуючи власну автономію, розширює свій суверенітет, а відтак вплив як у внутрішніх, так і міжнародних відносинах. При цьому громадськість отримує цілком задовільні умови, щоб створювати підзвітні глобальні інститути, наділені як владою, так і легітимністю.

Тепер важливо проаналізувати, наскільки Європейський Союз як специфічне інтеграційне об'єднання відповідає на окреслені вище трансформації та інші виклики суспільства «пост».

**Європейський Союз як постмодерний актор на світовій арені: ціннісні, цільові, інституційні особливості.** Якщо ми згадаємо історію ідеї об'єднаної Європи, то побачимо, що активність її розвитку та впливовість були тісно пов'язані з базовими ідеями модерну.

У науці про міжнародні відносини існує згода відносно того, що сучасний міжнародний порядок і сучасна систе-

ма міждержавних відносин ведуть свій початок з 1648 року, коли Вестфальський мирний договір санкціонував розпад Священної Римської імперії на 355 самостійних держав. Утворилась Вестфальська система міжнародних відносин. Саме з того часу в якості головної форми політичної організації суспільства всюди утверджується національна держава (у західній термінології — «держава-нація»), а домінуючим принципом міжнародних відносин стає принцип національного (тобто державного) суверенітету. До того часу міжнародні відносини характеризувалися роз'єднаністю їх учасників, несистемністю міжнародних взаємодій, головним проявом яких виступали короточасні збройні конфлікти або тривалі війни.

Вестфальський договір мав на меті закріпити співвідношення сил, що склалося в результаті війни, і, закріпивши межі національних держав, створити протидію їх прагненню встановити своє панування над територіями одна одної. Таким чином, разом з державою-нацією і правовим закріпленням національно-державного суверенітету, в міжнародних відносинах закріплюється система політичної рівноваги. Основний її сенс — компроміс між принципом суверенітету і принципом загального інтересу. В процесі свого функціонування ця система змушує кожного з акторів обмежувати свої експансіоністські спрямування, щоб не виявитися в ситуації, коли подібне обмеження буде нав'язано йому іншими. Загалом, в цій системі одностороннє використання сили є чинником створення безладу, тоді як її колективне використання розглядається як інструмент підтримки порядку.

Надалі поняття політичної рівноваги набуло ширшого сенсу і стало означати:

- будь-який розподіл сили;
- політику якої-небудь держави або групи держав, спрямовану на те, щоб надмірні амбіції іншої держави були приборкані за допомогою погодженої опозиції тих, хто ризикує стати жертвами цих амбіцій;
- багатополярну сукупність, у яку час від часу об'єднуються великі держави з метою стримати надмірні амбіції однієї з них.

Отже, на зорі суспільства модерну, як зазначає, зокрема, Л. Прокопенко, з хаосу феодалських усобиць і стану політичної



роздробленості поступово народилися відносно централізовані держави, які, на відміну від самодержавної Візантії, набували форму монархій, що спираються у своїй політиці на станові збори. У своєму прагненні до розширення кордонів і стабілізації захоплених територій вони вступали між собою в тривалі й кровопролитні війни. Тому європейські мислителі і політичні діячі, намагаючись запобігти міждержавним конфліктам у Європі, спробували визначити шляхи примирення й об'єднання держав. Розглядаючи саме державу та її інтереси як першопричину міждержавних суперечностей, що спричиняють воєнні конфлікти, прихильники «єдиної Європи» висловлювалися за обмеження державного суверенітету й утворення наднаціонального об'єднання, яке б керувалося, в першу чергу, спільними інтересами, а не інтересами окремих держав. Ця мета залишалася незмінною протягом століть. Змінювалися лише завдання, форми та методи досягнення такого об'єднання.

Головною концепцією, що лежала в основі як нової політичної карти, так і ідеї об'єднання Європи, була «рівновага сили»: жодна держава не повинна була стати такою могутньою, щоб могла накинати свою волю решті держав. Європа, визнаючи рівноправність католиків і протестантів, мала обернутися на «християнську республіку», «одну велику родину». В її межах усі мали насолоджуватися свободою торгівлі. Поза її кордонами треба було знищити, як зазначалося, Туреччину і не припиняти «вигідних» завоювань в Азії та Північній Африці. Для підтримання стабільності й боротьби із зовнішньою загрозою планувалося створити європейську армію.

Ставши популярним у добу «рівноваги сил», веде далі Л.Прокопенко, проект привернув до себе велику увагу. Його найважливіші думки про міжнародну стабільність, про вільну торгівлю, про об'єднаний суверенітет і про спільну підтримку ладу не втрачали своєї привабливості. А найголовніше, проект утверджує принцип, яким часто нехтують: мир — це функція влади. Загалом, не дивлячись на різноманітність європейських проектів цього періоду, вони були досить схожими за своїми складовими:

— об'єднання держав на рівні міждержавної взаємодії монархів;

— підпорядкування рішенням європейського Сенату, Сейму чи Ради;

— арбітражне вирішення конфліктів;

— утворення армії для застосування санкцій та ведення зовнішньо-військових дій, насамперед проти ісламського світу.

Тоді ж бажання подолати європейський поділ багатьох політичних діячів приводило до вузького висновку, що завоювання є найкоротшим шляхом. З іншого боку, такі, здавалося б, високоморальні та гарно оформлені у вигляді теорій найвидатнішими європейськими мислителями ідеї не спрацьовували. Об'єднана Європа не виникала, а натомість європейці вбивали європейців на фронтах Першої та Другої світових воєн. Але вже під час Другої світової війни стало зрозумілим, що післявоєнний світовий порядок відрізнятиметься від того, який існував до війни. Перемога антигітлерівської коаліції обумовила нове співвідношення сил. Поява двох наддержав обумовила формування нової системи міжнародних відносин: перехід від традиційної європейської системи рівноваги сил до біполярного світу і поділ Європи на два блоки — Західну Європу, яка входила до американської сфери впливу, і Східну Європу, де домінував Радянський Союз. Однак, і на той час передбачити радикальні зміни у світовому порядку, тим більше, зміни усього соціального світу, про які йшлося вище, не вдалося ні мислителям, ні політикам. Здавалося, держави-переможниці Другої світової, переділивши зони впливу, будуть підсилювати свою могутність та взаємодіяти на міжнародному рівні як класичні національні держави. Але уже нелінійний розвиток подій кінця 40-х — початку 50-х передвіщав глобальні зміни і необхідність адаптації до них.

Врахування недовісті модерністських засад всіх попередніх ідей єднання: завойовницький характер, чітке протиставлення національного та державного суверенітету ідеї єдності Європи, чисто раціональні засади такого об'єднання, протиставлені ірраціональним чинникам, на яких завжди ґрунтується не лише ідеологічний та стихійний націоналізм, але й національна культура як така, великий всеохопний план такого об'єднання тощо — призвело до принципово нового підходу до стратегії й тактики інтеграції — ідеї її здійснення на засадах функціоналізму та у максимально гнучкий спосіб, що мав

би ситуативну тактику та забезпечував поєднання, здавалося б, непокерованого — державного суверенітету та наддержавного характеру об'єднання. Зокрема, у своїй славетній декларації Р. Шуман заявив, що «єдина Європа не створиться одразу згідно з певним планом. Вона буде будуватися через конкретні досягнення, які спочатку створять солідарність де-факто». Створення спільного ринку у двох життєво важливих економічних секторах — вугледобувному та металургійному — мало сприяти підсиленню економічної потужності держав-членів об'єднання. А солідарність, що мала виникнути в процесі спільного виробництва, на думку Р. Шумана, «зробить війну між Францією та Німеччиною не тільки немислимою, але й неможливою фізично». Таким чином, пропозиції Р. Шумана мали революційний характер, оскільки Франція погоджувалась на втрату частини національного суверенітету в інтересах утворення наднаціональної організації, яка дозволить покінчити зі старою конкуренцією двох держав і допоможе побудувати нову Європу.

Аналіз процесу еволюції Європейського Союзу показує, що важливе значення має принцип поступовості або поетапності, коли кожний наступний крок у європейській інтеграції визначається назрілими матеріальними й економічними передумовами. Цей принцип демонструє дієвість ідеї, висловленої Р. Шуманом, і одночасно співпадає з вимогами постсучасного світу, оскільки не допускає творення великого модерного проекту «єдиної Європи», а стимулює постійні емпіричні та теоретичні пошуки шляху, який відповідає викликам кожного дня та ситуативним засадам. Із сказаного вище можна зробити висновок, що інтеграція являє собою явище, яке обслуговує потреби розвитку, а не є самоцілью конкретних політичних кіл.

З іншого боку євроскептики, виступаючи за тимчасовий характер процесів європейської інтеграції, аргументуючи твердження про їх нетривкість та проблемність, як правило, наголошують на кризах, що час від часу охоплюють ЄС, та тлумачать їх як ознаку скорого руйнування цього інтеграційного об'єднання.

У відповідь на це треба, по-перше, згадати, що кризовий стан — це стан розчищення поля для нового. Крім того, варто пригадати той факт, що ХХ ст. загалом характеризується як «вік криз», отже згідно з такою логікою треба говорити не про

нетривкість ЄС, а про нетривкість існування людства як такого. Але такі есхатологічні міркування навряд чи додадуть конструктивних інструментів до процесу творення людством власної історії.

Крім того, також треба відмітити, що діалектика криз і реформ взагалі є характерною для розвитку ЄС. Ця діалектика вказує на те, що феномени «криза» і «реформа» в процесі об'єднання Європи розуміються тільки у нерозривному зв'язку і взаємодії. Упущення у проведенні реформ призводили до значних криз. Кризи, що загострилися, і комплекси проблем стимулювали процес реформування. Така криза, зокрема, розпочалася на початку 70-х рр. ХХ ст. Але результатом аналізу її причин та роботи на її усунення стало прийняття революційного Єдиного Європейського Акту та подальше перетворення Європейських Спільнот на Європейський Союз, принципові інституційні зміни та розширення сфер його діяльності на питання безпеки, зовнішньої політики, створення єдиного адміністративного простору та ін. «Криза розширення», коли до 15 держав «Старої Європи» приєдналися 13 держав, більшість із яких лише щойно вийшли з соціалістичного минулого, та й до його творення — до Першої світової — не мали державності взагалі або, принаймні, навряд чи могли бути віднесені до держав із сильними традиціями демократії, вільного ринку, лібералізму тощо, фактично подолана. Але завдяки такому розширенню ЄС перетворився з регіонального об'єднання, що охоплює частину європейських країн, на структуру, яка сьогодні уже цілком легітимно може виступати від імені усього континенту. Конституційна криза 2005–2007 рр. також була подолана гідно: автори Лісабонського договору всіляко постаралися уникнути застосування на його сторінках термінології, яка б підкреслювала схожість європейського будівництва з конституційною практикою національних держав, гнучко відреагували на спротив Ірландії щодо певних положень цього договору і вельми плідно реалізували закладені у ньому інституційні, правові та політичні реформи.

Отже, не дивлячись на кризи європейського будівництва, що час від часу охоплюють Європу, на зламі століть у розвитку Європейського Союзу сталися суттєві зміни: здійснилось четверте, п'яте та шосте розширення Союзу, які перетворили

його на одне з найпотужніших утворень світу. ЄС досяг найвищого рівня економічної інтеграції — формування економічного та монетарного союзу. Лісабонський договір ознаменував завершення тривалого етапу інституційного становлення Європейського Союзу, у відповідь на фінансову та економічну кризу, що розпочалася 2008 р. ЄС відповів ідеєю подальшого єднання — розширення інтеграції у фінансальній та бюджетній сфері (так званий «план Меркозі»).

Треба також наголосити, що Європа постає цивілізацією, яка неодноразово змінювала своє соціальне обличчя, і європейські країни, залишивши в минулому фазу зовнішньої експансії, сьогодні орієнтовані передусім на збалансований внутрішній розвиток. Як зазначає, зокрема, Л.Прокопенко, саме прихильність до збалансованого і стійкого соціального й економічного прогресу є однією з найбільш характерних рис сучасного Європейського Союзу. На таку стратегію накладають свій відбиток й особливості економічного розвитку європейських держав, їх економічної історії. У європейських країнах господарські уклади протягом століть змінювалися так часто, що Європа краще за інших відчуває мінливий характер тих або інших економічних відносин і тому досить вільна в пошуку їх нових форм, адекватних сучасним проблемам. Тим більше, пройшовши школу Ренесансу, Реформації і Просвітництва, європейці виробили ідеал громадянина-власника — раціоналіста, індивідуаліста і прагматика, що значною мірою сприяє такому пошуку. Основа, на якій базується формування загальної моделі розвитку Союзу, лежить у площині реальної економіки, на мікрорівні, в діяльності конкретних господарюючих суб'єктів.

З іншого боку, об'єднання національних ринків у єдиний економічний організм створило принципово нову ситуацію в ЄС, забезпечило для держав-членів ряд значних вигод і політичних переваг, зокрема, створення якісно нового потенціалу для економічного зростання, сприятливих умов розвитку новітніх технологій, значного зниження витрат виробництва, можливостей спільними зусиллями послабити наслідки структурних криз.

Однак, найбільшою перевагою сучасної західної цивілізації є оснащеність механізмами, здатними забезпечити її самокорекцію завдяки об'єднанню переваг ринкових і державних

регуляторів. Основним критерієм соціально-економічної моделі Західної Європи, який відрізняє її від американської і японської, є більш високий рівень державного регулювання всього господарського механізму, що певною мірою компенсує відносну недостатність потенціалу і могутності західноєвропейських транснаціональних корпорацій.

Л.Прокопенко виокремлює декілька сильних рис європейської економічної моделі.

По-перше, європейські економіки більшою мірою орієнтуються не на інвестиційний, а на споживчий попит на внутрішньому ринку і на виробництво кінцевого продукту, що забезпечує їм більш сталий розвиток.

По-друге, хоча упродовж останніх десятиліть і в ЄС, і в США йдуть процеси формування структури зайнятості, властивої постіндустріальному суспільству, проте на ринку праці в них склалися різноспрямовані тенденції: у країнах Європейського Союзу більш динамічно відбувається зниження зайнятості у сфері матеріального виробництва, але протягом 1997–2005 рр. тільки в ЄС-15 було створено понад 10 млн. робочих місць, і у 2006 р. середній рівень безробіття в ЄС-27 становив 8,2%, в той час, як США, навпаки, 2000 р. досягли тридцятирічного мінімуму безробіття (3,9%) і 5,6% у 2004 р.

По-третє, для економіки ЄС характерним є високий ступінь відкритості світовому господарству й інтернаціоналізації господарського життя. США, враховуючи їх емний внутрішній ринок, залишаються відносно закритою економікою, сповідуючи при цьому таку стратегію розвитку торгівельних зв'язків, яка робить їх уразливими до кризових ситуацій у різних регіонах світу.

По-четверте, країни ЄС традиційно залишаються лідерами експорту капіталу, забезпечуючи близько 80% світового обсягу іноземних інвестицій. США протягом останніх 30 років мають від'ємне сальдо інвестиційного балансу.

По-п'яте, у зв'язку з уведенням євро США втратили унікальну роль емітента основної світової резервної валюти.

Отже, Європа більш самодостатня і більше відкрита світу, ніж США, її інвестиційний потенціал переважає будь-чий у сучасному світі, а єдина європейська валюта має всі шанси стати альтернативою долару і вже сьогодні посідає важливу роль у зміні контурів діючої та створенні нової архітектури світово-

го господарства, глобальної економіки і міжнародної валютно-фінансової системи.

Перехід до постіндустріальної моделі розвитку та значне посилення тенденцій глобалізму обумовлюють якісні зрушення у суспільстві і, як наслідок, зростання ролі соціальних проблем. Особливе значення має й те, що Європа демонструє світу соціальну систему, не тільки відмінну від американської, але й більш привабливу.

Ключовим елементом європейської соціальної моделі є соціальний діалог. Дотримання принципу соціального партнерства відіграє вкрай важливу роль у забезпеченні більшої прозорості та гнучкості ринку праці, функціонування нових форм виробництва і, в кінцевому підсумку, передбачає й вищий рівень соціальної захищеності громадян. Крім того, американська модель соціального устрою несе на собі відбиток масовості й стандартизації, які суперечать принципам постіндустріального суспільства. Отже, в сучасних умовах американське суспільство помітно відстає від Європи в продукуванні сенсу життя, адекватного новому часу, і це найкраще помітно у прихильності європейців до ідеї підвищення якості свого життя, а не його рівня, як у США. До того ж, у Європі, на відміну від моноцентристської глобалізації, поступово розвивається поліцентрична модель («єдність різноманітностей»). Успіхи країн ЄС у боротьбі з бідністю та нерівністю можуть слугувати зразком для більшості країн світу, оскільки Європа (попри негаразди, викликані економічною кризою кінця першої декади XXI ст.) вступила в XXI ст. як континент соціальної стабільності та гарантій.

Таким чином, економічний та соціальний розвиток ЄС значно пристосованіший до нівелювання одних та використання у цілях власного розвитку інших викликів сьогодення, ніж класичний зразок проекту модерну, реалізованого в історії та сьогоденні США. ЄС відповідає вимогам сьогодення не лише в рамках економічних чи соціальних питань. Самі принципи інтеграції, творення європейської ідентичності, принципи врядування в ЄС тощо відповідають вимогам нелінійного розвитку світу і подій у ньому, зростаючої взаємозалежності з одночасним локальним протистоянням культур, одночасності проходження процесів інтеграції та дезінтеграції, що не сприяє класичним об'єднавчим діям та застосуванню інструментів інтеграції часів

модерну. Зокрема, важливе значення мають спільні підходи до розвитку інтеграційного процесу, який базується на принципах, що відповідають цінностям демократичного суспільства.

Одним з основних принципів є принцип солідарності, який дозволяє кожній державі-члену при розв'язанні проблем спиратися не лише на власні ресурси, але й на підтримку всієї Спільноти. Цей принцип вимагає від учасників інтеграційного процесу свідомого прагнення до прийняття узгоджених рішень. Причому для традицій європейської політичної культури характерним є діалектичне бажання досягти єдності при збереженні максимально можливої різноманітності складових, оскільки це сприяє збагаченню об'єднання та його подальшому розвитку. У зв'язку з цим, Л. Прокопенко підкреслює таку сильну сторону інтеграційного процесу, як існування різних підходів при забезпеченні спільно вироблених і схвалених стратегічних параметрів розвитку. Більш того, зведення всієї різноманітності методів впливу до однієї стандартизованої й уніфікованої моделі в тій чи іншій сфері у країнах ЄС суперечило б принципам еволюції Європейського Союзу. Для досягнення необхідного результату і гармонійного функціонування, залежно від необхідності, використовуються різноманітні методи: координація різних аспектів політики, гармонізація і лише там, де можливо й необхідно для збереження спільних інтересів — уніфікація інструментів цієї політики.

Також важлива роль відводиться принципу субсидіарності, за яким розподіляються владні повноваження в ЄС і функції управління. Він означає, що кожному рівню ієрархії надаються тільки ті компетенції, які необхідні для вирішення проблем цього рівня. ЄС та його інститути вживають заходів лише тоді й тільки тою мірою, коли вони можуть бути ефективнішими, аніж на національному чи місцевому. Цей принцип виключає надмірне втручання ЄС у повсякденне життя його громадян. Європейська індивідуальність є цінністю, яку належить зберігати і не плутати з одноманітністю, яку європейці відхиляють. Отже, як підкреслює Л. Прокопенко, соціокультурним феноменом сучасної Європи є формування наднаціональної європейської інтеграційної ідентичності, яка функціонально доповнює ідентичність національну й локальну. Таким чином, загальна модель розвитку формується з обох сторін Союзу: на-



ціональна політика все більшою мірою враховує європейський контекст у цілому; поряд з цим відбувається посилення координації національних політик у межах загального руху до економічного й політичного союзу.

Важливе значення для розуміння рис об'єднаної Європи має уявлення про організоване громадянське суспільство в Європейському Союзі та його роль у виробленні рішень, здійсненні політики інтеграції. Важко назвати якусь іншу регіональну організацію держав або міжнародну організацію, яка б мала навіть більш-менш схожу розгалужену мережу транснаціональних громадських організацій за інтересами, як ЄС. Інституційні структури і багатофазовий процес прийняття рішень у ЄС дозволяють відповідно обумовлювати широкий спектр впливу. Створення європейських об'єднань слідує за розвитком наднаціональних органів управління та загальною динамікою економіко-політичного інтеграційного процесу. Формальне співробітництво відбувається в межах широкої системи дорадчих комітетів Єврокомісії і Ради ЄС. Національні представники громадських груп співробітничать у рамках Комітету з економічних та соціальних питань. Вони організовуються в три групи: роботодавці, працюючі за наймом і групи за інтересами (споживчі союзи, торговельні палати, селянські союзи).

Взагалі унікальним, таким, що відповідає принципам гнучкості, нелінійності розвитку, «розпорошення» влади між різними суспільними акторами, постійного творення та руйнування суспільних структур, властивих для світу з префіксом «пост», виступає феномен європейського врядування.

М.Яхтенфукс та Б.Колер-Кох визначають урядування як процес свідомого політичного цілепокладання і втручання в оформлення суспільного устрою та його складових, що постійно триває. У такий спосіб вони отримують компромісний варіант між широкою і тому нечітким концептом, за яким приховується розуміння «взаємодії всіх з усіма» у процесі управління та звуженим, що концептуально прив'язує урядування до діяльності органів державної влади. Урядування, на думку цих відомих та авторитетних науковців, передбачає цілепокладання та прийняття рішень щодо відповідних заходів, обов'язкових для виконання як суспільними групами, так

і окремими індивідами, що не чинять опору і не висловлюються проти даного рішення.

Як саме таке визначення урядування може допомогти у розумінні Європейського Союзу і пов'язаних з ним питань? М.Яхтенфукс та Б.Колер-Кох відповідають на це запитання двома тезами. Перша теза звучить так: гнучка та ситуативна політика ЄС викликає необхідні зміни його інституційної структури та процедури прийняття рішення. Інституційну структуру ЄС утворено не виключно системою договорів, а й неформальними принципами, правилами, нормами і практиками, якими керуються відповідні актори в межах ЄС. Саме політологам, підкреслюють вчені, не варто випускати з поля зору неформальні правила, практики і спільне дослідження різних ситуацій, оскільки саме вони часто впливають на впровадження формальних договорів та інших документів, уточнюючи їх та змінюючи. Правила поведінки і відповідні норми створювалися протягом тривалого процесу взаємного пристосування акторів. Якщо певні правила приймалися усіма, вони набували сили формальних правил. Неформальні правила постають як побічний продукт формального політичного процесу або внаслідок «міжінституційних домовленостей», як у випадку бюджетних домовленостей або призначення комісарів. Таким чином, технічно-прагматичне регулювання поодиноких випадків з часом виросло в цілий інститут, що нині становить основу процесу творення політики і юридичних норм Європейського Союзу і є невід'ємною частиною його устрою. Такі правила змінюють когнітивні й нормативні очікування акторів, а таким чином і поведінку акторів у системі ЄС. Вона є частиною «правил гри», за якими діє ЄС і відповідні інститути, і вони якісно не поступаються формальним правилам.

Друга теза звучить так: урядування в ЄС змінює інтеграційний процес. При цьому М.Яхтенфукс та Б.Колер-Кох не обмежують поняття інтеграції передачею компетенцій, але пов'язують його із неформальними змінами у співпраці між державами — членами ЄС та його інститутами. При цьому вони беруть до уваги й інші фактори, що зробили ЄС «комунікаційним союзом». Як обов'язки регулярного звітування, так і система встановлення контрольних точок (*benchmarking*) і моніторингу, що застосовуються новими формами політичної ко-

ординації, підвищують як рівень поінформованості країн про своїх сусідів, так і ступінь зацікавленості одна в одній. У такому процесі формальна автономність країн порушується виключно у тому випадку, коли за обов'язковим звітуванням йдуть певні санкції за недотримання певних правил. Разом з тим, підвищення поінформованості щодо критеріїв і правил гри, що визнаються справедливими по суті та обґрунтованими політично, чинить тиск на політичних акторів. Протиправна поведінка має бути обґрунтованою як щодо порушень у відносинах із партнерами, так і щодо порушень внутрішньої політики країни. Загальна доступність інформації щодо ситуацій у державах-членах не лише породжує взаємний контроль, а й поліпшує розуміння мотивів дій інших держав-членів, що, у свою чергу, примножує ефективність орієнтування у середовищі «дифузної взаємності», що, знову ж таки, сприяє суспільному розвитку. У Європейському Союзі держави-члени взаємопов'язані складною системою комунікацій та спостереження один за одним, що виступає постійним нагадуванням про їхні обов'язки як членів спільноти. На основі описаних процесів ЄС розробив та запровадив такі правила взаємодії, що укорінили тісну співпрацю між політично відповідальними суспільними групами. Передусім це стосується принципу партнерства, який разом із впровадженням структурних фондів сприяв ущільненню мережі взаємозв'язків між акторами ЄС: державами-членами, регіональними спільнотами та недержавними організаціями. Такі політичні мережі допомагають подолати актуальні конфлікти інтересів шляхом їх ретельного вивчення, розкладання на складові й роботу з кожним його чинником, що допомагає вирішити конфлікт у найприйнятніший для суспільства спосіб.

Усі ці механізми, зазначають М. Яхтенфукс та Б. Колер-Кох, не лише позитивно впливають на ефективність функціонування системи ЄС, але й конструктивно реформують суспільний порядок денний і створюють передумови подальшої інтеграції.

Ці процеси могли б, з іншого боку, виступати небезпечними: адже такі умовно легкі способи та підстави змін у процедурах прийняття рішень чи формування інституцій могли б внести хаос у інституційну та правову систему ЄС, зробити їх не-

дієвими та непередбачуваними. Але запобігти цьому допомагає передача державами частини повноважень на загальноєвропейський рівень, створення сфери виключної компетенції ЄС. Передача повноважень і компетенцій на загальноєвропейський рівень слугує не лише вдосконаленню колективної взаємодії. Багаторівнева політика ЄС дозволяє послабити тиск міждержавних груп інтересів: завжди можна послатися на повсюдну потребу досягнення консенсусу в загальноєвропейській політиці. Те саме стосується й непопулярних рішень: можна пояснити їх як потребу консенсусу. Оскільки прийняття та внесення змін до договорів вимагає досягнення консенсусу і таким чином є вкрай складним процесом, договори важко змінювати. Тож у майбутньому, якщо до влади в якійсь країні ЄС прийдуть сили, що дотримуються інших поглядів на певні положення договору, вони будуть зв'язані умовами договору, досягнутого їхніми попередниками.

Але врядування неможливе без того громадянства, від імені якого та за участю якого воно здійснюється. Чи не стане саме питання відсутності природного європейського громадянства визначальною перешкодою на шляху діяльності ЄС?

Як зазначає, зокрема, К. Едер, соціальні рамки пам'яті, які є носіями колективної ідентичності, в Європі однозначно й донині «національні». У цьому сенсі транснаціональної колективної пам'яті не існує. Тому, без сумніву, «транснаціональне європейське суспільство» чи «європейська пам'ять» не є речами самоочевидними. Однак існує особливий європейський досвід історії XX століття, протистояння фашизму, насильству, расизму належить до особливих подій, на основі яких у післявоєнній Європі могла кристалізуватися єдність. Хоча ці спогади й мають національний відбиток — все одно кожне суспільство у післявоєнній Європі має свої міцні традиції збереження пам'яті про протистояння.

Зі збільшенням часової дистанції, веде далі К. Едер, слід очікувати, що на національну пам'ять буде нашарована європейська історична пам'ять. Як приклад — спроба сконструювати з національної історії протистояння загарбникам, у даному випадку фашизму в Європі, транснаціональну історичну пам'ять. Непокоря, рух Опору тут трансцендентуються та перетворюються на певну «метанарацію» європейської культури.

«Добре в Європі» таким чином більше не спрямовується проти «поганого Іншого назовні», а проти поганого у ній самій. «Ми», що звідси походить, не є нацією у сенсі національної держави. Це є об'єднання, яке вкладає у власну історію свій код «добре/погане» і від цього конструює єдину пам'ять.

Таке «суспільство пам'яті», вважає К. Едер, яке з'явилося слідом за досвідом Другої світової війни, є вихідним пунктом для особливого універсального копіювання колективної ідентичності. Колективна пам'ять до кінця XX століття залишалася історією переможців, диференційною атрибуцією відповідальності для націй. Перебрання на себе цього зобов'язання німцями було вихідним пунктом нової історії — історії європейської інтеграції як стабілізації стану миру в Європі.

Також К. Едер підкреслює, що створення спільного єдиного правового простору як пошук спільної історії є в національній державі конститутивною умовою для створення демократичного демосу. Це робить зрозумілим особливе значення установчих договорів. Відповідно до логіки думок про національну державу, спочатку з'являється демос, і лише потім установчі договори. Наскільки значні ролі відіграють тут ідея правового об'єднання та колективної пам'яті, варіюється залежно від контингенту. Транснаціональна публічність потребує — відповідно до цієї логіки — санкціонованого правового об'єднання окремих національних держав, ґрунтованого на колективній пам'яті. З таким уявленням проект транснаціональної публічності в Європі має зазнати невдачі. На противагу цьому уявленню розглядається інше — уявлення про можливу у транснаціональному просторі деградіаціоналізацію політичної комунікації, відрив публічних дискурсів як від реальних нормативних, так і від наративних засновницьких договорів, які характеризують саме національні публічності. З цим вивільненням публічних дискурсів радикалізується ідея політичної публічності. Засновницькі договори темпоралізуються, вони перманентно «мають місце». Це є публічність, яка одночасно розповідається та оскаржується історією і в якій спільне знову й знову стає безсумнівно новим.

Те, що європейці є частиною правового простору та частиною простору історичного досвіду, доводять просторові співвідношення. Просторові передумови в метафорі «європейський

дім» стали частиною поняття. Простір публічної комунікації визначається як «Дім Європа», в якому європейці виростили та в якому європейці живуть. Культуральне кодування цього «дому», визначення правильного та недійсного вступу, запрошених та незапрошених гостей, одне слово: розмежування, які мають місце в цьому домі, роблять цей дім простором особливої комунікаційної спільноти. В результаті, демократичний суверен не є європейським народом, а є тією мережею індивідуальних та колективних акторів (національні держави також відносяться до таких колективних акторів), що формується у процесі публічної комунікації. Місце ідеї конституційованого демосу заступає уявлення конституційованого у колективному процесі навчання громадянського суспільства.

Проте, все ж таки, як може виникнути відчуття європейської ідентичності з цього слабкого і непрямого зв'язку між громадянами та європейськими інституціями? Як зазначають Д. Іміг та С. Терроу, це може відбуватися у такі способи:

по-перше, Європейський Союз виступає як посередник між інтересами національних угруповань з різних країн тоді, коли він намагається уніфікувати свої відносини з державами-членами та запропонувати інституціоналізовану платформу для їхньої співпраці;

по-друге, ЗМІ та інші культурні інституції сприяють тому, що європейськими вважаються ті теми, які ніколи не належали до класичних європейських тем;

по-третє, зростання активності національних угруповань поєднується з політичним торгом на європейському рівні у тих напрямках, у яких держави-члени та сам ЄС поділяють політичну відповідальність;

по-четверте, конструювання ідентичності відбувається таким чином, що закріплені серед населення та еліт цінності позначаються саме як «європейські».

Чи відповідає ЄС викликам сьогодення у розрізі його діяльності в системі міжнародних відносин?

Деякі фахівці навіть кажуть, що в умовах появи на світовій арені такого незвичайного об'єднання варто здійснити перегляд основних зовнішньополітичних доктрин. Враховуючи свій трагічний історичний досвід, Європа виступає першопрохідником у розробці новаторських ідей регулювання міждержавних

відносин. Стосунки вищості та політики з позиції сили у вирішенні міжнародних суперечок були замінені «колективним методом» співробітництва, який ґрунтується на балансі національних і спільних інтересів та поваги до національних особливостей у межах приналежності до Союзу. Підкреслюючи це, колишній міністр закордонних справ Німеччини Йошка Фішер відзначав, що «центральною елементом концепції Європи після 1945 р. стала й досі залишається відмова від принципу врівноважуючих сил і від гегемоністських амбіцій окремих держав».

Архітектори європейської інтеграції переконані, що основні тенденції післявоєнної еволюції Європи, здатність втілювати на практиці нову філософію міжнародних відносин, у якій відображаються єдність континенту та водночас його розмаїття, національні відмінності європейських народів і спільні цінності, формують прообраз майбутнього світопорядку.

Як підкреслює, зокрема, Л. Прокопенко, країни ЄС вважають, що європейська модель розв'язання міждержавних протиріч докорінно змінює уявлення про роль сили у XXI ст. і є прикладом для наслідування. Європейська інтеграція, скажімо, сприяла подоланню столітньої ворожнечі між європейськими країнами і забезпечила зближення раніше антагоністичних держав, таких як Франція і Німеччина, допомогла розв'язати німецьке питання, закріпила демократію в Греції, Іспанії і Португалії, полегшила перетворення країн Центральної та Східної Європи на ліберальні демократії. Європейська інтеграція допомагає також залагодити конфлікти всередині ЄС, зокрема, на Кіпрі, в Північній Ірландії, між Іспанією і Британією щодо Гібралтару. Перспектива членства в ЄС допомогла просунути реформи та поліпшити міждержавні відносини в Західних Балканах. Процес європейської інтеграції впливає на зміну стереотипів в оцінці сусідів і зумовлює корисні зміни в суспільній свідомості.

Світопорядок формується в результаті конкуренції світових потенціалів (як сукупності всіх компонентів «жорсткої» та «м'якої» сили) великих держав і регіональних центрів впливу, Європа не може конкурувати із США за параметрами «жорсткої» сили і силового впливу. Проте Європа досить чутливо ставиться до проблеми сили і поступово приходить до усвідомлення, що зміцнення потенціалу впливу — це не обов'язково атри-

бут суперництва: сильні позиції потрібні й для рівноправного партнерства. У розпорядженні Євросоюзу є широкий набір «м'яких» інструментів, зокрема торговельні поступки, допомога в розвитку і преференційні позики Європейського інвестиційного банку, за допомогою яких він може впливати на поведінку третіх країн і формувати міжнародну систему собі до вподоби. Стратегія підтримки ЄС полягає у наданні фінансової та технічної допомоги з тим, щоб поліпшити основні фізичні й соціальні інфраструктури та виробничий потенціал бідних націй, у тому числі їх адміністративні можливості. При цьому важливо, що така допомога знаходить зростаюче розуміння у більшості громадян європейських країн, яке досягає 55–74% їх населення. Першочергова мета цієї допомоги полягає у сприянні економічному зростанню бідних країн, особливо пов'язаних з ЄС історично. Більшість угод ЄС із країнами, що розвиваються, обумовлюють надання торговельних поступок і допомоги поліпшенням у сфері прав людини та стандартів урядування. Так, одним з основних моментів під час обговорення Котонуської угоди були наполегливі вимоги ЄС щодо підтримки лише тих країн, які дотримуються демократичних норм в урядуванні, поважають права людини та борються з корупцією. Тим самим ЄС, по суті, прагне створити сприятливий політичний клімат для успішного здійснення політики розвитку. Ще більшою мірою це стосується країн-сусідів, оскільки ЄС прагне створити простір стабільності, безпеки та процвітання як самого Європейського Союзу, так і його сусідів на Схід і Південь.

Отже, Європа формує новий тип впливу — «трансформуючий вплив», який працює у масштабі досить тривалих часових періодів і спрямований більше на демократичний переустрій світу, ніж на досягнення «сьогочасних» тактичних успіхів. Інструментами цього впливу є не військові бюджети і високоточна зброя, а договори, угоди й закони, які поєднують держави спільними стандартами.

На думку М. Леонарда, ЄС здійснює більш глибокий вплив на зовнішній світ, ніж США, оскільки країни, які раз опинилися втягнутими у сферу його впливу, змінюються назавжди. До того ж існування в об'єднаній Європі не одного лідера, а цілої мережі центрів впливу, об'єднаних спільною політикою і спільними цілями, дозволяє ЄС здійснювати свій вплив, не викли-



каючи ворожості тих, на кого він спрямований. Отже, ЄС утілює нову парадигму ставлення постіндустріального Заходу до країн периферії.

Таким чином, становлення ЄС як унікального між- і наднаціонального утворення є однією з найголовніших подій міжнародного життя кінця ХХ ст., яке здійснює всезростаючий вплив на всі аспекти світової політики. ЄС являє собою єдиний реальний приклад умовно безконфліктного, суто добровільного формування наддержавного утворення на основі національних держав, які вже склалися і пройшли тривалий шлях розвитку. А значить, існують реальні підстави визнати європейський інтеграційний проект по суті постмодерним, таким, що намагається подолати модерн та відповідати вимогам сьогодення.

## Тема 2. Євроінтеграція України в ситуації постмодерну: міфи та реалії

**Соціокультурні та політичні проблеми в Україні та ЄС: принципова відмінність чи принципова схожість?** Незважаючи на наполегливо декларовану готовність влади швидко рухатися до виконання критеріїв Плану дій з візової лібералізації (ПДВЛ), прогрес України останнім часом загальмувався через неготовність правлячих кіл визначитися із двома важливими законопроектами: щодо документів, котрі посвідчують особу (більш відомий як «закон про біометричні паспорти») та щодо запобігання і протидії дискримінації» — наголошував навесні 2012 р. експерт громадської організації «Європа без Бар'єрів» Олександр Сушко. І хоча питання документів, що посвідчують особу, поволі розв'язується, прогрес України в питаннях євроінтеграції поки-що продовжує гальмуватися. Чому?

За одностайним визнанням Єврокомісії, МЗС України та незалежних експертів ініціативи «Європа без бар'єрів», що здійснювала громадський моніторинг ПДВЛ, саме означені вище напрями законотворчості разом із законом про створення єдиного незалежного антикорупційного органу становлять нині основну перепону на шляху до другої (і останньої) фази Плану дій, перейти до якої планували ще наприкінці 2011 року. І якщо питання боротьби з корупцією традиційно вкрай політично чутливе, то гальмування двох інших пи-

тань, вирішення яких вочевидь вигранше для влади й нічим їй не загрожує, стало для багатьох сюрпризом, засвідчивши, що не лише проблеми державного управління на рівні інституцій та законодавства, але й відповідні настрої у суспільстві можуть стати на заваді процесам інтеграції.

Особливо яскраво відбиває цю проблему тема, з якої визначеності значно менше, ніж щодо паспортів, — питання протидії дискримінації, системній проблемі, яка пронизує всі відносини між державою, суспільством та особистістю в Україні: її подолання — наріжний камінь четвертого блоку Плану дій з візової лібералізації. Якщо в питанні з паспортами є принаймні чітка урядова позиція, підтримувана Президентом, то тут поки що намагання зрушити процес із мертвої точки вилилися у Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який має низку суттєвих недоліків, явно пов'язаних не з юридичною технікою, а з небажанням «дражнити» громадську думку.

Як відомо, однією з умов реалізації першого з Копенгагенських критеріїв вступу до ЄС — політичного — є дотримання прав людини, зокрема прав меншин. Безпосередні вимоги до України в цьому питанні, як і її прямі обов'язки, які вона добровільно на себе взяла, були закріплені, зокрема, у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, у блоці 4: «Зовнішні відносини та фундаментальні права». Стосовно питання «Права громадян, включаючи захист меншин» Україні була поставлена вимога «Ухвалення всеохоплюючого антидискримінаційного законодавства, що рекомендовано моніторинговими органами ООН та Ради Європи для забезпечення ефективного захисту від дискримінації». Відповідно до цієї вимоги, наприкінці квітня 2012 року на сайті Міністерства юстиції України було оприлюднено проект Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (який став Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012) з метою його публічного обговорення. Показовим було уже формулювання, внесене у Пояснювальну записку до законопроекту, щодо обґрунтування необхідності прийняття цього акта: «Проект Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (далі — законопроект) розроблено з метою виконання завдань,

передбачених Планом дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, який було схвалено на саміті Україна — Європейський Союз (22 листопада 2010 року, м. Брюссель, Королівство Бельгія)». Отже фіксувалося, що інших підстав розробки такого законопроекту, тобто настроїв, проблем в Україні, пов'язаних з дискримінацією, не існує. З іншого боку, в ЄС це питання — одне з найболючіших та найгостріших, і не лише через природну ксенофобію людей, яка є зовнішнім виразом захисту ідентитетів, покладених в основі будь-якого групування і руйнування яких несе несвідоме прагнення громади убезпечитись від розпаду, тобто ізолювати «інакшого» та маргіналізувати будь-які елементи дискурсу інакшості, які несуть із собою сумнів у базових ідентитетах чи розширення їх змісту. Але гостроту проблеми недискримінації підсилює прагнення європейських політиків «зіграти» на цій темі, особливо напередодні виборів, відвернувши увагу від інших проблем, важливіших для добробуту та успіху самих політиків (як-от, економічне зростання, проблеми зони єдиної валюти та багато інших, дрібніших та непомітніших для широкого загалу, але важливих для певних корпорацій та державних економік, проблем). Зокрема, зустрічаючись із своїми українськими читачами в книгарні «Є» в Києві 26 квітня 2012 року, литовський філософ, історик ідей, політичний коментатор, критик, літературознавець і депутат Європейського Парламенту від Литви Леонідас Донскіс відмітив, що депутати Європарламенту залишаються доволі цивілізованими і згуртованими, ведуть поважні дебати з більшої частини питань порядку денного, але у разі підняття питань дискримінації/недискримінації перетворюються на некерований натовп, в якому повністю зникають логічні аргументи і починають домінувати архетипічні міфи та несвідомі інстинкти. Тим більше, такі процеси властиві для тих держав, де ці питання досі піднімати було не прийнято.

Отже, перше зауваження: законопроект мав би створюватися не на вимогу ЄС, а на вимогу історії, яка, незалежно від нашого бажання/небажання вступати в ЄС, кидає Україні виклик у формі означеного питання. Але проблема в тому, що висунення тих чи інших ідей, які не є прийнятними для більшості населення, частково дискредитує легітимність влади. Звідси

й небажання робити цей проект публічним та піднімати питання, що може виявитися «скринькою Пандори».

Не просто негативні настрої, а відверта нетерпимість в Україні до сексуальних меншин відчувається без будь-яких соціологічних досліджень. Але, аби не бути безпідставними у цьому твердженні, наведемо лише один приклад. Міністерство юстиції України 01.04.2011 було змушене надати офіційну відповідь (опубліковану, зокрема, на офіційному веб-сайті цього міністерства) на багаточисленні (на момент надання відповіді — понад 2500) звернення громадян щодо скасування Президентом України, Прем'єр-міністром України або Міністерством юстиції України легалізації Всеукраїнської спілки «Рада ЛГБТ-організацій України». Звертаючись до Президента України, Прем'єр-міністра України та Міністра юстиції України з вимогою скасування незаконної, на їх думку, легалізації Спілки, громадяни у зверненнях зазначають таке: «Міністерство юстиції всупереч законам України і всупереч Конституції узаконило так звану «Раду ЛГБТ». Цим розпочався незворотний процес гомодиктатури в Україні. Йдеться про:

- 1) повільну ліквідацію незалежності України;
- 2) повільну ліквідацію моральних, духовних і християнських цінностей українського народу;
- 3) масове поширення СНІДу. Найбільший процент поширювачів СНІДу в Україні складають гомосексуалісти (ЛГБТ);
- 4) приховане впровадження ювенальної юстиції.

Легалізація так званої Ради ЛГБТ при Міністерстві юстиції по суті є найефективнішим інструментом для прихованої зміни законів. Наслідком цього буде перехід від демократії до тоталітаризму і до геноциду України» [3].

Міністерство юстиції аргументовано та послідовно довело, що зазначені вимоги та твердження не відповідають Конституції та законам України. Але сам тон та зміст таких звинувачень говорить про те, що ставлення до сексуальних меншин в Україні знаходиться не на рівні сумнівів у раціональній доцільності легалізації подібних об'єднань, а на рівні ірраціональної ненависті.

Тепер проаналізуємо ситуацію щодо недискримінації за ознаками фізичної чи розумової недієздатності. Виявляється, ситуація не краще. Хоча в суспільстві такого прямого та від-

вертого несприйняття цих категорій населення, як попередньої, і не спостерігається (інвалідів у нас публічно прийнято «жаліти»), але продемонстрований у ТСН на каналі «1+1» 03.05.2012 сюжет щодо шлюбу медсестри та інваліда-спинальника коментувався як факт мужності, героїзму та самозречення з боку нареченої. А якщо брати ширший контекст, задокументовані обставини, то маємо зазначити, що Платформа недержавних організацій щодо реалізації державних зобов'язань перед громадянами з інвалідністю за Конвенцією про права інвалідів ООН та Національна платформа недержавних організацій з питань реабілітації осіб з інвалідністю у своїх публікаціях підкреслюють, що стара система ставлення до інвалідів настільки вкоренилася та в'їлася у свідомість людей і практику життя, що іноді права людей з інвалідністю треба захищати, починаючи від народження. Найперше, щоб уникнути відриву від сім'ї та поміщення в інтернат; по-друге, щодо психологічної, матеріальної, ресурсної підтримки родини інваліда, щоб вона могла виконувати роль живильного середовища для розвитку дитини чи підтримання дорослого члена сім'ї з відповідними вадами. Супровід сім'ї треба здійснювати по можливості цілою командою спеціалістів, які б могли надати висококваліфіковану, комплексну, індивідуально орієнтовану допомогу. Це передбачає міжвідомчу координацію та фінансування з різних джерел, що має бути узаконене та почати впроваджуватись. Має бути впорядкована та гуманізована система усиновлення, опіки не лише здорових, але й неповносправних дітей. Крім того, сьогодні в Україні сім'я неповносправної дитини потребує захисту від принизливих практик заохочення медичними працівниками відмов від дітей у пологових будинках, поголовного скерування дітей до інтернатів, віддаленого розміщення цих інтернатів, відмови дошкільних закладів і шкіл у прийомі дитини чи ускладнення процедури прийому, принизливих процедур обстеження дітей різними комісіями, недотримання права вибору батьками навчального закладу, ненадання права на індивідуальну форму навчання чи заниження годин індивідуального навчання, тотальної фізичної недоступності всіх закладів та нехтування вимог законодавства про доступність, ігнорування потреб транспортування дітей з особливими потребами, зокрема в рам-

ках програми «Шкільний автобус» та багатьох інших проблем. Інклюзивна освіта в дошкільних закладах та школах має бути визнана пріоритетною і слідом за пілотними регіонами впроваджена по всій країні. Потрібно усунути штучну суперечність між «домашнім» навчанням та класно-урочним і дозволити використання індивідуальних годин на т. зв. «корекційний компонент». Якщо це розуміння пройде через Міністерство фінансів України, усі перестануть боятись «нецільового» використання коштів, адже держава й так недодала цим дітям багато чого такого, що в інших державах вважається нормою і само собою зрозумілим. Крім того, час створити власні грантові механізми для фінансування інновацій у соціальній сфері. Причому пріоритетом мають користуватись програми для найменших дітей з особливими потребами, для найважчих категорій інвалідів, для запровадження тих послуг, яких у нас ще немає або дуже мало порівняно з іншими цивілізованими країнами, для тих організацій і установ, які вже залучають або залучили приватну та міжнародну благодійну допомогу.

Те, що поіменовані у Законі інші потенційні підстави дискримінації в Україні продовжують залишатися дієвими підставами дискримінації, також підтверджується численними джерелами, в тому числі, друкованими.

Проблема гендерної рівності на ринку праці має місце в Україні здавна, незважаючи на існування нормативно-правової бази, яка по суті не була повністю втілена на практиці. В ст. 17 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» зазначено, що і жінкам, і чоловікам забезпечуються рівні права та можливості у працевлаштуванні, просуванні по роботі, підвищенні кваліфікації та перепідготовці. Водночас положення законів не закріплюють відповідні процедури забезпечення рівності статей, а отже, залишаються декларативними. Жінки можуть зазнавати дискримінації при прийнятті на роботу, їм часто ставлять питання з приводу сім'ї, хоча це і протизаконно. Не враховується і те, що жінки зазвичай працюють у домашньому господарстві. Ця праця не оплачується і не враховується офіційними джерелами взагалі. Жінки найперші страждають у випадках скорочення штату. Політика гендерного розподілу праці суперечить демографічній, оскільки влада, стимулюючи зростання народжуваності щедрими со-

ціальними виплатами одночасно не створює відповідних умов працевлаштування для жінок, що мають дітей.

Можливо, кращою є ситуація із захистом прав дітей? Виявляється, і тут не так все добре. Запеклих борців із впровадженням ювенальної юстиції в Україні багато, не дивлячись на те, що, зокрема, у Альтернативному звіті про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини, який є результатом спільної роботи експертів та спеціалістів неурядового сектору у сфері захисту прав дітей та містить інформацію про виконання Україною положень Конвенції ООН про права дитини за період, що пройшов з моменту подання другої державної доповіді (2002 рік) по 2008 рік включно та був направлений в Комітет ООН з прав дитини в 2009 р. у розділі 3.1. «Недискримінація» зазначається, що, як і раніше, незважаючи на рекомендації Комітету з прав дитини ООН, принцип недискримінації не застосовується в повному обсязі щодо дітей з малозабезпечених сімей, сільських дітей, утриманців дитячих установ, дітей-інвалідів, дітей з вадами, дітей рома та інфікованих ВІЛ/СНІДом, особливо в наданні медичної допомоги, соціального забезпечення й освіти. Закріплення принципу недискримінації у законодавчих нормах України здебільшого відповідає міжнародним стандартам прав дитини, але практика їх застосування залишається на неналежному рівні. Недостатня просвітницька робота відповідних державних інституцій не сприяє усуненню стереотипів, упередження та побоювання у суспільстві стосовно вразливих груп (дітей рома, дітей біженців, дітей-інвалідів тощо). Тим більше, тотально ігнорується право дитини на приватне життя. Можна говорити про загальне нерозуміння концепції особистого життя дитини як такого та ставлення до дитини як до об'єкта зовнішнього виховного або освітнього впливу. Існує практика тотального порушення права дітей на приватне життя в загальноосвітніх школах та навчальних закладах закритого типу (кабінки в туалетах, що не зачиняються, перегляд особистих листів та записок, публічне розголошення особистої інформації, майже вільний доступ до журналів та медичних карток), що пояснюється повним нерозумінням наявності цього права у дітей та його важливості, а також часто намаганням на власний розсуд визначити і захистити інтереси дитини.

І безсумнівним залишається факт, що діти в Україні продовжують зазнавати насильства — в загальноосвітніх школах, у сімейних відносинах, при контакті з представниками правоохоронних органів, у закладах опіки та в дитячих будинках сімейного типу нерідко трапляються випадки приниження гідності дітей. Ми часто дізнаємося про них з телевізійних новин, статей в друкованих ЗМІ тощо, але дієвих механізмів ефективного виявлення та реагування на випадки насильства, а також механізмів забезпечення існуючих законодавчих норм, що забороняють фізичні покарання, при цьому все ще не існує.

Залишається актуальним питання проведення в Україні єдиної недискримінаційної політики й у сфері релігії. Але цю болючу тему, втягнуту у політичне протистояння різних сил в Україні, в цьому тексті докладно розглядати не будемо. Зауважимо лише, що сучасне населення України працездатного віку, тобто таке, що формувалося в часи СРСР з його тотальним атеїстичним вихованням, тепер посилено переймається тим, що демократичні цінності, в тому числі й цінності недискримінації та толерантності, суперечать християнським цінностям, «забувши» про те, що саме ці цінності покладені в основу Євангеліє. До того ж, чомусь вважається, що православні цінності принципово відрізняються від католицьких, які сповідує ЄС (при цьому забувається, що більшість країн ЄС, мають протестантське релігійне підґрунтя, а сьогодні взагалі є світськими державами, де церква та держава відділені). І ще один важливий момент. Багато людей, навіть з наукових кіл, плутають такі поняття, як «християнська культура» та «християнська релігія». Звучать навіть заклики, з метою запобігти міжкультурним конфліктам, вимагати від іммігрантів, що належать до іншої релігії (або, принаймні, культури) набувати християнської віри. Таке в Європі (точніше, у Середземноморських країнах) побутувало в 15–16 сторіччях. Отже, по-перше, ми з цими ідеями трохи забарилися. По-друге, виникає питання, яка конфесія в Україні мала б хрестити таких «неофітів»: УПЦ Київського, Московського Патріархатів, Українська Автокефальна Православна Церква чи УГКЦ (не кажучи вже про те, що багато корінних українців є вірними Римо-Католицької Церкви, протестантських Церков старого протестантизму — лютеранами, євангелістами; про но-



вий протестантизм типу Посольства Божого піднімати питання не будемо).

Отже, напрошується питання: чи дійсно Україна може інтегруватися до Європейського Союзу, який відповідає вимогам постсучасності, в той час, як Україна ще не пройшла етапу модернізації, мислить та життєдіє в рамках категорій модерну та лише вступає в епоху індустріального суспільства? Звичайно, відповідь на це питання включатиме в себе ту думку, що окрема країна, які б етапи її розвитку порівняно з «класикою» історії, не були випущені, не може послідовно їх проходити. Ми вступили як незалежна держава у світ постмодерний, отже ми не можемо залишатися незалежними від нього. Ми залишаємося свідомими того, що зміна парадигм соціального знання у нашому науковому співтоваристві відбувається за обставин, багато у чому різоче відмінних від західних, але наполягаємо на певній важливій схожості таких обставин. Ми вважаємо, що операціоналізація західних постмодерністських методологічних стратегій на українському ґрунті є можливою тому, що в українському суспільному просторі спостерігаються процеси, подібні до аналогічних процесів у західному суспільстві, хоча, зрозуміло, вони відбуваються на іншій культурно-історичній основі.

**Транзитний соціум: ознаки та прояви.** Докладний аналіз стану посткомунізму, здійснений великою кількістю вітчизняних та зарубіжних філософів, соціологів, культурологів, дає змогу визначити посткомуністичне суспільство як транзитний соціум. Так само можна визначити й суспільство західне — постмодерне. І це — перша спільна ознака. І західне, і наше суспільство змінилися, не в останню чергу, під впливом модерністського проекту та майже одночасно підійшли до необхідності корінної когнітивної переорієнтації. На Заході вона відбулася і продовжує відбуватися. У нас вона співпала з руйнівними реформами та повною відмовою від набутого раніше знання. Таким чином, при всій відмінності цивілізаційних контекстів у нас і на Заході (перехід до постіндустріального суспільства на Заході — черговий виток модернізації в умовах постмодернізації на пострадянському просторі) їх ріднить така спільна риса, як транзитність соціумів. Але особливо яскраво її прояви спостерігаються саме у тій сфері, де, здавалося, наші відмінності від Заходу є особливо різкими — у сфері соціальній.

Звичайно, соціологи, що вивчають стан українського суспільного простору, безсумнівно спостерігають та фіксують явища, які, м'яко кажучи, не повністю відповідають тому, що відбувається на Заході. Замість незвичайного підвищення життєвого стандарту на тлі стійкого економічного зростання маємо глибоке падіння життєвого рівня більшості населення. Замість «біографізації» свого життєвого шляху (можливої лише на фоні звільнення від економічних проблем) людям часто доводиться дбати виключно про виживання, що не передбачає формування довгострокових життєвих планів. Постійні проблеми з житлом сильно утруднюють можливість існування альтернативних сімейних структур та формування «додаткових» життєвих стилів. Продовження «пенсійного» існування неможливе на фоні скорочення тривалості життя, підвищення пенсійного віку та необхідності працювати для забезпечення власного існування.

З іншого боку, соціологи не можуть не відмітити спільності контексту змін у західному та українському просторах. Руху західного постіндустріального суспільства у бік посилення плюралізму та культурної гетерогенності відповідає у нас потужний розвиток «горизонтальних» соціальних комунікацій та посилена соціокультурна диверсифікація як наслідок помітного послаблення етатистської вертикалі. Парадоксальним чином необхідність боротьби за виживання не збіднює, а навпаки збагачує життєво-стильовий репертуар індивідів. Як наслідок, у центр уваги сучасних методологій потрапляють теми соціальної нестабільності та нерівноваги, поєднані з темами варіативності, множинності соціальних, культурних та мовних практик. Реальність сприймається не лише як неоднорідна, а саме як багатоманітна.

Узагальнюючи такі спостереження, можна визначити наступні процеси, властиві для українського суспільства.

Спостерігається різке, навіть стрибкоподібне збільшення кількості найбагатоманітніших, таких, що абсолютно не зводяться до станових, класових чи прошаркових визначень життєвих форм та стилів, які мають винятково культурне походження і не кореспондують безпосередньо з категоріями демографічної, професійної чи економічної структури як радянської, так і сучасної України.

Констатується гранична умовність та рухливість професійної структури. Необхідність «підпрацьовувати» для утримання сім'ї часто примушує індивіда опановувати й засвоювати життєві форми й стилі, до яких він ніколи б не звернувся раніше. Відбувається релятивізація життєвих стилів у практиці окремо взятої особистості. Руйнуються стабільні класово-культурні та специфічні прошаркові ідентифікації, котрі уже не можуть повною мірою бути відновлені навіть в умовах можливої соціальної та економічної стабільності. До зазначених наслідків призводить необхідна зміна родів діяльності аж до зміни професій навіть індивідами, що сформували стійку ідентичність у професіях, котрі, як виявилось, у складних економічних умовах не дають можливості виживання.

Жорсткість боротьби за існування підвищує питому вагу натуралістичних ознак особистості (визначень за статтю, віком, іншими біологічними та природними якостями), оскільки останні значною мірою визначають наперед успіх чи неуспіх взаємодій. Крім того, розпад індивідуальних біографій та масова дезідентифікація роблять поняття досягнення та успіху якщо не абсурдними, то у всякому разі малозначущими для великої частини населення. Масова дезідентифікація призводить до зниження питомої ваги орієнтацій і поведінки на «досягнення» та до збільшення аскриптивних форм орієнтації та поведінки, як натуралістичних, так й інсценованих. У свою чергу, плюралізація інсценованих культурних стилів невідворотно веде до плюралізації та індивідуалізації життєвих форм, що практикуються.

Ще одним диференціюючим фактором стає незвична порівняно з попереднім радянським періодом широта пропозицій у царині освіти. Освіта стала (разом з її попередніми функціями) засобом освоєння нових стилів. Вартість та позірна недоступність більшості освітніх закладів, як правило, не стає перешкодою для індивідів, готових засвоїти нову для них життєву форму.

Втрачається мотивуюча сила соціальної мобільності. Одержання освіти, як правило, не говорить про підйом по соціальних щаблях, перехід у вищий прошарок суспільства, хоча й є свідченням індивідуального досягнення та запорукою подальших досягнень. Цей цікавий факт пов'язується й з від-

сутністю стабільної та однорідної шкали престижу професій: у певних колах престижно бути філософом, в інших — бухгалтером, а в інших — охоронцем.

Відповідним чином трансформується й традиційна організація політичного поля. Зокрема, нашому політичному полю властива практично повна відсутність соціально-прошаркової ідентифікації політичних партій. Формування блоків та рухів регулюється не соціальною близькістю партій, що беруть у них участь, а саме актуальними політичними темами, з яких може виникнути тимчасова спільність цілей, та конкретними політичними ситуаціями.

Отже, трансформації в українському соціумі вказують на зміни самих основ ідентичності та соціальної когерентності політичних спільнот, характеру політичної сув'язі людей. Як підкреслює Є. Бистрицький, головний напрям посткомуністичних перетворень суспільства, пов'язаний передусім з ідеєю звільнення від тоталітаризму, викликав до життя регіональну культурну плюралізацію, тобто надав ідеологічне озброєння зіткненню багатьох політичних воľ (ідентичностей) до самоствердження, зіткненню мов, символічних засобів, різних систем цінностей та норм, конфлікту інтерпретацій, конфлікту політичних онтологій, конфлікту «локальних нарацій» — етнонаціональних систем ідентифікації та когерентності.

Додамо також, що спроби заперечити входження українського соціуму у стан постмодерну через ствердження його переходу швидше до класичного середньовіччя мають певну рацію, але не у питанні заперечення постмодерності, а у частині констатації наявності у нашому соціокультурному полі ознак середньовіччя. Адже саме наявність таких ознак відомий італійський філософ, публіцист та письменник У. Еко тлумачить як перехід до стану постмодерну, звільняючи одночасно поняття середньовіччя від негативної аури, яку створила довкола нього культурологічна публіцистика з орієнтацією на смаки Відродження. Серед характеристик, властивих як середньовіччю, так і стану постмодерну, він наголошує такі, як розпад величезної імперії, що відрізнялася колись потужною інтернаціональною державною владою, об'єднуючи частину світу з точки зору мови, звичаїв, ідеології, релігії та технології; розповсюдження нових вірувань та нових поглядів на життя; збереження майнової відмінності,

але розмивання відмінностей за соціальними ролями; звернення за допомогою не до вищого за посадою чи ієрархією, а виходячи з міркувань престижу та реальної можливості тиску; відродження кланового духу; криза центральної влади, послаблення контролю з боку центру та посилення ролі регіонів; екологічний занепад; «невпевненість» як ключове слово; перманентні локальні війни та конфлікти; еклектичність мистецтва, співіснування елітарної витонченості та грандіозних заходів з популяризації, що здійснюють взаємообмін та запозичення; повернення до спадку минулого з метою його перепрочитання та перепривласнення; безлад, стан безперервного конфлікту; безперервний перехідний період, можливість визначити таку цивілізацію як цивілізацію постійної рееадаптації.

Аналогічним чином українські дослідники оцінюють джерела та підстави нестабільності у нашій державі. Як стверджує, зокрема, український філософ С. Грабовський, Україні сьогодні властиві діаметрально протилежні процеси, що відбуваються одночасно і є приблизно однаковими за своєю «соціальною потужністю». Виникає парадоксальна ситуація: тенденції, що начебто мали б розірвати країну на шматки, відбуваються у ній як у певній цілісності й водночас стримують усталення, чітке самовизначення цієї цілісності. Просякнутий взаємовиключними тенденціями, шлях розвитку України останніх років мав наслідком створення певної «неусталеної усталеності» політичного життя: адже прискіпливому погляду відкриваються зразки «усталеностей», котрі вже встигли витворитися за роки незалежності й видаються доволі міцними й по-своєму ефективними.

Отже, ціла низка соціокультурних зрушень, властивих для посткомуністичного суспільства, які узагальнюються у понятті «транзитного соціуму», дає змогу вітчизняним дослідникам визначити пострадянське суспільство як суспільство постмодерне.

Громадська думка, міфи та деміфологізація: значення для євроінтеграційного поступу України. Таким чином, загальний стан суспільного простору української держави зовсім не заперечує можливість сприйняття нами засад, принципів, цілей, а головне — цінностей об'єднаної Європи. Інше питання, що на місці справжнього відкритого дискурсу щодо цих цінностей сьогодні в Україні побутують певні міфи, які говорять не лише про слабку поінформованість громадянства щодо ЄС та міжнарод-

них відносин як таких, але й щодо реального стану українського суспільства.

Варто проаналізувати три, очевидно, найпоширеніші міфи стосовно питань євроінтеграції України, окреслені вище у цьому підрозділі: візової та міграційної співпраці України і ЄС, — взяті в ширшому контексті — контексті відкритості суспільства як основи ліберальної демократії.

Перший міф, який існує в нашому політичному, публіцистичному, а часто й науковому дискурсі, так само як і на рівні повсякденної свідомості: вимоги, які ЄС висуває Україні, відверто завищені, ми маємо піти на цілий ряд поступок, у той час, як Євросоюз та його держави-члени не беруть на себе ніяких додаткових зобов'язань щодо нашої держави.

Другий міф включає попередній в себе, створюючи для нього розширений контекст тлумачення та певний набір псевдоаргументів на його вдавану підтримку. Цей міф приблизно звучить так: сильні держави, такі, як Російська Федерація, Китай та інші претенденти на світове панування чи, принаймні, на те, щоб виступати одним з полюсів нової системи міжнародних відносин — постбіполярної, що тяжіє до обмеженої мультиполярності — не тягнуться стати переможцями у боротьбі за ефемерну «відкритість» суспільства, яку нам посилено нав'язує західна ідеологія з підривними цілями, з метою послаблення Української держави та поступового руйнування її державності. Ці ідеї «відкритості», висунуті К. Поппером та підтримані Дж. Соросом технічно та матеріально, і зруйнували СРСР. Для таких Західних держав, як Франція чи Німеччина, вони не є небезпечні, бо останні також реалізують принцип «дозованої» відкритості, який, хоча й не декларується офіційно, але проявляється в постійних спробах не лібералізувати, а підсилити контроль на кордонах, обмежити дію тих чи інших моментів Шенгенської Декларації, підсилити вимоги для наших громадян в процесі отримання ними віз тощо. Отже, з цієї точки зору, для того, щоб врятувати нашу державність, ми маємо не лише відмовитись від прагнення лібералізації візового режиму з ЄС, але й забезпечити обмеженість доступу до інформації, що стосується державного управління, жорстоко обмежити та поставити під суворий державний контроль діяльність європейських експертів, форми технічної допомоги тощо, забезпечити

«фільтрацію» інформації в ЗМІ, встановити обмеження щодо Інтернету, зокрема, доступ до соціальних мереж тощо.

Третій міф є ще ширшим і виступає контекстним полем для попередніх двох. Його зміст в основному зводиться до положень про те, що глобалізаційні процеси — це винятково консюмеристський та технологічний тиск на населення світу, підкріплений ідеологічним тиском у формі експансії ідей відкритості, демократії та лібералізму, які є штучними, рукотворними, абсолютно не пов'язаними з будь-якими об'єктивними суспільними процесами, а лише виступають інструментами західної політики послаблення опонентів та нав'язування своєї культури, відповідно як і розширення ринків збуту власної продукції та послуг. Отже, сприяючи полегшенню та впорядкуванню міграційних процесів, ми несвідомо виступаємо інструментом в руках західних політиків, які нашими ж зусиллями руйнують нашу державу.

Тепер доцільно показати бачення як джерел такого мислення, так і аргументів, що певною мірою (адже в суспільних та гуманітарних науках претензії на абсолютність істини уже давно зняті) спростують наведені вище міфи.

Отже, міф перший. Чи дійсно вимоги, які висуває ЄС Україні, є завищеними?

Не вдаючись до аналізу всього спектру вимог до України та зобов'язань, які вона взяла на себе добровільно, звернемося лише до підписаного у листопаді 2010 року Плану дій щодо лібералізації візового режиму. Отже, які саме вимоги висуваються до України цим документом?

Насамперед, ці вимоги до України нічим не відрізняються від вимог до інших країн Східного партнерства. Але для українських євроскептиків це не аргумент. Тоді вдамося до розгляду змісту цих вимог. А саме, до основних з них належать:

- схвалення законодавчої бази для випуску машинозчитувальних біометричних закордонних паспортів у повній відповідності до найвищих стандартів ІКАО на основі безпечного управління ідентифікацією та беручи до уваги належний захист персональних даних;

- створення навчальних програм та схвалення антикорупційних кодексів етики для посадових осіб будь-якого органу державної влади, що має справу із закордонними паспортами,

- ми, а також національними паспортами та іншими первинними документами, що засвідчують особу;

- схвалення всіх необхідних заходів з імплементації правоохоронної програми розвитку та реконструкції державного кордону на період до 2015 року та Концепції розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року, включаючи правові засади для міжвідомчого співробітництва між Прикордонною службою, правоохоронними органами та іншими установами, що задіяні в управлінні кордонами, а також надання Прикордонній службі можливості брати участь у виявленні та розслідуванні прикордонних злочинів у координації з усіма причетними правоохоронними органами;

- запровадження навчальних програм та схвалення антикорупційних кодексів етики, що безпосередньо стосуються посадових осіб прикордонної служби, митних органів та інших посадових осіб, що задіяні в управлінні кордонами;

- схвалення законодавчої бази у сфері міграційної політики, що передбачатиме ефективну інституційну структуру управління міграцією, правила в'їзду та перебування іноземців, заходи з реінтеграції громадян України (які повертаються добровільно або відповідно до Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб), моніторинг міграційних потоків, боротьбу з нелегальною міграцією (включаючи процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови утримання; зусилля, спрямовані на укладення угод про реадмісію з основними країнами походження; виявлення нелегальних мігрантів всередині країни);

- схвалення Національної стратегії управління міграцією з метою ефективної імплементації законодавчої бази у сфері міграційної політики та Плану дій, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси;

- запровадження механізму моніторингу міграційних потоків, що визначатиме регулярно оновлюваний міграційний профіль України з даними як щодо нелегальної, так і легальної міграції, а також утворення органів, відповідальних за збирання та аналіз даних про обсяги і потоки міграції;

- схвалення всеохоплюючої стратегії боротьби з організованою злочинністю разом з Планом дій, що міститиме часові



рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси;

— схвалення Закону «Про протидію торгівлі людьми», Плану дій з метою ефективної імплементації Державної програми протидії торгівлі людьми, що міститиме часові рамки, конкретні цілі, заходи, результати, показники виконання та достатні людські і фінансові ресурси;

— ухвалення законодавства про запобігання і боротьбу з корупцією, створення єдиного та незалежного антикорупційного органу; посилення координації та обміну інформацією між органами державної влади, відповідальними за боротьбу з корупцією;

— схвалення національної стратегії протидії та боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму; прийняття закону про запобігання фінансуванню тероризму тощо.

Очевидно, не обурюватись треба щодо такого списку вимог, а радіти, що за нас нам створили перелік тих безпекових заходів, про які Україна мала б подбати уже давно.

Стосовно другого міфу можна сказати, що він не є позбавлений здорового глузду та важливого державотворчого змісту. Держава, що ніколи не мала досвіду демократичного розвитку, а асоціювалась лише з процесом змагання за незалежність та державність, дійсно не може здійснити маятникового руху до рівня самознищення через наївне чи перебільшене розуміння механізмів демократії та її принципів. Більшість держав Заходу формувались як національні держави і як демократичні держави якщо й не одночасно, то, принаймні, в рамках однієї лінії історичної послідовності. Що ж стосується тих держав, державність яких, а тим більше, національна ідентичність яких були довгий час заперечувані, то вони спочатку ставили собі за мету творення державності. А от процеси демократизації часто сприймали і сприймають або як автоматичні, які починають діяти безвідмовно, як тільки запускаються формальні механізми демократії, або й взагалі як реалізацію абсолютного значення таких речей, як відкритість, будь-яких свобод незалежно від наслідків їх реалізації для держави та суспільства.

Іншими словами, на теренах пострадянських країн часто забували й продовжують забувати, що «Демократія» — це

слово з великою літерою «Д», яка розпочинає й слова, які визначають найважливіші складові демократії: «Дискусію» та «Дисципліну». Більше того, потрібно також не забувати, що демократія реалізується без шкоди для держави лише за наявності в цій державі політичної нації, яка вміє консолідуватися, усвідомлюючи спільність проблем та доль кожного її члена, якщо відцентрові тенденції в суспільстві починають набувати загрозливих обрисів. Але тут варто спитати у тих, хто намагається використати ці особливості демократії як підставу до підсилення цензури, обмеження відкритості, «дозованої» реалізації демократичних прав та свобод: «Панове, а що саме ви вимагаєте від політиків щодо того, щоб забезпечити підґрунтя безпеки за умов відкритості? Ви працюєте самі чи підштовхуєте політичну еліту нашої країни до формування політичної нації? Ви спонукаєте її до формулювання стратегічних цілей розвитку нашої держави? Ви сприяєте формуванню та усвідомленню реальних, відповідних нашому часу національних інтересів України, захист яких і мав би стати основою безпекової стратегії нашої держави?» Взагалі треба пам'ятати, що загроза безпеці, яку може становити підсилення лібералізації та відкритості, це загроза саме державі як такій, як самоцілі. Звичайно, тут підключається процес, який відомий український публіцист та науковець Микола Рябчук у свій час назвав «дилемою українського Фауста»: патріот починає думати над тим, що краще — сильна авторитарна українська держава чи слабка демократична. Але така дилема швидше нагадує проблему: що краще — бути багатим і здоровим, чи бідним і хворим. Адже нормальні процеси державотворення в сучасних умовах вимагають, в першу чергу, підсилення механізмів демократії, базовими інститутами держави виступають саме інститути демократії.

Інакше кажучи, прибічники другого міфу — це люди, які в питаннях державотворення та національної безпеки виходять з класичних засад реалістської парадигми в міжнародних відносинах, яка склалася в другій половині XVII ст., тобто в ті часи, коли права людини і громадянина ще не були сформульовані, тим більше закріплені, коли не існувало поняття нації, народ розглядався як «третій стан», а національні інтереси повністю асоціювались з державними, а отже, з інтересами тих прошарків суспільства, які державою керували і яким, фактич-

но, держава належала. Очевидно, прибічникам цього міфу треба згадати, що на дворі ХХІ сторіччя, і усвідомити, що і Спарта, і сталінський СРСР були потужними державами, але ця потужність слугувала лише правлячим прошаркам цих держав, а простий мешканець виступав загальновідомим «гвинтиком» державного механізму.

Таким чином, треба почати думати в рамках нових парадигм та, виходячи з цінності людини, особистості, хоча б наближатися до знаменитої максими І.Канта про те, що людина має бути завжди лише ціллю, і ніколи — засобом. Або, можливо, прибічники другого міфу — це люди, які трохи «кривлять душею» і головною метою їх боротьби з відкритістю є не захист інтересів держави, а захист корупційних схем, тіньових процесів та авторитарних принципів впливу на населення. В такому разі, хочеться нагадати лише одне — авторитаризм та закритість не завжди є субстратом для корупції та тіньових схем. Зокрема, такий авторитарний лідер, як Б.Муссоліні, прославився тим, що в 30-і рр. ХХ ст. витіснив мафію з Італії (саме тому італійська мафія в той час почала асоціюватися не з Калабрією, а з Чикаго).

Ще один аргумент проти прибічників другого міфу — статистика щодо підвищення рівня активності отримання шенгенських віз тими державами, які нам намагаються привести як приклад «дозованої демократії» та «вміння зберігати закритість та боротися з відкритістю» — Росії та Китаю — працює не на користь другого міфу. Статистика видачі віз ЄС за 2010 рік свідчить про те, що Україна міцно посідала другу у світі після Росії позицію в рейтингу країн, громадяни яких отримують найбільшу кількість віз для в'їзду в ЄС. В Україні за цей період країнами — членами ЄС видано 1 млн. 227 тис. віз, тобто 9% від усіх віз ЄС у світі, і на 10% більше, ніж 2009 року. Однак за темпами «приросту» віз Україна відстала від сусідів: російський показник за рік зріс на мільйон — від трьох з половиною до чотирьох з половиною мільйонів віз, або на чверть. Також приблизно на чверть зросла кількість виданих європейських віз у Китаї та Туреччині. Привертає до себе увагу й феномен Білорусі — всупереч поширеним міфам про самодостатність, замкнутість, орієнтованість на Росію білоруського суспільства,

саме громадяни цієї країни отримують найбільше у світі віз ЄС у перерахунку на душу населення, причому пропорція багаторазових віз тут не поступається українським та російським показникам: близько третини всіх віз.

Стосовно третього міфу, очевидно, не варто наводити за багато аргументів. Те, що міграційні процеси, дотики культурних світів, які тягнуть із собою не лише технологічно-консюмеристську вестернізацію, але й локальні конфлікти, збройні сутички, підґрунтя яких є аж ніяк не цілі, інтереси, а ціннісні орієнтації, що робить такі конфлікти важко розв'язуваними, є реальністю, важко не погодитись. Те, що іслам сьогодні набуває нової підстави для розвитку і нової фази розвитку — фази модерну, переходячи від фундаменталістських до інтегральних форм, що формуються нові ідентитети, нові утворення довкола них, відбувається переструктурування світу — це теж беззаперечні факти. Отже, як писав уже кілька десятиліть тому італійський філософ та публіцист Умберто Еко, «якийсь римський патрицій не зміг перенести, що громадянами Риму ставали і гали, і сармати, і євреї, такі, як св. Павло, й що на імператорський трон стало можливо претендувати навіть африканцям (куди вони й добралися нарешті). Цей патрицій тепер забутий, історія витерла об нього ноги. Римська цивілізація була цивілізацією метисів. Расисти кажуть, що тому вона й розвалилася. Але на розвал пішло п'ять сторіч. Отже, такий прогноз дозволяє нам будувати плани на майбутнє». А це означає, що Україна має займати не «страусову позицію», яка є не лише незручною, але й не вигідною і навіть небезпечною за нових обставин, а готуватися до повноцінної життєдіяльності за цих обставин, давати гідну відповідь черговим викликами історії. Адже саме здатність давати відповідь на виклики історії говорить про потужність та життєздатність тієї чи іншої держави.

Таким чином, загальний стан соціального простору української держави зовсім не заперечує можливість сприйняття нами засад, принципів, цілей, а головне — цінностей об'єднаної Європи. Але справжня робота з реалізації євроінтеграційного вектору нашої політики є неможливою без широкої кампанії деміфологізації як стану соціокультурного поля в самій Україні, так і її стосунків з геополітичними сусідами.

## Висновки

1. Активізація ідей творення об'єднаної Європи почалася в епоху модерну і носила важливі риси модерністського проекту, а реальна побудова об'єднаної Європи — створення Європейських Спільнот а потім — Європейського Союзу — відбулася в епоху постмодерну.

2. Сучасний міжнародний порядок і сучасна система міждержавних відносин ведуть свій початок з 1648 року, коли Вестфальський мирний договір санкціонував розпад Священної Римської імперії на 355 самостійних держав, в результаті чого утворилась Вестфальська система міжнародних відносин. Саме з того часу головною формою політичної організації суспільства всюди утверджується національна держава (у західній термінології — «держава-нація»), а домінуючим принципом міжнародних відносин стає принцип національного (тобто державного) суверенітету. До того часу міжнародні відносини характеризувалися роз'єднаністю їх учасників, безсистемністю міжнародних взаємодій, головним проявом яких виступали короточасні збройні конфлікти або тривалі війни.

3. Головною концепцією, закладеною в основу як нової політичної карти, так і ідеї об'єднання Європи, була «рівновага сили»: жодна держава не повинна була стати такою могутньою, щоб могла нав'язати свою волю решті держав. Європа, визнаючи рівноправність католиків і протестантів, мала обернутися на «християнську республіку», «одну велику родину».

4. Аналіз процесу еволюції Європейського Союзу показує, що важливе значення має принцип поступовості або поетапності, коли кожний наступний крок у європейській інтеграції визначається назрілими матеріальними й економічними передумовами. Цей принцип демонструє дієвість ідеї, висловленої Р.Шуманом, і одночасно співпадає з вимогами постсучасного світу, оскільки не допускає творення великого модерного проекту «єдиної Європи», а стимулює постійні емпіричні та теоретичні пошуки шляху, який відповідає викликам кожного дня та ситуативним засадам. Інтеграція є явищем, яке обслуговує потреби розвитку, а не є самоціллю конкретних політичних кіл.

5. Не дивлячись на кризи в європейському будівництві, що час від часу охоплюють Європу, на зламі століть у розви-

тку Європейського Союзу сталися суттєві зміни: здійснилось четверте, п'яте та шосте розширення Союзу, які перетворили його на одне з найпотужніших утворень світу. ЄС досяг найвищого рівня економічної інтеграції — формування економічного та монетарного союзу. Лісабонський договір ознаменував завершення тривалого етапу інституційного становлення Європейського Союзу, у відповідь на фінансову та економічну кризу, що розпочалася 2008 р., ЄС відповів ідеєю подальшого єднання — розширення інтеграції у фінансовій та бюджетній сфері (так званий «план Меркозі»).

6. Об'єднана Європа постає цивілізацією, яка неодноразово змінювала своє соціальне обличчя, а європейські країни, залишивши в минулому фазу зовнішньої експансії, сьогодні орієнтовані передусім на збалансований внутрішній розвиток.

7. Європейський Союз відповідає вимогам сьогодення не лише в рамках економічних чи соціальних питань. Самі принципи інтеграції, творення європейської ідентичності, принципи врядування в ЄС тощо відповідають вимогам нелінійного розвитку світу і подій у ньому, зростаючої взаємозалежності з одночасним локальним протистоянням культур, одночасності проходження процесів інтеграції та дезінтеграції, що не сприяє класичним об'єднавчим діям та застосуванню інструментів інтеграції часів модерну. Зокрема, важливе значення мають спільні підходи до розвитку інтеграційного процесу, який базується на принципах, що відповідають цінностям демократичного суспільства.

8. Об'єднана Європа формує новий тип впливу — «трансформуючий вплив», який працює у масштабі досить тривалих часових періодів і спрямований більше на демократичний переустрій світу, ніж на досягнення «сьогочасних» тактичних успіхів. Інструментами цього впливу є не військові бюджети і високоточна зброя, а договори, угоди й закони, які поєднують держави спільними стандартами.

9. Становлення Євросоюзу як унікального між- і наднаціонального утворення є однією з найголовніших подій міжнародного життя кінця ХХ ст., яке здійснює всезростаючий вплив на всі аспекти світової політики. ЄС являє собою єдиний реальний приклад умовно безконфліктного, суто добровільного форму-

вання наддержавного утворення на основі національних держав, які вже склалися і пройшли тривалий шлях розвитку. Це дає змогу стверджувати, що існують реальні підстави визнати європейський інтеграційний проект по суті постмодерним, таким, що намагається подолати модерн та відповідати вимогам сьогодення.

10. Трансформації в українському соціумі вказують на зміни самих основ ідентичності та соціальної когерентності політичних спільнот, характеру політичної сув'язі людей. Головний напрям посткомуністичних перетворень суспільства, пов'язаний передусім з ідеєю звільнення від тоталітаризму, викликав до життя регіональну культурну плюралізацію, тобто надав ідеологічне озброєння зіткненню багатьох політичних воель (ідентичностей) до самоствердження, зіткненню мов, символічних засобів, різних систем цінностей та норм, конфлікту інтерпретацій, конфлікту політичних онтологій, конфлікту «локальних нарацій» — етнонаціональних систем ідентифікації та когерентності.

#### Завдання для самоперевірки та самоконтролю

1. Що таке «епоха модерну» та «епоха постмодерну»? В чому проявляється їхня специфіка?
2. Чому модерне мислення можна розглядати як підставу відтворення та поглиблення глобалізаційних конфліктів та катаклізмів?
3. Яких змін зазнає образ групової ідентичності у постмодерному світі?
4. Які наслідки несуть із собою процеси глобалізації та вестернізації?
5. Як змінюється тлумачення толерантності та консенсусу в XXI столітті?
6. Які трансформації системи міжнародних відносин властиві для початку XXI ст.? Чим характеризується сучасна система міжнародних відносин? В чому полягають причини таких змін?

7. Яке значення набувають у сучасній системі міжнародних відносин регіональні міждержавні об'єднання? Чому?
8. Яким чином ідея створення системи політичної рівноваги, властива для часів Вестфальської системи міжнародних відносин, вплинула на розвиток концепцій євроінтеграції?
9. Чому модерні засади інтеграції не змогли призвести до формування об'єднаної Європи?
10. У чому полягали постмодерні риси процесу творення Європейських Спільнот у період після Другої світової війни?
11. Про які властивості процесів євроінтеграції говорить діалектика криз та реформ, характерна для розвитку Європейських Спільнот та Європейського Союзу?
12. Які особливості європейської інтеграції у різних сферах: економічній, політичній, культурній, міжнародних відносин, — дають право визнати європейський інтеграційний проект по суті постмодерним, таким, що намагається подолати модерн та відповідати вимогам сьогодення?
13. Які проблеми у сфері адаптації громадської думки до ідей євроінтеграції та сприйняття європейських цінностей виникають сьогодні в Україні? Наведіть конкретні приклади.
14. Поясніть підстави формування у суспільній свідомості певної недовіри до вимог ЄС, цінностей, закріплених в Установчих Договорах ЄС, тих чи інших демократичних норм.
15. Що таке «транзитний соціум»? Яким чином це поняття, пояснюючи особливості соціокультурної ситуації в Україні та в державах ЄС, демонструє близькість цих держав щодо їх соціокультурних реалій?
16. Чому як проблеми усталеності соціокультурного життя в Україні, так і принципово відмінні від них процеси в соціокультурному житті держав ЄС дають підстави визнати постмодерний характер обох типів суспільств?
17. Які саме міфи та стереотипи заважають євроінтеграційному поступу нашої держави?



18. *Яким чином формуються означені міфи та стереотипи? Прослідкуйте всі можливі їх джерела та підстави.*
19. *У чому має полягати діяльність держави, в тому числі, її працівників державного апарату, у напрямку деідеологізації та деміфологізації проблем європейської інтеграції?*

#### Список використаної та рекомендованої літератури

1. Бауман З. Философские связи и влечения постмодернистской социологии // Вопросы социологии. — 1992. — Том 1. — №2. — С.6–22.
2. Бек, Ульрих. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / Ульрих Бек; пер. з нім. О.Юдіна. — К.: Ніка-Центр, 2011. — 408 с.
3. Бистрицький С. Політична філософія посткомунізму: горизонти методології // Політична думка. — 1995. — №1. — С.3–12.
4. Європейська інтеграція / Укладачі М.Яхтенфукс, Б.Колер-Кох / Пер. з нім. М.Яковлева. — К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. — 394 с.
5. Ионин Л.Г. Социология культуры: путь в новое тысячелетие. — Изд. 3-е, перераб. и доп. — М.: Издательская корпорация «Логос», 2000. — 432 с.
6. Камінський А. Вступ до міжнародних відносин: Курс лекцій. — Львів: Світ, 1995. — 144 с.
7. Козловски П. Культура постмодерна: Пер. с нем. / Философия на пороге нового тысячелетия. — М., 1997. — 240 с.
8. Лиотар Ж.-Ф. Состояние постмодерна / Пер. с фр. — М.: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алетейя, 1998. — 160 с.
9. Мальський М.З., Мацяк М.М. Теорія міжнародних відносин: Підручник. — 3-тє вид., перероб. і доп. — К.: Знання, 2007. — 461 с.
10. Прокопенко Л.Л. Вступ до європейської інтеграції: Навч. посібник / За заг. ред. М.Бойцуна, О.Рудіка, Я.Мудрого. — К.: Видавництво «Міленіум», 2009. — 334 с.
11. Рікер Поль. Навколо політики. — К.: «Д.Л.», 1995. — 334 с.
12. Системи міжнародних відносин: навчальний посібник. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://edu.cirs.kiev.ua/smainmenu-16/s-smainmenu-76/107-svi.html>

13. Степин В.С. Научное познание и ценности техногенной цивилизации // Вопросы философии. — 1989. — №10. — С.3–19.
14. Степин В.С. Философская антропология и философия науки / Республиканский центр гуманитарного образования. — М.: Высшая школа, 1992. — 191 с.
15. Степин В.С., Кузнецова Л.Ф. Научная картина мира в культуре техногенной цивилизации / Российская академия наук. Институт философии. — М., 1994. — 275 с.
16. Сучасна зарубіжна філософія. Течії і напрями. Хрестоматія: Навч. посібник / Упорядники В.В.Лях, В.С.Пазенок. — К.: Ваклер, 1996. — 428 с.
17. Табачковський В. Гуманізм та проблема діалогу культур // Філософська думка. — 2001. — №1. — С.6–25.
18. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства, за заг. ред. Олени Зеркаль. — К.: «Ніка-Прінт», 2010. — 416 с.
19. Штомпка П. Социология социальных изменений: Пер. с англ. — М.: Аспект Пресс, 1996. — 416 с.
20. Эко, Умберто. Пять эссе на темы этики / Пер. с итал. — СПб.: Издательство «Симпозиум», 2000. — 159 с.
21. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 № 5207-VI Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>
22. План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=244813273](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244813273)
23. Міністерство юстиції України відповідає на багаточисленні звернення громадян щодо скасування легалізації Всеукраїнської спілки «Рада ЛГБТ-організацій України» // Офіційний веб-сайт Головного управління юстиції в Закарпатській області. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakjust.gov.ua/main/ua/publication/content/772.htm>
24. Платформа недержавних організацій щодо реалізації державних зобов'язань перед громадянами з інвалідністю за Конвенцією про права інвалідів ООН. — К.: ВГО „Коаліція», 2010. — 91 с.
25. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» — представлено для обговорення до 25 травня 2012 року // Офіційний

- веб-сайт Міністерства юстиції України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/39953>
26. Альтернативний звіт про реалізацію Україною положень Конвенції ООН про права дитини / Підготовлено громадськими організаціями України. К., 2009. — 90 с. // Сайт «Громадський моніторинг виконання Конвенції ООН про права дитини в Україні». // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.childrights.in.ua](http://www.childrights.in.ua)
  27. Безвізова Європа для країн Східного партнерства: шляхи досягнення: Інформаційно-аналітичне видання / Громадська ініціатива «Європа без бар'єрів». Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України. За підтримки Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження». — К.: ТОВ «Вістка», 2010. — 62 с.
  28. *Грбовський С.* Політична ситуація в Україні: спроба концептуального прогнозу // Сучасність. — 1999. — №4. — С.49–59.
  29. *Грицяк Н.В.* Правове регулювання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в Україні: стан та шляхи вдосконалення // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/pol-prav/05gnvssv.pdf>
  30. Громадська організація «Європа без бар'єрів». Режим доступу: <http://novisa.com.ua/ua/monit1>
  31. *Клепиков А.* Zoon politicon вчиться говорити: політичний дискурс в посткомуністичній Україні // Політична думка. — 1994. — №3. — С.24–30.
  32. *Курінько Р.М.* Дотримання принципу рівного ставлення та недискримінації на робочому місці у державному та приватному секторах України: Посібник для роботодавців. — Міжнародна організація праці, 2010. — 36 с.
  33. *Макеев С.* Легітимація політичних домагань у виборчій кампанії (щодо «симулякрів» соціальної структури України) // Політична думка. — 1994. — №3. — С. 31–36.
  34. *Рябчук, Микола.* Дилеми українського Фауста. Громадянське суспільство і «розбудова держави». — К.: Критика, 2000. — 272 с.
  35. *Сушко, Олександр.* Паспорт спотикання // Дзеркало тижня. Україна. — №12, 30 березня 2012. Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/pasport\\_spotikannya\\_\\_u\\_vladi\\_brakue\\_ednosti\\_schodo\\_biometrichnih\\_pasportiv\\_ta\\_antidiskriminatsiyi\\_\\_\\_-99721.html](http://dt.ua/POLITICS/pasport_spotikannya__u_vladi_brakue_ednosti_schodo_biometrichnih_pasportiv_ta_antidiskriminatsiyi___-99721.html)
  36. *Сушко, Олександр.* Страсті за «четвертою свободою» // Дзеркало тижня. Україна. — №36, 07 жовтня 2011. Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/strasti\\_zh\\_chetvertoyu\\_svobodoyu-89234.html](http://dt.ua/POLITICS/strasti_zh_chetvertoyu_svobodoyu-89234.html)

## Розділ 6.

# ЄВРОПЕЙСЬКА ПОЛІТИКА СУСІДСТВА ТА СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО

## Тема 1. Сутність та особливості Європейської політики сусідства

Поява Європейської політики сусідства була зумовлена найбільшим в історії Європейського Союзу його розширенням у 2004 році, в результаті якого він був поповнений 10 новими країнами-членами. Це розширення поставило на порядок денний низку нових викликів та питань. Одним з наріжних камнів був формат відносин між ЄС та країнами-сусідами. Ці відносини, очевидно, повинні були носити демократичний та недискримінаційний характер, даючи країнам-сусідам чітке уявлення про формат поточних відносин та перспективи їхнього розвитку в майбутньому.

Уперше принципи Європейської політики сусідства були викладені в зверненні Європейської Комісії під назвою «Розширена Європа»<sup>1</sup> у березні 2003 року (напередодні самого розширення), а в травні 2004 року з'явився більш детальний документ стратегічного характеру щодо Європейської політики сусідства<sup>2</sup>. Основною метою Європейської політики сусідства є уникнення появи нових ліній поділу між розширеним ЄС та його сусідами та надання їм можливості брати участь

1 Часто перекладають як «Ширша Європа».

2 «European Neighbourhood Policy Strategic Paper». Вдалим, на наш погляд, буде такий варіант перекладу, як «Стратегія реалізації Європейської політики сусідства».

у різних видах діяльності ЄС шляхом тіснішої політичної, економічної, культурної співпраці та взаємодії в галузі безпеки. Вона спрямована на виконання одного з основних завдань ЄС «зробити особливий внесок у забезпечення стабільності й належного врядування у найближчому оточенні ЄС» і сприяти створенню «кола країн з належним врядуванням на схід від Європейського Союзу та на кордонах Середземномор'я, з якими ЄС міг би мати тісну співпрацю».

Концепція ЄПС охоплює країни, які межують з Європейським Союзом: Алжир, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Молдова, Марокко, Сирія, Туніс, Україна, а також окуповані Палестинські території. Політика сусідства покликана створити на південь і схід від нових кордонів розширеного Європейського Союзу зону стабільності, миру й добробуту шляхом налагодження тісних довготривалих відносин із країнами-сусідами. Слід зазначити, що Російська Федерація також є сусідом ЄС, однак, її відносини із Союзом формуються в рамках Стратегічного партнерства, що покриває чотири «спільних простори».

Активний розвиток процесів європейської інтеграції призвів до того, що світ отримав найбільш розвинуте інтеграційне об'єднання. Його поява зумовлює виникнення не лише нових теоретичних підходів, а й принципово відмінних від попередніх напрямів розвитку самого об'єднання, зокрема в частині відносин із сусідами. Річ у тім, що багато країн — сусідів ЄС мають різне бачення свого місця в такому сусідстві та різне бачення перспектив свого членства в ЄС. Тому конче необхідним є диференціація системи відносин ЄС із сусідами, зокрема в частині виділення різних напрямів такого сусідства.

У рамках ЄПС Європейський Союз пропонує своїм сусідам відносини, обопільно корисні, які будуються на взаємних зобов'язаннях щодо спільних цінностей: демократія та дотримання прав людини, верховенство права, належне врядування, принципи ринкової економіки та сталий розвиток. ЄПС виходить за рамки відносин, що існують, пропонуючи країнам-учасникам поглиблені взаємини на політичному рівні та ширшу економічну інтеграцію. Рівень очікувань від таких відносин залежить від міри, в якій зазначені цінності поділятимуть партнери. ЄПС залишається відокремленою від процесу роз-

ширення європейського простору і не ставить за мету визначення подальшого розвитку відносин країн-сусідів з ЄС.

Європейська політика сусідства відкриває нові перспективи для партнерства, економічної інтеграції та співробітництва. Основними напрямками отримання країнами-сусідами переваг вважаються: перспектива просування за рамки партнерства до значного рівня інтеграції, включаючи участь у внутрішньому ринку ЄС та можливість брати активну участь у ключових аспектах політик та програм Європейського Союзу; розширення рамок та поглиблення політичного співробітництва; можливість наближення законодавства в економічній сфері, відкриття економік одна одній та подальше зменшення кількості торговельних бар'єрів, що стимулюватиме інвестиції та зростання; збільшена фінансова підтримка — надання ЄС фінансової допомоги. Також через Європейський інвестиційний банк надається підтримка проектам, що потребуватимуть інвестицій у інфраструктуру; можливості поступового відкриття або збільшення участі у певних програмах Співтовариства, що сприятиме розвитку культурних, освітніх, технічних, наукових зв'язків, а також зв'язків у сфері охорони навколишнього природного середовища; підтримка в адаптації законодавства до норм та стандартів ЄС, включаючи через надання технічної допомоги, обмін досвідом між державними службовцями та цільові консультації і підтримку через механізм обміну інформацією про технічну допомогу; поглиблення торговельних та економічних відносин.

Задля подальшого розвитку відносин з країнами-партнерами, в тому числі з Україною, розбудови спільної зони стабільності, безпеки та добробуту, ЄС та кожна з країн-сусідів в рамках ЄПС дійшли згоди щодо цілей реформування цілої низки сфер у межах таких спільних напрямів, як співробітництво з питань політики та безпеки, економіки та торгівлі, мобільності, охорони довкілля, інтеграції транспортних та енергетичних мереж, а також співробітництво в сфері науки та культури.

Одним з важливих завдань Європейської політики сусідства є внесення у співпрацю з країнами-сусідами досвіду, набутого у процесі розширення, забезпечення відвернення й врегулювання регіональних конфліктів, протидію організованим злочинності, корупції, нелегальній міграції, торгівлі людьми та наркотиками. Разом з тим, Європейська політика сусідства

сприяє утвердженню спільних цінностей, основних соціальних стандартів, а також спільних інтересів і спільно визначених пріоритетів ЄС і країн-сусідів.

Механізмом виконання Європейської політики сусідства до 2009 року було укладання диференційованих Планів дій для кожної з країн-сусідів. Для фінансування діяльності в рамках ЄПС запроваджується новий «Інструмент європейського сусідства і партнерства», який, починаючи з 2007 року, замінив такі програми технічної допомоги, як «ТАСІС» і «МЕДА» в країнах ЄПС і в Росії. ЄСП має новий спеціальний компонент для підтримки міжнародного співробітництва на кордонах ЄС.

У 2006 році починається, фактично, новий етап розвитку Європейської політики сусідства<sup>1</sup>, пов'язаний із переосмисленням політики щодо східних сусідів. ЄС почав приділяти особливу увагу розвитку східного напрямку ЄПС, зосередившись на секторальному співробітництві, включаючи впровадження таких нових інструментів ЄПС, як секторальна угода, тематичний діалог і можливість приєднання країн ЄПС до програм і агентств ЄС. Було визначено інтеграцію за тими ключовими вимірами, які в подальшому знайшли відображення у «Східному партнерстві»: розвиток демократичних цінностей, економічна інтеграція, мобільність і міграція.

У грудні 2007 року Європейська Комісія встановила цілі та визначила напрями підтримки Союзом ЄПС у 2008 році та в майбутньому. До основних з них відносяться поширення зобов'язань щодо сприяння економічній інтеграції та покращення доступу до ринку; спрощення оформлення короткотермінових подорожей; спрощення процедури оформлення віз для

певних категорій населення (студентів, бізнесменів, представників неурядових організацій, державних службовців) у межах діючого законодавства; подальша участь у врегулюванні невирішених конфліктів у сусідніх країнах; посилення підтримки з боку ЄС реформ у країнах-сусідах в таких сферах, як енергетика, кліматичні зміни, охорона навколишнього природного середовища, рибальство, транспорт, морська політика, наукові дослідження, розвиток інформаційного суспільства, освіта, зайнятість та соціальна політика; збільшення особистих контактів між людьми, обмінів за освітніми програмами та між молоддю, науковцями, представниками громадянського суспільства та гуманітарної сфери, підприємцями, представниками профспілок, місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування; активізація політичної та регіональної співпраці.

Є низка проблем, в яких ЄС та партнери ЄПС на Півдні і Сході мають спільні інтереси та стурбованість, що може бути вигідно вирішено в багатосторонньому контексті. До таких проблем слід віднести енергетику, транспорт, навколишнє природне середовище, розвиток регіонів, інформаційне суспільство, співробітництво в дослідженнях, охорону здоров'я, фінансові служби, управління кордонами, міграцію і морські питання.

Поглиблення ЄПС у 2006 році стало відображенням німецької ініціативи «ЄПС плюс», основною ідеєю якої був розвиток секторального співробітництва, побудованого на двох фундаментальних принципах: обов'язкового наближення до відповідних секторальних стандартів ЄС і доступу до секторальних програм та інституцій ЄС. Наближення до стандартів ЄС і доступ до інституцій ЄС мали сприяти утворенню спільного секторального простору між ЄС і країною ЄПС, тобто секторальній інтеграції з ЄС. На цьому шляху ЄС розвивав новий вищий рівень ЄПС, який охоплював більше, ніж її початкове визначення «все, але не членство». Однак, розвивати далі інтеграційні відносини з країнами Півдня ЄС не міг, оскільки вони не є європейськими державами і не мають жодних можливостей набути членство в ЄС, на відміну від країн Східної Європи.

Значним кроком у розвитку політики ЄС на Сході, але поза рамками ЄПС, стало введення в дію Чорноморської синергії. Відповідний документ було видано Європейською Комісією 11 квітня 2007 року. Після ініціативи «Північного виміру», роз-

1 Підвищення уваги до східного напрямку ЄПС було зумовлено рядом проблем у регіоні. По-перше, саме в цей період виникають проблеми з постачанням газу з Росії до Європи, що було пов'язано з проблемами у відносинах між Росією та Україною. У цьому зв'язку Росія намагається набути контроль над поставками природного газу Центральної Азії. По-друге, посилюється переслідування опозиції в Білорусі у зв'язку з перевиборами Президента Лукашенка. По-третє, збройний конфлікт в Грузії, пов'язаний з суперечками між Грузією та Росією стосовно Південної Осетії та Абхазії. По-четверте, невирішеними залишилися проблеми в Нагірному Карабасі та Придністров'ї.



робленої в 1999 році, Чорноморська синергія стала першою спробою ЄС, спрямованою на створення регіонального формату політичного діалогу між ЄС та країнами на Сході Європи, як доповнення до наявних двосторонніх відносин. Чорноморську синергію було оформлено як ініціативу ЄС після приєднання до останнього у січні 2007 року нових чорноморських країн-членів — Румунії та Болгарії, а також унаслідок зростання стратегічного значення регіону для ЄС у сферах регіональної безпеки, економічного співробітництва, енергетичної безпеки, транспортних комунікацій, міграційного врегулювання та екологічного захисту. Однак, ця ініціатива також передбачає залучення Росії та Туреччини — країн, які не належать до партнерів у рамках ЄПС.

За певний час свого існування Чорноморська синергія не мала значних успіхів у розвитку. Крім того, ініціатива не вирішувала головного завдання ЄПС — створення простору стабільності й процвітання, адже всі країни-учасниці час від часу мали абсолютно різні й суперечливі погляди на розвиток регіону. У звіті Європейської Комісії про перший рік виконання ініціативи «Чорноморська синергія» однією із причин неуспішності нової ініціативи названо складну структуру регіону та неоднорідність його оточення.

Очевидно, що відсутність перспективи для надання членства країнам у Східній Європі може перешкоджати стабілізації й подальшому розвитку країн регіону, як це відбувалось у рамках попереднього розширення ЄС на Схід. Країни так званого південного напрямку ЄПС навіть гіпотетично не могли мати перспективи членства. Слід окремо наголосити, що ЄПС не влаштовувала Україну, адже, поза сумнівом, Україну не можна назвати сусідом Європи, бо вона, власне, є частиною Європи. Україна зробила багато значних кроків на шляху європейської інтеграції і для продовження цього процесу єдиних рамок ЄПС було вже недостатньо.

Вищезазначене зумовило гостру необхідність виокремлення південного й східного напрямів ЄПС. Східний напрям мав визначити європейську ідентичність східних партнерів, сформувати двосторонні відносини та багатостороннє співробітництво, які б відрізнялися від південного напрямку ЄПС і враховували особливості Східної Європи та Південного Кавказу.

Більше того, впровадження нових ініціатив ЄС було також зумовлено слабкими результатами попередніх ініціатив.

Спочатку, за ініціативи Франції, був відокремлений південний напрям, — «Союз для Середземномор'я». Зазначена ініціатива просувалася переважно Францією з істотними труднощами, оскільки країни — члени ЄС, які не мали виходу до Середземного моря, не сприймали створення нового Союзу в цьому регіоні за їх участю.

Напередодні засідання Європейської Ради, 28 травня 2008 року, президент Франції Ніколя Саркозі перебував з візитом у Польщі, яка скептично ставилася до ідеї створення будь-якого союзу в Середземноморському регіоні. Тоді й було вирішено питання двох нових ініціатив на Сході та на Півдні. Франція заручилася підтримкою Польщі для планів на період Французького Президентства в ЄС та для створення Союзу для Середземномор'я, а Польща натомість здобула підтримку своїх планів щодо розвитку політики ЄС на східному напрямку. У результаті такого компромісу 23 травня 2008 року була оформлена спільна пропозиція Польщі й Швеції «Східне партнерство». Південний же напрям ЄПС був оформлений 13 липня 2008 року на саміті Союзу Середземномор'я.

Однак, сама ідея відокремлення східного напрямку ЄПС існувала задовго до виникнення ініціативи «Східного партнерства» і набула активного розвитку одночасно зі створенням Союзу для Середземномор'я. Так, 22 квітня 2008 року представник Європейського Парламенту від Німеччини Інго Фрідріх задекларував ідею створення Східноєвропейського Союзу. Було запропоновано створити на східному напрямку ЄС організацію, до якої б увійшли Україна, Молдова та країни Південного Кавказу. Одразу було проведено два засідання: засідання країн Вишеградської групи та спільне засідання цих країн та Швеції й України, які зафіксували чітке прагнення посилити східний напрям ЄПС.

Напрямок посилення східного вектора ЄПС став одним із пріоритетних у зовнішній політиці Польщі на 2008 рік, яка позиціонує себе лідером у цьому напрямку. Польща намагається зміцнити свою позицію в ЄС, насамперед за рахунок посилення ролі в Східній Європі.

Міністр закордонних справ Польщі підкреслив, що його країна має намір реалізовувати ЄПС на східному напрямку зі своїми партнерами: Чеською Республікою, Словаччиною, Угорщиною, Естонією, Литвою, Латвією, Румунією і Болгарією, а також зі Швецією. Польща на засіданні Європейської Ради у березні 2008 р. підтримала пропозицію створити Союз для Середземномор'я і, таким чином, розраховувала на підтримку з боку ЄС для виокремлення східного напрямку ЄПС.

Як уже зазначалося, ці прагнення Польщі були реалізовані й знайшли своє відображення в спільній польсько-шведській пропозиції «Східне партнерство» від 23 травня 2008 року, яка була представлена та ухвалена на засіданні Ради ЄС із загальних справ і зовнішніх відносин 26 травня 2008 року та яка стала флагманською ініціативою Європейського Союзу.

Слід зазначити, що Європейська політика сусідства є односторонньою ініціативною політикою Європейського Союзу щодо Південного Середземномор'я, Близького Сходу та окремих країн Східної Європи. Україна зацікавлена розвивати двосторонні відносини з Європейським Союзом у напрямку реалізації стратегічної мети — вступу до ЄС. При цьому Україна апелює до ст. 49 Договору про заснування ЄС, п. 5 Рекомендацій Європейського Парламенту на переговори ЄС з Україною від 12 липня 2007 р. та п. b Резолюції Європейського Парламенту від 25 лютого 2010 р. щодо ситуації в Україні, відповідно до яких ЄС відкритий для будь-якої європейської держави, що поділяє його демократичні цінності.

У цьому контексті ключові засади ЄПС не відповідають національним інтересам України. Зокрема, це пов'язано з усталеним сприйняттям ЄПС як альтернативи політиці розширення ЄС.

Щодо України, то конкретні напрями реалізації Європейської політики сусідства закріплюються в конкретних планах дій. Україна в цілому повинна отримати користь від розширення ЄС, оскільки, зокрема, географічна близькість надасть Україні доступ до найбільшого єдиного ринку в світі, що налічує майже півмільярда споживачів, а Україна має традиційні торгівельні та інвестиційні відносини з багатьма новими членами ЄС.

Так, важливою програмою в стосунках між ЄС та Україною була Угода про партнерство та співробітництво. Вона була підписана 16 червня 1994 року і набрала чинності з 1 березня 1998 р.<sup>1</sup> Вона, очевидно, не є чистим проектом у рамках ЄПС, оскільки була підписана значно раніше, однак хронологічно охоплює частково й період дії Європейської політики сусідства.

Основним же напрямом реалізації ЄПС для України було підписання так званого «Плану дій Україна — ЄС», який представляє собою двосторонню угоду між Україною та Європейським Союзом. Ця угода визначає програму політичних і економічних реформ з коротко- та довготерміновими пріоритетами. «План дій Україна — ЄС» був підписаний 21 лютого 2005 року на період 3 роки. Він визначає комплексні рамки співробітництва з Україною і окреслює всі ключові моменти реформи. Згідно з «Планом дій Україна — ЄС» в рамках ЄПС, випробувані інструменти надання допомоги Україні будуть і далі впроваджуватися, але стануть доступними і нові механізми розвитку: Twinning і TAIEH. Інструмент Twinning в рамках ЄПС — це основний інструмент для «підтримки процесу наближення до норм і стандартів законодавства ЄС».

Незабаром, 24 листопада 2009 року на заміну «Плану дій Україна — ЄС» та з метою підготовки до впровадження майбутньої Угоди про асоціацію Україна — ЄС вступив у силу Порядок денний асоціації Україна — ЄС.

Як уже зазначалося, до 2007 року допомога ЄС країнам ЄПС надавалася завдяки численним регіональним програмам, таким як Тасіс для України. З 1 січня 2007 року як частина реформи інструментів допомоги ЄС, Тасіс та інші численні програми (MEDA) були замінені одним інструментом — Європейським інструментом сусідства та партнерства ЄІСП. ЄС прийняв Європейський інструмент сусідства та партнерства на період 2007 — 2013 років 7 березня 2007 року. Він буде логічним продовженням ЄПС. ЄІСП розроблений як більш гнучкий і керований політичними потребами інструмент. Його мета — сталий розвиток і наближення до норм і стандартів законодавства ЄС.

1 Угода була підписана на 10 років.

Основними документами для розширення ЄС за рахунок країн східного регіону, охоплених ЄІСП, є Стратегічна доповідь для України на період 2007 — 2013 років, яку доповнює Регіональна стратегічна доповідь країн східного регіону ЄІСП 2007 — 2013 рр. Ці документи визначають поточні пріоритети для допомоги ЄС Україні, починаючи з 2007 року.

**Тенденції розвитку Європейської політики сусідства.** Аналізуючи шестирічну історію існування ініціативи ЄПС, варто звернути увагу на те, що чітко виділяються дві тенденції розвитку цієї ініціативи — у південному та східному напрямках у контексті загального посилення цієї ініціативи. Виникнення цих двох ініціатив зумовлено значною мірою політичним моментом протистояння між Францією, з одного боку (вона зацікавлена формувати ефективну систему сусідських відносин із південними країнами) та Швецією й Польщею, з іншого (які зацікавлені налагоджувати ефективні відносини із східними сусідами). Однак, не слід забувати, що формат сусідства необхідно розглядати через призму так званих короткотермінових обмежень та довготермінових переваг. Перспективи набуття довготермінових переваг, таких, скажімо, як асоційоване членство або, навіть, членство, вимагають від країн-сусідів виконання певних поточних вимог та обмежень з боку ЄС. Тому першочерговим завданням у цьому плані є зважування цих переваг та обмежень з метою прийняття найбільш вдалого рішення з урахуванням національних інтересів кожної окремо взятої країни. Розглянемо зазначені тенденції докладніше.

Як уже зазначалося, загальною метою ЄПС є сприяння процесам політичних і економічних реформ, спонукання до тіснішої економічної інтеграції, правового й технічного зближення, а також сталого розвитку. В концепції ЄПС передбачено, що привілейовані відносини з сусідніми країнами в рамках цієї політики розвиваються на засадах взаємного зобов'язання дотримуватися спільних цінностей, особливо у сферах верховенства права, належного державного управління, поваги до прав людини, включаючи права меншин, сприяння добросусідським відносинам, а також принципам ринкової економіки та сталого розвитку. Європейська політика сусідства є важливим комплексом взаємодій, порівняно з існуючими регіональними та двосторонніми формами співробітництва, спрямованих на

заохочення й підтримку власних політичних, економічних та соціальних реформ і перехідних процесів країн-партнерів.

Дія ЄПС поширюється на такі країни, як Україна, Молдова, Білорусь, Азербайджан, Вірменія, Грузія, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Алжир, Марокко, Палестинська автономія, Сирія, Туніс. Надання статусу «сусіда» і європейським, і неєвропейським країнам, універсальне й навіть довільне тлумачення цього статусу незалежно від географічного розташування країни-сусіда, утримування східноєвропейських країн в інтеграційних питаннях «на налігачі» — все це та багато іншого означає фактично перехід Європейського Союзу до нового формату відносин з усіма прикордонними державами.

Європейська політика сусідства стала відповіддю на нову геополітичну реальність, що постала внаслідок останнього розширення ЄС. ЄПС здійснюється через двосторонні плани дій, погоджені й укладені Євросоюзом із кожною країною-сусідкою. Такі плани дій визначають зміст політичних та економічних реформ стосовно короткотермінових та середньотермінових пріоритетів.

Останнє розширення Євросоюзу до 28 країн-членів, більшість з яких знаходяться в Центральній Європі, суттєво впливає як на сам Союз, так і на відносини ЄС з його сусідами та світом. Поширення Європейським Союзом миру й добробуту уздовж своїх кордонів попереджає виникнення штучних кордонів та є корисним як для учасників ЄПС, так і для ЄС. Шляхом участі країн у Європейській політиці сусідства відбувається реформування, яке ґрунтується на принципі «більше результатів в обмін на більшу підтримку».

Практичне значення цього принципу полягає в тому, що чим більше досягнень демонструє та чи інша країна у співпраці з ЄС щодо її наближення до європейських принципів і цінностей, тим більше переваг вона отримує від ЄС у сферах політичної, економічної, фінансової та технічної співпраці. З просуванням співпраці в загальних рамках ЄПС, застосування цієї політики стає більш диференційованим.

Підсумовуючи результати ЄПС, Комісія у Повідомленні від 4 грудня 2006 р. «Про посилення Європейської політики сусідства» дійшла висновку, що перші вісімнадцять місяців запровадження ЄПС заклали міцні підвалини для посилення відносин між Союзом та його сусідами.

Політика сусідства, на думку Комісії, досить швидко досягла високих результатів. Зокрема, запроваджено інструмент інвестування у країни-сусіди, започатковано ініціативу регіонального виміру для сходу (Чорноморська взаємодія (синергія)), досягнуто значних успіхів щодо надання можливостей участі країн-партнерів ЄПС у програмах ЄС та його агенцій.

Незважаючи на це, залишається ще багато питань, які потребують вирішення. У багатьох країн — учасниць ЄПС є велика потреба у проведенні політичного, соціального та економічного реформування. Тому Комісією запропоновано подальші дії, які б зробили цю політику ще більш ефективною. Запровадження таких дій вимагатиме політичного управління, партнерського підходу та вирішення цілої низки суперечливих питань, оскільки фактично вирішується питання спроможності ЄС розробляти свою зовнішню політику на додаток до розширення своїх кордонів, яке має бути ефективним для сприяння майбутнім перетворенням та реформам.

5 грудня 2007 р. було опубліковано Повідомлення Європейської Комісії під назвою «Міцна Європейська політика сусідства». Як і в попередніх документах Європейської Комісії з приводу Європейської політики сусідства, зміст цього Повідомлення ґрунтується на концептуальному аналізі функціонування політики сусідства та містить пропозиції щодо подальших кроків, необхідних для підвищення її ефективності протягом наступного, 2008 року.

Повідомлення відрізняється від попередніх подібних документів двома важливими положеннями. По-перше, цей документ робить акцент не лише на принципі спільності зобов'язань країн-партнерів та самого ЄС в рамках ЄПС, але й наголошує на першочергові дії ЄС та його держав — членів для забезпечення ефективності політики сусідства. По-друге, повідомлення не містить жодної згадки щодо попередніх формулювань про альтернативність політики сусідства процесу розширення ЄС. Навпаки, у вступній частині повідомлення йдеться про здатність ЄС розвивати зовнішню політику, яка може доповнювати процес розширення з огляду на просування внутрішніх трансформацій та реформ у сусідніх країнах.

Виявити певні перспективи як найближчого, так і середньострокового майбутнього європейської інтеграції можна че-

рез аналіз змісту вищезгаданого Повідомлення Європейської Комісії «Міцна Європейська політика сусідства». Зокрема, як і в попередніх документах Єврокомісії, це Повідомлення підтверджує принцип диференціації у відносинах ЄС з країнами-учасниками політики сусідства. Водночас, воно не пропонує жодного концептуального визначення терміну диференціації, що не дає змоги зрозуміти, яким чином його можна застосовувати на практиці. Натомість, документ, як наочний приклад диференціації в рамках ЄПС, лише констатує глибокі відмінності, наприклад, у форматі відносин ЄС з Україною — через ведення переговорів щодо посиленої угоди (східний напрям), з Марокко — за допомогою діалогу щодо «поглибленого статусу» та з Ізраїлем — через перспективу «підвищення рівня відносин» (південний напрям).

Повідомлення «Міцна Європейська політика сусідства» робить наголос на важливості спільної власності політики сусідства як для країн-партнерів, так і для ЄС, на необхідності її подальшого посилення з поглибленням диференціації, на здійсненні взаємного контролю за виконанням спільних зобов'язань.

Досить перспективною є Чорноморська взаємодія, про яку в Повідомленні йдеться як про інструмент регіональної політики ЄС, що доповнює ЄПС та інші двосторонні формати відносин з країнами регіону. Цей документ також інформує про плани Єврокомісії розвинути аналогічні формати взаємодії для країн Центральної Азії та Африки.

Належна увага приділяється поглибленню та всеосяжності зони вільної торгівлі між ЄС та країнами-сусідами як основному інструменту поглиблення економічної інтеграції в рамках політики сусідства. Такі зони вільної торгівлі мають стосуватися торгівлі як товарами, так і послугами, а також передбачати конвергенцію технічних стандартів для усунення нетарифних торговельних бар'єрів.

Про підготовку до переговорів щодо укладення Угоди про зону вільної торгівлі з Україною йдеться в документі Єврокомісії як про зразок поглиблення економічної інтеграції в рамках ЄПС, порівняно з менш амбіційним рівнем співробітництва з Молдовою (автономні торгові преференції), з Грузією та Вірменією (завершення роботи над техніко-економічним



обґрунтуванням щодо можливості укладання Угоди про зону вільної торгівлі) та з північно-африканськими країнами (переговори щодо лібералізації торгівлі послугами та продуктами сільського господарства).

Посилення ЄПС передбачається також у сфері практичної реалізації одного з фундаментальних принципів європейської інтеграції — принципу вільного руху людей. Здатність людей підтримувати контакти та взаємодіяти між собою подається як одне з найважливіших завдань політики сусідства. Для його реалізації запропоновано зосередити увагу на спрощенні режиму короткотермінових поїздок осіб, а також, у більш довготерміновій перспективі, на розширенні можливостей легальної міграції, включаючи відкриття ринків праці держав-членів ЄС для працівників країн-партнерів політики сусідства. Із певних політичних міркувань паралельно робиться наголос на необхідності дотримання при цьому всіх необхідних вимог безпеки та контролю над нелегальною міграцією. З метою гарантування високого рівня безпеки на спільній території та спрощення візових процедур Комісія радить Раді та Європарламенту прийняти пакет законодавчих ініціатив, спрямованих на перегляд європейської візової політики.

Особлива увага приділятиметься проблемі «заморожених» конфліктів у Придністров'ї, Абхазії, Південній Осетії, Нагорному Карабасі, Близькому Сході та Західній Сахарі, оскільки вони руйнують всі зусилля ЄС по проведенню політичного реформування та сприянню економічному розвитку у регіоні. Це загрожує безпеці ЄС через загрозу ескалації регіональних конфліктів, виникнення неконтрольованих міграційних потоків, руйнування шляхів енергопостачання та торговельних шляхів, а також створення умов для тероризму та інших кримінальних проявів. Тому Євросоюз, будучи особливо зацікавленим у співпраці із партнерами, намагається подати сигнал європейським країнам про необхідність покращення координації з Єврокомісією власних дій та заходів як в рамках Європейської політики безпеки й оборони та Загальної зовнішньої й безпекової політики, так і на двосторонньому рівні.

Першочерговим пріоритетом розвитку секторального співробітництва з країнами-партнерами ЄПС та просуванню секторальних реформ у цих країнах в 2008 р. визначено співробітництво у сфері енергетики, зокрема, щодо створення умов безпеки

транзиту енергоносіїв до Європи. Як зазначається в Повідомленні, упродовж поточного року Комісія зосередить свої зусилля на виконанні Енергетичних меморандумів взаєморозуміння з Азербайджаном і Україною та Спільних Декларацій з Марокко і Йорданією, а також працюватиме у подібний спосіб щодо угод з Алжиром і Єгиптом.

Секторальне співробітництво охоплюватиме, крім енергетики, також сферу кліматичних змін, рибний промисел, інтегровану транспортну систему, європейську дослідницьку сферу, інформаційне суспільство, освіту та людський капітал, зайнятість та соціальний розвиток, галузь охорони здоров'я, співробітництво з питань морської поліції та управління спільними морями, сферу регіональної політики, включаючи багаторівневе управління та партнерство.

## **Тема 2. «Східне партнерство» як новий напрям розвитку Європейської політики сусідства**

Як уже зазначалося, Європейська політика сусідства розділилася на два великих напрями — південний та східний. Причому рішення про такий поділ було значною мірою політичним. Південний напрям активно лобювався Францією. Результатом такого лобі стало створення Середземноморського Союзу. У відповідь Швецією та Польщею була висунута спільна ініціатива створення Східного партнерства, яке було оформлене у 2009 році.

Крім того, об'єктивно, розширення Європейського Союзу сприяло його більшій географічній близькості зі східними сусідами, а реформи, підтримані Європейською політикою сусідства, наблизили ці країни до нього у політичному та економічному плані. Зросла відповідальність ЄС за надання допомоги своїм партнерам для вирішення політичних і економічних викликів, що стоять перед ними, а також для підтримки їх прагнення тісніших зв'язків із ЄС, не в останню чергу у світлі конфлікту в Грузії, що відбувся влітку 2008 року. Проаналізувавши стан виконання Планів дій країн-сусідів та ЄС, Швеція напередодні головування в ЄС з липня 2008 року запропонувала розробити та впровадити нову політику ЄС по відношенню як до України, так і до інших східних країн — партнерів ЄС.

Ініціатива Східного партнерства була представлена Швецією спільно із Польщею у травні і схвалена на засіданні Європейської Ради у червні 2008 року. Ідея проекту полягала в пошуку нового підходу до побудови відносин Європейського Союзу зі східними партнерами: Україною, Молдовою, Азербайджаном, Грузією, Вірменією та Білоруссю.

У грудні 2008 року ініціатива Східного партнерства, розроблена Європейською Комісією, була в цілому підтримана Європейською Радою, а 20 березня 2009 року доопрацьована концепція була внесена до порядку денного засідання Європейської Ради у Брюсселі, де й була затверджена.

Спочатку багато країн-членів ЄС, передусім з Південної Європи, були байдужі та навіть скептично ставилися до нової ініціативи. Недовіру висловлювали балканські країни — члени ЄС, які побоювалися, що «Східне партнерство» стане конкурентом Чорноморської синергії. Однак в ЄС, особливо у східних країнах-членах та в Німеччині, усвідомлювали необхідність цієї ініціативи як концентрації зусиль ЄС у Східній Європі. Остаточним підтвердженням необхідності розвитку «Східного партнерства» став російсько-грузинський конфлікт у серпні 2008 року. Ця подія переконала скептично налаштовані країни-члени та надала нового необхідного політичного імпульсу. На позачерговому засіданні 1 вересня 2008 року Європейська Рада відзначила вплив конфлікту на регіон та вказала на особливу важливість підтримки регіонального співробітництва і просування відносин ЄС із східними сусідами, зокрема через розвиток «Східного партнерства». Європейська Рада вирішила затвердити ініціативу «Східного партнерства» в березні 2009 року.

За результатами розгляду питання впровадження ініціативи Східного партнерства Європейська Рада зробила такі висновки:

Сприяння стабільності, ефективному управлінню та економічному розвитку своїх східних сусідів має стратегічну важливість для Європейського Союзу. Відповідно до Комунікації Європейської Комісії від 3 грудня 2008 р. Європейська Рада схвалює впровадження Східного партнерства та приймає Декларацію, додану до висновків. Вона закликає зробити всі

належні приготування для проведення інаугураційного саміту з країнами-партнерами 7 травня 2009 року.

Східне партнерство буде підтримувати стабільність і процвітання східних партнерів ЄС, що підпадають під Європейську політику сусідства. Європейська Рада зобов'язується на умовах, викладених в Декларації, поглиблювати багатостороннє залучення та створювати нову багатосторонню мережу за участю ЄС, Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Республіки Молдова та України з метою прискорення реформ, уніфікації законодавства і подальшої економічної інтеграції.

Європейська рада закликає Комісію, а також теперішні та наступні головуєчі в ній країни, прискорити практичне впровадження партнерства разом з країнами-партнерами і просить Комісію в належні терміни звітувати щодо впровадження Східного партнерства за 1 рік.

Згідно із рішенням Європейської Ради від 3 грудня 2008 року Європейська Комісія надала пропозиції із розвитку «Східного партнерства», зафіксовані у відповідній Комунікації «Східне партнерство». Невдовзі, 20 березня 2009 року, Європейська Рада затвердила «Східне партнерство». Було визначено, що Європейська Комісія здійснюватиме поточне управління програмою «Східного партнерства» і відповідатиме за її подальше концептуальне планування. Після консультації зі східними партнерами відбулося офіційне відкриття Східного партнерства в травні 2009 року у Празі за участю лідерів 27 країн ЄС та 6 країн-партнерів.

Східне партнерство започаткувало новий формат двосторонніх та багатосторонніх відносин відповідно до потреб та прагнень кожного з партнерів. Головною ідеєю «Східного партнерства» є посилення процесів демократизації в країнах Східної Європи і Південного Кавказу, надання їм допомоги в здійснюваних ними процесах модернізації і встановленні верховенства права. Умови політичного співробітництва та економічної інтеграції у «Східному партнерстві» сприяють адаптації стандартів ЄС і створенню рамок для подальшого процесу наближення східних партнерів до ЄС.

Проект «Східне партнерство» пропонує східним сусідам ЄС конкретну, далекосяжну підтримку демократичних та ринко-

вих реформ і, таким чином, робить значний внесок в їхню політичну та економічну стабільність.

«Східне партнерство» характеризується принципом умовності й диверсифікації, що означає ступінь залучення і надання допомоги ЄС залежно від ситуації у відповідній країні та її зусиль з адаптації стандартів ЄС. Водночас, кожна країна може оцінюватись окремо, що особливо сприятливо для України, яка досягла найбільшого рівня співробітництва та інтеграції з ЄС<sup>1</sup>.

Започаткування «Східного партнерства» також позитивно позначається у фінансовому відношенні. З самого початку існування ЄПС зазнавала критики з боку країн-членів ЄС стосовно того, що дві третини фінансів у рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства спрямовуються на південні країни ЄПС, які не мають жодних перспектив інтеграції до ЄС. «Східне партнерство» виокремило кошти ЄПС для східних партнерів, а Європейська Комісія у грудневому Повідомленні запропонувала зосередити більші фінансові зусилля в рамках цієї ініціативи за рахунок перегляду фінансової перспективи до 2013 року та прийняття нової фінансової перспективи 2014–2020 років з урахуванням потреб «Східного партнерства».

Кожна країна-партнер унаслідок впровадження ініціативи СП отримала можливість політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС, що передбачає більше залучення країн-партнерів до політики ЄС та їх поступову інтеграцію зі спільним ринком ЄС. Зустрічі на рівні голів держав та урядів кожні два роки, щорічні зустрічі на рівні міністрів закордонних справ та регулярні зустрічі на рівні інших міністрів надають можливість ЄС краще розуміти ситуацію в Східній Європі та на Південному Кавказі, а загалом сприяють досягненню кращого рівня взаєморозуміння між ЄС та східними партнерами.

1 До речі, зважаючи на різний рівень розвитку та різні підходи до інтеграції до Європейського Союзу, питання диференційованого підходу були наріжним каменем при започаткуванні проекту СП. Так, Україна має чітко виражені прагнення вступу до ЄС та значно більш далеко просунулася в цьому напрямку, порівняно з деякими іншими країнами — членами Східного партнерства. Тому зрівняння було би, на наш погляд, неправильним у цій ситуації. Білорусь, скажімо, ніколи чітко не заявляла про свої прагнення інтегруватися до ЄС.

Подібно до ЄПС, «Східне партнерство» не вирішує дилеми, чи є програма попереднім етапом на шляху до членства в ЄС, чи його ціллю є утримання східних партнерів від самого членства. Але не існує жодної ясності з цього питання. Ініціатива є досить гнучкою і може задовольнити представників як прихильників, так і противників майбутнього розширення ЄС на Схід. Хоча, безперечно, «Східне партнерство» може бути корисним механізмом, який сприятиме прискоренню політичної та економічної модернізації східних партнерів. Завдяки «Східному партнерству» політика ЄС в регіоні отримала шанс бути більш помітною та ефективною. «Східне партнерство» також стало своєрідним балансом Союзу для Середземномор'я в ЄПС. Очевидно також, що без створення «Східного партнерства» Південний вимір ЄПС був би не виправдано привілейованим напрямом, і регіон Східної Європи та Південного Кавказу міг би зазнавати більшої фінансової і політичної експансії з боку Росії.

Механізм ініціативи Східного партнерства передбачає такі основні моменти.

По-перше, нові угоди про асоціацію, включаючи глибокі та комплексні угоди про зону вільної торгівлі для тих партнерів, які досягли достатнього прогресу в розвитку демократії, верховенства права, поваги до прав людини, дотриманні принципів ринкової економіки, сталого розвитку та належного врядування.

Угода про асоціацію з Європейським Союзом укладається між ЄС та країнами, які не є його членами. Зазвичай угода про асоціацію передбачає зобов'язання країни-учасниці щодо реалізації політичних, економічних, торговельних реформ або реформ у сфері прав людини, а з боку ЄС — зобов'язання надати преференційний (безтарифний) доступ на деякі або всі ринки ЄС, а також фінансову та технічну підтримку. Найчастіше угоди про асоціацію включають у себе угоди про вільну торгівлю між ЄС та відповідною країною.

Угода про асоціацію має бути ратифікована всіма країнами ЄС. Останнім часом в історії ЄС такі угоди підписуються в рамках двох політик: процесу стабілізації та асоціації, який торкається країн Західних Балкан, та Європейської політики сусідства.

По-друге, програми комплексного інституційного розвитку за фінансової підтримки ЄС (у рамках ЄІСП), спрямова-

ні на вдосконалення адміністративної спроможності країн-партнерів.

По-третє, поступова інтеграція до економіки ЄС із дотриманням асиметрії, що відповідає швидкості лібералізації, притаманній економіці кожної країни-партнера, включаючи юридичні зобов'язання щодо наближення регуляторних стандартів.

По-четверте, заохочення країн-партнерів до розвитку вільної торгівлі між ними з більш далекосяжною метою створення Економічного співтовариства сусідства.

По-п'яте, укладення пактів «мобільності та безпеки», які сприятимуть простішому легальному перетину кордону ЄС, посиленню можливостей правоохоронних і судових органів у боротьбі з корупцією, організованою злочинністю та незаконною міграцією. Ці пакти також передбачають приведення системи притулків у відповідність до стандартів ЄС, створення інтегрованих структур управління кордонами, поступове спрощення візового режиму.

По-шосте, можливості для розвитку трудової мобільності з перспективою більшої відкритості ринків праці ЄС для країн-партнерів.

По-сьоме, лібералізація процесу оформлення віз та, у довготерміновій перспективі, перехід на безвізовий режим з усіма партнерами.

По-восьме, програми підтримки соціально-економічного розвитку, спрямовані на подолання гострих соціально-економічних розбіжностей у розвитку регіонів.

По-дев'яте, енергетична безпека, яка включає завершення переговорів про вступ України та Молдови до Енергетичного співтовариства, посилену підтримку повної інтеграції енергетичного ринку України до енергетичного ринку ЄС, реконструкцію української газо- та нафтотранспортної системи.

Слід відзначити, що ініціатива Східного партнерства є частиною Європейської політики сусідства, отже, формується як зовнішня політика країн ЄС по відношенню до східних країн-сусідів (паралельно, наприклад, з політикою сусідства з країнами Середземномор'я), і не може розглядатися як суто двостороння програма співпраці України з ЄС. Вплив на змістове наповнення програми можливий з огляду на об'єктивний стан справ кожної окремої країни, що підпадає під цю ініціативу, і є

диференційованим в залежності від результатів аналізу економічного, соціального, законодавчого ступеню розвитку тієї чи іншої країни експертами ЄС.

Одним з інноваційних компонентів Східного партнерства є багатосторонній формат, який складається з чотирьох платформ, що збирають східних партнерів для обміну досвідом та інформацією щодо таких питань:

1. Демократія, належне врядування та стабільність.
2. Економічна інтеграція та узгодження зі стратегіями ЄС.
3. Енергетична безпека.
4. Контакти між громадянами.

Незважаючи на те, що Східне партнерство охоплює майже всі сфери, які наближають 6 країн ініціативи як до ЄС, так і одна до одної, і передбачає широке коло реалізації взаємовигідних питань, наразі виокремлюються п'ять ключових ініціатив багатостороннього формату [2]:

1. Програма інтегрованого управління кордонами.
2. Сприяння розвитку малих і середніх підприємств.
3. Сприяння розвитку регіональних ринків електроенергії, енергоефективності та відновлюваних джерел енергії.
4. Розвиток Південного енергетичного коридору (Каспій-Чорне море-ЄС).
5. Співпраця у сфері запобігання природним та антропогенним катастрофам, забезпечення готовності до них та швидкого реагування на їх наслідки.

Особлива увага приділяється залученню громадянського суспільства до розвитку співпраці за тематичними платформами [2]. Так, наприклад, реалізовується ідея про створення Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. Головними завданнями його функціонування є:

- залучення організацій громадянського суспільства до процесу імплементації Східного партнерства та розробки відповідних національних програм і планів;
- поглиблення контактів між людьми;
- вплив на процеси у Східному партнерстві загалом і на політику країни-партнера в розвитку двосторонніх відносин з ЄС;
- підтримка діалогу між громадськістю і урядовими структурами;



- сприяння роботі інституцій ЄС на всіх рівнях і забезпечення врахування громадської думки в процесі виконання проектів Східного партнерства;
- сприяння забезпеченню прав людини в країнах-партнерах;
- підвищення прозорості роботи державних органів шляхом інформування громадськості про діяльність Східного партнерства і розвиток відносин з ЄС.

Безумовно, реалізація такої ґрунтовної та багатогранної програми, як Східне партнерство, потребує належної фінансової підтримки. Європейська Комісія запропонувала зосередити більші фінансові зусилля в рамках цієї ініціативи за рахунок перегляду фінансової перспективи до 2013 року та ухвалити нові фінансові перспективи 2014–2020 років з урахуванням потреб Східного партнерства. Загальна допомога для шести країн поступово зростатиме від 450 млн. євро у 2008 році до 785 млн. євро у 2013 році. Тобто, планується виділити значне фінансування у розмірі 350 млн. євро на додаток до планових ресурсів на період 2010–2013 років. Планується також перерозподіл коштів у розмірі 250 млн. євро, які раніше виділялися на інші програми Європейської політики сусідства. ЄС вже надає фінансування східним країнам-партнерам для реалізації двосторонніх програм у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства на 2007 — 2010 роки, зокрема, обсяг такого фінансування становить для України 494 млн. євро (відповідно для Вірменії — 98,4; Азербайджану — 92; Грузії — 120,4 (додаткове фінансування від 500 млн. євро передбачено для Грузії з метою подолання наслідків серпневої кризи 2008 року; Молдови — 209, 7).

Варто, однак, зазначити, що фінансування ЄПС розподіляється нерівномірно. Так, на південний напрям використовується близько двох третин, у той час як на східний — близько третини бюджету ЄПС. Частково це зумовлено тим, що такі потужні європейські країни, як, скажімо, Франція, які роблять значні внески до бюджету ЄС, більше зацікавлені в підтримці своїх морських сусідів.

Протягом 2011–2013 років Європейський Союз планує надати своїм сусідам понад 5,7 мільярдів євро. Кошти будуть виділені для зміцнення політичної співпраці та розвитку еконо-

мічної інтеграції між Європейським Союзом та сусідніми державами. Нові ресурси підуть до країн-сусідів ЄС із бюджету ЄІСП. Фінансування також підтримуватиме проекти щодо боротьби проти змін клімату, у транспортній сфері, в енергетиці та політиці з охорони довкілля.

Була прийнята Програма інтеграції та співпраці Східного партнерства, яка протягом 2012–2013 років надасть додаткову фінансову допомогу у сумі 130 млн. євро країнам-учасникам, які досягли значного прогресу на шляху впровадження демократичних засад, дотримання прав людини та верховенства права.

Колегія Європейських Комісарів ухвалила 16 із 19 програм ЄІСП з бюджетом у 4,2 мільярди євро. Серед них:

- 13 нових програм для країн-учасниць ЄПС: Азербайджану, Алжиру, Вірменії, Єгипту, Грузії, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Марокко, Молдови, Сирії, Тунісу та України;
- першу в історії ЄПС програму підтримки Лівії;
- Нову регіональну програму розвитку східних сусідів ЄС (2010–2013) для підтримки Східного партнерства, тобто східного виміру ЄПС;

— Нову міжрегіональну програму для фінансування студентських обмінів, університетської та культурної співпраці, контактів між посадовцями з місцевих та регіональних органів влади. Програма також спрямовуватиметься на підтримку інвестицій у транспортну галузь, енергетику та охорону довкілля. Вона передбачає підтримку проектів із Російською Федерацією, яка не входить до Європейської політики сусідства.

Невдовзі Європейська Комісія також розгляне ще три програми: спеціальну програму для Білорусі, багатонаціональну програму Євро-середземноморського партнерства, а також Транскордонні операційні програми. Загалом, як уже зазначалося, на всі ці програми у 2011–2013 роках планується витратити 5,7 мільярдів євро.

Цікавою є і багаторівнева структура ініціативи СП, яка передбачає:

— Зустрічі глав держав і урядів Східного партнерства кожні два роки.

— Щорічні зустрічі міністрів закордонних справ країн ЄС і східних партнерів, спрямовані на аналіз досягнень та визначення політичних орієнтирів.

— Зустрічі на рівні вищих посадовців у відповідних сферах політики відповідно до тематики платформ.

— Створення колегій для підтримки роботи платформ у конкретних сферах, при цьому формат і коло учасників колегій визначається відповідно до нагальних потреб.

На наш погляд, важливим у контексті дослідження проблематики оптимізації відносин між країнами у рамках Східного партнерства є виявлення чіткого формату співвідношення між ініціативою Європейської політики сусідства та Східного партнерства. З одного боку, Східне партнерство можна вважати логічним продовженням ЄПС у поглибленому форматі. З іншого ж, СП є якісно іншою формою побудови відносин як між країнами ЄС та східними сусідами, там і між самими країнами-сусідами. У цьому контексті механічно вважати Східне партнерство лише одним з напрямів ЄПС було би, на нашу думку, неправильно.

Основними специфічними рисами ініціативи Східного партнерства, які, зокрема, й відрізняють її від Європейської політики сусідства є такі.

Східне партнерство є більш гнучким інструментом, оскільки не просто охоплює шість країн Східної Європи й Південного Кавказу, а може розвиватися з урахуванням потреб, можливостей та досягнень кожної з країн-партнерів.

Східне партнерство стосується більш пов'язаної між собою групи країн, які не є членами ЄС, але мають подібні політичні, економічні й соціальні інтереси, пов'язані з пострадянським минулим. Це сигналізує про те, що програма «Східне партнерство», з одного боку, розрахована на довготривалий процес її імплементації в кожній з країн-партнерів, а з іншого боку, передбачається, що вона буде більш гнучкою через необхідність диференційованого підходу до кожної з країн-партнерів.

Ключовим аспектом СП є диференціація. Повідомлення Європейської Комісії «Східне партнерство» від 3 грудня 2008 року передбачає, що принциповим є диференційований підхід до кожної країни-партнера, залежно від успішності просування внутрішніх реформ і розвитку відносин з ЄС на шляху європейської інтеграції.

У Східному партнерстві передбачається укладання нових договірних рамок поступово з усіма країнами-партнерами, тоб-

то угод про асоціацію, включаючи угоди про глибокі та всеохоплюючі зони вільної торгівлі для тих країн, які прагнуть і готові брати на себе відповідні далекосяжні зобов'язання з ЄС. Кожна країна-партнер може розраховувати на поглиблення політичної співпраці й економічної інтеграції з ЄС.

Східне партнерство пропонує як двосторонні, так і багатосторонні формати для зміцнення співробітництва у Східній Європі та на Південному Кавказі. Тобто передбачається одночасне збереження динаміки розвитку двосторонніх взаємин між країною-партнером і ЄС. Східне партнерство додає нового, хоча й дещо обмеженого, імпульсу цим відносинам та визначає новий вимір багатостороннього співробітництва.

На відміну від ЄПС, Східне партнерство не обмежується сусідськими відносинами та має на меті сприяння країнам-партнерам у наближенні до стандартів ЄС. Така мета досягається шляхом реалізації процесів інтеграції країни-партнера до ЄС в окремих сферах: економічна інтеграція, енергетична інтеграція, наближення регуляторних норм, правова апроксимація, адміністративне реформування тощо. Це є найбільшим стимулом для країн-партнерів, стратегічною метою яких є набуття членства в ЄС.

Східне партнерство передбачає організаційну структуру, хоча вона й не розвинута до такого рівня, як, наприклад, у Союзі для Середземномор'я. Зустрічі глав держав або урядів країн-учасниць Східного партнерства повинні проводитися кожні два роки. Східне партнерство також запроваджує зустрічі міністрів закордонних справ країн-членів ЄС і країн-партнерів кожного року, міністерські конференції в окремих галузях, регулярні зустрічі за чотирма тематичними платформами («Демократія, належне управління та стабільність», «Економічна інтеграція та узгодження зі стратегіями ЄС», «Енергетична безпека», «Контакти між громадянами»), а також роботу колегій для підтримки роботи платформ у конкретних сферах, формат і учасники яких мають визначатися відповідно до потреб.

Окрім урядових представників та Європейської Комісії, також передбачається створення Форуму громадянського суспільства Східного партнерства з метою налагодження контактів між ОГС та сприяння їхньому діалогу з органами дер-

жавної влади. Окрім того, заплановано розвиток міжпарламентського співробітництва в рамках «EuroNest» як складової Східного партнерства.

Східне партнерство запроваджує Програму комплексного інституційного розвитку, яка має бути зосереджена на вдосконаленні адміністративної спроможності в усіх відповідних галузях співпраці шляхом виявлення слабких місць через проведення підготовки, надання технічної підтримки і допомоги.

У рамках програми «Східне партнерство» передбачається укладення пактів «мобільність і безпека», які мають сприяти пересуванню людей. Це має здійснюватися шляхом правового полегшення поїздок до ЄС з одночасним докладанням зусиль щодо подолання корупції, організованої злочинності й нелегальної міграції. Остаточною метою у довготерміновій перспективі є досягнення безвізового режиму пересування в межах усіх країн-партнерів. У будь-якому випадку ЄС запровадить безвізовий режим тільки з тими країнами, які виконають усі технічні вимоги ЄС. Європейська Комісія буде також розглядати можливості розвитку трудової мобільності з перспективою більшої відкритості ринків праці ЄС для залучення висококваліфікованої робочої сили із країн Східної Європи і заповнення прогалів на власному ринку праці.

Східне партнерство приділяє значну увагу питанням енергетичної безпеки в країнах-партнерах і в ЄС та посилює співпрацю щодо діяльності із захисту навколишнього середовища і клімату. В енергетичному сегменті ця ініціатива передбачає належні зміни законодавства, технічну й нормативно-технологічну адаптацію енергетичного простору України до європейського. Питання енергетичної безпеки можуть перейти з національної площини в багатонаціональну під патронатом ЄС.

Східне партнерство сприятиме розвитку програм, спрямованих на соціально-економічний розвиток країн-партнерів, зокрема у напрямі подолання гострих соціально-економічних розбіжностей між цими країнами. Передбачається також, що воно зміцнюватиме соціально-культурні контакти.

**Євроінтеграційні інтереси України в Східному партнерстві.** Східне партнерство має сприяти поглибленню процесів європейської інтеграції України. Однак, в Україні неодноразово зазначали, що у двосторонньому вимірі Східне

партнерство не надає нових перспектив, а лише закріплює їх, тому воно має стати доповненням до двохсторонніх взаємин ЄС — Україна. Україна вже завершила переговори щодо Угоди про асоціацію, включаючи Угоду про зону вільної торгівлі.

Щодо інших форматів співробітництва в рамках Східного партнерства, вже набули чинності угоди про спрощення візового режиму і реадмісію, ведуться переговори про скасування візового режиму України з ЄС. Угода про реадмісію осіб встановлює чіткі зобов'язання й процедури щодо повернення нелегальних мігрантів у місця їхнього походження. Положення цього документа наберуть чинності по закінченню дворічного перехідного періоду. Впроваджено План дій по лібералізації візового режиму з метою забезпечити мобільність громадян. Україна набула членства в Енергетичному співтоваристві. Активно розвивається співпраця і за іншими напрямками.

Все це дає підстави вважати Україну лідером серед країн-партнерів. ЄС неодноразово зазначав, що Україна слугуватиме певним зразком для інших східних партнерів. ЄС розраховує на Україну в Східному партнерстві, розуміючи, що її слід підтримувати і зацікавлювати у цьому новому форматі. Роль України може згодом демонструватися як зразок іншим східним партнерам у процесі їх євроінтеграції і зближення з ЄС.

Сьогодні Україна не має чіткої перспективи членства в ЄС. Ще під час 12-го саміту ЄС-Україна в Парижі Ніколя Саркозі заявив, що для України не закривається жодний шлях до членства в ЄС, так само як і не відкривається. Україна не має іншого вибору, крім як продовжити розвиток двосторонніх відносин з ЄС і максимально використати Східне партнерство для проведення реформ, поступового впровадження європейських стандартів та інтеграції з ЄС, зберігаючи стратегічну мету набуття в перспективі членства в ЄС.

У той же час, багатосторонній формат, спрямований на створення проєвропейського простору стабільності й безпеки на схід від ЄС, може надати нашій державі новий імпульс для відносин з іншими країнами-учасниками ініціативи.

**Основні напрями реалізації проекту «Східне партнерство».** Говорячи про механізм реалізації ініціативи «Східне партнерство», слід зважати на конкретні напрями, за

якими ця ініціатива втілюється в життя. Розглянемо їх докладніше.

Одним з важливих напрямів реалізації проекту «Східне партнерство» в Україні є співпраця у сфері політико-правових питань. У рамках цієї ініціативи Україна може отримати послідовну й системну допомогу для досягнення рівня європейських стандартів верховенства права, демократичного політичного режиму та належного урядування, що відповідає інтересам України.

Фінансова допомога ЄС спрямована на сприяння всебічному розвитку України зокрема в плані конституційної реформи, реформи виборчого законодавства, адміністративної реформи, судової реформи, реформи системи кримінальної юстиції, подолання корупції. Важливим аспектом у процесі реалізації на пряму співпраці у сфері політико-правових питань є двостороння співпраця України та ЄС з Програми комплексного інституційного розвитку. Ця Програма спрямована на гарантування сталості результатів співпраці у сфері співробітництва України та ЄС з політико-правових питань та підготовку середовища в Україні для майбутніх інвестицій.

Програма КІР втілюватиметься в життя, зокрема, на основі механізму TAIEХ (Technical Assistance Information Exchange) — інструмент зовнішньої допомоги, що надається Європейською Комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*.

Визначальними рисами Програми КІР повинні стати зосередженість на розв'язанні конкретних проблем розвитку та інтеграції, що вимагає від влади України (як державних, так і органів місцевого самоврядування) ініціативного підходу, самостійного визначення своїх потреб, підготовки й подання проектних заявок та мобільності, що дає змогу використовувати цей інструмент для вирішення нагальних питань.

У рамках цієї програми передбачається надання фінансування ЄС для

- технічної та експертної допомоги;
- організації та проведення тренінгів, семінарів та робочих зустрічей з метою представлення та роз'яснення окремих аспектів проектів широкій аудиторії;

— навчальних візитів, які дають змогу державним та муніципальним службовцям з України вивчити досвід країн — членів ЄС щодо вирішення практичних питань, пов'язаних із проектами, які охоплюються інструментом.

Запорукою успіху проекту, здійснюваного засобами Програми КІР, буде механізм спільного фінансування, коли проект реалізовується не лише за кошти ЄС, а з обов'язковим залученням відповідних коштів місцевих та державного бюджетів. При цьому у складі видатків як державного, так і місцевих бюджетів повинні бути передбачені кошти на відповідне спільне фінансування проектів міжнародної технічної допомоги. У цьому контексті проект міжнародної технічної допомоги, який охоплюється Програмою КІР, повинен бути належним чином забезпечений інституційно, з використанням потенціалу системи органів державної влади України.

Розвиток цього напрямку Східного партнерства передбачає важливість реалізації зазначених ідей та ініціатив на багатосторонньому рівні — в усіх країнах-партнерах.

Другим важливим напрямом розвитку ініціативи «Східне партнерство» в Україні є так звана Програма розвитку регіонів. В Україні, як і в інших країнах-партнерах, спостерігається збільшення рівня економічної нерівності між регіонами на фоні економічного зростання, яке мало місце перед кризою, та, власне, ще більше загострилося під час кризи.

Так, різниця, скажімо, в рівні основних доходів має значний негативний вплив, оскільки зменшує рівень ініціативи та відповідальності на місцевому й регіональному рівнях. «Східне партнерство» у двосторонньому вимірі, поряд із Програмою КІР, передбачає насамперед реалізацію ще однієї програми регіонального розвитку, на яку планується витратити близько 20% додаткових коштів. Регіональному розвитку в «Східному партнерстві» відведено важливе місце, адже завдяки йому пересічні громадяни зможуть відчутти результати процесу європейської інтеграції. Регіональний розвиток сприятиме:

- покращенню життя населення регіонів;
- соціально-економічному вирівнюванню регіонів;
- зменшенню соціальної напруги серед населення;
- підвищенню рівня підтримки процесу інтеграції до ЄС;
- покращенню інфраструктури.



У рамках цього напрямку йдеться насамперед про пілотний проект із Автономною Республікою Крим, але в перспективі планується розвивати й інші регіони. ЄС за багато років набув цінного досвіду регіонального розвитку, який може бути запропонований кримській адміністрації.

Другий підхід, секторальний, передбачає визначення ключових сфер для регіонів, обраних як пілотні, і проведення комплексу заходів з їх розвитку. До таких сфер можуть бути віднесені транспорт, охорона навколишнього середовища, медичне забезпечення населення, підвищення рівня зайнятості, розвиток інфраструктури, забезпеченість основними послугами, приміром, водопостачанням, газом і навіть електроенергією в окремих поселеннях, житлово-комунальний сектор, надання соціальних послуг малозахищеним верствам населення, міжетнічна проблематика.

У будь-якому випадку існує потреба вибору пілотних регіонів для реалізації програми регіонального розвитку. Для цього потрібно визначити критерії вибору. В їх основу доцільно покласти:

- рівень потреб у розвитку регіону (ступінь соціально-економічного розвитку);
- критичну важливість регіону для внутрішньої стабільності в Україні;
- спільність потреб у реалізації схожих/єдиних секторальних проектів;
- передбачувані конкретні результати від реалізації проектів;
- достатність виділених коштів для реалізації та завершення необхідних проектів;
- проекти в регіоні повинні не просто вирішити наявні проблеми й задовольнити потреби, а створити підґрунтя для подальшого розвитку регіону;
- здатність місцевих органів влади ефективно, цілеспрямовано й прозоро використовувати кошти на регіональний розвиток;
- самостійність місцевих органів влади та їх управлінські якості, уміння організовувати та сприяти місцевим ініціативам;

— свідомість та ініціативність місцевих громад та їх готовність брати участь у реалізації проектів.

Успішна реалізація Програми КІР сприятиме притоку в регіони України європейських інвестицій. Адже адміністративна здатність місцевих органів влади реалізовувати проекти, а не просто розподіляти й витрачати кошти, стане гарантією для інвесторів, які вкладатимуть кошти у проекти. Інвестори зможуть переконалися, що їх фінансування буде належним чином освоєне, а місцеві органи влади будуть спроможні ефективно використати цю фінансову допомогу.

Третім важливим напрямом співробітництва в рамках ініціативи «Східне партнерство» є економічний напрям. Ми виділяємо його окремо, хоча він значною мірою переплітається з багатьма аспектами інших напрямів, а сам по собі може бути розподілений на низку субнаправів.

Кінцевою метою багатьох країн — учасниць Східного партнерства є створення зони вільної торгівлі з ЄС (для окремих країн, у тому числі й для України, — поглибленої зони вільної торгівлі), а у перспективі — й економічний союз. Основною передумовою такої інтеграції повинно стати економічне вирівнювання між країнами-учасницями та країнами ЄС, що покликаний здійснити саме економічний напрям Східного партнерства.

Європейський Союз пропонує країнам Східного партнерства використовувати інструменти економічної політики та участь в інституціях і агенціях, що раніше були відкриті, як правило, лише для країн-кандидатів ЄС. Таким чином, економічна інтеграція відбуватиметься через поглиблення торгівлі та руху капіталу, а також шляхом наближення правил регулювання економічної діяльності та врахування позицій країн-учасниць Східного партнерства у формуванні політики.

Значну увагу ЄС приділятиме також фінансуванню розвитку інституцій країн-учасниць Східного партнерства через Програму комплексного інституційного розвитку та виконання флагманських (пілотних) ініціатив. До фінансування таких ініціатив, зокрема до реалізації інфраструктурних проектів, ЄС планує залучити інших донорів, зокрема міжнародні фінансові організації.

«Східне партнерство» практично не пропонує нових підходів економічного співробітництва з ЄС для України. Україна та

ЄС уже ведуть переговори про укладення угоди про асоціацію, а також угоди про поглиблену зону вільної торгівлі, імплементація якої, імовірно, триватиме 5–15 років (залежно від сектора) й вимагатиме залучення значних фінансових та людських ресурсів з боку України. Оскільки Україна є лідером серед країн Східного партнерства за рівнем економічного співробітництва з ЄС, ймовірно, що цей досвід співпраці буде поширено на решту країн-учасниць.

Четвертий напрям розвитку проекту «Східне партнерство» — енергетичний напрям. Енергетична сфера, яка є важливою для ЄС та країн-партнерів, посіла значне місце в ініціативі «Східне партнерство». Традиційно ЄС використовує кілька комунікаційних коридорів (нафто- і газопроводи, морські шляхи транспортування), що відіграють роль енергоконекторів, тобто сукупності комунікацій, які сполучають постачальника зі споживачем, у тому числі й через транзитера (додаток В).

Хронологічно польсько-шведська ініціатива щодо Східного партнерства передувала і глобальній фінансово-економічній кризі, і російсько-грузинському конфлікту, який призвів до перебоїв із поставкою газу до ЄС. Тому в першому варіанті ініціативи питання енергетики та енергетичної безпеки не фігурували. Але зазначені вище події змусили ЄС переглянути проект СП та додати до нього енергетичну проблематику.

Значущість енергетичного виміру відносин ЄС з його сусідами була ще раз продемонстрована під час січневої газової кризи, коли Росія припинила подання газу до України та ЄС. Енергетична безпека в умовах волатильних цін на ресурси та глобальної політичної нестабільності стала в один ряд з безпекою у сфері оборони та протидії тероризму.

У цьому контексті «Східне партнерство» може стати додатковим механізмом взаємодії між ЄС та країнами-партнерами в забезпеченні енергетичної безпеки. З цієї точки зору країни — учасниці «Східного партнерства» мають різні інтереси та посідають різні позиції.

Україна — ключовий транзитер газу та нафти до ЄС зі Сходу.

Азербайджан — постачальник нафти (Баку — Тбілісі — Джейхан) та в перспективі газу (Баку — Тбілісі — Ерзурум), а також як транзитер нафти і газу зі Східного Каспію та, за

певних обставин (реалізації проекту «Білий потік»), частини іранського газу.

Грузія — ексклюзивний транзитер нафти й газу Каспію на ринок ЄС.

Білорусь — як транзитер нафти («Північна «Дружба») та газу (Ямал — Європа).

Молдова — транзитер газу для Південної Європи (Румунія, Болгарія, Греція, Туреччина, Балкани).

Щодо України, то її інтеграція до енергетичного простору ЄС сприяла би також розв'язанню проблеми захисту від застоювання будь-ким газових важелів впливу. Це можливо шляхом створення Європейського інтегрованого газового контуру (ЄІГК) — об'єднаної системи газопостачання ЄС, що технічно була би здатна забезпечити необхідне циркулювання газових ресурсів з місць зберігання до регіонів виникнення дефіциту. Базовим компонентом ЄІГК повинні стати підземні сховища газу. Граничний строк створення ЄІГК — не пізніше, ніж поставки енергоресурсів із РФ досягнуть понад 50 % від загального імпорту ЄС.

Напрямок міграції, мобільності та візових питань є п'ятим напрямом розвитку ініціативи «Східне партнерство». Розвиток сусідських відносин у рамках ініціативи «Східне партнерство» є гарною передумовою забезпечення свободи пересування для громадян країн-учасниць.

Забезпечення свободи пересування через скасування візового режиму вже стало життєво важливим пріоритетом для країн-партнерів, через ступінь реалізації якого вони значною мірою сприйматимуть ефективність «Східного партнерства» загалом, принаймні на рівні основної маси населення. Однак, вільна міграція людей може стати взаємно вигідним пріоритетом і для самого ЄС, адже рух до безвізового режиму супроводжуватиметься втіленням низки реформ у країнах-партнерах, які сприятимуть суттєвому прогресу у таких сферах, що є важливими для ЄС: боротьба з нелегальною міграцією, торгівлею людьми та іншими видами транскордонної злочинності; безпека документів; управління кордонами, включаючи розвиток інфраструктури кордонів; співпраця в галузі безпеки та правоохоронній сфері; реалізація режиму рєадмісії. Тому втілення заходів, спрямованих на досягнення безвізового режиму, забез-

печить не лише реалізацію самої мети — формування безвізового простору, але й істотно покращить ситуацію у сфері безпеки, правопорядку та подолання міжнародної злочинності в регіоні, підвищить спроможність країн регіону ефективно протистояти «новим загрозам безпеки».

Шостим напрямом розвитку Східного партнерства є напрям *безпеки й оборони*. Проблематика питань безпеки та оборони є чи найбільш вразливою, в тому числі й в політичному сенсі, як серед країн-членів ініціативи «Східного партнерства», так і країн-членів ЄС. Вона перебуватиме під особливо жорстким, у тому числі й політичним, контролем, як з боку її потенційних виконавців, так і всіх зацікавлених країн, міжнародних та регіональних організацій. Розвиток цього напрямку також потребує оптимізації відносин не лише між країнами ЄС та сусідами, але й країнами — членами НАТО.

Напрямок безпеки спрямований на забезпечення адекватного реагування на ряд викликів європейській безпеці. Розглянемо ці виклики докладніше.

По-перше, розповсюдження зброї масового ураження. Розповсюдження як державами, так і недержавними чинниками, зброї масового ураження Європейська стратегія безпеки розглядає як потенційно найбільшу загрозу безпеці ЄС. Таким самим чином ця загроза може класифікуватися й щодо всіх країн «Східного партнерства». До уваги повинні братися два основних чинника: наявність матеріальних та інтелектуальних можливостей у країнах-учасниках «Східного партнерства» для підтримки та розвитку зброї масового ураження; безпосередня близькість до країн — потенційних володарів зброї, насамперед Ірану.

По-друге, тероризм та організована злочинність. ЄСБ передбачає протидію всім формам тероризму та закликає до вдосконалення засобів для раннього виявлення радикальних груп та тісної взаємодії у сфері протидії фінансуванню тероризму. Зазначені напрями повинні отримати повну практичну підтримку в рамках «Східного партнерства». Гаазька програма 2004 року, Стратегія зовнішнього застосування політики юстиції та внутрішніх справ 2005 року та Антитерористична стратегія ЄС 2005 року можуть розглядатися як дуже серйозна база для відповідної підтримки з боку ініціативи «Східного парт-

нерства». Важливим є співпраця між країнами на рівні органів внутрішніх справ та судових органів для боротьби з організованою злочинністю. Принципове значення в цьому зв'язку матиме співробітництво з південними країнами-учасниками ініціативи «Східного партнерства».

По-третє, енергетична безпека. Цей виклик значною мірою переплітається із напрямом безпеки й оборони, однак у рамках викликів безпеці ЄС виділяється окремо. Стрімке зростання рівня диверсифікації джерел постачання, транзитних шляхів, інвестицій та їх ефективне використання, вироблення єдиних правил гри та механізмів запобігання криз повинні стати пріоритетами для ефективної діяльності СП. Країни-учасниці повинні особливо уважно ставитися до стратегічних ініціатив та ухвалення законів ЄС, які безпосередньо створюють нову архітектуру європейської енергетичної безпеки. Враховуючи надзвичайну геополітичну важливість цього виклику, необхідно розглядати питання щодо створення постійно діючого органу СП з питань енергетичної безпеки.

По-четверте, зміна клімату. У березні 2008 року Європейська Комісія та Верховний Представник ЄС представили доповідь, присвячену проблематиці зміни клімату. Погіршення стану навколишнього середовища, природні катастрофи, боротьба за природні ресурси безпосередньо впливає на людську діяльність та має політичні наслідки, в тому числі пов'язані з питаннями безпеки, включаючи підвищення рівня неконтрольованої міграції. Зміни клімату, як стверджується у ЄСБ, можуть призвести до суперечок стосовно торговельних шляхів, морських зон та ресурсів, які раніше були недосяжні.

По-п'яте, кібернетична безпека. Атаки на державні та приватні ІТ-системи країн-членів ЄС можуть розглядатися як потенційно нова економічна, політична та військова зброя. Таким самим атакам були піддані державні структури в Грузії в серпні 2008 року, і це може спіткати всі країни-учасниці «Східного партнерства». У 2006 році ЄС ухвалив Стратегію безпекового інформаційного суспільства, яка спрямована на боротьбу з інтернет-злочинністю і яка може стати серйозним підґрунтям для ефективної діяльності «Східного партнерства» у боротьбі із викликами кібернетичної безпеки.

Важливим напрямом розвитку ініціативи «Східне партнерство» є активізація діяльності *громадянського суспільства*. Цей напрям хоча і є сьомим за ліком, однак, виділяється окремо, зважаючи на його важливість у даному випадку та значення у розвитку демократії в цілому. Організації громадянського суспільства повинні бути залучені до процесу імплементації «Східного партнерства» як для реалізації двостороннього, так і багатостороннього вимірів ініціативи. Українське громадське експертне співтовариство активно залучене до процесу європейської інтеграції та до реалізації програм і проектів ЄС в Україні, а також до діяльності зі сприяння українським урядовим структурам у сфері європейської інтеграції. Громадська експертна рада при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС відпрацювала і надала пропозиції до розробки проекту «Східного партнерства» ЄС, які були враховані українськими урядовими структурами, інституціями ЄС і органами влади країн — членів ЄС у процесі підготовки до прийняття ініціативи «Східного партнерства».

Європейська Комісія пропонує підтримати подальший розвиток організацій громадянського суспільства і створити Форум громадянського суспільства, щоб просувати контакти серед ОГС і полегшити їх діалог з державними органами влади.

Перший форум громадянського суспільства відбувся в Брюсселі 16–17 листопада 2009 року. У ньому взяли участь понад 200 представників ОГС з України, Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Молдови, країн ЄС, міжнародних організацій та громадських мереж.

Функціонування таких форумів дозволяє залучити ОГС до процесу імплементації ініціативи «Східного партнерства» та розробки відповідних двосторонніх і національних програм та планів; поглибити контакти між людьми та розвивати співробітництво з ОГС країн-партнерів та країн-членів ЄС; вплинути на процеси у «Східному партнерстві» загалом і на політику країни-партнера в розвитку двосторонніх взаємин з ЄС; підтримувати діалог між громадськістю, ОГС і урядовими структурами; сприяти роботі інституцій ЄС і урядових органів, які задіяні в імплементації ініціативи; забезпечити діалог з інституціями ЄС та структурами «Східного партнерства» на всіх рівнях і врахування громадської думки у процесі підготовки та

організації виконання програм і проектів «Східного партнерства»; сприяти забезпеченню прав людини в країнах «Східного партнерства»; підвищити прозорість роботи державних органів шляхом інформування громадськості про діяльність у «Східному партнерстві» і розвиток відносин з ЄС.

Важливим напрямом підтримки діяльності ОГС є організація та проведення різноманітних конференцій. Пілотною з таких конференцій була конференція «Східне партнерство: назустріч Форуму громадянського суспільства», яка була проведена в Празі 5–6 травня 2009 року. Ця конференція відбулася в Чеській Республіці під час її Президентства в ЄС. Головним координатором виступила Асоціація міжнародних відносин. Партнерами з організації конференції були чеські ОГС: Празький інститут безпекових студій і Празький інститут міжнародних відносин, а також польські, шведські та інші європейські й міжнародні організації.

### Тема 3. Основні результати та перспективні напрями розвитку Європейської політики сусідства та Східного партнерства

**Ключові результати Європейської політики сусідства та ініціативи «Східне партнерство».** Аналізуючи основні результати Європейської політики сусідства та Східного партнерства, варто виділити декілька напрямів, за якими вони розвивалися та дали відповідні результати. Одним з таких напрямів є розвиток відносин на двосторонній основі — між Європейським Союзом та країнами — учасниками. Важливою складовою системи двосторонніх відносин є переговори щодо угод про асоціацію та зону вільної торгівлі.

Одним з важливих наслідків розвитку та функціонування ЄПС та «Східного партнерства» є завершення переговорів щодо асоціації України з ЄС, а також щодо укладання угоди про поглиблену зону вільної торгівлі.

На стадії завершення знаходяться подібні переговори про асоціацію з Молдовою, Грузією та Вірменією.

Другою важливою складовою системи двосторонніх відносин у рамках ЄПС та СП є покращення можливостей для вільного пересування громадян. Як уже зазначалося, важливим



моментом у цьому відношенні є лібералізація візового режиму аж до повного усунення віз, а також угоди про реадмісію.

Відповідні угоди з Україною про полегшення візового режиму та реадмісію вже набрали чинності в 2008 році, а за умови виконання Україною всіх технічних вимог ЄС у галузі візових питань, очікується впровадження безвізового режиму для певних категорій громадян.

У червні 2010 року була підписана угода про лібералізацію візового режиму, а в листопаді — про реадмісію між ЄС та Грузією. У першій половині 2011 року проведено переговори з аналогічних питань із Вірменією, Азербайджаном та Білоруссю. Подібні угоди повинні не лише полегшити міграцію легальних категорій громадян, але й посилити контроль над нелегальною міграцією й торгівлею людьми. Підписано відповідну угоду з Молдовою.

Третім важливим результатом розвитку двосторонніх відносин між ЄС та країнами — учасницями СП є досягнення в енергетичній сфері, хоча енергетичний напрям розвитку відносин слід, на нашу думку, поставити на перше місце.

Схвально поставився ЄС до підписання Україною 24 вересня 2010 року Протоколу про приєднання до Угоди про Енергетичне співтовариство в Скоп'є, а також до позитивних зрушень у проведенні енергетичних реформ. Наразі очікується відповідна адаптація законодавства з метою забезпечення уніфікації енергетичних ринків України та ЄС. Україна також повинна продовжувати реформи енергетичного сектору, зокрема в частині реструктуризації Нафтогазу та підвищення рівня фінансової транспарентності.

Республіка Молдова приєдналася до Енергетичного співтовариства та продовжує реформи енергетичного сектору відповідно до взятих на себе зобов'язань. У жовтні 2010 року відбулося перше засідання підкомітету з питань енергетики, транспорту і навколишнього середовища із Грузією та Вірменією, причому остання попросила про статус спостерігача в Енергетичному співтоваристві. У листопаді 2010 року Європейською Комісією та Грузією була проведена спільна конференція, присвячена проблематиці інвестування в енергетичний сектор, основним завданням якої було знайти шляхи залу-

чення інвестицій в енергетичний сектор інвестиційних фондів та приватного сектору.

Співпраці з Азербайджаном в енергетичній сфері розвивалася переважно за напрямом розвитку Південного енергетичного коридору. З метою посилення енергетичної безпеки, ЄС забезпечував політичну підтримку газовим інфраструктурним проектам, пов'язаним із розвитком Південного енергетичного коридору. Одним з таких проектів був проект «Набукко».

Четвертим важливим результатом, який би ми хотіли відзначити, є комплексна інституційна реформа. У рамках СП передбачено проведення реформ з метою посилення ключових інститутів, які задіяні в підготовці та реалізації заходів, пов'язаних із Угодами про Асоціацію та Поглиблену зону вільної торгівлі, а також із лібералізацією візового режиму. На період з 2011 по 2013 рік було виділено фінансування в обсязі 173 млн євро для 6 країн-партнерів. У рамках цього напряму між ЄС та країнами-учасницями підписуються відповідні угоди та Меморандуми порозуміння. Відповідно до цих Меморандумів країни-учасниці повинні розробити Плани інституційних реформ із визначенням їх цілей, термінів, методів та інструментів реалізації.

Європейський Союз шукає для фінансування інституційних реформ донорів не лише з поміж своїх членів, а також намагається залучати інші зацікавлені сторони. Меморандуми порозуміння були підписані 2 жовтня 2010 року з Україною, а 14 жовтня з Грузією. Готуються подібні документи з Молдовою та Вірменією.

Підвищення рівня захисту прав людини — важливий результат, про який слід сказати. За період функціонування ініціативи «Східне партнерство» відбулося 2 раунди переговорів стосовно захисту прав людини з Грузією. У грудні 2009 року відбувся перший раунд переговорів з Вірменією. Планується запровадження подібного діалогу з Азербайджаном. Що ж стосується України, то питання захисту прав людини набули широкого висвітлення в переговорах щодо асоціації. З Молдовою такий діалог розпочався в березні 2010 року, а з Вірменією — з грудня 2009 року. Очікується активізація діяльності в цьому напрямку з боку Азербайджану.

Значна частина результатів Європейської політики сусідства та «Східного партнерства» може аналізуватися на основі досягнень кожної окремої країни — учасниці СП. Так, важливим політичним моментом, який значною мірою визначав ставлення до України з боку ЄС, стало всезагальне визнання українцями результатів президентських виборів та їх легітимності. Це додало впевненості щодо позитивних зрушень у сфері свободи засобів масової інформації, законотворчої діяльності та політичних поглядів. ЄС також позитивно в цілому оцінює співпрацю України з МВФ за новою програмою стенд-бай.

«Східне партнерство» дало можливість суттєво інтенсифікувати відносини між ЄС та *Вірменією*, а також між Вірменією та іншими країнами — учасницями СП. Також важливим здобутком для Вірменії став початок в грудні 2009 року діалогу з прав людини. ЄС та Вірменія підписали Меморандум про порозуміння, а також затвердили 26 листопада 2010 року програму комплексних інституційних реформ, що відкриває можливість для активізації реформ у подальшому.

Для подолання негативних макроекономічних наслідків глобальної фінансово-економічної кризи в листопаді 2009 року Вірменії було виділено фінансову допомогу в розмірі 65 млн. євро та грант у розмірі 35 млн. євро.

На відміну від, скажімо, України, яка є лідером у СП, *Азербайджан* є, швидше, аутсайдером. Він відстає від інших країн-учасниць за рядом аспектів, насамперед, інституційних реформ, свободи слова й преси тощо, але при цьому посідає одне з ключових місць у проблематиці європейської енергетичної безпеки. Хоча «Східне партнерство» є гарним інструментом для Азербайджану зблизитися з ЄС та активізувати розвиток. У вересні 2010 року між ЄС та Азербайджаном було створено 2 спільних субкомітети: з питань юстиції, свободи й безпеки, демократизації та захисту прав людини; з питань освіти, телекомунікацій, наукових досліджень, розвитку та соціальних питань.

Білорусь є однією з тих країн, проблемами розвитку демократії та свободи слова в яких ЄС переймається найбільше. І незважаючи на те, що з 2008 року у цьому плані відбулися таки позитивні зрушення, ЄС продовжує активно підтримувати реформи у цьому плані. Останнім часом активізувалися ві-

зити з та до Білорусі на високому рівні, що сприяє налагодженню політичної взаємодії. Враховуючи ці позитивні зрушення, механізм ЄІСП передбачає надання Білорусі не лише 16 запланованих млн. євро, але й збільшення цього фінансування на період з 2012 по 2013 роки.

Однак, незважаючи на зазначені позитиви, на думку ЄС в Білорусі залишаються проблеми із захистом прав людини, а тому було прийнято рішення залишити обмеження, які існують по відношенню до цієї країни. Поряд із цим, для сприяння розвитку демократії, було продовжено термін тимчасового скасування обмежень на мобільність для певних категорій білоруських посадовців.

Для підтримки та забезпечення подальшої довготермінової стабільності, процвітання та мирного врегулювання конфліктів ЄС продовжує застосовувати різноманітні інструменти для надання потужної політичної, фінансової та технічної підтримки Грузії.

«Східне партнерство» також дало в цілому позитивні результати для Республіки Молдова, яка активно цьому сприяла. У цій країні були запроваджені значні кроки щодо становлення демократії. Так, 5 вересня 2010 року був проведений конституційний референдум, який відповідав усім демократичним стандартам, а також парламентські вибори 28 листопада. У січні розпочалися переговори щодо асоціації. Виконавши всі вимоги ЄС, 1 травня 2010 року Молдова стала повноцінним членом Угоди про Енергетичне співтовариство, в якому головувала в 2011 році. Переговори щодо візових питань розпочалися в червні 2010 року. ЄС надає Молдові значну фінансову допомогу, зокрема на подолання макроекономічних негараздів. Обсяг такої допомоги наразі становить близько 90 млн євро. Вельми важливим напрямом політики Молдови є врегулювання Придністровського конфлікту.

Аналізуючи результати СП, слід звернути увагу й на фінансову складову питання. Як уже зазначалося, ЄС виділяє певні обсяги коштів для фінансування ініціативи «Східне партнерство». Аналіз обсягів фінансування дозволяє, на наш погляд, зробити декілька важливих узагальнень. По-перше, обсяги коштів, що надаються окремим країнам, у цілому відповідають значенню та ролі кожної окремої держави у СП. Так,

найбільше фінансування має регіональний лідер — Україна — майже 600 млн євро. Найменше фінансування — у Білорусі — трохи більше 90 млн євро на весь досліджуваний період. По-друге, в цілому обсяги фінансування ЄСП відповідають тим обсягам реформ, які необхідно провести (з урахуванням додаткового фінансування країн-учасниць). По-третє, обсяги фінансування є відчутно більшими для тих країн, які вже мають певні успіхи в реалізації СП. Так, крім України значних, як уже зазначалося, успіхів досягла Молдова, яка має друге за обсягом фінансування — майже 340 млн євро. По-четверте, все ж таки слід зазначити, що в абсолютних значеннях обсяги вже наданого та запланованого фінансування є далекими від реально потрібних для країн — учасниць СП. Очевидно, що фінансування повинно освоюватися в прозорий спосіб та за своїм цільовим призначенням, але вкрай низькі обсяги фінансування ставлять, на нашу думку, під загрозу реальну ефективність ініціативи «Східне партнерство». Таке формальне ставлення може перетворити ідею СП на формальність, а Європейська політика сусідства ризикує так і не досягти своїх цілей.

Крім того, стійкість формату багатостороннього співробітництва «Східного партнерства» залежатиме насамперед від здатності ЄС і країн-партнерів подолати потенційні бар'єри для багатостороннього виміру. Їх може бути багато, але основними, зокрема, є: брак політичного інтересу з боку ряду країн-членів ЄС; відмінність в інтересах і поглядах серед самих східних партнерів; протидія з боку третіх сторін.

Спостерігається брак політичного інтересу ряду окремих країн-членів ЄС до розвитку «Східного партнерства», оскільки останнє стало скоріше компромісом на згоду країн-членів із Центрально-Східної Європи і Балтії про створення Союзу для Середземномор'я, ніж усвідомленою всіма країнами-членами ЄС необхідністю. До того ж, країни-члени ЄС, які більше зацікавлені у стабілізації ситуації в Середземноморському регіоні, є основними наповнювачами бюджету ЄС. Такий підхід чітко відобразився у розподілі фінансування: на Південний вимір ЄПС виділяється дві третини загального фінансування цієї політики, а на східноєвропейські країни — одна третина. Деякі країни-члени ЄС розглядають «Східне партнерство» як конку-

ренцію Чорноморській синергії та іншим ініціативам, що зменшує їх політичну зацікавленість у розвитку цієї ініціативи.

**Недоліки та проблемні аспекти «Східного партнерства».** Незважаючи на ряд формальних переваг та позитивів, практичне впровадження Східного партнерства доволі швидко продемонструвало, що подібна заявка має під собою вельми обмежені підстави. За півтора роки не було запропоновано жодного повномасштабного проекту, який би охоплював увесь простір Східної Європи загалом. Так, на стадії започаткування вважалося, що найбільший потенціал Східне партнерство може мати в енергетичному секторі та розбудові нових транспортних коридорів, адже ці сфери представляють інтерес для всіх без винятку країн-учасниць. Однак, досвід показав, що енергетичні питання не можуть розглядатися без залучення Росії, до того ж у кожній з країн-учасниць різний ступінь зацікавленості в енергетичній співпраці з ЄС, тому СП не може виступати головним форумом для обговорення енергетичних питань. Як виявилось, у стратегічно важливих сферах формат Східного партнерства не є найбільш оптимальним. Як наслідок, в якості функціонального підґрунтя Східного партнерства постали три напрямки — удосконалення інституційного потенціалу органів державної влади країн-партнерів, сприяння вирішенню проблем на регіональному і транскордонному рівнях та розбудова взаємодії ЄС з громадянським суспільством цих країн.

Зазначимо, що реалізація цих напрямів вимагає переважно внутрішньополітичної орієнтованості, що дедалі більше ускладнює проблему збереження цілісності Східного партнерства. Діяльність в його рамках фокусується на окремих секторальних проблемах або регіонах, які становлять пріоритет для забезпечення стабільності й керованості ситуації в тій чи іншій країні, і до того ж, не вимагають значних ресурсів. До певної міри така диверсифікація пріоритетів дозволяє окреслити своєрідну змістовну «нішу» Східного партнерства, але в умовах браку політичної платформи, зосередження уваги на дургорядних (з погляду нагальності для Східної Європи) питаннях та слабкості практичного наповнення істотно обмежують стратегічну значимість Східного партнерства, а з ним — і роль Європейського Союзу у просторі Східної Європи. Це також підтверджує й пом'якшення позиції Росії щодо цього проекту аж

до опосередкованого визнання можливості участі у ньому. Це означає, що Росія готова погодитись на деяке залучення ЄС у Східну Європу в разі налагодження належної координації дій з Москвою.

Паралельно з цим, зміни у загальному політичному контексті, в якому реалізується Східне партнерство, також даються взнаки в ході його впровадження. Серед них варто згадати насамперед зміну влади в Україні та в Польщі, а також наростання протиріч у російсько-білоруських відносинах.

Що стосується приходу нової влади в Україні, то основні інновації, пов'язані з ним, стосуються не стільки позиції щодо Східного партнерства, скільки загального підходу до просування відносин з Євросоюзом. Київ і у попередній період наголошував, що Східне партнерство становить для нього додатковий інструмент розвитку співпраці з ЄС у доповнення до механізмів двостороннього рівня. Однак, за нового уряду відбувається пріоритизація практичного виміру відносин з ЄС, яка на практиці означає, що при збереженні ключової ролі визнання перспективи членства України в ЄС, основний акцент переноситься на готовність євроінтеграційного об'єднання, по-перше, до запровадження конкретних інтеграційних форматів з Україною в окремих сферах та галузях, а по-друге, активного залучення ЄС до вирішення нагальних для України проблем, насамперед в енергетичному секторі, й виділення для цього більшого обсягу ресурсів.

Для Східного партнерства така модифікація, з одного боку, має позитивне значення, оскільки дозволяє фокусувати увагу на тих практичних форматах, які й складають зміст цього проекту, але, з іншого, ставить під сумнів нормативно орієнтований підхід, на якому базується східна політика ЄС загалом. Підкреслюючи, що європейська інтеграція не є самоцілью для України, а інструментом модернізації держави, керівництво України тим самим намагається перевести відносини з ЄС у площину звичайного торгу стосовно умов та переваг запропонованих форматів співробітництва. Це серйозно послаблює важелі впливу Брюсселю, який з ініціюванням ЄПС будував свою політику в такому просторі за логікою асиметричної проекції власних норм, абсолютні переваги й прогресивність яких не ставились під сумнів.

У цьому контексті Східне партнерство постає для України в якості своєрідної загальної оболонки, в рамках якої є можливості для залучення додаткових ресурсів ЄС заради вирішення завдань, що виходять за межі суто двосторонніх відносин з Євросоюзом. Паралельно з цим навколо СП вибудовується мережа варіативних угруповань держав, які прагнуть більш тісного співробітництва з тих чи інших секторальних питань і потребують для цього сприяння з боку ЄС. Йдеться насамперед про зв'язки у конфігурації Польща — Литва — Білорусь — Україна, засновані навколо спільних енергетичних та інфраструктурних проектів. Подібні ситуативні об'єднання можуть надати Східному партнерству додатковий імпульс «знизу», головною умовою для чого виступає політична воля Євросоюзу до стимулювання запропонованих ініціатив.

Слід звернути увагу також на зміну влади в Польщі. З обранням на посаду Президента Б.Коморовського зовнішньополітичні пріоритети Польщі зазнали деякої ревізії. Так, Варшава зосередила основні зусилля на зміцненні власних позицій в Європейському Союзі шляхом демонстрації своєї здатності робити конструктивний внесок у просування інтересів євроінтеграційної спільноти на європейському континенті. Це проявилось у таких тенденціях зовнішньополітичної діяльності Польщі: по-перше, відновленні діяльності в межах Веймарського трикутника, якому надається особливий пріоритет у польській політиці, та по-друге, у частковій нормалізації відносин з Росією. Їхнім наслідком стала деяка ревізія польського підходу до східної політики ЄС та уможливлена нею координація зусиль німецької і польської дипломатії як у питаннях відносин з державами Східної Європи, так і з Росією.

Чи зможе така координація призвести до становлення нового спільного, більш збалансованого й реалістичного підходу до просування Східного партнерства, можна буде говорити лише згодом, але наразі вже кристалізуються належні передумови для цього — усвідомлення необхідності в знаходженні оптимального співвідношення між Східним партнерством і відносинами ЄС — Росія, розуміння на прикладі України, що взаємодія з країнами Східної Європи не може будуватися виключно за логікою односторонньої проекції норм ЄС.



Не є продуктивною й гола констатація первинного значення вирішення існуючих конфліктів та геополітичних протиріч у Східній Європі для її належної стабілізації та європеїзації, яка проявляється у підвищеній увазі до врегулювання придністровського конфлікту, закликах до діалогу між Росією й Грузією та наголошенні на необхідності для України знайти оптимальний баланс у відносинах між ЄС та Росією.

Аналізуючи недоліки Європейської політики сусідства та Східного партнерства, слід зважити на так званий регіональний вимір цих ініціатив. Регіональний вимір східної політики ЄС організований за горизонтальним принципом і структурований переважно за функціональною ознакою. Його базовими компонентами є масштабні секторальні програми, в рамках яких виконуються обмежені в часі та за обсягом фінансування проекти й обираються конкретні регіони для реалізації поставлених у програмах завдань.

Основними напрямками, за якими здійснюються програми, є вдосконалення управління кордонами, підтримка економічного зростання й розвитку, допомога у становленні регіональних енергетичних ринків і посиленні енергетичної безпеки, сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, розбудова транспортної інфраструктури, поліпшення екологічної ситуації, регулювання міграції та активізація культурних і освітніх обмінів. При цьому більшість регіональних проектів ЄС у Східній Європі започатковані ще в рамках Європейської політики сусідства та фінансуються з Інструменту ЄПС, а також існує низка програм, які здійснюються урядами держав-членів ЄС у двосторонній чи багатосторонній конфігурації, тому Східне партнерство, очевидно, буде мати компліментарний характер і фокусуватися на декількох пріоритетних сферах та регіонах у доповнення до діючих ініціатив.

Сьогодні дійсно існує потреба у переведенні регіонального виміру Східного партнерства на більш систематичну основу з чітким визначенням його завдань та бажаного політичного і практичного ефекту, оскільки діючий механізм видається доволі нерівномірним та фрагментарним, орієнтованим на короткотермінові проекти і обмеженим ступенем залучення до вирішення регіональних проблем, недостатньо наділеним належними інструментами координації (як на рівні ЄС, так і на рівні

країн-партнерів) та зосередженим на проблемах, які не завжди є найбільш нагальними для обраних регіонів.

Ще однією складовою регіональної політики, яка потребує посилення, є взаємодія органів ЄС з місцевими органами влади та громадськими організаціями не лише в ході виконання окремих проектів, але й в процесі формування їх засад, цілей та графіку виконання. Зрозуміло, що в багатьох східноєвропейських країнах місцевим органам влади часто бракує необхідних навичок для співпраці з ЄС, а сектор громадських організацій є недостатньо розвинутим, однак, досягнення бажаних результатів регіональних програм неможливе без налагодження ефективних моделей такої взаємодії.

На цьому етапі відбувається формування регіонального виміру Східного партнерства, підґрунтя якого виступають головним чином його флагманські ініціативи. Вже на даному етапі можна виокремити декілька особливостей, які свідчать про певні зміни у підході Євросоюзу до здійснення регіональної політики у східному сусідстві. По-перше, починають виокремлюватися конкретні географічні пріоритети на додаток до існуючих функціональних напрямків. Традиційно ЄС приділяє головну увагу прикордонним регіонам та регіонам зі складним соціально-економічним чи екологічним становищем, однак, як можна побачити, дедалі більшої ваги у політиці ЄС набуває критерій політичної ситуації в регіоні. По-друге, відбувається вироблення більш комплексної та політично обумовленої моделі регіонального виміру, яка враховує не лише власне поточний стан розвитку того чи іншого регіону, але і його значення для розбудови та підтримання міжнародних інфраструктурних мереж, а також історичну, культурну і світоглядну специфіку. І, по-третє, у Східному партнерстві регіональний вимір має помітну спрямованість на співробітництво з громадянським суспільством країн-партнерів, зокрема шляхом стимулювання наукових, освітніх і культурних обмінів, інтенсифікації взаємодії із засобами масової інформації, неурядовими організаціями, фондами, організації спільних громадських заходів тощо. Це створює ширше підґрунтя для досягнення цілей політики ЄС, сприяючи зростанню мотивації громадян до участі в європейській інтеграції і до впровадження європейських стандартів.

Що стосується України, то, на наш погляд, слід наголосити на дуалістичності політичного значення Східного партнерства для нашої держави. З одного боку, визнання центральної ролі України у Східному партнерстві надає їй потенційні статусні переваги, які вона може використати для консолідації цього простору навколо себе на проєвропейській основі. А з іншого, зростання конкуренції між ЄС та Росією суттєво звужує межі для маневрування української дипломатії. Враховуючи, що навіть за відсутності системного антагонізму у відносинах між Росією та Заходом односторонній характер та різноспрямованість векторів їхнього впливу створюють відчутний тиск на східноєвропейські держави, Україні необхідно уникати сценаріїв подальшого втягування в процеси, які посилюють конкуренцію між провідними європейськими силами.

Треба розуміти, що Східне партнерство — це формат, який не стільки констатує автоматичне встановлення нових механізмів співробітництва, скільки декларує можливість їх вироблення за певних умов, насамперед за наявності політичної волі й відповідних перетворень у країнах-учасниках цього формату. В його конфігурації можливі ті чи інші варіації, які би дозволили посилити конструктивні тенденції та послабити ефект політичної поляризації європейського континенту. Саме на це повинні бути спрямовані зусилля української дипломатії в рамках Східного партнерства.

Загалом Україні, як й іншим країнам Східної Європи, прикраматно розглядати будь-який механізм співпраці з Європейським Союзом та процес внутрішньої адаптації до європейських норм під геополітичним кутом зору в контексті перспективи набуття членства в ЄС, хоча ані Європейська політика сусідства, ані Східне партнерство не несуть подібного значення. Ці формати навпаки сприяють цілеспрямованому перенесенню основного фокусу дебатів з політичних питань перспективи членства на питання поступового наближення та інтеграції в окремих практичних секторах. Тому їхні політичні переваги в очах українських представників виглядають вельми відносними, що виливається в недостатньо сумлінне виконання зобов'язань, взятих Україною в межах цих форматів.

Євросоюз також, зі свого боку, до сьогодні демонстрував дефіцит адекватного розуміння того, як його дії співвідносяться

з внутрішніми реаліями сусідніх країн. Насамперед це стосується тієї обставини, що стимули, які пропонуються в рамках Східного партнерства, за винятком перспективи безвізового режиму, не мають для сусідніх країн беззаперечної цінності. Для них політична й статусна диференціація є більш важливою, ніж виграші в окремих практичних галузях, окрім надзвичайно чутливої енергетичної галузі.

В українському випадку доводиться констатувати, що деполітизована нормативна стратегія ЄС не дає Україні можливостей для вирішення ані своїх кон'юктурних проблем із зменшення напруги навколо неї, ані середньострокових завдань із закріплення власних статусних характеристик і набуття важелів політичного впливу на регіональному та континентальному рівні.

Отже, визначивши основні практичні пріоритети співробітництва між Європейським Союзом і країнами Східної Європи, Східне партнерство не розв'язує основні дилеми, які стоять перед ЄС в його східній політиці, в першу чергу дилему між необхідністю більш інтенсивного залучення до цього простору і підтримання збалансованих відносин з Росією. В його нинішніх параметрах Східне партнерство, засноване на ситуативному компромісі між державами та інститутами ЄС, а не на стратегічному баченні перспектив еволюції системи відносин в Європі, скоріше сприяє поглибленню політичної поляризації європейського континенту, ніж дозволяє її подолати. Однак, подібний стан речей не є інваріантним. Європейський Союз — це надзвичайно динамічне утворення, в якому концептуальні підходи й практичні інструменти того чи іншого напрямку спільної політики можуть зазнавати істотних трансформацій, залежно, по-перше, від поточних пріоритетів основних акторів, а по-друге, від нагальності викликів, з якими стикається євроінтеграційне об'єднання на певному етапі.

Для України політичне значення Східного партнерства полягає в тому, що в його конфігурації закладена базова структура політики ЄС у Східній Європі та визначені основні механізми і сфери співробітництва на середньостроковий термін. Подальше політичне та практичне наповнення цього формату залежатиме від наявності політичної волі в Європейського Союзу та від готовності України використовувати можливості,

які пропонуються в ньому. Але для цього українській дипломатії потрібно фокусувати увагу не стільки на декларативній перспективі членства в ЄС, скільки на забезпеченні підтримки і залученні ресурсів Євросоюзу для стабілізації української держави, здійснення радикальних структурних перетворень та реалізації масштабних практичних проектів в Україні.

**Пріоритети та перспективи розвитку проекту «Східне партнерство».** У двосторонньому плані «Східне партнерство» стало можливістю для країн-партнерів закріпити в нових нормативно-правових рамках заплановані й нові перспективи інтеграції до ЄС. Якщо для України цей процес уже триває, то для інших східних партнерів він перебуває на різних стадіях розвитку. Таке правове закріплення залежить від інтересів, намірів і пріоритетів окремих країн-партнерів, з дотриманням принципу диференціації. Важливими є наслідкування цього принципу впродовж усього періоду дії ініціативи «Східного партнерства», відсутність обмежень для розвитку відносин країни-партнера з ЄС і наявність для країни, яка прагне досягти мети набуття членства у ЄС, такої можливості. Це стосується насамперед України, стратегічною метою зовнішньої політики якої задекларовано набуття членства в ЄС.

У жодному випадку «Східне партнерство» не повинно замінити собою перспективу набуття членства в ЄС. Воно не повинно утримувати країни на Схід від ЄС у жорстких рамках за принципом «все, але не членство». СП у двосторонньому вимірі, навпаки, повинно стимулювати кожного партнера до досягнення якомога вищих ступенів повної і всебічної інтеграції до ЄС.

Східні сусіди мали б вітати ініціативу, здійснювати належну роботу у своїх країнах і вимагати більшого. Водночас проведення реформ, передбачених у «Східному партнерстві», без остаточної мети зменшує їх ефективність. Така мета визначається, по-перше, модернізацією самої держави, що здійснюється для підвищення ефективності її функціонування, з урахуванням досвіду країн-членів ЄС. По-друге, секторальне співробітництво між країною-партнером і ЄС вимагає єдиних стандартів. По-третє, успішне проведення реформування та імплементації стандартів ЄС у країні-партнері призведе до такого стану, за якого ЄС буде важко відмовити в наданні перспек-

тив членства. Україна повинна здійснювати поступальний рух у цьому напрямку, не відступаючи назад.

ЄС розраховує на Україну в СП, розуміючи, що її слід підтримувати й зацікавлювати у цьому новому форматі. ЄС відводить Україні важливу роль лідера у «Східному партнерстві» і може згодом демонструвати цю роль як зразок іншим східним партнерам у процесі їх європейської інтеграції та зближення з ЄС. Україна, у свою чергу, може скористатися цією місією для розвитку своїх позицій як регіонального лідера, з одного боку, і для поступового просування до стратегічної мети членства в ЄС, з іншого боку. Але єдиним можливим шляхом для України, як і для інших країн-партнерів, що прагнуть вступу до ЄС, є успішне виконання кропіткої роботи всередині держави з реформування всіх сфер життєдіяльності.

Багатосторонній вимір СП є не менш важливим, ніж двосторонній, адже без нього ініціатива втрачає сенс і перетворюється на набір двосторонніх форматів співробітництва ЄС з окремою країною. Багатосторонні рамки сприятимуть розвитку зв'язків між самими країнами-партнерами і створять можливості для розв'язання тих проблем, які окремо взята країна не має можливості вирішити. У цьому й полягає головна доцільність багатостороннього формату відносин.

Східні партнери мають різні інтереси та підходи щодо реалізації «Східного партнерства», а це, у свою чергу, визначає їх подальші перспективи.

Так, **Україна** загалом розглядає «Східне партнерство» як рамки для подальшого розвитку відносин з ЄС. У даний момент не може йтися про окреслення ЄС перспектив членства для України. Першими очікують набуття членства країни Західних Балкан (усі, включаючи Сербію). ЄС також має розпочати досить складний переговорний процес з Туреччиною, який має непередбачене завершення, оскільки Франція і Німеччина відкрито й категорично висловлюються проти надання членства цій країні.

Лише після вирішення цих проблем ЄС може приділити увагу українським перспективам членства. Україні ж залишається єдина на сьогодні можливість якомога повніше використати формат «Східного партнерства», щоб реалізувати наміри європейської інтеграції, тобто наближення до стандартів ЄС до

стану, коли можна буде розпочати аргументований діалог про членство.

**Азербайджан**, висловлюючи в цілому позитивне ставлення до «Східного партнерства», більше зацікавлений в розвитку енергетичної складової. При цьому не має істотного значення те, чи будуть енергетичні відносини з ЄС розвиватися винятково у форматі СП, чи будуть використані інші формати двосторонніх і багатосторонніх взаємин. Іншими пріоритетами для Азербайджану є безпека в регіоні (врегулювання проблеми Нагірного Карабаху) і спрощення та скасування візового режиму. Для громадянського суспільства Азербайджану важливим пріоритетом є захист прав людини.

**Білорусь** у «Східному партнерстві» має подвійний інтерес. З одного боку, зацікавленість влади Олександра Лукашенка базується на трьох факторах: залучення європейських інвесторів у Білорусь, укріплення незалежності Білорусі від Росії та зміцнення позицій влади в самій країні. Це означає, що офіційний Мінськ не братиме участі в усіх проектах, які ініціюватимуться у СП, а при їх виборі спиратиметься на зазначені фактори. Ставлення Білорусі до ініціативи було засвідчено і рівнем представництва на Саміті СП — віце-прем'єр-міністром Білорусі Володимиром Семашком, який відповідає за економічні питання в уряді. З іншого боку, представники громадськості Білорусі наголошують на першочерговій важливості захисту прав людини у форматі «Східного партнерства».

**Вірменія** у СП підтримуватиме лише ті проекти та ініціативи, які принесуть країні фінансову допомогу. Саме тому Вірменія була зацікавлена у створенні зони вільної торгівлі з ЄС. Не останню роль для цієї країни відіграватиме також можливість стабілізації ситуації на Південному Кавказі, чому має сприяти врегулювання проблеми Нагірного Карабаху і нормалізації відносин із сусідніми державами.

**Грузія** надає всебічну підтримку «Східному партнерству», прагнучи до інтеграції з ЄС. Слід очікувати, що Грузія сприятиме проектам та ініціативам, які будуть формуватися у СП. Але пріоритетами для Грузії все ж таки є безпека й стабільність на Кавказі, передусім розв'язання проблем з Абхазією та Південною Осетією; енергетична безпека, включаючи гарантування безпеки енерготранзиту; проведення демократич-

них перетворень у країні і розвиток зовнішніх економічних відносин.

**Молдова** декларує курс європейської інтеграції. Дійсними пріоритетами Молдови у співробітництві з ЄС є: отримання більшого доступу до ринку ЄС; поглиблення економічної інтеграції; спрощення пересування молдовських громадян до ЄС. У Молдові стурбовані тим, що багатосторонній формат «Східного партнерства» може послабити двосторонній формат відносин з ЄС. Отже, країни-партнери підходять до «Східного партнерства» винятково із власних національних інтересів, і це — цілком природно. Щоб така диверсифікація підходів не стала перешкодою для імплементації ініціативи, необхідно зосередити зусилля, передусім ЄС, на тих напрямках, в яких існує спільна зацікавленість усіх країн-партнерів. До них, на наш погляд, належать:

— розвиток економічного співробітництва (розширення можливостей для збуту товарів національного виробництва і притоку інвестицій);

— розробка спільних програм для вирішення наявних не врегульованих конфліктів і попередження потенційних (у площині «Східного партнерства» все ще лежать чотири конфліктних регіони: Придністров'я, Південна Осетія, Абхазія і Нагірний Карабах);

— територіальна цілісність і врегулювання кордонів (Україна має не врегульовані кордони з Білоруссю, Молдовою і Росією);

— гарантування енергетичної безпеки, яка для виробника, Азербайджану, полягає в стабільному і прибутковому збуті енергоносіїв, а для інших партнерів — у стабільності й прибутковості транзиту та забезпеченні безперебійних поставок енергоносіїв для власних потреб.

Останні два напрями вже знайшли відображення в СП. Найважливішими проектами багатостороннього виміру визнано укріплення кордонів і будівництво південного газового коридору. «Східне партнерство» передбачає, що до окремих програм, дій, проектів та ініціатив можуть приєднуватися і треті сторони. Головну увагу приділено Росії й Туреччині.

Пропозиція полягає в тім, що ці дві країни можуть бути залучені час від часу для участі в окремих програмах, але не на



інституційному рівні. У Декларації саміту «Східного партнерства» зазначено, що треті сторони можуть брати участь на тимчасовій основі в конкретних проектах, видах діяльності, засіданнях тематичних платформ, якщо це сприятиме досягненню цілей «Східного партнерства». Залучення Росії й Туреччини необхідне для вирішення таких проблем, як, наприклад, енергетична безпека, врегулювання конфліктів, охорона навколишнього середовища, боротьба з нелегальною міграцією. Але таке залучення може не завжди бути на користь розвитку самої ініціативи, що насамперед стосується Росії.

**Росія** сприймає будь-які ініціативи на пострадянському просторі як перешкоджання зміцненню власного впливу і захисту національних інтересів. У цьому регіоні Росія прагне сама очолити інтеграційні процеси. У «Стратегії національної безпеки Російської Федерації до 2020 року» від 13 травня 2009 року зазначено: «Росія буде прагнути розвивати потенціал регіональної і субрегіональної інтеграції та координації на просторі держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у рамках насамперед самої Співдружності Незалежних Держав, а також організації Договору про колективну безпеку і Євразійського економічного співробітництва». Росія не може залишитись осторонь процесів, які розвиватимуться в «Східному партнерстві». Багато країн-партнерів (особливо з Південного Кавказу) більше відчують вплив і присутність Росії, ніж ЄС. Росія пропонує і конкретні кроки з вирішення проблем цих країн — від надання пільгових кредитів до врегулювання конфліктів.

**Туреччина** загалом висловлює зацікавленість у залученні до проектів СП, що може сприяти закріпленню й посиленню її ролі як лідера в Чорноморському регіоні та зростанню її впливу на Кавказі. Проблемаю для Туреччини є те, щоби залучення до «Східного партнерства» не впливало на набуття нею членства в ЄС. Це стимулюватиме у Туреччини обережний підхід до інших ініціатив ЄС, які не спрямовані на здобуття членства.

Для нейтралізації зазначених перешкод ЄС слід проводити послідовну і наполегливу політику в цьому регіоні; підтримувати й розвивати партнерські взаємини із Російською Федерацією, але не йти на поступки за рахунок інтересів країн-партнерів; пропонувати і здійснювати практичні заходи із ви-

рішення актуальних для країн-партнерів проблем та діяти більш рішуче і наполегливо, особливо у сфері безпеки і енергетики. В іншому разі цю ініціативу перехопить і використає на свою користь Росія, в тому числі й для уповільнення європейської інтеграції та розвитку відносин регіону з ЄС.

## Висновки

1. Активізація процесів європейської інтеграції призвела до безпрецедентного розширення ЄС у 2004 році та виникнення, фактично, нової геополітичної мапи на континенті. Це зумовило необхідність формування нових підходів та концепцій ЄС у відносинах з сусідами. Тому в 2004 році було запроваджено Європейську політику сусідства, спрямовану на створення на південь і схід від нових кордонів розширеного Європейського Союзу зони стабільності, миру й добробуту шляхом налагодження тісних довготривалих відносин з країнами-сусідами.

2. Механізмом реалізації Європейської політики сусідства є укладання окремих планів дій з різними країнами-учасницями. Для фінансування в рамках ЄПС було запроваджено «Інструмент європейського сусідства і партнерства». З 2006 року почався новий етап розвитку ЄПС, який характеризується запровадженням низки регіональних ініціатив, а саме «Чорноморська синергія» (11 квітня 2007 року), «Союз для Середземномор'я» та «Східне партнерство» (травень 2008 року).

3. Найближче майбутнє європейської інтеграції у східноєвропейському та південному напрямках орієнтується на виконання спільних зобов'язань країн — партнерів та самого ЄС в рамках Європейської політики сусідства, на першочергові дії ЄС та його держав — членів для забезпечення ефективності політики сусідства, на здатність Євросоюзу активніше розвивати зовнішню політику, яка може доповнювати процес розширення з огляду на просування внутрішніх трансформацій та реформ у сусідніх країнах.

4. Оптимізація відносин між ЄС та країнами-сусідами в рамках ЄПС, яка розпочалася з 2008 року, здійснюється за двома великими напрямками — південним та східним. У рам-

ках південного напрямку функціонує ініціатива Середземноморського Союзу, а східного — «Східного партнерства» (СП). Таке розділення має як об'єктивні передумови — розширення ЄС, необхідність вироблення нового формату відносин із сусідами, забезпечення безпеки, зокрема енергетичної, так і суб'єктивні — політичне лобі Франції (південний напрям) та Швеції і Польщі (східний).

5. Ініціатива СП була запропонована в 2008 році, а оформлена та почала діяти після свого офіційного відкриття в травні 2009 року. Її учасниками є такі країни, як Україна, Молдова, Азербайджан, Грузія, Вірменія та Білорусь. Вона покликана сприяти стабільності, ефективному управлінню та економічному розвитку в країнах-сусідах; підтримувати стабільність і процвітання східних партнерів ЄС; прискорити реформи; уніфікувати законодавство та забезпечити подальшу економічну інтеграцію.

6. Основними стратегічними результатами механізму СП для країн-учасниць можуть стати нові угоди про асоціацію, включаючи глибокі та комплексні угоди про зону вільної торгівлі; програми комплексного інституційного розвитку за фінансової підтримки ЄС (у рамках ЄІСП); поступова інтеграція до економіки ЄС; заохочення країн-партнерів до розвитку вільної торгівлі між ними з більш далекосяжною метою створення Економічного співтовариства сусідства; укладення пактів «мобільності та безпеки», які сприятимуть простішому легальному перетину кордону ЄС; можливості для розвитку трудової мобільності з перспективою більшої відкритості ринків праці ЄС для країн-партнерів; лібералізація процесу оформлення віз та, у довготерміновій перспективі, перехід на безвізовий режим з усіма партнерами; програми підтримки соціально-економічного розвитку, спрямовані на подолання гострих соціально-економічних розбіжностей у розвитку регіонів.

7. Для фінансування СП Європейським Союзом виділяється чималі обсяги коштів, обсяги яких поступово зростають. Так, загальна допомога для шести країн поступово зростатиме від 450 млн. євро у 2008 році до 785 млн. євро у 2013 році. Тобто, планується виділити значне фінансування у розмірі 350 млн. євро на додаток до планових ресурсів на період 2010–2013 ро-

ків. Для України в період з 2007 по 2010 рік в рамках ЄІСП було виділено 494 млн грн. У 2011–2013 Європейський Союз планує надати своїм сусідам понад 5,7 мільярдів євро. Кошти виділено для зміцнення політичної співпраці та розвитку економічної інтеграції між Європейським Союзом та сусідніми державами. Була прийнята Програма інтеграції та співпраці Східного партнерства, яка протягом 2012–2013 років надасть додаткову фінансову допомогу у суму 130 млн. євро країнам-учасникам, які досягли значного прогресу на шляху впровадження демократичних засад, дотримання прав людини та верховенства права.

8. Ініціатива «Східне партнерство» реалізується за такими основними напрямками: співпраця у сфері політико-правових питань; Програма розвитку регіонів; економічний напрям; енергетичний напрям; міграція, мобільність та візові питання; безпека й оборона. Надзвичайно важливим серед зазначених напрямів є енергетичний, який формулювався в рамках ініціативи СП ще до січневого газового конфлікту з Росією. Однак, після газової кризи проект був переосмислений, акценти були зроблені саме на енергетичній безпеці. Тому, певною мірою, можна стверджувати, що газова криза стала важливою передумовою виникнення СП в цілому.

9. За своїми структурними параметрами «Східне партнерство» покликане виконувати дві ключові функції — забезпечувати міцну «прив'язку» країн Східної Європи до ЄС та слугувати майданчиком для становлення кооперативних зв'язків між ЄС та Росією щодо регулювання процесів у даному просторі. Причому, фокусування зусиль на одній з цих функцій за рахунок іншої неминуче призводитиме до кризових явищ, або до втрати значимості цього проекту. У своєму нинішньому вигляді «Східне партнерство» не наділене оптимальними механізмами для виконання вказаних функцій. Причинами цього є, по-перше, іманентна обмеженість нормативного підходу Євросоюзу, по-друге, недостатній рівень залучення ЄС до вирішення актуальних для Східної Європи проблем, і по-третє, брак чіткої кореляції в східній політиці Євросоюзу між такими її напрямками як «Східне партнерство» і відносини з Росією.

## Завдання для самоперевірки та самоконтролю

1. Чи взаємопов'язані між собою розширення ЄС у 2004 та 2007 роках та Європейська політика сусідства?
2. В чому полягає суть Європейської політики сусідства (мета її розроблення, завдання, масштаб поширення тощо)?
3. Що є механізмом реалізації Європейської політики сусідства?
4. Якими є орієнтири на найближче майбутнє європейської інтеграції у східноєвропейському та південному напрямках?
5. Коли і у зв'язку з чим виникли ініціативи Середземноморського Союзу та Східного партнерства?
6. Які країни є учасниками Східного партнерства та які їхні завдання?
7. Якими можуть бути основні стратегічні результати механізму Східного партнерства для країн-учасниць?
8. Чи передбачає Східне партнерство фінансування для країн-учасниць?
9. За якими основними напрямками реалізується ініціатива «Східне партнерство»?
10. Які ключові функції за своїми структурними параметрами покликане виконувати «Східне партнерство»?

## Список використаної та рекомендованої літератури

1. 2010: найважливіше у відносинах ЄС — Україна // Євробюлетень. — 2010. — № 1. — С. 6.
2. Відбувся форум громадянського суспільства Східного партнерства // Євробюлетень. — 2009. — № 12. — С. 11.
3. Відносинами з Україною опікуватиметься Штефан Фюле // Євробюлетень. — 2010. — № 2. — С. 5.
4. Грицяк І.А. Європейська інтеграція у східноєвропейському та південному напрямках // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2008. — № 1. — С. 5–14.
5. Делегація Єврокомісії презентувала Східне партнерство // Євробюлетень. — 2009. — № 10. — С. 4.

6. Європейський інструмент сусідства та партнерства. Стратегія ЄС щодо України на період 2007 — 2013 рр. / Європейський Союз. — Брюссель, 2007 (Неофіційний переклад). — 34 с.
7. Євросоюз виділяє додаткові кошти на подолання економічної кризи // Євробюлетень. — 2009. — № 4. — С. 16–17.
8. Манжол В.А., Шаповалова О.І. Французькі пропозиції щодо нової угоди між Україною та Європейським Союзом: унікальний шанс чи політичний реверанс? // International Review. — 2008 (July). — № 2 (6). — Р. 35–42.
9. Мирончук А., Бірченко О. Словацький аргумент // Атлантична панорама. — 2010. — № 1 (26). — Р. 6–11.
10. План дій «Україна — Європейський Союз». Європейська політика сусідства. Схвалено Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 року.
11. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: Підручник. / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. — 620 с.
12. Соловійова О. Шість нових партнерів // Атлантична панорама. — 2010. — № 1 (26). — Р. 12–13.
13. Софіщенко І.Я. Торговельно-економічні відносини між Україною та ЄС: стан і перспективи / «Trade and Economic Relations between Ukraine and EU: Current State and Prospects» навч. посіб. / За загальною ред.: М.Бойцуна, І.Грицяка, Я.Мудрого, О.Рудіка, Л.Прокопенка та В.Стрельцова. — К.: Міленіум, 2009. — 314 с.
14. Супровідний лист від Співсекретаря Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС до Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС стосовно «Попереднього порядку денного асоціації Україна — ЄС / Рада з питань співробітництва. — Брюссель: Рада з питань співробітництва, 2009 (8 червня). — UE-UA 1056/2/09 REV 2. — 38 с.
15. Східне партнерство ЄС: додаткові можливості для євроінтеграції України / І.Ф.Газізуллін, М.М.Гончар, О.В.Коломієць та ін.; за ред. В. Мартинюка. — К.: Агентство «Україна», 2009. — 84 с.
16. Східне партнерство почало працювати // Євробюлетень. — 2009. — № 6. — С. 6.
17. Східне партнерство: поглиблення двосторонніх відносин й розвиток багатостороннього співробітництва // Євробюлетень. — 2009. — № 5. — С. 4–6.

18. Триває підготовка до старту Східного партнерства // Євробюлетень. — 2009. — № 3. — С. 5.
19. Чугаєв О. А. Валютна інтеграція в Європейському Союзі: навчальний посібник / О. А. Чугаєв. — К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2010. — 191 с.
20. Шаповалова О. І. Європейський Союз — Україна: межі нормативної сили // International Review. — 2010 (July). — № 2 (14). — Р. 4–10.
21. Шаповалова О., Клименко А., Дзевіцкі А., Гончар М. Відносини Україна — ЄС: «Східне партнерство» у регіональному вимірі // International Review. — 2010. — № 3. — 32 p.
22. Communication from the Commission «European Neighbourhood Policy Strategic Paper» / Commission of the European Communities. — Brussels: Commission of the European Communities, 2004 (12 May). — COM(2004) 373 final. — 35 p.
23. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «On Strengthening the European Neighboring Policy / Commission of the European Communities». — Brussels: Commission of the European Communities, 2006 (4 December). — COM(2006) 726 final. — 14 p.
24. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Black Sea Energy — A New Regional Cooperation Initiative / Commission of the European Communities. — Brussels: Commission of the European Communities, 2007 (11 April). — COM(2007) 160 final. — 13 p.
25. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Report on the First Year of Implementation of the Black Sea Synergy» / Commission of the European Communities. — Brussels: Commission of the European Communities, 2008 (19 June). — COM(2007) 391 final. — 10 p.
26. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours» / Commission of the European Communities. — Brussels: Commission of the European Communities, 2003 (11 March). — COM(2003) 104 final. — 26 p.
27. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «Eastern Partnership» / Commission of the European Communities. — Brussels: Commission of the European Communities, 2008 (3 December). — COM(2008) 823 final. — 14 p.
28. Duleba A., Najšlová L., Benč V., Bilčíř V. The Reform of the European Neighborhood Policy: Tools, Institutions and a Regional Dimension. — Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2008 — 79 p.
29. Mocanu O. The Eastern Partnership — A Premise for an Enhanced EU-Eastern Neighbours Cooperation Relationship // Romanian Journal of European Affairs. — 2009. — Vol. 9. — № 4. — Р. 51.
30. Perepelytsia H. New Eastern Partnership Instruments and Opportunities for Participating Countries // International Review. — 2009 (July). — № 2 (10). — Р. 42.
31. <http://eu.prostir.ua> — «Європейський простір» — веб портал про європейського громадянського суспільства України.
32. <http://europa.eu> — офіційний веб сайт Європейського Союзу.
33. [http://twinning.com.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=375&Itemid=154&lang=ukrainian](http://twinning.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=375&Itemid=154&lang=ukrainian) — офіційний веб сайт проектів «Twinning» в Україні. Сторінка, присвячена хронології відносин між ЄС та Україною. Режим доступу: «Головна» — «Twinning» — «Twinning в Україні» — «Передумови».
34. <http://ueplac.kiev.ua> — офіційний веб сайт Українсько-європейського консультативного центру з питань законодавства.
35. <http://www.coe.kiev.ua> — офіційний веб сайт Бюро інформації Ради Європи в Україні.
36. <http://www.consilium.europa.eu> — офіційний веб сайт Ради Європейського Союзу.
37. [http://www.ukrassociation.eu/2010/03/02/enp\\_support/](http://www.ukrassociation.eu/2010/03/02/enp_support/) — офіційний веб сайт громадської організації «Європейська асоціація українців». Режим доступу «Головна» — «Новини Євросоюзу» — «Проекти».



## Розділ 7.

## ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

### Тема 1. Координація євроінтеграційної політики в державах-членах Європейського Союзу 2004 та 2007 років розширення

У 1997 році Європейська Рада схвалила на своєму засіданні в м. Люксембург концепцію розширення ЄС за рахунок прийому країн, що підписали угоди про асоціацію з ЄС, а саме Чеської Республіки, Угорщини, Польщі, Словенії, Естонії та Кіпру. Керівництво цих країн направило всі зусилля, передусім, у сфері адаптації їх національного законодавства до надбань Спільноти, на досягнення мети європейської інтеграції.

Після безпрецедентного розширення у 2004–2007 рр., внаслідок чого кількість країн-членів ЄС збільшилась на 12 країн, перед цим унікальним об'єднанням постали нові завдання та виклики, в тому числі в сфері забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку ЄС та, відповідно, процесу прийняття нормативно-правових актів ЄС, які мали бути узгоджені набагато більшою кількістю держав-членів.

У просуванні країни на євроінтеграційному шляху, перш за все, провідну роль відіграють національні органи, що займаються питаннями координації політики європейської інтеграції. Такі органи здійснюють координацію діяльності профільних центральних органів влади, визначають пріоритети державної політики у сфері європейської інтеграції, забезпечують зацікавлені органи необхідною інформацією та консультаціями. Таким чином, належним чином організована робота дер-

жавних органів, що займаються питаннями європейської інтеграції, зокрема, адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти, впливає на спроможність країни ефективно виконувати завдання, що випливають із зобов'язань перед Євросоюзом, взятих країною у процесі європейської інтеграції. Країна, що бажає інтегруватися до ЄС, має розробити свою власну стратегічну організаційну модель адаптації національної правової системи до надбань Спільноти, відстоюючи, при цьому, свої національні інтереси з огляду на політичну, економічну та соціальну ситуацію в державі.

Необхідно зазначити, що країни Центральної і Східної Європи мали найкращі стартові умови порівняно з Україною та іншими пострадянськими державами. Серед таких умов можна назвати: а) наявність досить глибоких історичних коренів державності, більш-менш тривалого досвіду життя в умовах демократії; б) відносно невеликий (порівняно з країнами пострадянського простору) строк панування тоталітарного режиму та його відносно м'який характер; в) консолідований вибір правлячою елітою й населенням цих держав західноєвропейської моделі державного устрою й орієнтація на швидку інтеграцію до основних європейських структур (ЄС, НАТО); г) цивілізоване проведення приватизації, повернення приватної власності, націоналізованої в перебігу встановлення прорадянських режимів, законним власникам або їх спадкоємцям; д) успішне просування шляхом створення ефективної ринкової економіки й переходу до правової держави і громадянського суспільства та ін.

Стаття 237 Договору про ЄЕС (Римського договору) недвозначно проголосила: «Кожна європейська держава може подавати заявку на вступ до Спільноти». У квітні 1978 року Рада визначила, що «повага до та підтримання (збереження) представницької демократії та прав людини у кожній державі-члені є необхідними елементами членства у Європейських Спільнотах». Саме це були цілі, які прагнули досягти такі країни як Польща та Угорщина, отже, начебто, не було принципових перешкод на їх шляху до членства в Євросоюзі. Звичайно, існували економічні та адміністративні проблеми. Однак те, що Рада підтримала членство Греції на політичних підставах, хоча Комісія проголосила, що Греція з економічних причин не була ще готова до членства, давало підстави вважа-

ти, що технічні питання не могли створити значних перешкод. Принаймні, це була думка багатьох політиків країн Центральної та Східної Європи.

Однак, не піддаючи сумніву ні той факт, що членство нових країн у майбутньому буде в інтересах дійсних членів, ні те, що країни Східної та Центрально-східної Європи, в принципі, мають право на членство, були суттєві застереження стосовно надто швидкого (легковажного) гарантування членства. Швидке розширення могло спричинити «параліч» ЄС. Відвертим прихильником цієї думки був Франсуа Мітеран, який у листопаді 1989 року проголосив, що ЄС має достатньо внутрішніх проблем, щоб не обтяжувати себе «передчасними приєднаннями». В даному випадку слово «передчасні» є ключовим. У цьому контексті 31 грудня 1989 року Мітеран запропонував проект «Європейської конфедерації», що мала на меті створення спільної та постійної організації з торгівлі, миру та безпеки. Така пропозиція щодо створення конфедерації породила підозри, що французька дипломатія була проти розширення як такого. У 1990 році великим проектом (досягненням) французької дипломатії став Економічний та монетарний союз, успіх якого був сумнівним (Маастрихтський договір не був підписаний до грудня 1991 року). За цих обставин французькі лідери мали дуже вагомні причини розглядати наступні приєднання нових країн як такі, що створюють перешкоди їх проекту, або навіть як такі, що піддають небезпеці вже досягнутий успіх.

Однак, проект Мітерана щодо Європейської конфедерації так і не розпочався. Натомість, вже в 1990 році Угорщині, Польщі та Чехословаччині були запропоновані досить всеохоплюючі угоди про асоціацію (Європейські угоди). Тобто, саме тим країнам, які вважались найбільш розвиненими на шляху їх переходу до західної системи. Переговори розпочалися у грудні 1990 року, а ці договори були підписані вже наступного року. До 1996 року подібні угоди було укладено з Болгарією, Румунією, Словаччиною, країнами Балтії та Словенією. Європейські угоди містили всеохоплюючі торгівельні угоди та встановлювали політичний діалог і були, таким чином, найбільш всеохоплюючими угодами, які коли-небудь були укладені між ЄС та третіми країнами. Не дивлячись на це, багато представників Східних та Центрально-східних європей-

ських країн висловили розчарування. Однією причиною цього було те, що ЄС відхилив будь-який обов'язковий зв'язок між асоціацією та членством. У преамбулах цих угод зазначалось, що сторони визнають, що кінцевою метою асоційованих країн є набуття членства в Євросоюзі, та що асоціація через ці угоди буде, на думку сторін, допомагати асоційованій країні досягти цієї мети. Таким чином, Євросоюз прояснив, що був обізнаний з прагненнями інших країн і брав на себе зобов'язання досягати цієї мети. Безумовно, Євросоюз не обіцяв членства.

Іншою причиною розчарування були деякі економічні аспекти. В принципі, Європейські угоди базувались на «асиметричному доступі до ринку», Євросоюз мав відкрити свій ринок для промислових товарів протягом п'яти років, тоді як асоційовані країни мали перехідний період десять років. Таким чином, з боку європейської сторони це було великодушно. Але в так званих «чутливих секторах» сталі, вугілля, текстилю та сільськогосподарських продуктів — саме ті сфери, де асоційовані країни мали великі можливості — доступ до ринків Євросоюзу був обмежений. В цих сферах переговори були складні.

Отже, основною характеристикою європейських угод було асиметричне відкриття ринку ЄС, тобто це були щедрі угоди з боку ЄС. Що стосується «чутливих» секторів, ЄС був менш щедрим, накладаючи різного роду обмеження. Однак, також в цих секторах правила були асиметричні на користь тих чи інших країн, що уклали угоду про асоціацію з ЄС.

У середині 1993 року зростало переконання щодо недостатності політики асоціацій, що давало нестабільну політичну та економічну ситуацію у багатьох країнах у Центральній та Східній Європі та створювало настрій розчарування політикою Євросоюзу.

Європейська Комісія у великій кількості документів, найважливішим з яких є Доповідь Європейської Комісії Лісабонській Європейській Раді в червні 1992 року, розробила ряд пропозицій, що мали на меті гарантувати, що розширення фактично не призведе до розпаду Євросоюзу. Надзвичайно важливим було те, що ЄК наполягала, щоб нові держави-кандидати (включаючи країни-учасниці ЄАВТ), на додачу до європейської ідентичності, демократії та поваги до прав людини, мали прийняти *acquis communautaire* у повному обсязі.

Формулювання умов та вимога прийняти *acquis* у повному обсязі було, як Комісія дала явно зрозуміти, заходом з метою захисту Євросоюзу. Вплив подальших розширень на здатність Співтовариства приймати рішення заслуговує найбільшої уваги та оцінки. Держави прагнуть приєднатися, тому що Співтовариство є привабливим; переходити до розширення шляхом, який знижує ефективність, було б помилкою. У грудні 1992 року у м. Единбург Європейська Рада пообіцяла, що вона буде прагнути приймати «рішення, засновані на різних складових доповіді Комісії» на саміті у м. Копенгаген пізніше року. Вона також закликала Комісію підготувати подальші пропозиції, оскільки протягом наступних місяців має бути визначено багато деталей. Ідея Комісії щодо обіцянки членства за певних умов та збільшений доступ до ринку — стратегія Комісії — була прийнята Радою. У декларації Ради в м. Копенгаген держави-члени знову пообіцяли свою підтримку у реформуванні процесу у Центральній та Східній Європі: «Мир та безпека у Європі залежать від успіху цих зусиль». Рада оголосила про надання більше матеріальної допомоги, а саме про прискорення відкриття ринків Євросоюзу та побудову «структурованих відносин» між інституціями Євросоюзу та асоційованими країнами. Більше того, вони проголосили, що асоційовані країни, які того бажають, стануть членами Євросоюзу». Також, держави Центральної та Східної Європи мали, серед іншого, через Європейські угоди імплементувати протягом трьох років з моменту набуття чинності цих угод правила відповідно до тих, які передбачені в Договорі про ЄС. До того ж, що є надзвичайно важливо, мав бути прогрес в інших сферах, передбачених Європейськими угодами, включаючи сферу охорони праці, довкілля та споживачів.

Отже, Євросоюз виробив певні політичні, економічні та адміністративні критерії, за умови досягнення яких країна могла стати його членом, а саме: країна-кандидат має досягти стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та захист національних меншин, мати функціональну ринкову економіку, а також бути здатною впровадити з конкуренцією та ринковими умовами в межах Союзу. Членство передбачає спроможність кандидата брати на себе

зобов'язання, що випливають з членства, включаючи дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу.

Звичайно, останнє формулювання є більш м'яким, ніж наполягання на прийнятті *acquis* у повному обсязі, як запропонувала Комісія. Можливо, таке формулювання було зроблено з метою залишення можливості робити певні виключення. Однак, в решті решт, говорячи про «спроможність брати на себе зобов'язання, що випливають з членства», стає очевидним, що очікувалось ефективне запровадження реформ в різних сферах, оскільки тільки законодавчих змін окремо не було достатньо, хоча, звичайно, адаптація національного законодавства до надбань Спільноти є головною передумовою на шляху інтеграції до Євросоюзу.

У грудні 1994 року Європейська Рада у м. Гессен вирішила підтримати процес подальшої підготовки асоційованих країн Центральної та Східної Європи до приєднання. Вона проголосила намір укласти Європейські угоди з трьома балтійськими країнами та Словенією. Різні заходи «стратегії перед вступом» («pre-accession strategy») мали бути сконцентровані на процесі підготовки асоційованих країн для внутрішнього ринку. Комплексні та об'ємні правила внутрішнього ринку були беззаперечно найбільш складною сферою для асоційованих країн. Саме тут Євросоюз міг надати важливу практичну допомогу.

Однак ризик, що розширення могло паралізувати Євросоюз, досі залишався суттєвим. Рада оголосила про прискорення процесу, зокрема, шляхом створення інституційних умов для гарантування належного функціонування Євросоюзу на Міжурядовій конференції у 1996 році. Це було, з одного боку, репетицією Копенгагенської декларації. Новим було те, що Міжурядова конференція мала пройти перед тим, як могли розпочатися переговори про приєднання. Загалом, Євросоюз збільшив практичну допомогу, однак знову підкреслив, що перед розширенням мають бути виконані важливі умови.

Найбільше розширення Європейського Союзу, що відбулось у 2004 році за рахунок вступу 10 держав Центральної та Східної Європи, в тому числі й країн Балтії, стало визначальною подією для процесу економічної та політичної інтеграції на Європейському континенті, який триває вже більш ніж півстоліття. Членство в ЄС вперше набули три колишні радянські

республіки — Латвія, Литва та Естонія. За короткі строки їм вдалося втілити в життя складні перетворення, які торкнулися економічної, політичної та соціальної сфер. Реформи та їх успішне проведення дозволили цим країнами досягти найвищого рівня розвитку на теренах колишнього СРСР. Базисом для цих перетворень стала успішна адаптація законодавства країн Балтії до надбань Спільноти.

Україна, порівняно з країнами Балтії, має багато відмінностей, але і багато спільних рис. Ці країни, як і Україна, є пострадянськими, вони у 90-х роках розпочали будівництво незалежних та демократичних держав, проголосивши курс на зближення з ЄС, після здобуття незалежності вони зіткнулись зі схожими політичними, економічними та соціальними проблемами.

Головна запорака успіху у відносинах з ЄС — це перехід від декларування намірів стати повноправним членом Співтовариства до конкретних дій. Про успішність такого підходу та доцільність вивчення досвіду Латвії, Литви та Естонії свідчить той факт, що країни Балтії набули повноправного членства у ЄС за достатньо короткі строки. Україна ж з 1994 року практично стоїть на місці. Наступним кроком у відносинах України з ЄС має стати Угода про вільну торгівлю (яка є частиною Угоди про асоціацію — прим. авт.), але її укладання є неможливим без проведення економічних реформ, які б відповідали рекомендаціям з боку ЄС.

В серпні 1992 року на зустрічі 12 країн-членів Європейського Економічного Співтовариства в рамках Європейського політичного співробітництва було прийнято рішення визнати відновлення суверенітету Балтійських країн. Після цього для допомоги Естонії, Латвії і Литві була розроблена програма PHARE, в травні 1992 року з цими країнами були підписані угоди про торгівлю і співробітництво з ЄЕС, а в 1995 році — угоди про вільну торгівлю. Зазначені угоди не передбачали автоматичне членство в ЄЕС, однак вони стали своєрідною підготовкою до нього.

Економічна інтеграція як шлях подолання торгівельних бар'єрів та адаптації внутрішнього ринку до європейських стандартів була основним методом, що пов'язував разом країни Балтії та ЄС і забезпечував основу для переходу в політичну та безпекову площину у відносинах.

У червні 1995 року ЄС підписав такі звані «Європейські угоди» (або угоди про асоціацію) з Естонією, Латвією та Литвою (чинність ці угоди набули в 1998 році), і до кінця року всі три країни подали заявки про вступ до ЄС.

Європейські угоди з Балтійськими країнами охоплюють питання торгівлі, політичного діалогу та багато інших аспектів співробітництва. Таким чином, країнам Балтії була надана можливість подальшої економічної інтеграції.

Необхідно зазначити, що включення, починаючи з 1990-х років, в Європейські угоди положень стосовно політичного співробітництва (так званий політичний діалог) вивело співпрацю учасників асоціацій з ЄС за межі виключно економічних відносин. При цьому, положення цих угод, які стосуються адаптації законодавства, відрізняються від аналогічних положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, яка є чинною на даний час.

Так, в Європейських угодах про асоціацію з Балтійськими країнами вказується на нерозривний зв'язок між адаптацією та інтеграцією. Аналогічні положення закріплені і в інших Європейських угодах. Це положення не є гарантією на вступ асоційованих країн до ЄС, а тільки свідченням важливої ролі, відведеної адаптації у створенні умов для підготовки цих країн до глибшої інтеграції з ЄС.

Усі Європейські угоди, як правило, включають окремі статті, де міститься загальний перелік галузей, у яких має здійснюватися гармонізація національного законодавства асоційованих країн з правом ЄС. При цьому, на відміну від співпраці сторін у рамках Європейського економічного простору (СЄП), угодами про асоціацію не передбачається якийсь механізм попереднього інформування асоційованих країн про підготовку нових законодавчих актів у Євросоюзі, що ставить їх у складні умови при здійсненні гармонізації національного законодавства з правом європейських інтеграційних організацій, оскільки вони будуть змушені увесь час наздоганяти. Але ЄС бере на себе зобов'язання надавати допомогу для здійснення гармонізації шляхом обміну експертами, надання інформації стосовно законодавства ЄС, організації семінарів, професійної підготовки, при здійсненні перекладів законодавчих актів ЄС у відповідних секторах тощо.



Країни Балтії, як і багато інших країн, що здійснювали адаптацію їх національного законодавства до надбань Спільноти, зіткнулись з багатьма проблемами, що значно гальмували цей процес. Повільний темп адаптації був зумовлений, перш за все, тим, що величезний масив їх законодавства як колишніх радянських республік у багатьох сферах базувався на радянських принципах і стандартах, що докорінно відрізнялись від європейських. На думку багатьох науковців та експертів, виконання усього комплексу критеріїв для колишніх радянських республік виявилось достатньо складним завданням.

Відповідно до Європейських угод Балтійські країни мали адаптувати їх законодавства до *acquis* ЄС в 31-й сферах, що стосувались економічних, політичних та соціальних питань. В угодах прописано перелік нормативно-правових актів ЄС, які потрібно було врахувати в національних законодавствах. Однак при здійсненні процесу адаптації законодавства необхідно мати на увазі, що *acquis* ЄС має більш ніж п'ятдесятирічну історію розвитку, постійно змінюється та тому його імплементація у кожній з країн представляє собою довготривалий процес, який продовжується і після набуття повноправного членства. Також треба зазначити, що в країні необхідним є створення ефективного інституційного механізму державного управління адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти, який забезпечить дотримання й реалізацію на практиці норм адаптованого законодавства.

Так, ключовим фактором у здійсненні Литвою поступового реформування системи державного управління, в тому числі процесом європейської інтеграції, та, зокрема, адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти, була необхідність прискорити євроінтеграційний процес. Зазначена глибока реформа розпочалась у 1999–2000 роках з радикального перегляду функцій та державних витрат так званою «Sunset Commission» (комісією, що припиняє якісь дії — прим. авт.), яка була створена для перегляду бюджетних видатків та скорочення державних функцій, та зі створення Стратегічного комітету з планування (Strategic Planning Committee), завданням якого було проаналізувати всі політичні та видаткові пропозиції, що базувалися на загальних стратегічних пріоритетах уряду, та діяти як фільтр при прийнятті рішень урядом. Ці

нововведення сприяли прискоренню євроінтеграційного процесу Литви в цілому, де країна почала небезпечно відставати у прийнятті та імплементації ключових секторальних заходів у 1999 році. При цьому Комітет з питань євроінтеграції, створений в Литві в рамках зазначеного процесу реформування системи державного управління, відігравав провідну роль у впровадженні нового підходу до державного управління в країні. Так, багато нових управлінських підходів «пілотувалися» саме Комітетом (на даний час він має назву «Департамент європейської інтеграції») в сфері державного управління процесом приєднання Литви до ЄС, зокрема, адаптацією її законодавства до надбань Спільноти, включаючи нові підходи до виділення бюджетних коштів, оцінки впливу та використання прогресивних інструментів планування. Комітет розглядав процес стратегічного планування як шлях перетворення старої литовської системи державного управління на таку, яка змогла б ефективно функціонувати в ЄС. Високий статус цього органу та професійна спроможність його штату були надзвичайно важливим фактором у наданні деяким елементам реформ прозорості та довіри, які були необхідні для подолання політичного та бюрократичного опору новим реформам.

Латвія теж зіткнулася з подібними проблемами та застосовувала схожі шляхи їх вирішення. При цьому, у випадку цієї країни, має бути відзначена послідовність процесу реформування за різних урядів, що є досить незвичайним для країн Центральної та Східної Європи, де зазвичай рідко чинний уряд продовжує інституційні реформи, започатковані попереднім урядом іншої політичної сили.

В Естонії в січні 1996 року був також створений державний орган, який займався координацією на національному рівні заходів з підготовки до вступу до ЄС, — Офіс з питань європейської інтеграції (далі — Офіс) зі штатною кількістю 20 осіб. На думку його тодішнього Голови пана Генріка Хололей, така кількість була оптимальною, оскільки немає необхідності дублювати роботу міністерств. Офіс працював дев'ять років з п'ятьма прем'єр-міністрами при вісьмох різних урядах, які повністю підтримували приєднання до ЄС як важливий пріоритет державної політики. Існувала міцна політична підтримка, яка забезпечила Офісу можливість здійснювати значний вплив

та ефективно працювати. Як приклад можна навести той факт, що Голова Офісу мав право брати участь в урядових зустрічах та втручатись у процес прийняття рішень. Це забезпечило йому достатній статус у відносинах з його колегами та для головування в Раді високих посадовців Естонії. Отже, окрім того, що Офіс виконував всю, так би мовити, домашню роботу, в тому числі моніторинг виконання зобов'язань перед ЄС, зокрема, у сфері адаптації законодавства, він ще мав значний політичний вплив, що є надзвичайно важливим. Головними завданнями Офісу було організувати роботу Ради високих посадовців та гарантувати підготовку та імплементацію річної Національної програми прийняття *acquis*. Це вимагало якісного співробітництва зі всіма профільними міністерствами, оскільки тільки вони могли забезпечити виконання взятих зобов'язань. Вони мали зрозуміти: оскільки Естонія є частиною Європи та хоче стати успішною країною, адаптація національного законодавства має бути здійснена в будь-якому випадку, не тільки тому, що країна хоче вступити до ЄС. Також, всі інституції мали зрозуміти, що зусилля та заходи, вжиті з метою приєднання до ЄС, є не чимось екстраординарним, а частиною спільної мети досягнення благополуччя в країні. Роллю Офісу було постійно нагадувати іншим про ці два факти.

Досвід Естонії показує, що створення такого типу державного координаційного органу як Офіс з питань європейської інтеграції надало процесу приєднання до ЄС більше політичної ваги, гарантувало кращу координацію роботи, в тому числі в сфері державного управління адаптацією законодавства, та обмін інформацією з іншими органами. Її координаційний механізм державного управління європейською інтеграцією, в тому числі адаптацією законодавства, був визнаний одним з найефективніших та найпростіших.

Загалом, досить багато зарубіжних науковців та експертів відзначають важливість ролі окремого державного органу з питань європейської інтеграції в управлінні новими реформами в процесі євроінтеграції, зокрема, в процесі державного управління адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти як основи для проведення реформ. Також відзначається, що однією з проблем у здійсненні процесу управління є кадрова проблема, що полягає у недостатній кваліфікованості

та професіоналізмі конкретних державних службовців, що безпосередньо займаються адаптацією законодавства.

Надзвичайно цінним для України є досвід Польщі, оскільки ситуація, коли почалися зміни в цій державі, наприкінці 80-х років XX ст. була подібною до ситуації в Україні та інших постсоціалістичних країнах, де панувала централізована державна влада. Система влади в Польщі, як і в Україні, базувалася на доктрині демократичного централізму. Тому зрозуміло, що крах соціалістичної системи в ній супроводжувався низкою структурних змін, що охопили всі царини економічного, політичного і соціального життя.

Підписання в 1991 р. Європейської угоди (або Угоди про асоціацію) між Польщею та Європейськими Співтовариствами, по суті, стало початком політичного діалогу про інтеграцію Польщі з об'єднаною Європою. Відповідно до Європейської угоди Польща взяла на себе зобов'язання наблизити своє законодавство до законодавства ЄС. З формальної точки зору це зобов'язання мало характер уважного і належного ставлення до питання, оскільки не було визначено ані обсягів, ані терміну його виконання. Однак воно мало дуже важливе значення з огляду на плани Польщі набуття членства в Європейському Союзі, які були підтримані ЄС.

Інтеграція Польщі з Євросоюзом з формальної точки зору означала, перш за все, прийняття принципів, процедур, постанов і норм, що містяться в законодавстві ЄС. Угода про асоціацію Польщі з Європейськими Спільнотами розпочала процес поступового приведення національного права у відповідність з правом ЄС. Це виявилось досить довготривалою, важкою та витратною справою. Протягом всього періоду адаптації Польща в своєму розвитку орієнтувалась на макроекономічні стандарти і норми, прийняті в країнах ЄС (Копенгагенські та Маастрихтські критерії).

Інтеграція кожної з асоційованих країн, включаючи Польщу, у внутрішній ринок ЄС вимагає забезпечення складного процесу адаптації законодавства, системи регулювання та методів сертифікації цієї країни до вимог законодавства ЄС. При цьому ключовим моментом вважається не просто процес адаптації законодавства, а й створення необхідної «інфраструктури», в рамках якої законодавство може функціонувати ефек-

тивно. Іншими словами, мала бути створена система інституцій, структур та адміністративних механізмів, необхідних для ефективної імплементації адаптованого законодавства. Європейська Комісія зробила наголос на тому, що необхідно впевнитись, що розширення Євросоюзу відбуватиметься в умовах, які не становлять ризик для єдності внутрішнього ринку. Ось чому нова передінтеграційна фаза мала тепер зосереджуватися на імплементації та забезпеченні дотримання законодавства, оскільки держави-члени ЄС мають бути впевненими у надійності нового партнера по внутрішньому ринку та спроможності адміністративних органів нової держави-члена виконувати майбутні зобов'язання, що випливатимуть з членства у Євросоюзі.

З метою виконання зазначених завдань у Польщі 24 лютого 1994 р. було утворено Комісію експертів з гармонізації польського права з правом ЄС, що розробила довгострокову програму адаптації польського законодавства до *acquis communautaire*. Було визначено 23 пріоритетні сфери адаптації законодавства, що охоплювали сфер більше, ніж це було передбачено в Європейській угоді. Згодом було розроблено плани внесення змін до чинного законодавства і, де необхідно, плани розроблення нових законів з відповідним обґрунтуванням у зазначених сферах, після чого складалися звіти, деякі з яких стали основою для розробки законодавчих заходів з гармонізації. У подальшому було прийнято ще кілька національних програм адаптації польського законодавства, в яких кількість пріоритетних сфер поступово збільшувалася, оскільки в багатьох випадках процес адаптації законодавства приводить до створення нових сфер права або змін попередніх правових концепцій, а також проведення комплексних реформ.

Необхідно зазначити, що взагалі адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* — це дуже динамічний процес, і цілком природно, що він не може обмежитися визначенням конкретних сфер адаптації та певними актами законодавства ЄС, оскільки зміст поняття *acquis communautaire* охоплює не тільки власне нормативно-правові акти ЄС (регламенти, директиви, рішення, резолюції тощо), а й загальні принципи права ЄС, рішення Європейського Суду, спільні стратегії, спільні дії та спільні позиції у рамках спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

8 серпня 1996 р. Польський Сейм своїм законом створив Комітет європейської інтеграції (КЕІ) — інституцію, відповідальну за процес європейської інтеграції Польщі. Він налічував приблизно 400 осіб. До компетенції цього урядового органу було віднесено питання планування та координації політики інтеграції Польщі до ЄС, програмування та координації дій щодо пристосування країни до європейських стандартів. Однією з функцій цього високопрофесійного центрального органу виконавчої влади була також підготовка експертних висновків щодо відповідності проектів нормативно-правових актів, що розроблялися галузевими міністерствами, *acquis communautaire*.

У 1998 р. КЕІ провів масштабне дослідження з метою оцінки рівня відповідності польського права *acquis communautaire*, за результатами якого було складено звіт про рівень наближення польського права до законодавства ЄС. У ньому законодавство ЄС було поділене на 29 сфер, що визначили перелік розділів переговорів про приєднання Польщі до ЄС, а саме: вільний рух товарів, послуг, осіб та капіталу, право компаній, політика у сфері конкуренції, сільське господарство, риболовля, транспортна політика, оподаткування, економічний і валютний союз, статистика, соціальна політика і зайнятість, енергетика, промислова політика, малі та середні підприємства, наука і дослідження, освіта й навчання, телекомунікації та інформаційні технології, культура й аудіовізуальна політика, регіональна політика, захист довкілля, захист споживача й охорона здоров'я, спільна зовнішня та безпекова політика, митний союз, зовнішні відносини, співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ, фінансовий контроль, фінанси і бюджет.

Також КЕІ затверджував робочі графіки адаптації законодавства, які готували, кожне в межах своєї компетенції, профільні міністерства, що залучали до цієї роботи також зовнішніх експертів (науковців, фахівців у сфері євроінтеграції та ін.). Представники КЕІ проводили часті зустрічі з представниками профільних міністерств, на яких обговорювалися питання імплементації адаптованого законодавства, а саме: що було зроблено в цій сфері міністерствами, чи є якісь проблеми та чому вони виникають. Таке безпосереднє спілкування виявилось дуже ефективним, оскільки дало змогу вчасно виявляти про-

блемні питання, з якими стикаються міністерства при проведенні відповідної роботи, та, відповідно, вчасно реагувати на це і, що вкрай важливо, ефективно координувати весь процес адаптації.

Поєднання зазначених функцій в єдиному державному органі дало змогу досягти високого рівня координації як процесу євроінтеграції в цілому, так і процесу адаптації польського законодавства до *acquis communautaire* зокрема.

Словаччина одразу після проголошення незалежності у 1993 році заявляла про проєвропейський вибір, керівництво країни виступало за інтеграцію до європейських економічних структур. Словаччина однією з перших постсоціалістичних європейських країн в жовтні 1993 року підписала з ЄС Угоду про асоціацію, яка набула чинності у 1995 році.

З метою встановлення єдиних правил і методів процесу правового наближення, зокрема, щодо розробки і прийняття законодавства, яке відповідає праву ЄС, у 1995 році в Словаччині було розроблено Методологію правового наближення, яка містила загальні правила й методи, пояснення щодо відповідності правових актів праву Європейських Співтовариств і праву Європейського Союзу та пояснення щодо додатку до правових актів у випадку імплементації директиви. В цьому документі було визначено, що правове наближення передусім має зосереджуватись на правових актах ЄС у тих сферах, у яких вимагається наближення відповідно до Угоди про асоціацію, а також на тих актах ЄС, що віднесені до списку «А» під час процедури скринінгу, і на актах ЄС, що визначені під час переговорів. Розробники законодавства мають готувати у пріоритетному порядку проекти правових актів, що визначені такими в Плані законодавчих завдань уряду Словаччини у сфері правового наближення (адаптації законодавства). Також орган, який подає проект нормативно-правового акта, має перевіряти формулювання законодавства, опублікованого у Збірці Законів Словаччини для того, щоб переконатись, що рівень відповідності праву ЄС той самий, що був у проекті. При цьому розробник проекту правового акта має враховувати рішення Суду ЄС. Під час наближення він має брати до уваги той факт, що Суд ЄС не зв'язаний своїми попередніми рішеннями. Якщо рішення Суду ЄС з одного і того ж питання відрізняються одне від

одного, чи суперечать одне одному, то розробник має враховувати лише те рішення, що було опубліковане пізніше.

У 1996 році між Словенією та ЄС була підписана Угода про асоціацію. У січні 1998 року уряд цієї країни прийняв Стратегію інтеграції до ЄС, на основі якої в Національній програмі прийняття *acquis* було встановлено пріоритетні сфери адаптації законодавства, а також визначений відповідний інституційний механізм.

У Словенії був заснований координаційний центр з питань євроінтеграції, спочатку як структурний підрозділ Міністерства закордонних справ (Управління з євроінтеграції). Пізніше зазначене Управління було скасоване і в якості центрального координаційного органу, покликаного займатись євроінтеграційними питаннями, було утворене урядове Бюро з європейських справ. У випадку Словенії Бюро було передане під керівництво Міністра з європейських справ, який згодом став головним переговорником з Європейським Союзом. На початку бюро нараховувало 17 осіб персоналу, але за декілька років збільшилося приблизно до 120 співробітників. Йому вдалось залучити значні кадрові ресурси й набути досвіду у сфері євроінтеграції за короткий проміжок часу та стати центральною ланкою у процесі реалізації інтересів Словенії в ЄС і внутрішньої підготовки до членства. В даному разі представлений випадок переходу від «зовнішньої політики» до систематичної інкорпорації питань євроінтеграції у сферу внутрішньої політики.

Словенія також представляє інтерес щодо механізму міжвідомчої координації євроінтеграційного процесу, в тому числі процесу адаптації законодавства, яка проводилась у різних формах та на різних рівнях, як на політичному, так і на адміністративному. В Словенії було чотири рівні координації і спільних колегіальних органів міжвідомчої координації під час переговорного процесу, а саме:

1) координація на рівні Прем'єр-міністра, який відповідав за вирішення суперечностей між різними інстанціями, виступав арбітром у ході узгодження різних підходів і позицій міністерств з конкретних євроінтеграційних питань та скликав «європейські засідання» Уряду;

2) внутрішньовідомча координація;



3) міжвідомча координація через Міжвідомчий комітет на рівні вищих посадових осіб;

4) наради 31 робочої групи відповідно до окремих аспектів переговорів, які являли собою основний інструмент здійснення міжвідомчої координації питань євроінтеграції.

Зазначений інституційний механізм Словенії відіграє важливу роль у процесі державного управління адаптацією законодавства Словенії до надбань Спільноти, а саме він дозволяє досить ефективно виконувати такі завдання: міжвідомча координація з питань адаптації законодавства; узгодження заходів щодо виконання угод з ЄС; моніторинг виконання Угоди про асоціацію, підготовка і моніторинг виконання Національної програми прийняття *acquis* та ін.

У вищезазначених країнах були сформовані установи, які уможлилювали належне управління процесом приєднання до ЄС, зокрема, органи з координації євроінтеграції, що сприяли досягненню першочергових цілей на європейському напрямку — успішного проведення переговорів, перенесення і впровадження *acquis communautaire* та належного використання технічної допомоги ЄС. Окрім цього, центральні координаційні органи всіх держав заснували комітети для розгляду аспектів переговорів та створили міжвідомчі комітети високого рівня з євроінтеграційних питань.

Державне управління внутрішнім процесом координації євроінтеграційного процесу, включаючи адаптацію законодавства, здійснювалось як відповідно до формальних правил і інструкцій, так і шляхом проведення неформальних зустрічей представників міністерств, які безпосередньо займались адаптацією законодавства (наприклад, в Польщі). У деяких країнах координаційні системи, перед якими стояли найбільш амбітні цілі, підкріплювались міцно інституціоналізованими процедурами, тоді як в інших поєднувались формалізація, децентралізація та свобода особистих контактів в рамках системи (наприклад, в Естонії).

Корисним є аналіз досвіду управління процесом адаптації національного законодавства до права ЄС у колишніх країнах-кандидатах, узагальнений у дослідженні фахівців Інституту Схід-Захід «Майбутні відносини між Україною та ЄС». Зокрема, визначено, що планування процесу ЄС здійснювалось з вико-

ристанням Національних програм сприйняття *acquis communautaire* (НПСА). Моніторинг імплементації НПСА передбачав регулярне звітування державних інституцій, які відповідали за виконання окремих розділів НПСА перед координаційними органами. В цілому ж уряд звітував про стан гармонізації у парламенті. Європейська Комісія здійснювала моніторинг гармонізації за допомогою регулярних звітів. Ефективність моніторингу забезпечувалась оснащенням його сучасними інформаційними технологіями.

На основі аналізу досвіду країн-кандидатів вітчизняні науковці виокремлюють дві моделі адаптації національного права до права ЄС: централізовану і децентралізовану. Централізована модель сформувалась у тих країнах, яким необхідно було за короткий час мобілізувати свої зусилля для швидкого впровадження величезного масиву *acquis communautaire*. Тому «професійний орган» підпорядковувався безпосередньо прем'єр-міністру. Ця модель склалась у таких країнах, як Словаччина, Чехія, Словенія, Латвія, Литва. Децентралізована модель сформувалась у таких країнах як Угорщина, Естонія. Специфікою зазначених країн є наділення більшим обсягом повноважень і автономії галузевих міністерств у сфері адаптації національного права до права ЄС. За цією моделлю «професійним органом» виступає Міністерство юстиції.

Необхідно зазначити, що в Україні до цього часу існує саме децентралізована модель адаптації, і вона виявилась не ефективною в наших реаліях. Причиною цього можна назвати, перш за все, існування в Україні низької культури міжвідомчої координації, яка неспроможна ефективно функціонувати без політичної волі вищих посадовців держави. Також це пояснюється невизначеністю керівництва держави щодо остаточної мети європейської інтеграції України. Хоча в законодавстві України визначено, що одним з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України є набуття членства у Європейському Союзі, та постійно це декларується у виступах Президента України, однак насправді на практиці не вживаються всі заходи, необхідні для досягнення зазначеної мети. ЄС при цьому також вважає перспективу членства України дуже віддаленою. Як зазначають деякі експерти, «європейська інтеграція України зайшла в глухий кут. З незро-

зумілих для українців причин Євросоюз не відмовляє Україні у вступі прямим текстом, але й не бере на себе жодних конкретних зобов'язань. Це відверто обговорюють і з української, і з європейської сторони, але ніхто не наважиться сказати, що «король голий», і визнати наявну нині ірреалістичність європейської інтеграції України».

Отже, враховуючи вищезазначене, не дивує існування в Україні саме децентралізованої моделі адаптації законодавства, хоча її неефективність є очевидною.

Досвід колишніх країн-кандидатів свідчить також, що з метою формування навичок, необхідних для роботи в ЄС, практично у всіх державах було розроблено загальнодержавні навчальні програми з європейської інтеграції, функціонувала система післядипломної освіти з європейської інтеграції та європейського права, система стажування для підвищення кваліфікації державних службовців.

Загалом основними передумовами для удосконалення організаційного (координаційного) механізму державного управління адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти є:

- чітка та послідовна координація процесу адаптації (як у вертикальному, так і у горизонтальному вимірах) єдиним спеціально уповноваженим органом, до компетенції якого входять і загальні питання євроінтеграції країни, а також питання планування, прогнозування, аналізу, науково-методологічного забезпечення в сфері адаптації законодавства;

- координаційний механізм адаптації законодавства має вибудовуватись в контексті адміністративної реформи держави, бути її складовою частиною, з урахуванням, по можливості, позитивного досвіду європейських країн;

- удосконалення координаційного механізму адаптації законодавства має відбуватись з уникненням дублювань у функціях різних державних органів.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що лише ефективна координація процесу євроінтеграції в цілому на національному рівні здатна забезпечити якісну адаптацію національного законодавства до європейських принципів і стандартів та загалом позитивно вплинути на євроінтеграційні перспективи нашої держави.

## Тема 2. Досвід координації процесу європейської інтеграції Республіки Хорватія

**Найближча перспектива розширення ЄС.** Європейський Союз як наддержавне об'єднання впродовж десятиліть не припиняє процеси розширення на Схід. Відповідно до Повідомлення Комісії Європейському Парламенту та Раді від 10 жовтня 2012 року «Стратегія розширення та основні вимоги 2012–2013» 9 держав визнано потенційними претендентами на вступ в ЄС в найближчій перспективі його розширення. Йдеться, зокрема, про Хорватію, Сербію, Чорногорію, Македонію, Албанію, Косово, Боснію та Герцеговину, Туреччину, Ісландію.

Хорватія пройшла завершальний етап процесів підготовки до приєднання та у першій половині 2013 року набуде членства в ЄС з моменту завершення ратифікації Договору про приєднання (передбачається 1 липня 2013 року). Сербія набула статус держави-кандидата 1 березня 2012 року, Чорногорія — з 17 грудня 2010 року, Македонія — 17 грудня 2005 року, Албанія, Косово, Боснія та Герцеговина, Туреччина — (12 грудня 1999 року, Ісландія — 17 червня 2010 року).

З однією з цих держав — Хорватією — 9 грудня 2011 року Сторонами було підписано Договір між державами-членами Єврейського Союзу та Республікою Хорватія про приєднання Республіки Хорватія до Єврейського Союзу (далі — Договір про приєднання до ЄС). Тому, оскільки Республіка Хорватія знаходиться на завершальному етапі процесів підготовки до приєднання та набуде членство у Європейському Союзі, вивчення її досвіду координації процесу європейської інтеграції є вкрай актуальним, корисним та цікавим для аналізу.

**Координація процесу європейської інтеграції Республіки Хорватія.** За формою правління Хорватія — демократична республіка. Влада розподіляється за принципом розподілу влад на: законодавчу, виконавчу і судову. Президент Хорватії обирається громадянами шляхом прямого загального та таємного голосування на 5 років. Задля забезпечення його роботи функціонує Офіс Президента Республіки Хорватія. Представницьким і законодавчим органом — є Парламент Республіки Хорватія (Сабор), який обирається шляхом пря-

мого загального та таємного голосування строком на 4 роки. Найвищим органом виконавчої влади в Хорватії є Уряд, який складається з Прем'єр-міністра, 4 Віце-прем'єр-міністрів та міністрів. Прем'єр-міністр Хорватії призначається Президентом та затверджується Парламентом, а міністри — Прем'єр-міністром і затверджуються Парламентом. Структура судової системи Хорватії визначена у Конституції Республіки Хорватія.

Після розпаду Федеративної Республіки Югославії Хорватія, як нова незалежна демократична держава, у 1992 році встановила дипломатичні стосунки з Європейським Союзом. Передбачаючи необхідність розбудови держав колишньої Югославії, Європейська Комісія 26 травня 1999 року направила до Ради та Європейського Парламенту Повідомлення щодо доцільності запровадження процесу стабілізації і асоціації для держав Південно-Східної Європи. В ньому, зокрема, держави, що виникли після розпаду Федеративної Республіки Югославії, визнавалися потенційними претендентами на членство в ЄС. Своєчасність, доцільність та важливість згаданої роботи Європейського Союзу та інших міжнародних організацій щодо розробки та впровадження всеохоплюючих заходів з розвитку процесів демократизації, покращення економічних показників, стабілізації регіону, що постраждав внаслідок кризи у Косово, включаючи імплементацію Стабілізаційного Пакту для Південно-Східної Європи, визначалась також і пунктом 17 Резолюції 1244 (1999), затвердженої Радою Безпеки ООН 10 червня 1999 року.

У свою чергу, у вересні 1999 року Урядом та безпосередньо Офісом з Європейської інтеграції Хорватії, що на той час виконував функцію головного координаційного органу з інтеграції Хорватії до ЄС, було розроблено План дій з Європейської інтеграції Республіки Хорватія (далі — План дій). Даний План дій був об'ємним (563 сторінки) структурованим документом, який висвітлював питання основних засад зовнішньої політики Хорватії, обґрунтовував необхідність процесів інтеграції до ЄС, визначав перелік основних політичних, економічних та правових реформ, які необхідно здійснити, визначав методологію та висвітлював питання організації адаптації законодавства Хорватії до законодавства Європейського Союзу, визначав

основні вимоги та окреслював заходи щодо покращення діяльності органів державного управління.

Значний поступ у реалізації напрацювань Плану дій, зокрема щодо покращення економічних показників, призвів до того, що вже 21 лютого 2003 року Хорватія офіційно подала заяву до ЄС, в якій висловила наміри щодо приєднання. А 18 червня 2004 року Хорватія набула статус держави-кандидата щодо набуття повноправного членства в Європейському Союзі.

Основним рамковим документом, що врегулював двостороннє співробітництво між Хорватією та ЄС, була Угода про Стабілізацію та Асоціацію між Європейськими Спільнотами та їх державами-членами, з одного боку, та Республікою Хорватією, з іншого (далі — Угода про Стабілізацію і Асоціацію), яка набрала чинності, після її ратифікації державами-членами Європейського Союзу, 1 лютого 2005 року. Того ж року розпочався процес перевірки законодавства Хорватії щодо його відповідності законодавству Європейського Союзу та визначення першочергових заходів з адаптації невідповідностей. У 2004, 2006 та 2008 роках відповідно до змін, що відбулись, Рада ЄС послідовно ухвалювала Рішення, в яких визначала керівні принципи, пріоритети та умови Партнерства для приєднання Республіки Хорватія до ЄС.

Договір про приєднання до ЄС Хорватія та ЄС підписали 9 грудня 2011 та після його ратифікації усіма державами-членами Європейського Союзу Хорватія стане 28 повноправним членом Європейського Союзу.

Задля досягнення цілей, визначених в Угоді про Стабілізацію та Асоціацію, відповідно до статей 110–116 Угоди про Стабілізацію та Асоціацію Сторонами було передбачено заснування органів двостороннього співробітництва між ЄС та Хорватією:

- Ради з Стабілізації та Асоціації;
- Комітету з Стабілізації та Асоціації;
- Парламентського Комітету із Стабілізації та Асоціації.

Рада з Стабілізації та Асоціації (далі — Рада) відповідно до положень Угоди про Стабілізацію і Асоціацію формується з членів Ради ЄС та членів Комісії ЄС, з одного боку, та з членів уряду Хорватії — з іншого. Раду очолюють по черзі представник ЄС та представник Хорватії. Збори Ради відбуваються

ся регулярно відповідно до погодженого Сторонами графіку та позачергово, у випадках, коли існує нагальна потреба у двосторонньому обговоренні та вирішенні невідкладних важливих питань. У випадку необхідності, за умови розгляду питань, що стосуються співпраці у фінансовій сфері (зокрема, інвестування, фінансової допомоги і т.д.) у засіданнях Ради може брати участь, як спостерігач, представник Європейського інвестиційного банку.

До основних повноважень Ради відносяться питання:

- 1) нагляду за дотриманням та виконанням положень Угоди про Стабілізацію і Асоціацію;
- 2) обговорення питань міжнародних відносин, що становлять спільний інтерес Сторін;
- 3) ухвалення Правил процедур Ради;
- 4) ухвалення рішень та рекомендацій з питань, визначених Угодою про Стабілізацію і Асоціацію (при цьому варто відзначити, що рішення Ради є обов'язковими для виконання. Сторони зобов'язані здійснити заходи, необхідні для імплементації Рішення Ради. Рішення та рекомендації Ради оформлюються у вигляді двосторонніх угод);
- 5) щодо розв'язання спорів Сторін, що виникають між ними з питань застосування або тлумачення Угоди про Стабілізацію і Асоціацію: Сторони можуть звертатись до Ради щодо розв'язання спорів, що виникають між ними з питань застосування або тлумачення Угоди про Стабілізацію і Асоціацію. Рада має розв'язати спір та винести спільне рішення.

Перше засідання Ради з Стабілізації та Асоціації між Хорватією та Європейським Союзом відбулось 26 квітня 2005 року. Угодою про Стабілізацію і Асоціацію передбачено утворення Комітету з Стабілізації та Асоціації (далі — Комітет), як допоміжного органу для Ради Стабілізації та Асоціації. Він складається з представників Ради ЄС та членів Комісії ЄС, з одного боку, та представників Хорватії з другого. Повноваження та обов'язки Комітету визначаються у відповідності до Правил процедур Ради, вони, зокрема, повинні включати положення щодо регулювання діяльності Комітету із підготовки засідань Ради та визначати як саме Комітет функціонуватиме. Комітет може утворювати підкомітети у відповідних сферах співробітництва.

Третім органом двостороннього співробітництва ЄС та Хорватії, утворення якого було передбачено Угодою про Стабілізацію і Асоціацію, — є Парламентський Комітет із Стабілізації та Асоціації (далі — Парламентський Комітет). Він є, так званим, форумом між членами Парламенту Хорватії та членами Європейського Парламенту, та створювався з метою проведення засідань для обміну думками. Парламентський Комітет встановлює свої Правила процедури. Його очолюють поперемінно представник Європейського Парламенту та представник Парламенту Хорватії, у відповідності до положень, визначених правилами процедур. Графік засідань Парламентського Комітету врегульовується спільно Сторонами відповідно до Правил процедур Парламентського Комітету.

У структурі органів виконавчої влади координаційним органом з європейської інтеграції з 1998 до 2000 року, як вже вище зазначалось, був Урядовий Офіс з європейської інтеграції, існувала посада Віце-прем'єр-міністра з європейської інтеграції. У 2000 році було прийнято рішення щодо утворення Міністерства європейської інтеграції на базі Урядового Офісу з європейської інтеграції. Однак, дане Міністерство проіснувало лише 5 років, і у 2005 році було приєднане до Міністерства закордонних справ Хорватії.

На даний час у структурі органів виконавчої влади координаційним органом з європейської інтеграції Хорватії стало Міністерство закордонних і Європейських справ Хорватії (далі — Міністерство). Міністерство очолює Віце-прем'єр-міністр та одночасно Міністр закордонних і Європейських справ Хорватії. Міністерство здійснює планування і моніторинг політики європейської інтеграції, адаптацію законодавства Хорватії до законодавства ЄС. Крім цього, Міністерство реалізує функції зовнішніх відносин з інституціями ЄС. У складі Міністерства, зокрема функціонують:

- 1) Генеральний Директорат з Європейських справ, до складу якого входять: Директорат двостороннього співробітництва з державами-членами ЄС, Директорат з координації зносин з ЄС;
- 2) Генеральний Директорат з права ЄС, міжнародного права та Консульських справ, до складу якого входять:



Директорат з права ЄС, Директорат з міжнародного права, Директорат з консульських справ;

- 3) Сектор перекладів, до складу якого входять Управління перекладів і перевірки *acquis* ЄС на хорватську мову, Управління перекладу хорватського законодавства та хорватських документів щодо співпраці з ЄС.

Питання, пов'язані з отриманням та розподілом Хорватією технічної допомоги ЄС, спрямованої на підготовку країни до членства в ЄС, віднесено до повноважень Міністерства Хорватії з регіонального розвитку та фондів ЄС. Крім цього, в усіх центральних органах виконавчої влади існують підрозділи (генеральні директори/департаменти/управління) з питань європейської інтеграції.

Також варто відзначити, що в Хорватії існують регламентні вимоги щодо позачергового розгляду Парламентом, Урядом та іншими державними органами Хорватії нормативно-правових актів з європейської інтеграції та інших питань щодо забезпечення вступу країни до ЄС.

З набуттям статусу держави-кандидата у 2004 році, Урядом Республіки Хорватія було ухвалено низку нормативно-правових актів, що врегульовували питання підготовки Хорватії до членства в ЄС. Зокрема, з 2004 року щорічно Урядом Республіки Хорватія ухвалюється передвступна економічна програма, з 2004 — 2008 роки також щорічно ухвалювалась Національна програма підготовки Республіки Хорватія до членства в ЄС, з 2010 року — Програми щодо адаптації законодавства Хорватії до законодавства ЄС.

Національна програма підготовки Республіки Хорватія до членства в ЄС (далі — Програма) ухвалювалась з метою створення єдиної системи планування та моніторингу процесу підготовки Хорватії до приєднання. Зокрема, Програма на 2008 рік базувалась на аналітичних звітах щодо виконання Урядових програм на 2004 — 2007 рр., результатах переговорів з ЄС, Угоді про Стабілізацію та Асоціацію та Плані її виконання, Партнерства для приєднання для Республіки Хорватія до ЄС, щорічних звітах Європейської Комісії про прогрес у підготовці до членства.

Структура Програми включала розділи, пов'язані з виконанням:

- політичного критерію членства;
- економічного критерію;
- критерію з розробки необхідного законодавства, а також імплементаційні заходи з метою адаптації законодавства Хорватії до *acquis communautaire* у окремих сферах.

Програма містила два додатки. Додаток А передбачав план приведення Хорватського законодавства у відповідність до надбання спільноти (*acquis communautaire*) та огляд імплементаційних заходів (стратегії, плани, програми, створення нових інституцій, зміцнення адміністративної спроможності, тощо).

Додаток В «Заплановані бюджетні витрати» включав бюджетні витрати на виконання Програми (розробка законодавства, створення та удосконалення інституцій, навчання та підбір персоналу тощо). Він містив дві таблиці «Заплановані бюджетні витрати» та «Заплановане фінансування за рахунок зовнішньої допомоги» (допомога ЄС, багатосторонні джерела допомоги, двосторонні програми, допомога з боку міжнародних фінансових інституцій).

З метою організації та проведення переговорного процесу з ЄС у Хорватії було утворено:

- Державну Делегацію Республіки Хорватія з переговорів щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу;
- Координаційний Комітет з приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу;
- Переговорну групу щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу;
- Робочі групи з підготовки переговорів з окремих розділів надбання спільноти (*acquis communautaire*);
- Офіс Голови Переговорної групи;
- Секретаріат Переговорної групи;
- Національний Комітет з моніторингу переговорів про приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу.

Державна Делегація Республіки Хорватія з переговорів щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу безпосередньо проводить переговори з ЄС та є відповідальною за їх успішність за усіма розділами. Державна Делегація від-

повідальна перед Урядом Республіки Хорватія та діє у відповідності до керівних вказівок на переговори, які затверджуються Урядом Республіки Хорватія, з урахуванням висновків Координаційного Комітету з приєднання Республіки Хорватії до Європейського Союзу. До обов'язків Державної делегації входить, зокрема, і підготовка звітів до Уряду Республіки Хорватія щодо результативності та ходу переговорів кожного із засідань двосторонньої Міждержавної Конференції між Республікою Хорватія та державами-членами ЄС, що відбувається на міністерському рівні. На додаток, Державна Делегація зобов'язана надавати відповідні звіти на вимогу Уряду.

Членами Державної делегації є:

- Голова Державної Делегації;
- Заступник Голови Державної Делегації та Головний Переговорник;
- Заступник Головного Переговорника;
- Голова Місії Республіки Хорватія до Європейських Співтовариств;
- Секретар Переговорної групи.

Координаційний Комітет з приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу (далі — Координаційний Комітет) це міждепартаментський робочий орган Уряду республіки Хорватія, що обговорює будь-які питання, що мають відношення до переговорів щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. Цей орган здійснює оцінку проектів пропозицій резолюцій щодо позиції Хорватської Сторони стосовно стратегічних та тактичних питань, що виносяться на переговори. Дані проекти пропозицій надходять на розгляд Координаційного Комітету від Переговорної групи, до того як вони будуть надіслані до Національного Комітету з Моніторингу переговорів про приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. Він також здійснює остаточну оцінку резолюцій щодо позиції Хорватської Сторони стосовно стратегічних та тактичних питань, що виносяться на переговори, до того як вони будуть передані до Уряду республіки Хорватія для затвердження. До складу Координаційного Комітету входять: Голова Державної Делегації, Міністр закордонних справ та Європейської інтеграції (головуючий), Віце-прем'єр міністри

Уряду Республіки Хорватія, усі міністри Уряду Республіки Хорватія, Головний Переговорник, секретар.

Переговорна група щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу відповідальна за переговори з інституціями Європейського Союзу та державами-членами Європейського Союзу на експертному та технічному рівнях за всіма розділами переговорів. Вона розробляє проекти резолюцій щодо позиції Хорватської Сторони стосовно стратегічних та тактичних питань, що виносяться на переговори та направляє їх до Координаційного Комітету з приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. Також до обов'язків Переговорної групи належать питання щодо своєчасного та повного інформування Державної Делегації та Уряду Республіки Хорватія про хід переговорів. Члени Переговорної групи відповідальні за координацію роботи відповідно до розподілених між ними сферами. Вони надають експертну підтримку Головному Переговорнику, приймають участь у переговорах на основі інструкцій Головного Переговорника, координують роботу робочих груп для підготовки переговорів з окремих сфер переговорів, співпрацюють з координаторами з ЄС у державних адміністративних органах та є відповідальними за розробку проектів резолюцій щодо позиції хорватської Сторони стосовно стратегічних та тактичних питань у відповідних, доручених сферах, що виносяться на переговори.

Робочі групи з підготовки переговорів з окремих сфер надбання спільноти (*acquis communautaire*) (далі — Робочі групи) беруть активну участь у підготовці аналітичних оглядів та здійсненні оцінки стану адаптації законодавства Хорватії до законодавства ЄС. Крім цього, вносять пропозиції щодо розробки проектів резолюцій стосовно позиції Хорватської Сторони щодо стратегічних та тактичних питань у відповідних, доручених сферах, що виносяться на переговори. Робочі групи функціонують у тісній співпраці з органами державної влади Хорватії, визначеними компетентними за відповідні сфери надбання спільноти (*acquis communautaire*) та Координатором ЄС з відповідного до визначеної сфери органу. Робочі Групи мають голів, які здійснюють управління їх роботою у погодженні з членом Переговорної групи відповідно до доручених для координації сфер переговорів.

Офіс Голови Переговорної групи (далі — Офіс) здійснює експертну, технічну та адміністративну підтримку для забезпечення діяльності Головного переговорника. З огляду на специфічну природу його роботи, Офіс функціонує в структурі Уряду Республіки Хорватія та в структурі Місії Республіки Хорватія до Європейських Спільнот. Керівництво Офісом здійснює Голова.

Секретаріат Переговорної групи (далі — Секретаріат) утворено з метою забезпечення діяльності Секретаря Переговорної групи. Крім цього, Секретаріат здійснює експертну, технічну та адміністративну підтримку для забезпечення діяльності Державної Делегації, Переговорної групи та Робочих Груп для підготовки переговорів у окремих сферах. Секретаріат здійснює організаційні заходи щодо завдань та зобов'язань Хорватської Сторони, взятих на себе в результаті переговорів з ЄС з відповідних питань, проводить роботу із підготовки аналітичних оглядів та здійсненні оцінки стану адаптації законодавства Хорватії до законодавства ЄС, здійснює підготовку звітів щодо прогресу адаптації законодавства, а також, у випадку необхідності, щодо стану і просування переговорного процесу в цілому. Окрім цього, він також здійснює будь-які інші технічні та адміністративні завдання що мають відношення до переговорів.

Національний Комітет з моніторингу переговорів про приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу — це спеціальний робочий орган Хорватського Парламенту, який здійснює нагляд та оцінку переговорного процесу, надає висновки та керівні настанови від імені Парламенту Хорватії щодо проектів резолюцій стосовно позиції Хорватської Сторони щодо стратегічних та тактичних питань, що виносяться на переговори, аналізує та надає висновки щодо напрацювань членів Переговорної групи, та, у випадку необхідності, щодо адаптації законодавства Хорватії до законодавства ЄС. Національний Комітет через Головуючого у Комітеті, здійснює регулярні консультації та обміни інформацією з Президентом Республіки Хорватія, Прем'єр — Міністром Республіки Хорватія, Головою Парламенту Хорватії, Головою Державної Делегації та Головним переговорником щодо прогресу переговорного процесу, відкритих спірних питань переговорів та щодо можли-

вих шляхів доопрацювання і завершення роботи у визначених сферах адаптації. Комітет складається з членів Парламенту Хорватії, представників Офісу Президента Республіки Хорватія, представників наукового товариства, товариства роботодавців та торгівельних спілок.

### **Тема 3. Забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в Україні**

**Підготовка до підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.** 25 лютого 2013 року відбувся 16-й саміт Україна — ЄС. За його результатами було ухвалено Спільну заяву, переважна більшість положень якої стосуються виконання Україною низки передумов для забезпечення підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі — Угода про асоціацію) під час Вільнюського саміту Східного партнерства, запланованого на листопад 2013 року. Зокрема у пункті 3 цього документу підкреслено, що лідери ЄС підтвердили свою відданість підписанню Угоди, «щойно будуть продемонстровані рішучі дії та відчутний прогрес у трьох сферах, відзначених під час Саміту Україна — ЄС у 2011 році». Йдеться про унеможливлення застосування вибіркового правосуддя, удосконалення законодавства про вибори згідно з рекомендаціями ОБСЄ / БДПІЛ та демонстрацію суттєвого прогресу у здійсненні внутрішніх реформ. Деталізований список заходів, які очікуються від України, міститься у Висновках Ради Європейського Союзу у закордонних справах від 10 грудня 2012 року, а також у відомих пунктах Комісара ЄС з питань розширення та Європейської політики сусідства Штефана Фюле.

Згідно з пунктом 11 Спільної заяви, лідери країн погодилися з важливістю прогресу в реформах, необхідних для підготовки до створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (далі — ПВЗВТ) відповідно до Порядку денного асоціації та необхідністю утримуватися від будь-яких заходів, що суперечать духу ПВЗВТ.

Факт закріплення у двосторонньому документі доволі жорстких вимог, виконання яких має передувати рішенням про підписання Угоди про асоціацію засвідчив, що Україна не лише

не готова до виконання цього документу, а й саме його підписання перебуває під загрозою зриву.

При збереженні нестійкості системи органів, відповідальних за координацію цього процесу та безпосереднє виконання відповідних завдань, Україна по-суті стала неспроможною як до виконання передумов для підписання Угоди про асоціацію, так і до забезпечення її виконання у майбутньому.

Незважаючи на неодноразово озвучені на найвищому рівні наміри щодо активізації європейської інтеграції, на практиці відбуваються малозрозумілі хаотичні процеси так званої «оптимізації» інституцій, відповідальних за реалізацію євроінтеграційного курсу, в тому числі у сфері адаптації законодавства. В результаті відбувається або ліквідація, або значне скорочення штату таких інституцій. Це призвело до того, що в Україні на даний момент відсутні будь-які колегіальні органи, координаційний орган чи дієві підрозділи в центральних та місцевих органах виконавчої влади, які забезпечували б виконання завдань, що стоять на порядку денному відносин Україна — ЄС. Разом з тим, втрачається інституційна пам'ять та напрацьовані ресурси у сфері європейської інтеграції.

Першим нормативно-правовим рішенням, спрямованим на усунення інституційних прогалин, які гальмували підготовку України до виконання майбутньої Угоди про асоціацію 2010–12 років, стало Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2012 р. N 767-р «Деякі питання проведення інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом». Ним було визначено завдання щодо необхідності підготовки органів державної влади до функціонування в умовах виконання Угоди про асоціацію, розробки проекту Указу Президента України щодо створення національної системи координації діяльності з імплементації майбутньої Угоди про асоціацію, підготовки проекту програми імплементації Угоди про асоціацію тощо. Через розбалансованість державного управління та відсутність політичної волі, терміни виконання переважної більшості відповідних заходів було зірвано. Тому вони були перенесені в Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 року № 73 «Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на

2013 рік. Воно було прийняте напередодні саміту Україна — ЄС і було покликане стати підтвердженням наявності в Україні політичної волі до реалізації курсу на інтеграцію до ЄС.

Водночас, за результатами саміту стало остаточно зрозуміло, що під питанням опинилося саме підписання Угоди про асоціацію, хоча для виправлення ситуації потрібно:

по-перше, затвердити плани роботи, встановивши чіткі терміни та виконавців;

по-друге, виділити фінансові, кадрові та інші ресурси, необхідні для виконання затверджених планів;

по-третє, забезпечити неухильний контроль за виконанням затверджених планів та належним використанням ресурсів.

З першим справились доволі оперативно. 12 березня 2013 року було ухвалене Рішення Ради національної безпеки та оборони «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України», введене в дію в той же день Указом Президента № 127.

Згідно з його приписами перед Кабінетом Міністрів, МЗС, Мінекорозвитку та Мінюстом поставлено завдання вжити заходів з метою виконання вимог ЄС. Однак, найбільш принципові з них, а саме, — питання застосування вибіркового правосуддя та удосконалення законодавства про вибори, згідно з рекомендаціями ОБСЄ / БДПЛ, — свого належного відображення у цьому Рішенні не знайшли. Крім того терміни виконання низки завдань не конкретизовано. Водночас той факт, що згідно з Указом Президента України від 7 квітня 2013 року № 197 «про помилування засуджених» звільнено з-за ґрат колишнього міністра внутрішніх справ України Юрія Луценка свідчить про наявність політичної волі до забезпечення виконання передумов, необхідних для підписання Угоди про асоціацію.

З другим питанням ситуація складніша. Жодних рішень про виділення фінансових, кадрових чи будь-яких інших ресурсів, необхідних для виконання згаданого рішення РНБО ні в ньому самому, ані в інших законах, рішеннях Президента України або Кабінету Міністрів України, не ухвалювалося до цього часу.

Контроль за виконанням визначених завдань, згідно з пунктом 3 згаданого Указу Президента України, покладе-



но на секретаря Ради національної безпеки і оборони України. Більше того, як впливає з пункту 2 цього ж Указу, на нього покладено й функції координації, оскільки він має забезпечити «узгодженість діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції України та взаємодію з інституціями Європейського Союзу». Оскільки посада секретаря РНБО є суто адміністративною, створеною виключно для організації підготовки засідань цього колегіального органу та моніторингу за виконанням прийнятих ним рішень, зазначені доручення видаються не зовсім доречними.

Наступним рішенням, яке Президент ухвалив 12 березня ц.р. після підписання згаданого Указу, стало схвалення Указом № 128 Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Цей правовий акт покликаний забезпечити виконання третього блоку питань, які ставляться перед Україною, — продемонструвати суттєвий прогрес у здійсненні реформ.

**Інституції, які відповідають за європейську інтеграцію.** Підписання Угоди про асоціацію, у разі виконання Україною відповідних передумов для цього, не означатиме, що вона одразу набере чинності, оскільки всі 28 держав-членів ЄС мають її ратифікувати.

На перший погляд, є достатньо часу для підготовки до виконання Угоди про асоціацію. Проте варто взяти до уваги те, що формування поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі, згідно з Угодою про асоціацію, за оптимістичного сценарію може розпочатися вже наступного, 2014 року, а підготовка до цього мала б розпочатися вже 2–3 роки тому, оскільки вона є доволі коштовним і комплексним процесом.

Сутність міжнародних зобов'язань, які бере на себе Україна, полягає в наступному. Європейська інтеграція на понад 90 % складається з внутрішніх реформ, які здійснюються через адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС та його наступне впровадження. Як зазначено у Доповіді про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, поданої до Верховної Ради України 21 лютого 2013 року, погли-

блення та розвиток співробітництва з ЄС змінюють сам формат зобов'язань з адаптації законодавства.

По-перше, проект Угоди про асоціацію, секторальні угоди з ЄС (Договір про Енергетичне Співтовариство та проект Угоди про спільний авіаційний простір), а також Порядок денний асоціації Україна — ЄС чітко визначають не тільки переліки актів законодавства ЄС, до яких має бути адаптоване законодавство України, але і строки їх імплементації та зобов'язання щодо належного застосування.

По-друге, згадані акти пов'язують лібералізацію торговельно-економічних відносин з ЄС саме з результативністю адаптації законодавства. Тому адаптація законодавства стає не лише інструментом стратегічного зближення з ЄС, але і безпосереднім інструментом забезпечення доступу українських товарів та послуг на ринок держав — членів ЄС.

Зазначене обумовлює необхідність змін у підходах до планування та проведення заходів з адаптації законодавства, зокрема опрацювання та перехід від щорічного планування заходів з адаптації до більш ефективного середньо- та довгострокового планування.

Чи не вперше за всю історію інтеграції України до ЄС в урядовій доповіді визнано, що необхідно нарешті змінити підходи до адаптації законодавства та створити основу для виконання зобов'язань України, які міститимуться в Угоді про асоціацію.

Очевидно, таке визнання стало можливим в силу того, що показники виконання запланованих заходів у сфері адаптації до цього часу залишаються вкрай низькими. Наприклад, протягом 2005–2010 років відповідно до щорічних планів виконано 125 з передбачених 318 заходів. З них планом заходів на 2010 рік передбачено 92 заходи, з яких виконано 31, що становить біля 33%. Не краща ситуація мала місце і у 2011–12 роках.

Водночас, обсяг надбання (*acquis*) ЄС, які містяться в додатках до Угоди про асоціацію (в першу чергу в розділі щодо ПВЗВТ) і мають бути інкорпоровані у законодавство України, стане безпрецедентним для неї. Він ще не відповідатиме тому обсягу, який зазвичай беруть на себе країни-кандидати на вступ до ЄС, проте наблизатиметься до нього. На думку укра-

їнських експертів, Угода про асоціацію за своїм змістом «не буде мати аналогів серед вже існуючих угод про асоціацію, укладених ЄС з іншими країнами»<sup>1</sup>.

У цьому зв'язку доцільно виокремити практичні проблемні питання в організації процесу адаптації. До них слід віднести слабку координацію, або практично повну її відсутність, зокрема між:

- виробленням політичних рішень у сфері європейської інтеграції та практичними завданнями у сфері адаптації;
- адаптацією законодавства, його впровадженням і подальшим моніторингом виконання;
- Урядом і Верховною Радою України, зокрема її Комітетом з питань європейської інтеграції;
- міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, задіяними до процесу адаптації;
- органами державної влади, задіяними до процесу адаптації та громадянським суспільством і міжнародними проектами.

Складно не погодитися з одним з висновків, зроблених експертами британського проекту під назвою «Проект консультативної підтримки політики європейської інтеграції (ЕІРА)», згідно з яким координація гармонізації законодавства може відбуватися лише у центрі вироблення політики європейської інтеграції. Лише тут можливо забезпечити те, що програма гармонізації законодавства слугує двом своїм першочерговим цілям — загальному економічному розвитку України та виконанню зобов'язань України за міжнародними угодами.

Загальновідомо, що Україна є не першою країною, яка інтегрується до ЄС. При прийнятті рішення щодо моделі інституційного забезпечення адаптації доцільно врахувати досвід колишніх та нинішніх країн кандидатів на вступ до ЄС. Візьмемо для прикладу Польщу, Македонію, Хорватію, Латвію та Словенію. Розподіл повноважень у сфері адаптації в цих країнах виглядав/ виглядає таким чином:

1 «Транспозиция *«acquis»* Европейского Союза в правовые системы третьих стран» / Р.А. Петров. — К.: Издательство «Истина», 2011. — С. 305.

	ПОЛЬЩА	МАКЕДОНІЯ	ХОРВАТІЯ	ЛАТВІЯ	СЛОВЕНІЯ	УКРАЇНА
<b>Визначення пріоритетів</b>	Управління Комітету європейської інтеграції	Секретаріат у європейських справах	Міністерство європейської інтеграції та закордонних справ	Бюро європейської інтеграції	Офіс Уряду у європейських справах	Міністерство юстиції
<b>Планування</b>	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Міністерство з проф. ЦОВВ
<b>Загальна координація</b>	Управління Комітету європейської інтеграції	Секретаріат у європейських справах	Міністерство європейської інтеграції та закордонних справ	Бюро європейської інтеграції	Офіс Уряду у європейських справах	Відсутня
<b>Відповідальність за підготовку секторальних проектів</b>	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Міністерство з проф. ЦОВВ
<b>Юридична експертиза</b>	Управління Комітету європейської інтеграції	Секретаріат у європейських справах	Міністерство європейської інтеграції та закордонних справ	Бюро європейської інтеграції	Офіс Уряду у європейських справах	Міністерство з проф. ЦОВВ
<b>Моніторинг</b>	Управління Комітету європейської інтеграції	Секретаріат у європейських справах	Міністерство європейської інтеграції та закордонних справ	Бюро європейської інтеграції	Офіс Уряду у європейських справах	Міністерство, але регуляторно не здійснюється
<b>Впровадження</b>	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ	Профільні ЦОВВ

Як видно з цієї таблиці, функції забезпечення адаптації на різних її стадіях розділені між профільними та координаційними органами. Проте скрізь такі координаційні органи існували. Натомість в Україні наразі незрозуміло хто і за що відповідає. Так виглядає, що 13 низькооплачуваних державних службовців з Управління європейської інтеграції Міністерства юстиції України мають робити практично все, — здійснювати аналіз законодавства у пріоритетних сферах, розробляти плани адаптації, забезпечувати організацію їхнього виконання і здійснювати моніторинг, — нереалістичне завдання від самого початку.

У доповіді про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за 2010 р., надісланої Урядом до Верховної Ради України ще два роки тому, у червні 2011 року, зазначається, що належне виконання зобов'язань України щодо адаптації відповідно до Угоди про асоціацію має стати запорукою відкриття ринків ЄС для України та симетричності функціонування зони вільної торгівлі. Це ставить перед Україною нові завдання з виконання у найближчій перспективі зобов'язань з адаптації законодавства. Тому, для виправлення ситуації, необхідно ухвалити рішення щодо утворення інституцій, які опікуватимуться питаннями підготовки до виконання Угоди про асоціацію та забезпечення її імплементації після набуття чинності на виконавському (оперативному) рівні. Адаптація є одним з ключових елементів політики європейської інтеграції. Повноваження в цій сфері мають бути надані саме таким органам.

При прийнятті відповідних політичних рішень необхідно враховувати досвід колишніх та нинішніх країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також взяти до уваги напрацьовану протягом 2008–10 років практику в Україні. Крім того, важливо також відштовхуватися від тієї політичної системи, яка діє згідно з Конституцією України.

**Колегіальні органи.** З 2002 до 2005 року в Україні функціонувала Державна Рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції на чолі з Президентом України, яка збиралася щоквартально для розгляду стратегічних питань відносин Україна — ЄС та ухвалення найважливіших політичних рішень у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

У період Президента України Віктора Ющенка цей орган було ліквідовано, оскільки у 2005–07 рр. тодішнім керівництвом МЗС України нав'язувалася помилкова думка, що європейська інтеграція — це частина зовнішньої політики і за її імплементацію має відповідати виключно МЗС України.

Незважаючи на те, що у 2008 році було створене Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції та досягнуто розуміння на рівні Кабінету Міністрів України, що європейська інтеграція, — це перш за все внутрішня політика, до цього часу подібного колегіального органу високого рівня так і не було створено. Одразу після інавгурації Президента України Януковича В.Ф. була внесена пропозиція про відновлення Державної Ради з питань європейської інтеграції, проте вона була відхилена Адміністрацією Президента України без розгляду по суті. Тричі протягом 2010–12 років голова держави проводив наради, присвячені відносинам Україна — ЄС. Перша з них отримала гучну назву — «перше засідання Комітету з питань європейської інтеграції», — неіснуючої на той момент і не формалізованої донині інституції. Відбулося це засідання 28 травня 2010 року і було присвячене розгляду стану переговорів з ЄС щодо Угоди про асоціацію. Друга відбувалася 2 лютого 2011 року як суто робочий захід за участю голови держави і була присвячена стану переговорів з ЄС щодо зони вільної торгівлі. Темою третьої було визначено стан підготовки до грудневого 2011 року саміту. Вона відбулася напередодні цього заходу, проте про її результати в ЗМІ не оголошувалося.

Згідно з Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їхніми державами — членами мають функціонувати також такі органи, як Українська частина Ради та Українська частина комітету (далі — УЧК) з питань співробітництва Україна — ЄС. Перший орган очолюється Прем'єр-міністром і виконує формальні функції, збираючись один раз на рік, як правило, напередодні спільного засідання Ради. Другий — в різні часи віце-прем'єр-міністром чи міністром економіки. У 2008–10 роках УЧК по-справжньому відігравала роль координуючого органу у сфері європейської інтеграції, збираючись два рази на квартал і розглядаючи найважливіші питання у відносинах Україна — ЄС. У 2010 році статус цього органу був значно зни-

жений, оскільки відтоді його очолює заступник міністра закордонних справ — керівник апарату. В результаті він став декартативним, практично непрацюючим.

Крім того, згідно з УПС, в рамках Комітету з питань співробітництва для оперативного вирішення окремих секторальних питань утворено 7 спільних підкомітетів:

- підкомітет № 1 з питань торгівлі та інвестицій;
- підкомітет № 2 з економічних та соціальних питань, з питань фінансів та статистики;
- підкомітет № 3 з питань політики у сфері підприємництва, конкуренції, співробітництва в регуляторній сфері;
- підкомітет № 4 з питань енергетики, транспорту, ядерної безпеки та екології;
- підкомітет № 5 з питань митного та транскордонного співробітництва;
- підкомітет № 6 з питань юстиції, свободи та безпеки;
- підкомітет № 7 з питань науки та технології, досліджень та розробки, освіти, культури, громадського здоров'я, інформаційного суспільства та медіа.

Відповідно до Правил процедури підкомітети складаються з представників обох Сторін. Засідання підкомітетів відбуваються раз на рік та у випадку, коли того вимагають обставини, за згодою Сторін. Головування в підкомітетах відбувається по чергово представниками обох Сторін у відповідності з правилами по чергового головування в Комітеті з питань співробітництва.

На окрему увагу заслуговує питання організації адаптації законодавства до надбання Спільноти, якому будь-яка європейська країна, що укладає асоціативну угоду з ЄС, приділяє першочергову увагу.

У 2000 році було утворено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чолі з Президентом України, діяльність якої невдовзі почала дублюватися згаданою Державною радою, а також Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на чолі з Прем'єр-міністром, утвореною у жовтні 2004 року. Обидва «президентські» органи було ліквідовано у листопаді 2005 року та у травні 2006 року відповідно. В результаті на даний момент *de jure*

функціонує згадана Координаційна рада, яка до останнього часу регулярно проводила свої засідання, хоча й один раз на рік, а не два, як визначено Положенням про неї. Водночас, починаючи з березня 2010 року, після її останнього засідання, її діяльність фактично призупинена. При цьому вперше з моменту її утворення, ключові щорічні документи, які вона має схвалювати, — план заходів з виконання Програми адаптації на 2011 рік та доповідь про стан виконання Програми у 2010 році, — були затверджені з використанням процедури «шляхом опитування членів Координаційної ради». Аналогічні процедури були використані й у 2012 та 2013 роках.

**Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють координацію європейської інтеграції на оперативному рівні.** В Україні фактично відновлено малоефективну децентралізовану модель координації, яка існувала до 2005 року і зберігалася з незначними змінами до 2008 року. Її суть полягає в тому, що координувати головні сфери європейської інтеграції уповноважено три міністерства. Зокрема, МЗС координує питання зовнішньої та безпекової політики, а також переважну більшість питань, пов'язаних з переговорами з ЄС, зокрема й стосовно Угоди про асоціацію на стадії їхнього проведення; Мінекономрозвитку — торговельно-економічні та секторальні питання, а також управління технічною допомогою ЄС; Мінюст — співробітництво з ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, а також адаптацію законодавства України до законодавства ЄС.

Крім того, Національне агентство України з питань державної служби, як і раніше, починаючи з 2005 року, здійснює координацію співробітництва з ЄС при використанні інструментів технічної допомоги TAIEХ та Twinning, а також виконання Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки, термін дії якої було пролонговано до 2015 року. Держкомтелерадіо, у свою чергу, до останнього часу координувало виконання Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції на 2008–2011 роки та мало забезпечити підготовку такого ж документа на наступні три роки. Проте станом на травень 2013 року Кабінетом міністрів



України відповідну програму так і не ухвалено. Натомість, 27 березня 2013 року Розпорядженням КМУ № 168 затверджено Концепцію реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року. Згідно з цим документом МЗС має протягом 3-х місяців внести план заходів щодо реалізації Концепції. Цей факт свідчить про те, що вчергове на МЗС покладаються невластиві йому функції Держкомтелерадіо, згідно з Положенням про нього, затвердженим указом Президента від 7 травня 2011 року № 559, має бути головним у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, в інформаційній та видавничій сферах. Натомість воно по-суті не керує інформуванням громадськості з питань європейської інтеграції.

Цілком очевидно, що описана ситуація не є прийнятною для держави, адже може призвести до зриву виконання домовленостей Україна — ЄС, а також до невиконання заяв, проголошених Президентом. Першими прикладами, які підтверджують тенденцію до цього, стали слабкі результати виконання Порядку денного асоціації Україна — ЄС, суттєві затримки у виконанні Плану дій з візової лібералізації (наданого Євросоюзом Україні 22 листопада 2010 року) та вочевидь затягнутий процес парафування тексту Угоди про асоціацію, який мав бути завершений наприкінці 2011 року, але фактично пройшов значно пізніше, у два етапи, — 30 березня та 19 липня 2012 р. До речі, безпрецедентний у договірній практиці України та ЄС (а також й інших країн та організацій) випадок.

**Модель горизонтальної координації європейської інтеграції в Україні.** Підготовка проектів рішень щодо моделі горизонтальної координації політики європейської інтеграції відбувається на базі Секретаріату Кабінету міністрів України, в якому відбувається посилення ролі Департаменту європейської інтеграції.

Паралельно реалізовується проект «Національний Конвент для України щодо ЄС», ініціаторами якого стали Національний інститут стратегічних досліджень спільно з Українським незалежним центром політичних досліджень у партнерстві з Дослідницьким центром Словацької асоціації зовнішньої

політики (м.Братислава). Не дивлячись на те, що цей проект реалізується за підтримки Адміністрації Президента України, МЗС та Мінекорозвитку, його результати бажать бути кращими, оскільки жодних рішень за його пропозиціями на рівні Верховної Ради України, Президента України чи Кабінету Міністрів поки що немає.

Проте, існує щонайменше чотири моделі інституційного забезпечення політики європейської інтеграції, які можуть бути впроваджені в Україні

Перша модель, — децентралізована, нині існуюча. Сутністю її є те, що більшість завдань, пов'язаних з координацією, мали б лягти на плечі МЗС. Для того, щоб це міністерство ефективно виконувало координуючі функції, необхідно вирішити чотири питання. По-перше, внести зміни до Положення про МЗС, визначивши його координатором не лише окремих сфер відносин з ЄС, а всього комплексу питань, пов'язаних з реалізацією визначеного Законом України від 1 липня 2010 року №2411 «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики», курсу на вступ до ЄС. По-друге, утворити в структурі МЗС урядовий орган державного управління, який би опікувався питаннями європейської інтеграції і сконцентрував у собі всі функції, які наразі розпорошено між низкою центральних органів виконавчої влади. По-третє, виділити достатні бюджетні асигнування, необхідні для виконання функцій з координації європейської інтеграції. По-четверте, запровадити подвійне підпорядкування міністру закордонних справ керівників підрозділів з європейської інтеграції центральних та місцевих органів виконавчої влади. При цьому на місцевому рівні такі підрозділи необхідно створити.

Друга модель, — жорстко централізована або «президентська». На перший погляд, роль центру підготовки (вироблення) рішень мало б відігравати Управління з питань європейської інтеграції, утворене безпосередньо в Адміністрації Президента України. За президентсько-парламентської політичної системи, коли Президент має найбільший обсяг владних повноважень для ухвалення рішень у сфері європейської інтеграції, така модель є оптимальною. Проте для того, щоб вона працювала, необхідно забезпечити відхід від української традиції, яка складалася в Адміністрації Президента, — працювати виключно із

стратегічними питаннями і ігнорувати щоденну рутинну роботу. На практиці видно, що до цієї ролі цей підрозділ, утворений у 2011 році в Адміністрації Президента України, у складі 8 осіб, виявився не готовим. Крім того, він розглядається не як координаційний, а як допоміжний орган, завдання якого — інтелектуальне забезпечення діяльності Президента. Водночас, протягом останніх майже трьох років в Адміністрації Президента напрацьовано досвід функціонування Координаційного центру з упровадження економічних реформ. Цілком доречне і можливе було б розширення його повноважень та відповідне перейменування на Координаційний центр європейської інтеграції та реформ, який опікувався б і європейською інтеграцією, і внутрішніми реформами. Адже в Україні вже давно назріла необхідність вирішення питання щодо поєднання в одному центрі прийняття оперативних рішень цих двох магістральних напрямків розвитку держави.

Третя модель (централізована) — урядова. Нещодавній досвід функціонування у складі Секретаріату Кабінету Міністрів Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції засвідчив, що завдання щодо горизонтальної координації європейської інтеграції можуть виконуватися підрозділом, створеним безпосередньо в апараті Уряду. Водночас, у 2010 році відбулися суттєві зміни конституційного устрою України. В умовах звуження повноважень Кабінету Міністрів, для забезпечення ефективності такої моделі необхідно виконати принаймні дві ключові передумови: по-перше, отримати політичне рішення Президента; а по-друге, визначити оптимальний обсяг повноважень такого органу Законом або Указом Президента, при цьому він має бути достатнім для виконання всього комплексу питань у сфері європейської інтеграції.

На початку 2012 року, рішенням Президента Януковича було відновлено посаду (першого) віце-прем'єр-міністра з питань європейської інтеграції, з якою пов'язувалося відновлення в рамках Секретаріату Кабінету Міністрів підрозділу, який би здійснював горизонтальну координацію європейської інтеграції. Пробуксовування реалізації цієї ідеї стало наочним підтвердженням того, що без виконання згаданих передумов, описана модель наразі є нереалістичною.

Четверта модель, — центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. У 2008 році було вперше предметно обговорено ідею створення в Україні централізованої системи координації європейської інтеграції за прикладом нових держав-членів ЄС та країн — кандидатів на вступ до ЄС. На той момент вдалося досягти загального розуміння щодо існування двох магістральних напрямів вирішення цього питання за парламентсько-президентської політичної системи, — через утворення підрозділу або органу з питань європейської інтеграції (бюро, агентство, департамент тощо) в апараті Уряду або поза його межами у формі центрального органу виконавчої влади (міністерство, національне агентство тощо) зі спеціальним статусом.

Як початковий етап, при вирішенні цього питання було обрано перший напрямок дій. В результаті 16 липня 2008 року було створено Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Проте до другого етапу, яким мало би стати створення на його базі центрального органу виконавчої влади, при чому зі значно ширшими за звичайне міністерство, і визначеними законодавчо, повноваженнями, у зв'язку зі зміною Уряду, перейти не вдалося. Замість цього Координаційне бюро було ліквідовано.

Наразі, при опрацюванні питання інституційного забезпечення європейської інтеграції, доцільно брати до уваги досвід забезпечення підготовки України до проведення чемпіонату з футболу Євро-2012. Протягом 2010 — 2012 рр. Україна надолужила попереднє відставання у підготовці до чемпіонату, що стало можливим завдяки побудові чіткої вертикалі і горизонталі інститутів влади, відповідальних за опрацювання всіх питань, пов'язаних з підготовкою до Євро — 2012. Президент України очолив Комітет з підготовки та проведення Євро — 2012, а віце-прем'єр-міністр України був його відповідальним секретарем. Комітет, як колегіальний орган, — це стратегічний рівень, на якому розглядалися найважливіші політичні питання і ухвалювалися протокольні рішення, обов'язкові для виконання всіма органами виконавчої влади. На оперативному рівні відповідні повноваження (як і достатні ресурси) були надані Національному агентству з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року

з футболу та реалізації інфраструктурних проектів, що було утворене як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України. Враховуючи те, що навіть при президентсько-парламентській моделі влади згадане Національне агентство довело свою спроможність ефективно виконувати поставлені перед ним завдання, можна зробити висновок, що аналогічний варіант побудови інституційної моделі забезпечення європейської інтеграції також має право на життя.

За умови спрямування Кабінетом Міністрів України через першого віце-прем'єр-міністра діяльності відповідного координаційного євроінтеграційного органу вірогідність позитивних результатів його діяльності виглядає найвищою у порівнянні з першими трьома моделями.

**Послідовність дій при прийнятті рішень.** Перед обранням та детальним обґрунтуванням однієї із вищезазначених моделей, перш за все необхідно вирішити питання щодо створення колегіального органу на чолі з Президентом України, який розглядав би стратегічні питання відносин України з ЄС та ухвалював би рішення щодо пріоритетних завдань у сфері європейської інтеграції.

Існує два альтернативні варіанти вирішення цього питання:

— утворення Державної ради з питань європейської інтеграції, як це пропонується, зокрема й Верховною Радою України згідно з Постановою від 19 травня 2011 року № 3400 «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан і перспективи розвитку економічних відносин України з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом»;

— визначення за Комітетом з економічних реформ компетенції щодо розгляду питань європейської інтеграції та внесення відповідних змін до його Положення.

Обидва ці варіанти є прийнятними, проте другий виглядає на порядок ефективнішим, оскільки вирішує вже давно назріле питання — поєднання в одному центрі як управління реформами, так і координацію імплементації політики європейської інтеграції.

Після вирішення питання створення (чи реорганізації — другий варіант) колегіального органу на чолі з главою держа-

ви, доцільно на першому ж його засіданні ухвалити політичне рішення щодо інституційної моделі забезпечення підготовки до імплементації Угоди про асоціацію. Адже для реалізації цілей щодо підписання Угоди про асоціацію, про що неодноразово декларувалося на рівні найвищих посадових осіб держави, включно з Президентом України, а тим більше щодо вступу до ЄС, закріпленої у згаданому Законі, необхідна наявність відповідних інституцій.

## Висновки

1. Європейський Союз виробив певні політичні, економічні та адміністративні критерії, за умови досягнення яких будь-яка європейська країна може стати його членом, а саме: країна-кандидат має досягти стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та захист національних меншин, мати функціональну ринкову економіку, а також бути здатною впоратись з конкуренцією та ринковими умовами в межах Союзу. Членство передбачає спроможність кандидата брати на себе зобов'язання, що впливають з членства, включаючи дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу.

2. Найбільше розширення Європейського Союзу, що відбулось у 2004 році за рахунок вступу 10 держав Центральної та Східної Європи, в тому числі й країн Балтії, стало визначальною подією для процесу економічної та політичної інтеграції на Європейському континенті, який триває вже більш ніж півстоліття. Членства в ЄС вперше набули три колишні радянські республіки — Латвія, Литва та Естонія. За короткі строки їм вдалося втілити в життя складні перетворення, які торкнулися економічної, політичної та соціальної сфер. Реформи та їх успішне проведення дозволили цим країнами досягти найвищого рівня розвитку на теренах колишнього СРСР. Базисом для цих перетворень стала успішна адаптація законодавства країн Балтії до надбань Спільноти.

3. Інтеграція кожної з асоційованих країн у внутрішній ринок ЄС вимагає забезпечення складного процесу адаптації законодавства, системи регулювання та методів сертифікації цієї країни до вимог законодавства ЄС. При цьому ключовим мо-

ментом вважається не просто процес адаптації законодавства, а й створення необхідної «інфраструктури», в рамках якої законодавство може функціонувати ефективно. Іншими словами, має бути створена система інституцій, структур та адміністративних механізмів, необхідних для ефективної імплементації адаптованого законодавства. Європейська Комісія зробила наголос на необхідності впевнитись, що розширення Євросоюзу відбуватиметься в умовах, які не становлять ризик для єдності внутрішнього ринку. Саме з цих міркувань нова передінтеграційна фаза мала тепер зосереджуватися на імплементації та забезпеченні дотримання законодавства.

4. В європейських країнах були сформовані установи, які уможлилювали належне управління процесом приєднання до ЄС, зокрема, органи з координації євроінтеграції, які сприяли досягненню першочергових цілей на європейському напрямку — успішного проведення переговорів, перенесення і впровадження *acquis communautaire* та належного використання технічної допомоги ЄС. Крім цього, центральні координаційні органи всіх держав заснували комітети для розгляду аспектів переговорів та створили міжвідомчі комітети високого рівня з євроінтеграційних питань.

5. Державне управління внутрішнім процесом координації євроінтеграційного процесу, включаючи адаптацію законодавства, здійснювалось як відповідно до формальних правил і інструкцій, так і шляхом проведення неформальних зустрічей представників міністерств, які безпосередньо займались адаптацією законодавства (наприклад, в Польщі). В деяких країнах координаційні системи, перед якими стояли найбільш амбітні цілі, підкріплювались міцно інституціоналізованими процедурами, тоді як в інших поєднувались формалізація, децентралізація та свобода особистих контактів в рамках системи (наприклад, в Естонії). Отже, лише ефективна координація процесу євроінтеграції в цілому на національному рівні здатна забезпечити якісну адаптацію національного законодавства до європейських принципів і стандартів та загалом позитивно вплинути на євроінтеграційні перспективи нашої держави.

6. Хорватія знаходиться на завершальному етапі процесів підготовки до приєднання та з 1 липня 2013 року набуває член-

ства в ЄС з моменту завершення ратифікації Договору про приєднання. Основним рамковим документом, що врегулював двостороннє співробітництво між Хорватією та ЄС, була Угода про Стабілізацію та Асоціацію між Європейськими Спільнотами та їх державами-членами, з одного боку, та Республікою Хорватією, з іншого, яка набрала чинності після її ратифікації державами-членами Європейського Союзу, 1 лютого 2005 року. Того ж року розпочався процес перевірки законодавства Хорватії щодо його відповідності законодавству Європейського Союзу та визначення першочергових заходів з адаптації невідповідностей. У 2004, 2006 та 2008 роках відповідно до змін, що відбулись, Рада ЄС послідовно ухвалювала Рішення, в яких визначала керівні принципи, пріоритети та умови Партнерства для приєднання для Республіки Хорватія до ЄС. Договір про приєднання до Європейського Союзу Хорватія та ЄС підписали 9 грудня 2011, а після його ратифікації усіма державами-членами Євросоюзу Хорватія стане його 28 повноправним членом. Задля досягнення цілей, визначених в Угоді про Стабілізацію та Асоціацію, відповідно до статей 110–116 Угоди про Стабілізацію та Асоціацію Сторонами було передбачено заснування органів двостороннього співробітництва між ЄС та Хорватією: Ради з Стабілізації та Асоціації; комітету з Стабілізації та Асоціації; Парламентського Комітету із Стабілізації та Асоціації.

7. В рамках підготовки до підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 25 лютого 2013 року відбувся 16-й саміт Україна — ЄС. За його результатами було ухвалено Спільну заяву, переважна більшість положень якої стосуються виконання Україною низки передумов для забезпечення підписання Угоди про асоціацію під час Вільнюського саміту Східного партнерства, запланованого на листопад 2013 року.

8. Незважаючи на неодноразово озвучені на найвищому рівні наміри щодо активізації європейської інтеграції, на практиці відбуваються малозрозумілі хаотичні процеси так званої «оптимізації» інституцій, відповідальних за реалізацію євроінтеграційного курсу, в тому числі у сфері адаптації законодавства. В результаті відбувається або ліквідація, або значне скорочення штату таких інституцій. Це призвело до того, що в Україні на даний момент відсутні будь-які колегіальні ор-



гани, координаційний орган чи дієві підрозділи в центральних та місцевих органах виконавчої влади, які забезпечували б виконання завдань, які стоять на порядку денному відносин Україна — ЄС. Разом з тим, втрачається інституційна пам'ять та напрацьовані ресурси у сфері європейської інтеграції. З наближенням до підписання Угоди про асоціацію та подальшого набуття нею чинності, перш за все в частині ПВЗВТ, актуальність питання утворення нових та/або посилення існуючих інституцій у сфері європейської інтеграції різко зростає. Україна запізнюється з прийняттям політичних рішень, які мають забезпечити її інституційну спроможність при підготовці до (та подальшого) виконання Угоди про асоціацію.

9. Різні моделі інституційного забезпечення політики європейської інтеграції, її координації, підготовки до виконання асоціативних угод з ЄС, їхньої належної імплементації добре відомі та досліджені в Європі, оскільки використовувалися колишніми та нинішніми країнами-кандидатами на вступ до ЄС. Той факт, що переважна більшість цих країн стали державами-членами ЄС, свідчить про ефективність цих моделей. Таким чином, Україні необхідно взяти за основу досвід країн, які є найбільш близькими до неї за розміром, адміністративно-територіальним устроєм та структурою економіки (у першу чергу Польщі), пристосувати його до власних напрацювань, оформити у вигляді політичних рішень та нормативно-правових актів і впровадити.

10. Четверта зі згаданих моделей є оптимальною для України, оскільки вона ґрунтується на успішному досвіді організації процесу підготовки до фінальної частини чемпіонату по футболу Євро-2012. Україна потребує зосередження в єдиному центрі прийняття рішень питань європейської інтеграції та координації внутрішніх реформ. Це — оптимальний спосіб забезпечення відповідності європейським нормам та стандартам здійснюваних у країні перетворень.

#### Завдання для самоперевірки та самоконтролю

1. Назвіть політичні, економічні та адміністративні критерії, які виробив Євросоюз для країн, які бажають стати його членами.

2. Які основні положення були передбачені в Європейських угодах з країнами Балтії?
3. Назвіть та охарактеризуйте основні етапи євроінтеграційного процесу Польщі.
4. Які існують моделі адаптації національного права до права ЄС? Назвіть приклади.
5. Яка модель адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС використовується в Україні? Назвіть її недоліки.
6. Назвіть основні передумови для удосконалення організаційного (координаційного) механізму державного управління адаптацією національного законодавства до надбань Спільноти.
7. Назвіть держави, які визнано потенційними претендентами на вступ в ЄС в найближчій перспективі. Які європейські країни мають статус держави-кандидата на вступ до ЄС?
8. Заснування яких органів двостороннього співробітництва між ЄС та Хорватією було передбачено Угодою про Стабілізацію та Асоціацію між Європейськими Спільнотами та їх державами-членами, з одного боку, та Республікою Хорватією, з іншого?
9. Сформулюйте перелік основних функцій трьох органів двостороннього співробітництва між ЄС та Хорватією, заснування яких було передбачено Угодою про Стабілізацію та Асоціацію.
10. Назвіть орган, який у структурі органів виконавчої влади Хорватії є координаційним органом з європейської інтеграції. Назвіть сім органів, які було утворено з метою організації та проведення переговорного процесу з ЄС у Хорватії.
11. Якими є основні функції Координаційного Комітету з приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. Назвіть основні функції Переговорної групи щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу.
12. Охарактеризуйте особливості централізованої та децентралізованої моделей інституційного забезпечення європейської інтеграції.

13. Назвіть варіанти моделей інституційного забезпечення європейської інтеграції, які можливо впровадити в Україні.
14. Які причини слабких результатів роботи органів державної влади України з виконання існуючих домовленостей з ЄС, зафіксованих у Порядку денному асоціації?
15. Яка роль Верховної Ради України в питанні забезпечення реалізації політики європейської інтеграції України?
16. Який орган державної влади відповідає в Україні за адаптацію її законодавства до законодавства ЄС? Які нормативно-правові акти у сфері європейської інтеграції ухвалювалися в Україні протягом 2012–13 років?
17. Охарактеризуйте нинішню модель інституційного забезпечення європейської інтеграції.
18. Які інституційні рішення варто ухвалити для забезпечення повного і вчасного виконання передумов, необхідних для забезпечення підписання Угоди про асоціацію під час Вільнюського саміту Східного партнерства?

#### Список використаної і рекомендованої літератури

1. Данильян, О.Г. Соціальні протиріччя у посттоталітарних системах: методологія дослідження та розв'язання / О.Г.Данильян. — Х.: Основа, 1998. — 254 с.
2. Smith, Karen E. The Evolution and Application of EU Membership Conditionality / Karen E. Smith. — Cremona, Marise, op. cit., 2003. — p. 111–3.
3. Sedelmeier, Ulrich. Eastern Enlargement / Sedelmeier U. ; Wallace H., Wallace W. (eds.) // Policy-Making in the European Union. — Oxford University Press. — Fourth edition. — pp. 427–60.
4. European Commission. Europe and the Challenge of Enlargement // EC Bulletin, Supplement 3/92 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
5. Adel Abusara «Fighting the beast»: Theory and History of Conditionality Policy of the EU / A. Abusara // Western Balkans Security Observer. — Carl Schmitt and Copenhagen School of Security Studies, 2009. — P. 53–62.

6. Завадський В.М. Європейська інтеграція країн Балтії (1991 — 2004 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.02 «Всесвітня історія» / В.М.Завадський. — Донец. нац. ун-т. — Донецьк, 2008. — 20 с.
7. Аракелян Д.В. Зовнішня політика країн Балтії в контексті розширення ЄС та НАТО : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. Наук : спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / Д.В.Аракелян. — Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2008. — 20 с.
8. Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part // Official Journal of the European Communities L. — 1998. — Vol. 41, № 51. — P. 3–242 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
9. Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Latvia, of the other part // Official Journal of the European Communities L 26, 2.2.1998, p. 3–255 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
10. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Estonia, of the other part // Official Journal of the European Communities L 68, 9.3.1998, p. 3–198 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
11. T. Verheijen. Performance management in the Baltic states and Russia, what are the chances of success? / Tony Verheijen, Yelena Dobrolyubova // The World Bank Paper prepared for the Conference «A Performing Public Sector». — Leuven, Belgium 1–3 June 2006. — 31 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS2/WS2\\_Verheijen\\_Dobrolyubova.pdf](http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS2/WS2_Verheijen_Dobrolyubova.pdf).
12. Битяк Ю.П. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія / Ю.П.Битяк, О.Г.Данильян, О.П.Дзьобань та ін. ; за ред. Ю.П.Битяка, О.Г.Данильяна. — Х.: Право, 2010. — 384 с.
13. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part // Official Journal L 348. — 1993. — P. 0002 — 0180 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>

14. *Lazowski Adam*. Adaptation of the Polish legal system to European Union law: Selected aspects / A.Lazowski. — SEI Working paper № 45. — May, 2001.
15. Порівняльний огляд механізмів координації євроінтеграції п'яти нових держав-членів ЄС (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словенія, Болгарія) та двох країн-кандидатів (Хорватія, Македонія). Основні положення. // Проект координації європейської інтеграції, Фонд Глобальних можливостей Міністерства закордонних справ Великобританії, Сприяння зміцненню механізмів координації євроінтеграційної політики в системі Уряду України — Жовтень 2007. — 16 с.
16. Парламентський вимір європейської інтеграції / [Бурячок Т.О., Кравченко В.О., Кулаков О.В., Плотян С.Г., Шатковська А.О., Ямпольська І.Л.] ; під ред.. Плачкової С.Г. — Київ : «Нора-прінт», 2005. — 113 с.
17. Повідомлення Комісії Європейському Парламенту та Раді: Стратегія розширення та основні вимоги 2012–2013 від 10 жовтня 2012 року // Brussels, 10.10.2012 COM(2012) 600. — Офіційний сайт ЄС. —
18. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf).
19. Договір між державами-членами ЄС та Республікою Хорватія про приєднання Республіки Хорватія до ЄС від 9 грудня 2011 року // Офіційний сайт ЄС. — <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st14/st14409.en11.pdf>.
20. Повідомлення Комісії до Ради та Європейського Парламенту від 26 травня 1999 року про запровадження процесу стабілізації і асоціації для держав Південно-Східної Європи // COM(1999) 235 final. — Офіційний сайт ЄС. — [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/western\\_balkans/r18003\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18003_en.htm).
21. Резолюція 1244 (1999), затверджена на 4011 засіданні Ради Безпеки ООН від 10 червня 1999 року// S/RES/1244 (1999) 10 June 1999. — Офіційний сайт ООН. — <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.
22. План дій із Європейської інтеграції Республіки Хорватія // Офіційний сайт Міністерства закордонних та Європейських справ Хорватії. — <http://www.mvep.hr/ei/download/2001/08/02/PIAeng.pdf>.
23. Угода про Стабілізацію та Асоціацію між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Республікою Хорватією, з іншого// Official Journal L 026, 28/01/2005 P. 0001 — 0002.

24. Рішення Ради ЄС 2004/648/ЄС від 13 вересня 2004 року про принципи, пріоритети та умови Партнерства для приєднання для Республіки Хорватія // Official Journal L 297, 22/09/2004 P. 0019 — 0028.
25. Рішення Ради ЄС 2006/145/ЄС від 20 лютого 2006 року про принципи, пріоритети та умови Партнерства для приєднання для Республіки Хорватія та відміну Рішення 2004/648/ЄС // OJ L 55, 25.2.2006, p. 30–43.
26. Рішення Ради ЄС 2008/119/ЄС від 12 лютого 2008 року про принципи, пріоритети та умови Партнерства для приєднання для Республіки Хорватія та відміну Рішення 2006/145/ЄС // Official Journal L 042, 16/02/2008 P. 0051 — 0062.
27. Національна програма підготовки Республіки Хорватія до членства в ЄС — 2008 // Офіційний сайт Міністерства закордонних та Європейських справ Хорватії. [http://www.mvep.hr/ei/files/NPPEU\\_2008\\_ENGLESKI.pdf](http://www.mvep.hr/ei/files/NPPEU_2008_ENGLESKI.pdf).
28. Державна Делегація Республіки Хорватія з переговорів щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу // Офіційний сайт органів з переговорів Республіки Хорватія щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. — <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=445&sid=&akcija=&jezik=2>.
29. Координаційний Комітет з приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу // Офіційний сайт органів з переговорів Республіки Хорватія щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. — <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=446&sid=&akcija=&jezik=2>.
30. Переговорна група щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу // Офіційний сайт органів з переговорів Республіки Хорватія щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. — <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=447&sid=&akcija=&jezik=2>.
31. Робочі групи з підготовки переговорів з окремих розділів *acquis communautaire* // Офіційний сайт органів з переговорів Республіки Хорватія щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. — <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=448&sid=&akcija=&jezik=2>.
32. Офіс Голови Переговорної групи // Офіційний сайт органів з переговорів Республіки Хорватія щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. — <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=449&sid=&akcija=&jezik=2>.

33. Секретаріат Переговорної групи // Офіційний сайт органів з переговорів Республіки Хорватія щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. — <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=450&sid=&akcija=&jezik=2>.
34. Національний Комітет з моніторингу переговорів про приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу // Офіційний сайт органів з переговорів Республіки Хорватія щодо приєднання Республіки Хорватія до Європейського Союзу. — <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=451&sid=&akcija=&jezik=2>.
35. Аспекти планування імплементації нової посиленої угоди Україна — ЄС [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.icps.com.ua/files/articles/50/3/Zapyska\\_Myroshnichenko.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/50/3/Zapyska_Myroshnichenko.pdf).
36. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія: І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співголова) та ін. — 2011. — 764 с.
37. «Європейська інтеграція: новий контекст, нові інституції» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.icps.com.ua/files/articles/50/61/SIDA-3\\_UKR.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/50/61/SIDA-3_UKR.pdf).
38. Закон України № 1629 від 16 березня 2004 року «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1629>–15.
39. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / за заг. Редакцією Н. Гнидюк, — Київ — Міленіум, 2013, 382 с.
40. Організація адаптації законодавства у процесі європейської інтеграції. Звіт для Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, проєкт консультаційної підтримки європейської інтеграції (EIPA), діяльність проєкту EIPA 1.7.3, липень 2009 року.
41. Оцінка потенціалу органів влади до організації виконання Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.icps.com.ua/files/articles/57/50/SIDA\\_3\\_2010\\_UKR.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/57/50/SIDA_3_2010_UKR.pdf).
42. Північноатлантичний альянс: історія, функції, структура, відносини з Україною: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / Кол. авт.; за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. — Івано-Франківськ: Місто НВ, 2010. — 592 с.

43. Постанова Верховної Ради України від 19 травня 2011 року № 3400 «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан і перспективи розвитку економічних відносин України з ЄС (зона вільної торгівлі) та Митним союзом» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua/druk.php?name=367220-19052011-0.txt>.
44. Постанова Кабінету Міністрів від 12 червня 1998 року № 852 «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852>–98-%EF.
45. Постанова Кабінету Міністрів від 7 квітня 2010 року № 298 «Про заходи щодо удосконалення системи управління підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=298>–2010-%EF
46. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2004 року № 1742 «Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1742>–2004-%EF.
47. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 липня 2008 р. № 649 «Про утворення Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=649>–2008-%EF.
48. Проєкт «Виконання Порядку денного Асоціації (ПДА) між Україною і ЄС: експертний погляд» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=603277342>.
49. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 року № 73 «Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/73-2013-%D1%80>
50. Спільна заява Шістнадцятого Саміту Україна — ЄС, [Електронний ресурс], режим доступу <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/3519>
51. «Транспозиция «acquis» Европейского Союза в правовые системы третьих стран» / Р. А. Петров.- К.: Издательство «Истина», 2011, 305 с.



52. «Угода про асоціацію Україна — ЄС: дороговказ реформ. Аналітична доповідь» / за заг. редакцією О.Сушка, — Фонд Конрада Аденауера, 2012, 56 с.
53. Указ Президента від 2 квітня 2010 року № 470 «Про Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=470%2F2010>.
54. Указ Президента України № 128/2013 від 12 березня 2013 року «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», [Електронний ресурс]. — режим доступу <http://www.president.gov.ua/documents/15521.html>.
55. Указ Президента України від 12 березня 2013 року №127 «Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 року «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України» [Електронний ресурс]. — режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15520.html>.
56. УКРАЇНА — ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ: зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991–2009) / за заг. редакцією С. Камишева. — К.: ЮСТІНІАН, 2010, 608 с.

## Розділ 8.

# АДАПТАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО НАДБАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

## Тема 1. *Управлінські аспекти адаптації національного законодавства до надбань Спільноти та зона вільної торгівлі з ЄС*

При заснуванні Європейського Економічного Співтовариства в 1950-ті роки держави-члени мали на меті створення спільного ринку, який мав би всі ознаки внутрішнього ринку окремої країни і в якому вільно пересувалися б люди, товари, послуги та капітал. Для досягнення цієї мети необхідно було розробити ефективний і дієвий механізм гармонізації національних законодавств, який максимально відповідав би загальним стандартам. Тому невід'ємною складовою загального інтеграційного процесу став процес європейської правової інтеграції, що передбачає поступову гармонізацію національних правових систем. Такий механізм, названий «гармонізацією законодавства», було вироблено як основу для наближення законодавства у статтях 94 — 95 Договору про заснування Європейського Співтовариства.

Одним з головних своїх завдань у контексті розширення Європейський Союз вбачає розвиток ближчих відносин з його «новими сусідами» — Росією, Україною, Молдовою, Білорусією та південними середземноморськими країнами, які зможуть отримати доступ до ринку Європейського Союзу у разі досягнення прогресу у приведенні їх національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*. Доступ до внутріш-

нього ринку зазначених країн має взаємні вигоди, зокрема, при здійсненні торгівлі між ними та країнами-членами ЄС, що дасть можливість новим країнам пристосуватися до сучасних вимог ринкової економіки. У Повідомленні Комісії «Стратегічні пріоритети внутрішнього ринку на 2003–2006 роки» визначено, що з метою імплементації вищезазначеної концепції «нові суспільства» ЄС, мають укладатися нові угоди з цими країнами, доповнюючи, в разі необхідності, угоди про партнерство і співробітництво та про асоціацію, які вже були укладені між ЄС та зазначеними країнами раніше. Ці угоди можуть бути укладені тільки, якщо країни привели у відповідність їх національні законодавства до *acquis communautaire* та проявили себе як такі, що здатні ефективно його виконувати.

Законодавчі передумови створення зони вільної торгівлі України з ЄС передбачають удосконалення правового середовища відносин нашої держави та ЄС не тільки у сфері торгівлі, але і в усіх інших сферах співпраці з метою поглиблення інтеграції. Правові умови передбачають: впровадження в національне законодавство норм відповідно до вимог СОТ (які є частиною надбання Спільноти — прим. авт.), укладання двосторонніх угод з ЄС із правового забезпечення співробітництва з гармонізації, укладання двосторонніх угод у сферах, які не врегульовуються СОТ.

Важливе значення для встановлення змісту гармонізації законодавства держав-членів ЄС відіграють поняття «спільний ринок» та «внутрішній ринок», що не збігаються за своїм змістом.

Поняття «спільний ринок» вживалося в усіх статутних договорах Європейського Співтовариства, зокрема, в Договорі про заснування Співтовариства з вугілля та сталі 1951 року, де йшлося про необхідність у межах держав-членів Співтовариства сформувати спільний ринок вугілля, заліза, металобрухту та сталі шляхом знищення митних кордонів та лімітів, спрощення адміністративних приписів щодо вільного обігу відповідних товарів, введення єдиних транспортних тарифів, запровадження єдиних цін у галузі індустрії, встановлення контролю за монополіями, введення заборони дискримінацій та субвенцій, надання допомоги для адаптації та перепідготовки кадрів, а Договір про заснування Європейського

Співтовариства з атомної енергії від 1957 року передбачав створення спільного ринку в сфері атомної енергії.

Відповідно до статті 2 Договору про створення Європейського Економічного Співтовариства 1957 року (далі — Договір про ЄЕС) завданням Співтовариства шляхом створення спільного ринку та прогресивного зближення економічної політики держав-членів було сприяння гармонійному розвитку економічної діяльності, підвищенню стабільності та рівня життя, а також встановлення більш тісних відносин між державами-членами. Для досягнення цієї мети діяльність держав-членів мала спрямовуватись на: скасування між ними митних зборів та кількісних обмежень при експорті та імпорті товарів, а також інших заходів еквівалентного характеру; встановлення спільного митного тарифу та спільної комерційної політики з третіми країнами; усунення між державами-членами перешкод для вільного руху осіб, послуг та капіталу; прийняття спільної політики у сфері сільського господарства та транспорту; зближення законодавства держав-членів до міри, необхідної для належного функціонування спільного ринку; асоціація з третіми країнами з метою збільшення обсягів торгівлі та сприяння спільному економічному та соціальному розвитку.

Сучасне уявлення про спільний ринок сформувалося саме на основі приписів Договору про ЄЕС, відповідно до яких спільний ринок можна визначити як економічний простір без внутрішніх кордонів, у межах якого всі види товарів, а також особи, послуги і капітал за умови встановлення єдиних для всіх держав-членів правил заборони дискримінації, єдиного конкурентного порядку та єдиних субвенцій можуть вільно обертатися.

Спільний ринок мав бути створений протягом дванадцяти років, поділених на три етапи, на кожному з яких було передбачено ряд заходів, які повинні розпочатися та здійснюватися одночасно. Перехід від однієї до другої стадії повинен був відбутися за умови досягнення поставлених цілей та виконання державами-членами зобов'язань, передбачених для першого етапу, про що Радою ЄС повинен був бути зроблений висновок у кінці четвертого року на підставі звіту Комісії ЄС. У разі невиконання поставлених завдань перший етап міг бути продовжений на один рік, по закінченні якого Рада ЄС знову мала

надати висновок за таких самих умов. Виходячи з результатів висновку, перший етап дозволялося продовжувати двічі по одному року аналогічно. Другий та третій етапи не могли бути подовжені, якщо тільки Рада ЄС на пропозицію Комісії ЄС одностайно не прийме рішення про подовження. Договір про ЄЕС встановлював, що граничний термін перехідного періоду не повинен перевищувати п'ятнадцять років з моменту набрання ним чинності. Закінчення перехідного періоду мало означати встановлення останньої дати, до якої вищезазначені правила мали вступити в силу та всі заходи, що вимагаються для створення спільного ринку, мали бути вжиті.

До закінчення першого року після набрання чинності Договору про ЄЕС Комісія ЄС мала визначити методи адміністративного співробітництва з метою забезпечення вільного обігу товарів у державах-членах ЄС шляхом заборони митних зборів на імпорту та експорту та всіх інших заходів еквівалентного характеру та встановлення спільного митного тарифу з третіми країнами, враховуючи необхідність максимально зменшити формальності у торгівлі. Держави-члени повинні були забезпечити, щоб зменшення митних зборів на кожний продукт наприкінці першого етапу становило, принаймні, 25% від основного збору, наприкінці другого етапу — 50%. Також держави-члени були зобов'язані відмінити між ними митні збори на експорт та заходи еквівалентного характеру до кінця першого етапу.

До кінця першого етапу держави-члени мали вжити заходів з метою зближення їх законів, постанов та адміністративних положень в обсязі, необхідному для усунення вищезазначених митних перепон.

Також, держави-члени мали утримуватися від встановлення більш обмежувачих квот та заходів еквівалентного характеру, що існували на момент набрання чинності Договором про ЄЕС. Ці квоти мали бути скасовані до закінчення перехідного періоду.

Отже, спільний ринок, створений Договором про ЄЕС у 1958 році, мав скасувати перешкоди у торгівлі між державами-членами з метою економічного процвітання та сприяння «ближчому об'єднанню жителів Європи», як було передбачено авторами Договору про ЄЕС. Спільний ринок повинен був стати засобом для лібералізації обміну товарами та послугами між державами-членами шляхом:

- створення митного союзу (усунення митних зборів між державами-членами та заснування єдиного зовнішнього тарифу);
- заборони кількісних обмежень (квот) та заходів еквівалентного характеру з метою повного забезпечення вільного руху товарів;
- забезпечення вільного руху осіб, особливо найманих працівників, послуг та капіталу.

Однак, ця програма повністю не була завершена. Виконання поставлених завдань зайняло більше часу, ніж це передбачалося, хоча деякі цілі було досягнуто до закінчення перехідного періоду — першого січня 1970 року, а саме:

- створення митного союзу (до 1 липня 1968 року);
- скасування квот;
- вільний рух найманих працівників, що дало право громадянам будь-якої держави-члена вільно їздити до іншої держави-члена з метою отримання заробітку на таких самих умовах, як і громадяни цієї країни;
- приблизна гармонізація податків, зокрема, що стосується податку на додану вартість (1970 рік).

Поряд з наявними успіхами, існувала значна кількість завдань, які не були виконані протягом 15 років, до середини 80-х років, а саме:

1) не було суттєвого зменшення заходів еквівалентного характеру стосовно кількісних обмежень (національні технічні правила для продуктів, кількість яких зростала поряд з економічними складнощами);

2) за винятком деяких професій, наприклад, таких як лікарі, вільний рух послуг шляхом вільного надання послуг через кордони або шляхом вільного здійснення підприємницької діяльності у іншій державі-члені був визначений тільки як недискримінація на підставі громадянства; на практиці положення національного законодавства держав-членів, які стосувалися надання послуг, суттєво відрізнялись;

3) свобода торгівлі товарами та послугами була також обмежена подальшою антиконкурентною практикою, що нав'язувалась державними органами влади (монопольне виробництво, надання державної допомоги).

Фактично, всі ці бар'єри у торгівлі вказували на збереження кордонів, які були або фізичні (перевірки осіб та товарів на внутрішніх митницях), технічні (цілий ряд національних правил або стосувалися податків (існування непрямих податків за дуже різними ставками, що призводило до транскордонних формальностей).

Всі ці невдачі у створенні спільного ринку пояснювалися надзвичайно складною процедурою детальної гармонізації законодавства держав-членів як методу для усунення перешкод, оскільки Рада мала приймати більшість відповідних рішень одностайно.

ЄЕС не змогло подолати всі перешкоди на шляху створення спільного ринку, і тоді з метою вирішення цієї проблеми з'явилася концепція «внутрішнього ринку». Це було повернення до амбіцій 1958 року, які потрібно було обмежити та зосередитися на найбільш невирішених питаннях, а саме: усунення всіх кордонів для створення території, де вільно пересуватимуться людські та матеріальні ресурси, що забезпечить їх максимальне використання.

Ідея створення внутрішнього ринку була підтримана негайно урядами держав-членів. Європейська Рада подовжила термін перехідного періоду до кінця 1992 року та попросила Комісію підготувати відповідну програму та графік її імплементації, на що Комісія відповіла прийняттям Білої книги про завершення формування внутрішнього ринку, що була затверджена Європейською Радою у червні 1985 року в Мілані. Біла книга містила більшість законодавчих заходів, які мали бути вжиті (приблизно 300), які були згруповані за трьома головними цілями:

- усунення фізичних кордонів шляхом скасування перевірок осіб та товарів під час перетину внутрішніх кордонів;
- усунення технічних кордонів, а саме знищення бар'єрів, що існували в національних правилах щодо товарів та послуг шляхом гармонізації або взаємного визнання;
- усунення податкових кордонів, а саме подолання перешкод, викликаних відмінностями у сфері непрямого оподаткування, шляхом гармонізації або зближення ставок податку на додану вартість та акцизних зборів.

Графік прийняття цих заходів був встановлений до кінця 1992 року. У Білій книзі було запропоновано новий підхід:

відійти від систематичної гармонізації національних правил, окрім таких життєво важливих сфер як безпека та здоров'я, та застосовувати принцип взаємного визнання.

Через всі частини Білої книги червоною ниткою проходить ідея про нову концепцію правової гармонізації, зміст якої полягав у тому, що створення спільного ринку у відповідних галузях суспільних відносин має відбутися шляхом узгодження законодавств держав-членів, що має дати новий імпульс для створення спільного ринку. Комісія однак не ставила за мету здійснити повну гармонізацію правових приписів, а ставила завданням усунути таким шляхом головним чином недобросовісну конкуренцію.

У 1986 році держави-члени ЄЕС підписали та у 1987 році ратифікували Єдиний європейський акт (далі — ЄЄА), яким закріплювалась методологія Білої книги стосовно гармонізації законодавств держав-членів та вносились зміни до Договору про ЄЕС. Мета прийняття ЄЄА полягала у :

- інкорпорації концепції внутрішнього ринку, визначеної у Білій книзі, відповідно до якої внутрішній ринок визначався як «простір без внутрішніх кордонів, у межах якого гарантується вільне пересування товарів, осіб, послуг та капіталу» та встановленні граничного терміну його створення — 31 грудня 1992 року;
- встановленні спрощеної процедури прийняття рішень (кваліфікованою більшістю членів Ради) з питань, що безпосередньо впливали на функціонування внутрішнього ринку, а саме:
- зміни до спільного митного тарифу;
- вільного руху послуг;
- вільного руху капіталу;
- зближення національного законодавства.

До 1992 року більшість поставлених завдань було виконано, зокрема, прийнято більше 90% законодавчих заходів, передбачених у Білій книзі, в основному, завдяки запровадженню спрощеної системи прийняття рішень (кваліфікована більшість), а саме: повна лібералізація руху капіталу; відміна всіх перевірок товарів на внутрішніх кордонах; значний прогрес у практичних питаннях забезпечення свободи підприємницької діяльності та свободи надання послуг, якого вдалося досяг-



ти шляхом гармонізації та взаємного визнання правил у таких сферах як банківська діяльність та страхування, взаємне визнання дипломів певних визначених професій, а також шляхом відкриття ринків державних замовлень (public markets).

Однак, не дивлячись на таких суттєвий прогрес, було декілька суттєвих питань, яких не вдалося вирішити, зокрема, щодо гармонізації податків; лібералізації сфер публічних послуг; належної транспозиції законодавства (значна частина прийнятих директив, які були основою законодавства з питань внутрішнього ринку, не була транспонована у національні законодавства держав-членів); реалізації актів, які були належним чином транспоновані, однак при їх застосовуванні національні органи управління держав-членів не враховували їх положення в адміністративній практиці або по-різному їх інтерпретували.

Починаючи з 1992 року Комісія доклала зусиль з метою прискорення повного формування внутрішнього ринку. Комісія регулярно надавала доповіді за результатами перегляду отриманих результатів та започатковувала програми дій з метою завершення розпочатих раніше проектів. Окремо від річних звітів про стан прогресу та функціонування єдиного ринку, заслуговує на увагу:

1) Повідомлення від 2 червня 1993 року про покращення ефективності єдиного ринку, яке сформувало основу стратегічної програми від 22 грудня 1993 року про єдиний ринок;

2) Повідомлення від 30 жовтня 1996 року під назвою «Розвиток та ефективність єдиного ринку», який слугував основою для «Плану дій з метою створення єдиного ринку» від 4 червня 1997 року. План дій встановлював заходи, які мали бути здійснені з метою виправлення колишніх невдач у створенні внутрішнього ринку стосовно транспозиції та імплементації законодавства до 1 січня 1999 року. З цією метою було запропоновано серію з 62 «заходів», які мали проводитись згідно графіку з точними граничними термінами для кожного заходу та перевірятися кожні 6 місяців щодо графіку виконання робіт. Цей метод виявився ефективним та було досягнуто багато цілей. Графік виконання робіт продовжує публікуватися двічі на рік;

3) «Стратегія внутрішнього ринку Європи» була прийнята 24 листопада 1999 року у формі повідомлення Європейському

Парламенту та Раді. Цей план дій містить короткострокові та середньострокові перспективи, встановлюючи стратегічні цілі, які має бути досягнуто за наступні п'ять років (до 2004 року) шляхом «цілевих заходів», що мали прийматися через кожні 18 місяців та перевірятися щорічно;

4) Документ Комісії від 7 січня 2003 року під назвою «внутрішній ринок — десять років без кордонів»;

5) Повідомлення Комісії «Стратегічні пріоритети внутрішнього ринку на 2003–2006 роки», що продовжувало роботу, розпочату згідно «Стратегії» 1999 року, та визначало такі пріоритети: прискорення вільного руху товарів, інтеграція ринків послуг, забезпечення високої якості промислових мереж, зменшення впливу податкових перешкод, покращення умов підприємництва, виконання законодавчих приписів, підвищення та покращення інформаційного забезпечення та ін.

Отже, найважливішим юридичним засобом створення та функціонування внутрішнього ринку є гармонізація законодавства, оскільки в національному законодавстві держав-членів ЄС міститься велика кількість відмінностей, які можуть створювати реальні перешкоди вільній торгівлі в межах ЄС.

Основним статутним правовим актом ЄС, що встановлює напрями та засоби гармонізації, є Договір про створення Європейського Економічного Співтовариства 1957 року. В статті 3 (h) цього акту визначено напрями діяльності ЄЕС, зокрема, «зближення законодавства держав-членів тією мірою, наскільки це необхідно для забезпечення належного функціонування спільного ринку». Включення до Договору про ЄЕС такого завдання було зумовлено тим, що економічна діяльність держав-членів регулювалася притаманним кожній із них правовим порядком, що було перешкодою на шляху створення спільного ринку в межах ЄС. Гармонізація мала насамперед сприяти реалізації основних економічних свобод ЄЕС, спрямованих саме на створення та функціонування спільного ринку, зокрема, подолання порушень правил добросовісної конкуренції та в сфері вільного обігу товарів.

В інших статтях Договору про ЄЕС визначалися повноваження органів Співтовариств щодо проведення гармонізації. Так, відповідно до статті 100 Рада ЄЕС має на пропозицію Комісії видавати директиви з метою зближення таких по-

ложень законів, постанов та інших адміністративних актів держав-членів, які безпосередньо впливають на створення та функціонування спільного ринку.

У двох інших статутних договорах Європейського Співтовариства процес гармонізації законодавств держав-членів не був врегульований, за винятком статей 30 та 31 Договору про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії 1957 року, які стосуються встановлення правил у сфері безпеки радіоактивного випромінювання.

З прийняттям Єдиного Європейського Акта (ЄЄА) в 1986 році гармонізація держав-членів ЄС зазнала певних змін. ЄЄА містив нові процедури прийняття законодавства з метою створення до 1993 року внутрішнього ринку. Так, встановлювалася спрощена процедура гармонізації законодавств держав-членів. Виходячи з цього, до Договору про ЄЕС було внесено зміни шляхом прийняття нових статей 100a і 100b. Рада ЄС була наділена повноваженнями приймати заходи для зближення положень законів, постанов та адміністративних актів держав-членів, метою яких було створення та функціонування внутрішнього ринку, кваліфікованою більшістю голосів на пропозицію Комісії за співробітництва з Європейським Парламентом та після консультацій з Економічним та соціальним комітетом.

Так, в процесі гармонізації законодавств держав-членів, безпосередньо пов'язаного зі створенням та функціонуванням спільного ринку, право прийняття рішень належало Раді ЄС, яка приймала спеціальні директиви на основі одностайного голосування (стаття 100 Договору про ЄЕС). Водночас у разі необхідності проведення гармонізації правових приписів держав-членів, пов'язаних із створенням внутрішнього ринку, ЄЄА була передбачена спрощена процедура.

Основні відмінності між цими процесами полягають не лише в різній кількості голосів, необхідних для прийняття рішення, а у тому, що, по-перше, при прийнятті рішення щодо гармонізації законодавств держав-членів, пов'язаних із функціонуванням спільного ринку, рада діє цілком самостійно, тоді як у другому випадку має місце співпраця Ради з Європейським Парламентом, у результаті чого має бути сформульована спільна позиція, яка потім має бути схвалена

на Радою; по-друге, якщо для першого випадку директива є обов'язковим способом прийняття рішення, то в другому — не передбачається обов'язкове видання директив, що є способом більш швидкого подолання відмінностей у національних правових порядках, і що практично зробить зайвим повільний та важкий процес прийняття директив та втілення їх у національне право держав-членів.

Таким чином, правова гармонізація, що відбувається в межах ЄС, являє собою процес узгодження правових норм, що здійснюється стосовно всієї ієрархії правових актів держав-членів — від законів до адміністративних розпоряджень.

Дослідження сутності правової гармонізації, що відбувається в межах ЄС, було б неповним без визначення інструментів, якими оперують органи ЄС для узгодження права окремих держав-членів, основним серед яких є директиви. Їх особливістю, на відміну від регламентів, які обов'язкові і мають пряму дію в усіх державах-членах, є те, що вони обов'язкові лише для держав-членів, яким вони адресуються та стосовно результатів, на досягнення яких спрямовуються, залишаючи при цьому право національним органам влади держав-членів самим обирати форми і методи їх втілення.

Гарантією того, що гармонізації підлягатимуть лише норми, пов'язані зі створенням і функціонуванням ринку, було наділення органів ЄС необхідними повноваженнями. Важлива роль у цьому процесі належить Комісії ЄС, оскільки саме вона розробляє пропозиції щодо необхідності проведення гармонізації тих чи інших правових приписів. Крім того, для прийняття рішення про проведення гармонізації законодавства значення мають консультації Економічного і соціального комітету, в якому обговорюються економічні та соціальні питання безпосередніх господарських суб'єктів спільного ринку, особливо виробників, сільськогосподарських працівників, транспортних підприємств, роботодавців, підприємців, ремісників, представників вільних професій тощо. В свою чергу, діяльність цього Комітету свідчить про те, що рішення з цих питань є результатом співпраці органів ЄС з безпосередніми учасниками економічного життя ЄС, а також самими державами-членами ЄС, внаслідок чого враховуються інтереси держав-членів та їх громадян. По-перше, органи, на які покладена функція роз-

роблення та прийняття рішень про гармонізацію законодавства, формуються з представників держав-членів, а, по-друге, самі держави-члени можуть звертатися до норм внутрішнього права, а не гармонізованих норм, якщо застосування останніх загрожує публічному порядку, зовнішній безпеці, охороні здоров'я та життя людей, тварин, рослин, національному культурному фонду, промисловій чи комерційній власності або навколишньому природному середовищу чи правам працівників за умови, що такі заходи не є способом для встановлення недобросовісної конкуренції чи торгівельних обмежень.

Таким чином, гармонізація законодавств держав-членів у межах ЄС за своїм змістом не є процесом нав'язування органами ЄС правил та норм державам-членам. Цей процес є співробітництвом органів ЄС із державами-членами з метою узгодження різних правових норм з метою належного функціонування внутрішнього ринку. Також гармонізація законодавства відбувається і тоді, коли певне питання в державах-членах регулюється однаково або не регулюється взагалі. Отже, гармонізація держав-членів не призводить до того, що в межах ЄС в усіх випадках діє єдине для всіх держав-членів право, оскільки її метою є лише узгодження між собою різних правових порядків. Гармонізацію законодавства держав-членів можна визначити як інструмент створення правових умов, необхідних для нормального функціонування спільного чи внутрішнього ринку в рамках ЄС, а також як інструмент втілення до національних законодавств вимог і правил, розроблених ЄС, причому її метою є доповнення тих правових приписів держав-членів, які пов'язані з питаннями функціонування ринку в межах ЄС.

Загальні положення стосовно основних засад гармонізації та механізмів їх здійснення дістали свій подальший розвиток у рішеннях суду ЄС та актах його інститутів. Це насамперед стосується удосконалення правових засобів гармонізації та вимог до її здійснення.

З початку діяльності Європейських Співтовариств, як розглядалося вище, гармонізація здійснювалась головним чином шляхом ухвалення директив, в яких закріплювались розроблені до деталей базові моделі поведінки, і у держав-членів практично не залишалось свободи вибору при ухваленні актів з їх імплементації. В цей період ще не було чітко встановлено як

і до якої міри директиви можуть передбачати конкретні детальні положення, що усуватимуть технічні бар'єри у торгівлі. Це так звана базова (total) форма гармонізації.

До кінця 1974 року тридцять із загальної кількості сімдесяти актів, які стосувалися гармонізації законів, втілювали базову форму гармонізації. Після 1974 року базова гармонізація була обмежена гармонізацією технічних стандартів у сфері промисловості, стандартів харчових продуктів, промислових, фармацевтичних, механічних та інших виробів у випадках, коли для цього, як правова підстава, використовувалась стаття 100 Договору про ЄЕС. Така гармонізація себе не виправдала, оскільки вона давала державам-членам недостатню гнучкість та недостатні повноваження у регулюванні зазначених питань на національному рівні. З одного боку, підготовка директив з виписаними до деталей стандартами вимагала багаторічних узгоджень на рівні держав-членів, а з іншого — дуже непросто йшов процес реалізації державами-членами положень вже ухвалених директив. Зокрема, розробка директив щодо стандартів у галузі освіти та професійної підготовки зайняла більше 10 років.

З часом з'явилась така форма, як вибіркова гармонізація. Вона має місце, коли директива надає право виробнику обирати, чи дотримуватись йому гармонізованих правил або національних правил. Товари, які переміщуються через кордони держав-членів, мають відповідати гармонізованим стандартам або стандартам країни призначення. Особливості цієї форми полягають у тому, що директива дозволяє державам-членам мати більш суворі стандарти, ніж ті, що встановлені самими директивами. І, навпаки, деякі директиви дозволяють державам-членам використовувати нижчі стандарти, ніж ті, що діють на рівні Співтовариства. Цей підхід частково дістав своє закріплення у статті 95 Договору про заснування Європейського Співтовариства.

Деякими перевагами цієї форми гармонізації є те, що виробники, які здійснюють міжнародну торгівлю, можуть встановити одну виробничу лінію, і місцеві виробники можуть просто приєднатися до національних правил. Стаття 2 Директиви Ради 70/157 від 6 лютого 1970 року про зближення законів держав-членів щодо дозволеного рівня шуму та вихлопної сис-

теми автомобільного транспорту є прикладом вибіркової гармонізації: «Ніяка держава-член не може відмовитися визнати автомобілі типу ЄЕС або національного типу на підставі дозволеного рівня шуму або вихлопної системи, якщо їх шумовий рівень та вихлопна система відповідає вимогам, встановленим у Додатку». Наведене формулювання показує, що виконання положень директиви призводить до вільного обігу в межах Співтовариства. Воно також непрямо залишає можливість дотримання національних правил.

Вибіркова гармонізація активно застосовувалась на початку 1970-х років після того, як Комісія отримала багато заперечень щодо програми базової гармонізації. Вона стала першою зміною обраного курсу з метою досягнення більшої гнучкості.

Вибіркова гармонізація здійснюється головним чином шляхом взаємного визнання та встановлення мінімальних стандартів.

Принцип взаємного визнання був проголошений у рішенні Суду ЄС по справі *Cassis de Dijon* у 1979 році. Він означає, що коли не існує обґрунтованих підстав для обмежень щодо допуску товарів та послуг, які виробляються та реалізуються або надаються на законних підставах на території держави-члена, то такі товари та послуги мають бути допущені для реалізації на території усіх інших держав-членів. Заборони чи обмеження щодо допуску на свою територію товарів і послуг, які виробляються та реалізуються або надаються на території інших держав-членів, можуть бути тільки відповідно до принципів суспільної моралі; громадського порядку та державної безпеки; захисту здоров'я та життя людей, тварин чи рослин; захисту національних багатств, які мають художню, історичну та археологічну цінність; захисту промислової і комерційної власності.

Важливо також мати на увазі, що взаємне визнання діє доти, доки не будуть ухвалені положення права Співтовариства у тій чи іншій сфері.

Гармонізація через взаємне визнання національних стандартів, які стосуються виробництва і реалізації товарів та надання послуг, призводить до того, що контроль за їх дотриманням обмежується країною походження. Завдяки цьому усувається необхідність у його дублюванні в інших державах-членах, на територію яких надходять такі товари, чи де надаються по-

слуги від виробників і провайдерів з країни походження, а це, у свою чергу, призводить до його спрощення та здешевлення.

З іншого боку, підвищується відповідальність національних контрольних установ країн походження за свою діяльність та посилюється рівень довіри між державами-членами.

Власне кажучи, взаємне визнання національних правил є не методом гармонізації законодавства, а є так би мовити технічним засобом, який призводить до усунення бар'єрів у торгівлі. Однак, застосування такої засоби (або техніки) може в результаті призводити до фактичної гармонізації національного законодавства. Правовою підставою застосування цього принципу є стаття 100b ЄСД, відповідно до якої протягом 1992 року Комісія мала, разом з кожною державою-членом, скласти перелік національних законів, постанов та адміністративних актів, які не були гармонізовані згідно статті 100a ЄСД.

Порівняно новим способом, який прийшов на зміну базовій гармонізації, стала мінімальна гармонізація. Її поява пов'язана з так званим «новим підходом» до запровадження гармонізованих технічних стандартів на рівні Співтовариства, який, у свою чергу, був обумовлений необхідністю ліквідувати появу все нових перешкод на шляху вільного пересування товарів та надання послуг у вигляді великої кількості технічних бар'єрів, що з'явилися в результаті швидкого розвитку нових технологій, а також спроб держав-членів використати цей об'єктивний фактор для того, щоб обмежити конкуренцію для національних виробників та провайдерів послуг з боку конкурентів з інших держав-членів. Мінімальна гармонізація обмежується встановленням найбільш важливих вимог щодо безпеки або інших вимог, що стосуються інтересів суспільства, і яким мають відповідати всі товари, якщо вони претендують на вільне пересування в межах Співтовариства. Отже, має місце встановлення мінімальних правил на рівні Співтовариства, при чому держави-члени окремо або разом можуть передбачати суворіші правила.

Правовою основою мінімальної гармонізації є пункт 2 статті 118a ЄСД, у якому зазначено, що Рада кваліфікованою більшістю голосів на пропозицію Комісії та за співробітництва з Європейським Парламентом після консультації з Економічним та соціальним комітетом приймає дирек-



тиви, в яких встановлені мінімальні вимоги для поступової імплементації, з огляду на умови та технічні правила кожної з держав-членів. Мінімальна гармонізація здійснюється переважно у сферах захисту прав споживачів, довкілля та здоров'я людини, та, зокрема, у сфері здоров'я та безпеки працівників.

Цей метод отримав тільки поступове визнання як доцільний інструмент завдяки тому факту, що на початку існування Співтовариства переважно увага зосереджувалась на усуненні бар'єрів у торгівлі. Коли в подальшому заходи щодо захисту довкілля та споживачів почали більш активно розвиватися, стало очевидно, що може бути досягнуто типових дій держав-членів у цих сферах, якщо ці прагнення будуть встановлені на рівень, прийнятний для всіх держав-членів. Мінімальна гармонізація стала важливим методом наприкінці 1970-х та на початку 1980-х років, зокрема, після прийняття ЄСД, який включав новий розділ про захист довкілля. Цей метод отримав подальше поширення з прийняттям нового розділу про захист прав споживачів у Договорі про Європейський Союз 1992 року, який передбачав, що держави-члени можуть встановлювати більш суворі захисні заходи, які повинні не суперечити цьому Договору та про які вони мають повідомляти Комісію.

Справжня природа мінімальної гармонізації, яка сприяє більшій гнучкості на національному рівні, піднімає цікаві питання про рівні конкурентні умови для виробників товарів, що імпортуються, та вітчизняних товарів. Це було дуже чітко продемонстровано у рішенні Суду ЄС (Gallagher judgment). Ця справа стосувалася Директиви Ради 89/622/ЄЕС від 13 листопада 1989 року про зближення законів, постанов та адміністративних положень держав-членів щодо маркування тютюнових виробів (ця Директива була відмінена Директивою 2001/37 Європейського Парламенту та Ради від 5 червня 2001 року про зближення законів, постанов та адміністративних положень держав-членів щодо виробництва, представлення та продажу тютюнових виробів (Official Journal L 194, 18/07/2001 P. 0026 — 0035)), в статті 3(3) якої передбачено, що позначення вмісту смоли та нікотину мало бути надруковано на боковій стороні упаковки цигарок «таким чином, щоб, принаймні, покривалося 4% відповідної поверхні». Стаття 8(1) Директиви вимагає, щоб держави-члени не забороняли або не обмежували з причин

маркування торгівлю тютюновими виробами, якщо вони відповідають цій Директиві. Нормативні акти Великої Британії, що імплементували цю директиву, передбачали покриття, принаймні, шести відсотків поверхні, але в той же час передбачали, що упаковки, що імпортуються, будуть розглядатися як такі, що відповідають вимогам нормативних актів Великої Британії, якщо вони відповідають вимогам інших держав-членів, встановленим згідно з Директивою. Позивачі у цій справі аргументували, що оскільки Директива базувалась на статті 100а Договору про ЄЕС з метою усунення бар'єрів у торгівлі, це має запобігти встановленню урядом Великої Британії більш суворих стандартів. Схожий аргумент базувався на статті 7а договору про ЄЕС, а саме, що передумовою створення та функціонування внутрішнього ринку є існування невикривлених умов конкуренції. Більше того, позивачі стверджували, що слово «принаймні» було передбачене, щоб дозволити виробникам мати деякий простір для «маневру». Суд не визнав аргументів позивачів і прийняв рішення на користь уряду Великої Британії.

Цей приклад показує, що мінімальна гармонізація може призвести до нерівних умов конкуренції або, іншими словами, до надання сприятливих умов для певних суб'єктів.

Іншим цікавим питанням є те, чи можуть (якщо директива передбачає мінімальну гармонізацію) національні вищі стандарти застосовуватися до імпортованої продукції. Як продемонстровано у вищезазначеному рішенні Суду ЄС, це не дозволяється, якщо директива передбачає, що продукція, яка відповідає мінімальним стандартам директиви, має бути прийнята. Якщо таке положення відсутнє, застосування національних заходів, що встановлюють вищі стандарти на імпортовану продукцію, має оцінюватися відповідно з принципами, викладеними у статті 36 Договору про ЄЕС.

Іноколи директиви передбачають альтернативні методи гармонізації з метою досягнення певних цілей. Такі директиви дозволяють державам-членам обирати між двома можливостями. Прикладом такої гармонізації може бути Директива Ради 89/428/ЄЕС про процедури з метою гармонізації програм для зменшення та остаточного усунення забруднення, спричиненого відходами промислового використання діоксиду титана,

стаття 8 якої передбачає можливість обирати якісні критерії, а не встановлювати стандарти (норми) на викиди забруднюючих речовин. Однак, такі випадки трапляються не дуже часто у процесі гармонізації законодавств держав-членів ЄС.

Також існує ще такий метод як часткова гармонізація, за якої гармонізовані правила застосовуються тільки для міжнародних операцій. Так, як і у випадку вибіркової гармонізації, існує дві групи правил: одна для торгівлі всередині Співтовариства та інша — для внутрішньодержавної торгівлі держав-членів. Відмінність часткової гармонізації від вибіркової полягає в тому, що остання вимагає, щоб міжнародні операції підлягали регулюванню правилами Співтовариства. Недоліком часткової гармонізації є те, що виробнику не надається ніякої можливості вибору. Це може викликати необхідність встановлювати дві виробничі лінії.

До правових передумов забезпечення процесу формування зони вільної торгівлі належать і питання адаптації національного законодавства до законодавства ЄС. Адаптація законодавства сприяє інтеграції у внутрішній ринок ЄС, виконанню зобов'язань за Угодою про партнерство і співробітництво (УПС) між Україною та ЄС і їх державами-членами й Плану дій Україна — ЄС, забезпеченню сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, удосконаленню українського законодавства з урахуванням європейського досвіду, розвитку економіки за допомогою ефективних правових інструментів, зміцненню стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, захист прав людини і національних меншин.

Адаптація національного законодавства до надбань Спільноти є не просто однією з передумов забезпечення процесу формування зони вільної торгівлі певної країни з ЄС, як зазначається вище, а є основною складовою цього процесу, без належного виконання якої не тільки неможливо забезпечити якісне функціонування зони вільної торгівлі, а і в принципі її створити.

Зрозуміло, що процес адаптації нових країн-членів (та країн, що інтегруються до ринку ЄС) до нових ринкових умов складний, тривалий і вимагає значних матеріальних затрат, пов'язаних не тільки з необхідністю реструктуризації економіки з метою підвищення конкурентоздатності національних ви-

робників, а й необхідністю впровадження нових європейських стандартів якості, безпеки, екології, енергозбереження, технічного оформлення продукції тощо. Проте ці витрати не слід розглядати в контексті «данини» Спільноти, а, перш за все, як ресурси, спрямовані на реформування і переорієнтацію національної системи на нові соціально-економічні пріоритети і цивілізаційні цінності, необхідні країні як гарант її стабільності і добробуту у майбутньому; ресурси, освоєння яких стало можливим лише завдяки дотриманню курсу на інтеграцію до ЄС та вступу до Спільноти.

## Тема 2. Адаптація національного законодавства для забезпечення «чотирьох свобод» ЄС

**Вільний рух товарів.** Однією з основних цілей створення внутрішнього ринку в ЄС була відміна кількісних обмежень та заходів еквівалентного характеру, які створюють бар'єри у торгівлі в межах ЄС, як передбачено у статті 28 Договору про заснування ЄС, яка формально встановлює принцип вільного руху товарів. Вільний рух товарів є однією з основних «чотирьох свобод», визначених у Договорі про ЄЕС, серед яких також є вільний рух осіб, послуг та капіталу. Для того, щоб з'ясувати важливість цих положень, необхідно зрозуміти, чим внутрішній ринок відрізняється від інших форм економічної інтеграції.

Найбільш простою формою економічної інтеграції є зона вільної торгівлі. Держави укладають угоду, в якій вони погоджуються скасувати всі митні збори (та квоти) при здійсненні торгівлі між ними. Однак, кожна сторона може сама визначати рівень митного збору на імпорту з територій поза зоною вільної торгівлі.

При цьому обов'язковою умовою для запровадження поглибленої зони вільної торгівлі є реформа в галузі стандартизації, яка передбачає прийняття нових нормативних документів, перегляд та актуалізацію старих технічних вимог. Завдання щодо забезпечення промисловості національними гармонізованими стандартами є одним з найважливіших. Гармонізація національних стандартів з міжнародними і європейськими, добровільне й рівнозначне їх застосування на внутрішньому ринку для продукції національного виробництва та імпортованої, є

доказовою базою впровадження технічних регламентів, що базуються на директивах Нового та Глобального підходів.

Наступною формою є митний союз, за якого тарифи та квоти при здійсненні торгівлі між державами-членами також скасовуються, однак держави-члени домовляються застосовувати єдиний рівень тарифів на товари, що надходять до союзу ззовні. Цю форму ще називають спільний митний або спільний зовнішній тариф.

Подальшою стадією є спільний ринок, на якому відбувається не тільки вільний рух товарів в межах митного союзу, а й вільний рух таких факторів виробництва як праця, капітал та підприємництво.

Насамкінець, останньою формою є економічний союз, який є спільним ринком, на якому відбувається повна уніфікація монетарної та фінансової політики.

Спочатку положення щодо вільного руху товарів були закріплені у частині другій Договору про ЄЕС. Після укладення Договору про ЄС зазначені положення були закріплені у частині третій Договору про заснування ЄС, яка має назву «Політика Співтовариства».

Частина третя Договору про заснування ЄС встановлює, *inter alia*, «чотири свободи», які відіграють центральну роль у досягненні цілей Співтовариства. Розділ I частини третьої, який стосується вільного руху товарів, було розроблено з метою скасування зборів, квот та інших кількісних обмежень руху товарів в рамках Співтовариства (статті 23, 25, 26 та 28–31). Статті 26–27 стосуються спільних митних тарифів. Головною метою положень щодо вільного руху товарів є забезпечення того, щоб конкуренція між товарами, що надходять з різних держав-членів не порушувалась існуючими урядовими положеннями, які обмежують кількість таких товарів, які можуть бути імпортовані (квоти) або підвищують їх ціну (тарифи).

Положення Договору щодо вільного руху товарів розроблені з метою встановлення основних принципів митного союзу, а саме: заборона тарифів і т.д. при здійсненні торгівлі між державами-членами та існування спільного тарифу. Метою є гарантування того, що товари можуть перебувати в обігу вільно, внаслідок чого ті товари, на які є найбільший споживчий попит, будуть найбільш успішними незалежно від країни похо-

дження. Отже, споживач має сам обирати, які товари купувати, тим самим формуючи споживчий попит на певні види товарів. Загалом, значна кількість бар'єрів у торгівлі була усунена шляхом гармонізації, наприклад, у таких сферах як фармацевтична, хімічна та косметична промисловість, електричне та механічне обладнання, взуття, медичні прилади, іграшки та ін.

Для товарів, які не підлягали гармонізації, статті 28–30 Договору про заснування ЄС заборонили державам-членам встановлювати кількісні обмеження на імпорт та експорт товарів в межах Співтовариства та всі еквівалентні їм дії, за винятком спеціальних обставин відповідно до принципів суспільної моралі, громадського порядку та державної безпеки, захисту здоров'я та життя людей, тварин і рослин та ін.

Оскільки Договір про заснування ЄС не визначає заходи, еквівалентні кількісним обмеженням, Комісія встановила цілий список таких заходів у Директиві 70/50/ЄЕС від 22 грудня 1969 року, на базі положень статті 33 (7), про скасування заходів, еквівалентних кількісним обмеженням на імпорт, та не підпадають під інші положення, прийняті на виконання Договору про ЄЕС.

Існує великий масив рішень Суду ЄС стосовно статей 28–30 Договору про заснування ЄС, який став базою для Настанов щодо тлумачення та практичного застосування статей 28–30 Договору про заснування ЄС (далі — настанови), що були підготовлені Комісією у 2001 році. Зазначені настанови були підготовлені Комісією як практичний документ, який допоможе країнам-кандидатам на вступ до ЄС зрозуміти та імплементувати принцип, встановлений у статтях 28–30 Договору про заснування ЄС, які передбачають скасування нетарифних бар'єрів у торгівлі у негармонізованих сферах. Настанови не передбачають та не містять виключного списку бар'єрів у торгівлі відповідно до статей 28–30, оскільки це було б нездійсненним завданням. Настанови призначені для того, щоб показати реальну картину видів заходів держав, які Суд ЄС визнає як такі, що суперечать статті 28.

Статті 28–30 Договору мають «пряму дію», що означає наступне: фізичні особи можуть висувати вимоги на підставі прав та обов'язків, встановлених у відповідних положеннях у своїх національних судах, та обов'язку національних судів відмови-

ти у застосуванні національного правила, яке суперечить статті 28. Таким чином, кожна фізична особа, перебуваючи у своїй країні, може вимагати застосування принципу вільного руху товарів шляхом подання позову до національного суду. Як правило, положення, які мають пряму дію, мають бути зрозумілими та недвозначними, безумовними та вступають в силу без подальшої їх імплементації державами-членами або подальших дій з боку ЄС.

Хоча термін «товари» не фігурує в статтях 28–29, ці статті передбачають всі види імпорту та експорту саме товарів та продуктів, перелік яких є дуже великим. Так, Суд ЄС визначив, що під поняттям «товари» слід розуміти товари, які можуть бути оцінені в грошовій формі та які здатні бути предметом комерційних операцій. Перелік таких товарів є дуже широким так само, як і перелік існуючих товарів взагалі, за умови, звичайно, що такі товари, як виходить з вищенаведеного, мають економічну цінність, як наприклад: харчові продукти, фармацевтичні вироби та ін, автомобілі, одяг і т.д. Електроенергія та природний газ теж розглядаються як товари, однак, наприклад, телевізійні сигнали не розглядаються як такі.

Стаття 31 передбачає, що держави-члени утримуються від ініціювання будь-яких заходів, що суперечать відповідним принципам або які обмежують дію статей про скасування митних зборів та кількісних обмежень між ними. Державні заходи включають постійну адміністративну практику, яка, як правило, базується на індивідуальних рішеннях. Варто також зазначити, що державні заходи можуть містити не тільки позитивні дії, а й бездіяльність, що також може підпадати під дію статті 28.

Заборона кількісних обмежень та заходів еквівалентного характеру включає будь-яку повну або часткову заборону на імпорт, експорт або транзит товарів, а також будь-які перепони такого характеру. Однак, «заходи еквівалентного характеру» є набагато ширшим поняттям, ніж «кількісні обмеження». Директива Комісії 70/50/ЄЕС дає деяке уявлення про види заходів еквівалентного характеру, хоча вона вже не має юридичної сили, оскільки була розрахована тільки на перехідний період.

У 1974 році Суд ЄС видав дуже важливе рішення, в якому розтлумачив поняття та межі заходів еквівалентного характеру. Відповідно до цього рішення заходами, що еквівалентні

кількісним обмеженням, є всі торгові правила, що здатні перешкоджати, прямо або опосередковано, дійсно або потенційно, торгівлі в межах Співтовариства. Важливо, що наголос був зроблений на таких двох аспектах: такі заходи можуть мати вплив як дійсно, так і потенційно; при застосуванні таких заходів не обов'язково має бути намір вчинити дискримінаційні дії. Достатньо того, що такі заходи становлять перепону вільній торгівлі в межах Співтовариства. Отже, немає значення мета заходу, а має значення його вплив.

Суд ЄС дуже вузько тлумачить список виключень, передбачених у статті 30 Договору про заснування ЄС, а саме визначає їх як такі, що відносяться до неекономічних інтересів. Статті 28–29 Договору про заснування ЄС можуть не застосовуватися у законодавстві держав-членів тільки тоді, коли це виправдано згідно статті 30. «Виправдано» означає, що такі заходи мають відповідати принципу пропорційності, а саме бути пропорційними бажаній меті заходу. Навіть якщо захід є виправданим відповідно до одного з принципів, визначених у статті 30, він не повинен бути «засобом дискримінації чи прихованого обмеження в торгівлі між державами-членами».

Загалом вільний товарообіг — ключова характеристика процесу інтеграції у формі зони вільної торгівлі. При цьому постає проблема адаптації вітчизняних виробників до нових умов господарювання. Досвід поглиблення економічної інтеграції ЄС із країнами схожого з Україною рівня розвитку свідчить про використання механізму асиметричного характеру (раніше для ЄС, а для України впродовж кількох останніх років) процесу скасування тарифних обмежень, що дозволяє створити більш сприятливі умови для адаптації вітчизняних виробників. При цьому зазначений досвід показує, що асиметричність з країнами аналогічного з Україною рівнем розвитку є загальним правилом.

**Вільний рух осіб.** Ще у 1957 році Договір про заснування ЄЕС містив положення щодо вільного руху осіб в межах Співтовариства. Це право стало реальністю в результаті багатьох прийнятих Співтовариством документів та заходів. Ідея вільного руху осіб поступово набула поширення завдяки створенню єдиного ринку. З 1993 року всі громадяни Європейського



Союзу набули право вільно пересуватися та перебувати в межах Європейського Союзу.

Договір про Європейський Союз, який набув чинності у 1993 році, передбачив положення про поліцейську та судову співпрацю в кримінальних справах, метою яких є забезпечити громадянам високий рівень безпеки у просторі свободи, безпеки та справедливості через спільні дії держав-членів у сферах поліційної та судової співпраці в кримінальних справах, а також через запобігання расизму та ксенофобії та боротьбу проти них (розділ VI), що є так званим «третім стовпом» (third pillar). Амстердамський договір, підписаний у 1997 році, включив ці питання у Договір про заснування ЄС (статті 61–69) та передбачив перехідний період у п'ять років для повного застосування цих положень. За цей час передбачалося створити «простір свободи, безпеки та справедливості» без контролів на внутрішніх кордонах для осіб, незалежно від їх національності. Паралельно з цим, мають бути запроваджені спільні стандарти з огляду на контроль на зовнішніх кордонах ЄС, візова та імміграційна політика, а також питання притулку. План дій Ради та Комісії від 3 грудня 1998 року встановлює графік заходів, які мали бути прийняті з метою досягнення цих цілей до 2004 року.

Положення Договору про заснування ЄС, що стосуються вільного пересування осіб, мають пряму дію, при чому вони можуть мати як вертикальну, так і горизонтальну пряму дію. Зазначені положення стосуються лише осіб, які мають громадянство будь-якої з держав-членів Європейського Союзу. Отже, право ЄС забороняє дискримінацію осіб на підставі національності, але лише щодо громадян ЄС. Така дискримінація може бути прямою чи непрямю. Пряма дискримінація — це переважне ставлення до громадян ЄС на підставі їх національності. Непряма (прихована) дискримінація наявна в разі, коли норми національного законодавства, хоч і застосовуються незалежно від національності, фактично впливають більшою мірою на працівників, що мігрують у межах Співтовариства. Однак, подібно до вільного руху товарів, вільний рух осіб допускає винятки на підставі суспільної безпеки та здоров'я.

Принципи вільного пересування осіб в межах ЄС поширюються на регулювання вільного пересування працівників, сво-

боду підприємницької діяльності та надання й одержання послуг громадянами ЄС.

Стаття 39 Договору про заснування ЄС передбачає, що працівники мають право вільного руху в межах ЄС, що включає заборону будь-якої дискримінації, яка ґрунтується на національності працівника, а також щодо його працевлаштування, заробітної платні та інших умов праці і відносин з роботодавцем.

Свобода вільного пересування працівників включає:

- 1) право приймати пропозиції щодо працевлаштування, оголошені в будь-якій державі-члені ЄС;
- 2) право вільно пересуватися в межах території держав-членів з метою працевлаштування;
- 3) право перебувати на території держави-члена з метою працевлаштування згідно законодавства цієї держави, що регулює працевлаштування її громадян;
- 4) право залишатися на території держави-члена після закінчення трудових відносин.

Однак, ці права не поширюються на відносини щодо працевлаштування на державній службі.

Базовим документом, що регулює питання вільного руху працівників, є Регламент (ЄЕС) № 1612/68 Ради від 15 жовтня 1968 року про вільний рух працівників в межах Співтовариства, у преамбулі якого зазначено, що «мобільність трудових ресурсів в межах Співтовариства має бути одним із засобів, за допомогою якого працівнику гарантується можливість покращити його життєві та робочі умови та сприяння покращення його соціального стану».

Свобода отримати роботу в іншій державі-члені не повинна піддаватися ризику шляхом встановлення спеціальних вимог стосовно в'їзду та перебування в межах держав-членів. Також, сезонні працівники мають право залишатися на території держави-члена після закінчення роботи в ній.

Між 1973 та 1975 роками положення про вільний рух працівників були поширені на представників так званих «вільних» професій.

У 1990 році двома директивами було визначено загальні принципи та правила перебування в державі-члені праців-

ників, які закінчили в ній роботу. Третя директива, прийнята у 1993 році, містила спеціальні положення щодо студентів.

З метою сприяння мобільності трудових ресурсів у 1994 році була створена Європейська мережа служб зайнятості (EURES network), яка надавала інформацію щодо:

1) міжнародних пропозицій роботи та можливості підбору кадрів через співробітництво між національними органами влади, що займаються питаннями зайнятості населення;

2) життєві та робочі умови у державах-членах та інших країнах ЄЕС з метою пришвидшення мобільності трудових ресурсів та інтеграції.

18 березня 1997 року Вища група з питань свободи пересування представила Комісії доповідь, в якій було окреслено ряд спеціальних заходів, метою яких є забезпечення того, щоб більше людей могли належним чином користуватися своїм правом на вільне пересування в межах Євросоюзу. Головним висновком доповіді є те, що, за деякими виключеннями, законодавчі рамки щодо вільного руху осіб є підходящими, та що більшість проблем, з якими стикаються люди, можуть бути вирішені без зміни законодавства. Також було визнано, що держави-члени мають співробітничати більш тісно, особливо у прикордонних регіонах, для того, щоб забезпечити краще навчання для своїх посадовців та приділяти більше уваги захисту особистих прав.

У липні 1998 року Комісія представила повідомлення Європейському Парламенту та Раді про подальші дії за результатами рекомендацій Вищої групи про питання вільного обігу. Зазначені рекомендації стосувалися питань в'їзду та перебування, доступу до роботи, соціальних прав та сімейного стану, податкового та фінансового стану, культурних прав та особливої ситуації громадян держав, які не є членами Євросоюзу. Значна кількість цих рекомендацій були інкорпоровані Комісією до Плану Дій для вільного руху працівників 1997 року.

Пізніше Комісія представила законодавчу ініціативу, яка мала на меті об'єднати всі законодавчі положення, що регулюють право громадян Євросоюзу в'їжджати та перебувати у державах-членах, у єдиний документ. Зазначена ініціатива охоплювала різні питання, серед яких:

1) умови, за яких громадяни Євросоюзу та їх сім'ї здійснюють своє право вільно пересуватися та перебувати в межах держав-членів;

2) право постійного перебування;

3) обмеження вищезазначених прав на підставах суспільного порядку, суспільної безпеки та суспільного здоров'я.

ЄЄА 1986 року виклав ідею внутрішнього ринку, що включає простір без внутрішніх кордонів, в якому забезпечується, серед іншого, вільний рух осіб. Це означає, що, раніше або пізніше, перевірки осіб, а також товарів на внутрішніх кордонах будуть скасовані. Однак на практиці було важко досягти вільного руху осіб, і здійснити поставлену мету до 1 січня 1993 року не вдалося.

Причиною цього є те, що фактично держави-члени тлумачили значення цього принципу по-різному. Деякі вважали, що він стосується тільки громадян ЄС, отже прикордонні контролі були досі необхідні з метою перевірки громадян країн, які не є членами ЄС. Для інших цей принцип застосовувався до кожного, отже необхідність прикордонних контролів відпала. Зустрівшись з неможливістю досягнення компромісу, 14 червня 1985 року Франція, Німеччина та країни Бенілюксу підписали в місті Шенген угоду, яка мала діяти поза рамками законодавства ЄС та встановлювала принцип вільного руху всіх осіб, які перебувають або подорожують на території цих країн. Цією угодою країни домовились про поступове усунення контролю на їх спільних кордонах та запровадження свободи руху для всіх осіб, які є громадянами держав-членів, учасниць Шенгенської угоди, інших держав-членів або третіх країн. Гарантії імплементації цих домовленостей були встановлені в Шенгенській Конвенції, яка була підписана цими п'ятьма країнами 19 червня 1990 року і набрала чинності лише в 1995 році. Коло учасників Шенгенських домовленостей поступово розширювалось: Італія приєдналась до них у 1990 році, Іспанія і Португалія — в 1991 році, Греція — в 1992 році, Австрія — в 1995 році, Данія, Фінляндія і Швеція — в 1996. Ісландія та Норвегія також є учасницями Шенгенської Конвенції. Поступово «Шенгенська зона» була розширена і включала тринадцять держав-членів (окрім Великої Британії та Ірландії, які не підписали Шенгенську угоду).

Шенгенська Угода та Шенгенська Конвенція, а також норми, ухвалені на їх основі, та пов'язані з ними домовленості разом формують Шенгенське *acquis*, яке відповідно Протоколу до

Амстердамського договору було інкорпоровано до засновницьких договорів, після чого прикордонні контролю були скасовані для тринадцяти з держав-членів. Протокол до Амстердамського договору встановлює, що Шенгенське *acquis* та норми, що ухвалені інституціями на основі цього *acquis*, мали бути прийняті в усій цілісності країнами, що мають намір приєднатися до Євросоюзу.

Так, положення Шенгенського *acquis* були обов'язковими для застосування новими державами, які стали членами Євросоюзу у 2004 році, починаючи з дати приєднання.

**Свобода надання послуг.** Згідно статті 49 Договору про ЄС державам-членам забороняється обмежувати свободу надання послуг по відношенню до громадян держав-членів, які здійснюють підприємницьку діяльність у іншій державі-члені, ніж та, громадянам якої надаються послуги.

Суд ЄС визнав, що статті 43 та 49 Договору про ЄС мають паралельну дію. Це означає, що положення Договору про свободу надання послуг діють тільки тоді, коли суб'єкт підприємницької діяльності не може користуватися свободою підприємницької діяльності в значенні статті 43 Договору про ЄС.

Різниця між свободою підприємницької діяльності та свободою надання послуг полягає у тому, що коли суб'єкт підприємницької діяльності ЄС здійснює економічну діяльність на території іншої держави-члена, ніж держава походження, на тимчасовій основі, він користується свободою надання послуг. У разі, коли суб'єкт підприємницької діяльності перебуває в державі-члені протягом тривалого часу та отримує прибуток від такої діяльності, це буде підпадати під положення Договору про ЄС, що регулюють свободу підприємницької діяльності.

Отже, якщо право на підприємницьку діяльність передбачає здійснення господарської діяльності на постійній основі на невизначений період, то свобода надання послуг передбачає здійснення господарської діяльності (economic activity) тимчасово у державі-члені, у якій особа, що надає послуги, не заснована. У справі *Insurance Services* Суд ЄС визначив, що якщо особа або підприємство діють на постійній основі у державі-члені, навіть якщо в ній знаходиться тільки їх офіс (а не представництво або філіал), вони не можуть скористатися правом надавати послуги у цій державі, однак їх діяльність підпадає

тиме під дію норм про свободу підприємницької діяльності. У справі *Gebhard* можна побачити, що Суд ЄС визнав, що господарська діяльність, що підпадає під дію положень про свободу надання послуг, не обов'язково перестає бути тимчасовою просто тому, що особа, яка надає послуги, може потребувати оснащення необхідною інфраструктурою з метою виконання таких послуг. Таким чином, при визначенні того, за якими положеннями кваліфікувати діяльність особи у державі-члені, береться до уваги не факт існування або ні певного офісу у цій державі-члені, а характер господарської діяльності, постійний або тимчасовий, що здійснюється там.

Більше того, якщо особа надає більшість його/її послуг на території певної держави-члена, однак зберігає при цьому своє місце заснування за межами цієї держави з метою уникнення її правил (законів), то за певних обставин може вважатися, що така особа заснована в межах держави-члена та підпадати під регулювання статті 43, а не статті 49 Договору про ЄС. У такому випадку вищезазначені правила (закони), які особа намагалась уникнути шляхом збереження заснування в іншій державі-члені, можуть застосовуватися, начебто особа була заснована у цій державі-члені. Однак, у заяві, яка передувала подібному вирішенню питання Судом ЄС у справі *Centros*, генеральний адвокат Лежер у справі *Gebhard* висловив думку, що той факт, що особа відкрила офіс або контору (кабінет) з метою надання періодично послуг в межах держави-члена, в той час, як їх постійне місце заснування знаходиться в іншій державі-члені, не може сам по собі бути незаперечною підставою для припущення існування обману або ухилення від національних вимог цією особою; обов'язок у кожному випадку доводити існування такого обману покладено на державу.

Для того, щоб користуватися правом надання послуг, фізична або юридична особа повинна вже мати місце заснування в межах ЄС та, відповідно, здійснювати свою діяльність постійно. Загальна програма про свободу надання послуг 1961 року визначила більш детально, що право надавати послуги може застосовуватись тільки до громадян, які заснувались у ЄС, або до товариств, утворених за законодавством однієї з держав-членів та які мають зареєстрований офіс, центральну адміністрацію або здійснюють основну діяльність в межах ЄС. Якщо

тільки товариство має місцезнаходження або розташоване в межах ЄС, то його діяльність напевно має «дійсний та постійний зв'язок» з економікою держави-члена. Без цієї економічної опори в межах ЄС ні громадяни ЄС, ні товариства, які засновані за межами ЄС, за законодавством ЄС не мають право надавати тимчасові послуги в межах ЄС. Для цього спочатку має бути заснована постійна економічна база в межах ЄС, та на основі цієї бази особа може надавати тимчасові послуги в іншій державі-члені.

Відповідно до статті 50 Договору про ЄС «послугами» у значенні цього Договору є послуги, які звичайно надаються за винагороду, якщо вони не підпадають під дію положень щодо вільного пересування людей, товарів та капіталу. Послугами, зокрема, є: діяльність промислового характеру, діяльність торгівельного характеру, діяльність ремісників та діяльність осіб вільних професій. Стаття 51 також виключає послуги у сфері транспорту з-під дії розділу Договору про ЄС щодо послуг, а також передбачає, що банківські та страхові послуги, пов'язані з переміщенням капіталу, мають узгоджуватись з положеннями Договору щодо переміщення капіталу.

Суд ЄС постановив у справі *Bond*, що винагорода не обов'язково має походити від безпосереднього одержувача послуг, а може походити від будь-якої третьої особи.

Основна ознака «винагороди» полягає у тому факті, що вона являє собою відшкодування (або компенсацію) за надані послуги, та звичайно погоджується між особою, яка надає послуги, та особою, яка їх отримує. При цьому, послуги, які фінансуються з державних коштів, як, наприклад, плата за навчання, не підпадають під дію положень Договору про ЄС про свободу надання послуг. Було встановлено, що ця основна ознака відсутня з огляду на курси, які проводились у рамках національної системи освіти. При створенні та утриманні такої системи держава не прагнула займатися прибутковою діяльністю, а просто виконувала свої обов'язки по відношенню до свого висланого населення у соціальній, культурній та освітній сферах. До того ж, така система, за загальним правилом, фінансується за державні кошти, а не за учнівські (прямі реципієнти зазначених послуг) або батьківські кошти. Суд ЄС також постановив, що на природу цієї діяльності навіть не впливає той

факт, що або учні, або їх батьки повинні іноді сплачувати навчальні або реєстраційні (вступні) внески з метою збільшення цільових видатків системи. З іншого боку, у справі *Grogan*, де Комісія доводила, що існує різниця між послугами з проведення абортів, що надаються державою, та послугами з проведення абортів, що надаються приватними закладами, Суд не взяв до уваги цей аргумент та просто прийняв рішення, що діяльність медичних закладів з проведення абортів являє собою послуги в значенні статті 50 Договору про ЄС. Абзац (d) другого параграфу статті 50 Договору про ЄС прямо вказує, що професійна діяльність підпадає під визначення послуг. Суд постановив, що переривання вагітності, яке законно практикується у декількох державах-членах, є медичною діяльністю, що зазвичай проводиться за винагороду та може бути частиною професійної діяльності. Отже, переривання вагітності, здійснене у відповідності з законодавством держави-члена, у якій воно проведене, являє собою послугу в значенні статті 50 Договору про ЄС. На думку автора розділу 11 книги «Еволюція права Європейського Союзу» пані Сіюфрі О'Лірі рішення у цій справі може розглядатися як свідчення закінчення неправильного (аномального) розмежування, зробленого у справі *Humbel*, між двома видами послуг, а саме послугами, що надаються у публічній сфері, та послугами, що надаються приватними підприємствами. Однак, ще зарано говорити про закінчення такого розмежування, оскільки має місце тільки тенденція до припинення розмежування в процесі лібералізації ринку послуг. Що стосується публічного сектора, то завжди існуватимуть певні винятки з огляду на те, чи вважати певну діяльність послугою в значенні статті 50 Договору про ЄС, чи ні. При вирішенні кожного конкретного питання Судом ЄС враховується, між іншим, баланс інтересів держав-членів та ЄС у цілому в кожній конкретній сфері діяльності, загальний економічний стан та ситуація у відповідних секторах економіки певної зацікавленої держави-члена.

Для того, щоб досягти лібералізації кожної окремої послуги, Рада, на пропозицію Комісії та після консультацій з Економіко-соціальним комітетом та Європейським Парламентом, кваліфікованою більшістю видає директиви, причому пріоритет, зазвичай, надається тим послугам, що безпосередньо впливають



на витрати виробництва, чи лібералізація яких сприяє торгівлі товарами (стаття 52 Договору про ЄС). Такий поділ зумовлений тим, що ринок послуг в ЄС у цілому ще недостатньо лібералізований. В Договорі про ЄС на цей випадок передбачено, що доки обмеження свободи надання послуг не будуть скасовані, кожній державі-члену належить застосовувати такі обмеження до всіх осіб, що надають послуги в значенні частини першої статті 49, без розмежування на підставі національності або перебування.

Тим не менш, у справі *Wirth* Суд ЄС постановив, що якщо проводиться навчання у закладах освіти, які фінансуються не державою, а за приватні кошти, зокрема, за кошти студентів або їх батьків, та які прагнуть отримувати економічний прибуток, то таке навчання є послугами в значенні статті 50 Договору про ЄС. Метою цих закладів освіти є надання пропозицій за винагороду.

Положення статті 49 мають застосовуватися у всіх випадках, коли особа, що надає послуги, пропонує ці послуги у державі-члені, іншій ніж та, де заснована ця особа (постійно здійснює підприємницьку діяльність), де можуть бути засновані особи, які отримують ті послуги.

Отже, послугами в значенні статті 50 Договору про ЄС є економічна діяльність, що має тимчасовий характер, та здійснюється за винагороду.

Особа, яка надає послуги, може тимчасово здійснювати свою діяльність в іншій державі-члені, на тих самих умовах, що встановлено в її власній державі, якщо це не порушує положень, що стосуються права на свободу підприємницької діяльності.

У статтях 49 та 50 Договору про ЄС згадуються тільки суб'єкти підприємницької діяльності, що надають послуги, і не врегульовано правове становище осіб, які отримують послуги.

Однак Суд ЄС у справі *Luisi & Carbone* постановив, що свобода надання послуг включає свободу для осіб, які отримують послуги, безперешкодно переїжджати до держави-члена з метою отримання там послуг без обмежень, зокрема, туристи, особи, що подорожують з метою бізнесу, навчання, отримання медичних послуг, мають розглядатися як одержувачі послуг. Але особа-одержувач послуг не може користуватися таким самим обсягом пільг, що гарантовані працівникам за законодав-

ством ЄС. Особливо це стосується права на пересування родини одержувача послуг (Директива 2004/38). Проте Суд ЄС, закріплюючи заборону дискримінації на підставі громадянства (національності) в статті 12 Договору про ЄС, встановив право на доступність професійної підготовки в державі-члені для громадян ЄС та право рівної плати за професійну підготовку (навчання) для громадян ЄС, оскільки інакше це обмежує право громадян ЄС на вільне пересування та отримання послуг у будь-якій державі-члені. Так, «встановлення для студентів, які є громадянами іншої держави-члена, зборів, реєстраційних внесків або плати за навчання, як умови доступу до професійної підготовки (навчання), в той час коли такі збори або плата не встановлені для студентів, які є громадянами держави-члена, в якій проводиться таке навчання, створює дискримінацію на підставі громадянства (національності), що суперечить статті 7 Договору» (теперішня стаття 12 Договору про ЄС). Водночас, Судом ЄС не було гарантоване право на отримання стипендій та грантів з державних фондів громадянами ЄС, які користуються внутрішніми свободами ЄС.

Необхідно зазначити, що на думку авторів дослідження «Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським Союзом та Україною», пропозиція України щодо сфери послуг, прийнята Робочою групою з питання вступу України до СОТ (законодавство СОТ є частиною надбання Спільноти — прим. авт.), є винятково ліберальною порівняно із стандартами багатьох держав — членів СОТ, а багато обмежень мають регламентуючий характер і не обмежують доступу на ринок. При цьому Україна підписала протоколи про взаємний доступ на ринки товарів і послуг з переважною більшістю країн-членів Робочої групи СОТ та адаптувала до її вимог частину законодавства, яке регламентує сферу послуг. При цьому, на думку експертів, адаптація внутрішнього нормативно-правового середовища сфери послуг до норм та стандартів ЄС у процесі створення передумов для поглиблення торговельної інтеграції може здійснюватись «варіативно».

**Вільний рух капіталу.** Не дивлячись на те, що ще Договір про заснування ЄЕС містив положення про вільне пересування капіталу, вони суттєво відрізнялись від положень Договору про ЄЕС, що стосувалися вільного руху осіб, товарів

та послуг. Відповідні статті Договору про ЄЕС були відмінені Договором про Європейський Союз та перенумеровані Амстердамським, а потім Лісабонським договорами. Однак, для розуміння останніх положень Договору про Європейський Союз необхідно проаналізувати підхід до вільного руху капіталу, прийнятий у Договорі про ЄЕС.

Правила про вільний рух капіталу вперше були закріплені у статтях 67–73 Договору про ЄЕС. Ці положення були менш імперативні, ніж положення про вільний рух товарів, працівників, послуг та свободу підприємницької діяльності. Таким чином, не дивлячись на те, що пункт 1 статті 67 зобов'язав держави-члени поступово скасувати між ними всі обмеження на пересування капіталу, що належав особам, які перебувають у державах-членах, а також будь-яку дискримінацію, що базувалась на громадянстві або місці перебування сторін чи місці інвестування капіталу, протягом перехідного періоду, це мало бути тільки до межі, необхідної для забезпечення належного функціонування спільного ринку. Така сама основна думка була перенесена до пункту 1 статті 68, в якому була встановлена вимога до держав-членів бути такими ліберальними, як це можливо, при наданні валютних дозволів після набуття чинності Договору. Подібним чином стаття 71 вимагає від держав-членів докладати зусиль з метою запобігання введенню нових валютних обмежень вільного пересування капіталу. Формулювання цих статей Договору про ЄЕС безумовно мало вплив на те, яким чином Суд ЄС підійшов до вирішення питань у цій сфері. Рада видала багато директив на виконання цих положень Договору про ЄЕС, найважливішою з яких є Директива Ради 88/361/ЄЕС про імплементацію статті 67 Договору, яка в кінці кінців закріпила принцип повної лібералізації пересувань капіталу, що вступав в силу з 1 липня 1990 року як для держав-членів ЄС, так і для третіх країн (*erga omnes liberalisation* — лібералізація по відношенню до всіх). Іспанії, Португалії, Греції та Ірландії були запропоновані перехідні угоди, які дозволяли цим країнам встановлювати обмеження до 31 грудня 1992 року. Португалії та Греції в разі необхідності гарантувалось продовження цих угод на строк, що не перевищує три роки. Греція скористалась цією можливістю до 16 травня 1994 року.

Лібералізація руху капіталу відповідає першій стадії економічного та валютного союзу, яка передбачає здійснення попередніх реформ та початок поступового зближення різних економічних систем.

З набуттям чинності Договору про Європейський Союз 1 листопада 1993 року принцип повної свободи пересувань капіталу було інкорпоровано до Договору про ЄС. Починаючи з 1 січня 1994 року, що відповідає початку другої стадії економічного та валютного союзу (до 31 грудня 1998 року), яка передбачає підготовку держав-членів до економічного та валютного союзу, статті 56–60 Договору про ЄС запровадили нові положення щодо пересування капіталу.

Так, стаття 56 (колишня стаття 73b) Договору про заснування ЄС передбачає, що в рамках положень, встановлених у підрозділі «Капітал та платежі», заборонено обмежувати пересування капіталу та платежів між державами-членами та між державами-членами та третіми країнами.

Положення Договору про заснування ЄС не визначають поняття «пересування капіталу», водночас, Договір про заснування ЄС розрізняє поняття «пересування капіталу» та «пересування платежів». У справі *Luisi & Carbone* Суд ЄС визначив, що пересування капіталу — це всі фінансові операції, насамперед пов'язані з інвестиціями коштів, а не з відшкодуванням за надані послуги, на відміну від поточних платежів, що є пересуванням валютних коштів, які становлять платежі на виконання обов'язків сторін за укладеним правомочним. Також Суд ЄС постановив, що посилання може бути зроблено на невичерпний перелік у Директиві 88/361. Для полегшення імплементації положень Директиви цей документ містив Додаток I з класифікацією видів пересування капіталу, а саме:

- «прямі» інвестиції, що передбачають створення та купівлю вже існуючих підприємств, а також надання довгострокових кредитів та реінвестування доходів заради підтримання тривалих економічних зв'язків;
- інвестиції в нерухомість;
- операції з купівлі-продажу цінних паперів, що звичайно мають обіг на ринках капіталу (акції, облигації та інші цінні папери);

— операції з купівлі-продажу акцій чи часток участі в колективних інвестиційних компаніях;

— операції з купівлі-продажу іноземної та національної валюти на внутрішньому валютному ринку;

— операції з відкриття поточних та депозитних рахунків у національних та іноземних фінансових установах;

— операції з надання короткострокових (менше, ніж один рік), середньострокових (від одного до п'яти років) та довгострокових (понад п'ять років) кредитів в операціях за участю резидентів держав-членів ЄС;

— надання грошових позик;

— порука, гарантії та права застави;

— здійснення платежів, пов'язаних із страхуванням;

— пересування капіталу персонального характеру — позики, пожертвування та дотації, отримання спадщини, погашення боргів емігрантами в країні їхнього попереднього мешкання тощо;

— фізичний імпорт та експорт майна, а саме цінних паперів та засобів платежу будь-якого виду;

— інші види пересування капіталу (відшкодування шкоди та збитків, компенсації, пов'язані із заподіянням смерті, відшкодування за розірвання договорів, платежі, пов'язані з авторськими правами тощо).

Попри те, що положення Директиви 88/361 було замінено положеннями статті 56 Договору про заснування ЄС, цей перелік з Додатку до Директиви і до сьогодні не втратив своєї значущості і використовується на практиці.

Отже, Суд ЄС, за допомогою вищезазначеного Додатку до Директиви, вирішує, чи містить певний захід обмеження вільного пересування капіталу. Як приклад можна привести рішення Суду ЄС у вищезазначеній справі *Trummer and Mayer*. За обставинами справи, австрійський уряд вважав, що, оскільки іпотека не згадується в Додатку до Директиви 88/361, то правило національного законодавства, що забороняє реєстрацію іпотеки в іншій валюті, крім австрійських шилінгів, не становить принципу порушення принципу вільного пересування капіталу. Проте Суд ЄС вирішив, що хоча іпотека не значиться в Додатку, він містить дуже близькі поняття: інвестиції в нерухомість, гарантії та права застави, а також визначає, що до пе-

ресування капіталу належать, зокрема, всі операції, які здійснюються з метою виконання договорів, а також перекази майна. Отже, перелік Додатку не є вичерпним і охоплює іпотеку. В результаті заходи, вжиті австрійським урядом, було визнано обмежувальними і такими, що суперечать принципу вільного пересування капіталу в ЄС.

З першого погляду стаття 56 Договору про заснування ЄС справляє враження, що пересування капіталу в межах ЄС та між державами-членами та третіми країнами здійснюється на однакових умовах. Однак в дійсності це не так, оскільки інші статті Договору про заснування ЄС звужують застосування статті 56 до держав, які не є членами ЄС. Пункт 1 статті 57 фактично дозволяє законні обмеження на пересування капіталу, які існували на 31 грудня 1993 року згідно з національним законодавством чи законодавством ЄС, ухваленим щодо пересування капіталу до чи з третіх країн. При цьому у пункті 2 статті 57 встановлена вимога до Ради тільки докладати зусиль з метою досягнення такого вільного пересування з державами, які не є членами ЄС, до найбільшої можливої міри. Рада також була уповноважена згідно статті 59 вживати заходів безпеки за виключних обставин там, де пересування капіталу до або з третіх країн спричиняє або загрожує спричинити серйозні ускладнення у функціонуванні економічного та валютного союзу. Такі заходи не можуть перевищувати шість місяців та можуть бути вжиті тільки, якщо вони вкрай потрібні. Крім того, згідно пункту 2 статті 60 доки Рада не вжила відповідних заходів, держава-член може через серйозні політичні причини та на підставі терміновості вжити односторонніх заходів проти третьої країни стосовно пересування капіталу та платежів. Комісія та інші держави-члени мають інформуватися про такі заходи не пізніше часу, коли вони набирають чинності. В свою чергу Рада, на пропозицію Комісії, може кваліфікованою більшістю вирішити, що зацікавленій державі-члену належить виправити чи скасувати такі заходи.

Проте, в справі *Rutili* Судом ЄС було зауважено, що, незважаючи на те, що визначення вимог публічного порядку та державної безпеки є внутрішньою справою кожної держави-члена, яка виходить з власних суспільних потреб, ці вимоги мають розглядатися у контексті принципів та цілей ЄС, й оскільки

ки вони становлять виняток із загального правила про свободу пересування, то мають тлумачитися якнайвужче. Отже, порушення принципу вільного пересування капіталу на підставі охорони інтересів суспільного порядку та державної безпеки є припустимим лише за умови, що насправді існує серйозна загроза фундаментальним суспільним відносинам у даній державі, і не може використовуватися для досягнення суто економічних цілей.

Суд ЄС постановив у справі *Sanz de Lera*, що стаття 73b(1) (теперішня стаття 56 Договору про ЄС) має пряму дію. Суд зазначив, що ця стаття встановлює чітку та безумовну заборону, для якої не потрібно ніяких імплементаційних заходів. Отже, положення про вільне пересування капіталу в Договорі про ЄС можуть бути застосовані безпосередньо в національних судах приватними особами для захисту своїх прав. Існування у держав-членів відповідно до статті 73d(1)(b) (теперішня стаття 58(1)(b)) дискреційного права вживати всіх необхідних заходів для запобігання порушення національних законів та підзаконних актів, за рішенням Суду ЄС, не перешкоджає прямій дії статті 73b(1).

Отже, в цілому норми Договору про ЄС та відповідні положення директив були спрямовані на якнайповнішу лібералізацію свободи пересування капіталу не тільки між державами-членами ЄС, але також між ними та третіми країнами, що відрізняє підхід до пересування капіталу і платежів від регулювання пересування товарів, послуг та осіб. Проте, вимоги Договору про ЄС щодо заборони будь-яких обмежень на вільне пересування капіталу і платежів не є абсолютно імперативними, бо передбачаються певні винятки із загального правила з метою захисту не менш важливих інтересів державної безпеки та порядку, але за умови, що вжиті заходи обмежувально-го характеру не є дискримінаційними та не становлять засобу прихованого обмеження пересування капіталу.

### Тема 3. Національне законодавство третіх країн: особливості адаптації

Кожного року ЄС укладає угоди з третіми країнами, які можуть бути як рамковими (наприклад, угоди про торгівлю, співробітництво та розвиток, про асоціацію), так і охоплювати

широке коло специфічних питань (наприклад, угоди щодо текстилю, рибної промисловості, митних зборів, науки і технології, транспорту та ін.).

Економічна інтеграція передбачає об'єднання національних ринків держав-членів з метою створення спільного ринку. Важливим правовим інструментом вільного пересування осіб, капіталів, товарів та послуг у межах інтеграційного об'єднання є саме гармонізація законодавства держав-членів. Вона є гарантом створення однакових правових засад для функціонування суб'єктів підприємницької діяльності на спільному ринку. Подальше поглиблення економічної співпраці призводить до поширення інтеграції на країни, які перебувають поза межами інтеграційного об'єднання. Тим самим навколо інтеграційного об'єднання виникає периферійна зона з ринків третіх країн, які тяжіють до зближення зі спільним ринком. І тут одним із правових інструментів зближення є гармонізація законодавства третіх країн з правилами, що регулюють функціонування спільного ринку.

Міжнародні угоди, що складають частину права ЄС, можуть бути поділені на три категорії. Перша включає угоди між ЄС, що діє одноособово, та державою чи державами, що не входять до ЄС. Цей вид угод застосовується, коли предмет угоди повністю належить до компетенції ЄС укладати міжнародні угоди. Друга категорія включає так звані «змішані» угоди, тобто угоди між, з одного боку, ЄС та державами-членами, що діють спільно з ЄС, та, з іншого боку, з третіми країнами. Така схема застосовується, коли предмет угоди частково входить до компетенції ЄС і частково — до компетенції держав-членів. До третьої категорії належать угоди між державами-членами, що діють одноособово, та третіми країнами.

Угоди першої категорії укладаються в рамках статей 133 та 310 Договору про ЄС. При цьому повноваження, що надаються статтею 133, не обмежуються тарифними та торгівельними угодами, вони також охоплюють всі аспекти спільної економічної політики ЄС, включаючи стимулювання експорту, кредит, фінанси, а також питання, пов'язані з багатосторонніми угодами про поставки товарів, а також охоплюють допомогу країнам, що розвиваються.



ЄС може укласти з однією чи кількома третіми країнами або міжнародними організаціями угоди, що запроваджують асоціацію. Ці угоди можуть як передувати вступу до ЄС нових членів, так і не ставити такої мети, наприклад, угоди про асоціацію з неєвропейськими країнами, які також передбачають широкий спектр заходів з адаптації національного законодавства цих країн до *acquis communautaire* з метою створення правового середовища для поступового розвитку цих країн і поступового запровадження зони вільної торгівлі між ЄС та країнами регіону.

Оскільки угоди про створення асоціацій майже завжди були чимось більшим, ніж просто угодами про торгівельні відносини, до них часто застосовувалась змішана процедура. Такі угоди спочатку ратифікуються державами-членами із дотриманням їх конституційних вимог, а потім затверджуються Радою від імені ЄС.

Амстердамський договір (теперішня стаття 24 Договору про Євросоюз) запровадив гармонізацію законодавства держав-членів у рамках Співробітництва у сфері охорони порядку та судочинства у кримінальних справах (СОППКС), що відкрило шлях для створення вторинного законодавства Євросоюзу у цій галузі. І хоча практично всі угоди про асоціацію з ЄС (за винятком частини угод з країнами Середземномор'я та угод з Балканськими країнами) були укладені ще до набуття чинності Амстердамського договору, вони містили положення про співпрацю у боротьбі з відмиванням грошей та розповсюдженням наркотиків, а ці положення також передбачають гармонізацію законодавства асоційованих країн із *acquis communautaire* в цих галузях.

4 січня 1960 року Велика Британія, Данія, Норвегія, Швеція, Австрія, Швейцарія та Португалія у місті Стокгольм підписали конвенцію, що засновувала Європейську асоціацію вільної торгівлі (ЄАВТ). Пізніше до неї приєдналися Ісландія, Фінляндія та Ліхтенштейн. При цьому станом на 2012 рік більшість цих країн є членами ЄС, в той час як тільки декілька країн в західній Європі не є членами ЄС, зокрема, Ісландія, Швейцарія, Ліхтенштейн та Норвегія.

У 1973 році Велика Британія й Данія покинули ЄАВТ, вступивши в ЄС. В 1986 році їх наслідувала Португалія, а у

1996 році — Австрія, Фінляндія та Швеція. Наразі до ЄАВТ входять чотири країни: Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія та Швейцарія, в яких мешкають разом трохи менше 13 мільйонів мешканців. Діяльність організації здійснюється в трьох головних напрямках: внутрішні відносини, відносини з ЄС — Європейська економічна зона (крім Швейцарії), та угоди ЄАВТ про вільну торгівлю з третіми країнами (поза межами ЄС).

Слід зазначити, що інтеграційні амбіції ЄАВТ були більш стримані, ніж між країнами ЄЕС. ЄАВТ була стандартною організацією вільної торгівлі, в якій вільна торгівля була передбачена для переважної більшості вироблених товарів. ЄАВТ не була митним союзом, і країни-члени обирали власну політику по відношенню до третіх країн. Також країни ЄАВТ не проводили спільної риболовної та сільськогосподарської політики. З самого початку вони не мали амбіцій щодо спільних ринків для виробленої продукції.

Отже, процес адаптації національного законодавства держав-не-членів ЄЕС до надбань Спільноти на добровільній основі розпочався саме державами-членами ЄАВТ ще у 60-х роках минулого сторіччя.

Головною метою ЄАВТ було забезпечити умови для лібералізації торгівлі між її державами-членами. Конвенція про заснування ЄАВТ містила основні положення щодо вільного руху промислових товарів між членами ЄАВТ. Ця мета була досягнута до кінця 1966 року шляхом відміни та заборони зборів на імпорт і кількісних обмежень, та еквівалентних заходів на імпорт та експорт. Конвенція про заснування ЄАВТ також містила положення, спрямовані на скорочення державної допомоги, певні заходи по відношенню до державних підприємств, демпінгу та положення щодо права на підприємницьку діяльність. Торгівля обробленими сільськогосподарськими продуктами підпадала під дію Конвенції про заснування ЄАВТ, в той час як торгівля основними сільськогосподарськими продуктами підлягала врегулюванню двосторонніми угодами як між окремими членами ЄАВТ, так і між членами ЄАВТ та іншими державами.

У результаті на початку 70-х років відносини між ЄАВТ та ЄЕС набули широкого розвитку через укладання двосторонніх угод між ЄЕС та кожним із членів ЄАВТ, які мали на меті

забезпечити вільну торгівлю товарами. До речі, перші ознаки імплементаційного механізму, який згодом почали використовувати держави-не члени ЄС при здійсненні адаптації їх національного законодавства до надбань Спільноти, з'явилися в угодах між ЄЕС та окремими країнами-членами, відповідно до яких був заснований Спільний комітет, який відповідав за виконання угод та їх належну імплементацію. З цією метою Спільний комітет готував рекомендації та приймав рішення, які підлягали виконанню сторонами відповідно до їх власних правил.

Зв'язок між двома торговими об'єднаннями був зміцнений в подальшому протягом 80-х років, оскільки відбувалось інтенсивне співробітництво з метою усунення технічних перешкод та інших нетарифних обмежень у торгівлі товарами, а також відбулось посилення співробітництва у неторгових сферах, зокрема, у сфері науково-дослідної діяльності.

З метою зміцнення відносин між державами-членами ЄАВТ та ЄС на початку 90-років був заснований Європейський економічний простір (ЄЕП), до якого увійшли всі тодішні члени ЄАВТ, окрім Швейцарії, та ЄС та його держави-члени. ЄЕП передбачав більш тісну співпрацю, єдиний ринок для всіх форм торгівлі, включаючи торгівлю у сфері послуг або шляхом вільного руху осіб, а також охоплював горизонтальні та дотичні політики, наприклад, у сфері конкуренції, та участь членів ЄАВТ у програмах ЄС, а також спільні органи управління з метою партнерства 18 країн.

Держави-члени ЄАВТ вибудовували тісніші зв'язки з Євросоюзом, ніж вони мали між собою в рамках Конвенції про заснування ЄАВТ. Однак, такі зв'язки були асиметричні в тому, що три держави-члени ЄАВТ, які входили до ЄЕП (Ісландія, Ліхтенштейн та Норвегія) мали привілейовані відносини між собою та з 15-ма державами-членами Євросоюзу, до якого не входить Швейцарія. Швейцарія, на відміну від цього, у 1999 році підписала додатково до її Угоди про вільну торгівлю 1972 року ряд двосторонніх угод з Євросоюзом, які представляли собою основу для економічних відносин, що значно вийшли за межі Конвенції про заснування ЄАВТ. Так, вони охоплювали сім різних сфер, а саме: науково-дослідна діяльність, державні закупівлі, технічні бар'єри в торгівлі, сільське господар-

ство, цивільна авіація, наземний транспорт та вільний рух осіб<sup>1</sup>. Згідно з цими угодами, кожна з сторін є відповідальною за імплементацію та застосування угод на її території. З цією метою Швейцарія внесла зміни до багатьох федеральних законів та постанов, а також прийняла нові, які вступили в силу, як і вищезазначені угоди, з 1 червня 2002 року. Угода 1972 року, яка головним чином охоплювала торгівлю промисловими товарами, була, безперечно, найбільш важливою угодою між Швейцарією та Євросоюзом. Вона являла собою компроміс між вступом разом з Великою Британією та Данією, колишніми партнерами-членами ЄАВТ до ЄС та незалежною позицією Швейцарії відносно процесу інтеграції, що відбувався у Європі.

Взагалі, відносини між Швейцарією та ЄС є унікальними. Розташована в самому серці Західної Європи та оточена зі всіх боків державами-членами Євросоюзу, Швейцарія зробила свій вибір не на користь вступу до Євросоюзу, а також участі у ЄЕП, до якого вступили інші члени ЄАВТ.

Однак, при ближчому погляді виявляється, що в дійсності Швейцарія навіть ближче інтегрована до Євросоюзу, ніж інші країни. Говорячи економічними термінами, Євросоюз є головним торговим партнером Швейцарії, в свою чергу Швейцарія є третім найбільш важливим торговим партнером Євросоюзу зі значним об'ємом двосторонньої торгівлі.

Більше того, можна стверджувати, що небагато європейських країн досягли такого рівня інтеграції зі своїми сусідами, які є членами Євросоюзу, як Швейцарія, навіть між самими державами-членами Євросоюзу.

Так, наприклад, Угода між ЄС та Швейцарією про взаємне визнання відносно оцінки відповідності 1999 року передбачає взаємне визнання тестів з метою оцінки відповідності (тес-

1 В результаті, Швейцарія запропонувала Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії надати між членами ЄАВТ такий самий режим, який існує між країнами Євросоюзу в рамках Угоди про ЄЕП, з одного боку, та в рамках двосторонніх угод між Швейцарією та Євросоюзом, з іншого боку. Як наслідок, Конвенція про заснування ЄАВТ 1969 року була оновлена та модернізована, її підписали країни-члени ЄАВТ 21 червня 2001 року у м. Вадуц (Ліхтенштейн). Також було домовлено, що в подальшому оновлена Конвенція про заснування ЄАВТ буде іменуватись за місцем її підписання — Вадуцька конвенція

ти, інспекції, сертифікати, ліцензії і т.д.) для більшості промислових продуктів. У тих випадках, коли угода встановлює, що законодавство Швейцарії є еквівалентним відповідному законодавству ЄС, то достатньо застосовувати єдиний тест з метою оцінки відповідності продуктів, які передбачається позиціонувати на ринках Швейцарії та ЄС, незалежно від того, де розташований орган сертифікації — в Швейцарії чи в ЄС. Таким чином, відповідно до вимог Швейцарії та ЄС подвійне тестування, що є головним нетарифним бар'єром у торгівлі промисловими продуктами, скасовується.

В інших випадках, а саме коли швейцарські вимоги відрізнялись від аналогічних вимог ЄС, вимагалось проведення двох тестів для оцінки відповідності, один для перевірки на виконання швейцарських вимог, другий — вимог ЄС, при чому обидва тести могли бути проведені швейцарським органом сертифікації. У зв'язку з цим визнані швейцарські органи сертифікації також можуть наносити знак «СЕ» на продукти, що необхідно для їх експорту до ЄС.

Основними «технічними бар'єрами у торгівлі» є відмінності технічних специфікацій продуктів (вимоги щодо безпеки, здоров'я споживачів та захисту довкілля) різних країн та невизнання сертифікатів відповідності (тестів, сертифікатів, інспекцій та ліцензій). В багатьох сферах, у рамках Європейського єдиного ринку, технічні специфікації на продукцію, що виготовляється (вимоги до продуктів та процедури оцінки відповідності) на сьогодні вже гармонізовані. З метою уникнення необхідності швейцарськими виробниками виробляти продукцію відповідно до різних вимог для швейцарського ринку та для різних європейських ринків, федеральний уряд Швейцарії прийняв одностороннє рішення після голосування проти вступу Швейцарії до Європейського економічного простору (ЄЕП) адаптувати технічні норми Швейцарії до відповідних норм Євросоюзу. З тих пір Швейцарські специфікації затверджуються на базі федерального закону від 6 жовтня 1995 року про технічні бар'єри в торгівлі (TBT; RS 9 46.51) з метою забезпечення того, щоб вони не відрізнялись від аналогічних норм найбільш важливого торгового партнера Швейцарії — Євросоюзу, за виключенням випадків, за яких можуть бути виправдані певні винятки, зокрема, з метою захисту здоров'я, довкілля і таке інше.

Хоча швейцарські промислові норми стали більш менш еквівалентними відповідним нормам Євросоюзу, швейцарські сертифікати відповідності ще не були визнані в рамках ЄС. Таким чином, швейцарська продукція мала підлягати сертифікації органом Євросоюзу перед їх розміщенням на ринках держав-членів Євросоюзу. Ці додаткові контролю країною-імпортером спричиняли додаткові витрати для швейцарських виробників, що складали від 0.5 до 1 відсотка загальної вартості продукту, а також затримували розміщення на ринку відповідної продукції.

Таким чином, метою Угоди між ЄС та Швейцарією про взаємне визнання відносно оцінки відповідності було досягнення взаємного визнання тестів для оцінки відповідності промисловим нормам (нормативам). Спочатку вона вимагає взаємного визнання ряду продуктів окремих категорій з урахуванням тестів, сертифікатів, інспекцій і т.д. Швейцарські виробники змогли тепер тестувати свою продукцію на базі специфікацій ЄС у швейцарських органах сертифікації. Звичайно, це означає, що ці органи мають бути визнані іншою стороною.

У всіх сферах, в яких швейцарське законодавство відповідає законодавству Євросоюзу, що прямо визнано в Угоді про взаємне визнання відносно оцінки відповідності, доведення відповідності має бути затверджено на базі швейцарських законів. Як результат, стало можливим видавати необхідні документи для відповідної продукції просто на підставі швейцарських норм та продавати цю продукцію без подальших формальностей подібного роду на європейському єдиному ринку. Зокрема, наступні види продукції та сфери її застосування підпадають під дію цієї угоди:

- машинне обладнання;
- персональне захисне обладнання;
- іграшки;
- медичні прилади;
- газові прилади та бойлери;
- ємності, розраховані на високий тиск;
- обладнання для телекомунікаційних терміналів;
- обладнання та захисні системи, призначені для використання у потенційно вогненебезпечному середовищі;
- електричне обладнання та електромагнітна сумісність;

- будівельне обладнання;
- вимірювальні прилади та розфасовані продукти;
- моторні транспортні засоби;
- сільськогосподарські та лісгосподарські трактори;
- належна лабораторна практика;
- інспекція медичної продукції на відповідність вимогам належної лабораторної практики та періодична сертифікація.

Як продемонстровано вищезазначеним переліком, Угода про взаємне визнання відносно оцінки відповідності головним чином сприяє секторам, які є важливими для експорту. До угоди, звісно, можуть бути внесені відповідні зміни. Так, якщо ці інші сектори будуть адаптовані до законодавства Євросоюзу, то вони також можуть бути інкорпоровані до Угоди. Безумовно, до неї можуть бути включені тільки ті сектори, в яких норми приведені у відповідність (адаптовані) до відповідних норм ЄС. Так званий принцип «Cassis de Dijon», який детально розглядався вище, застосовується до всієї продукції, виробництво якої не гармонізовано в межах ЄС, він передбачає взаємне визнання правових норм та розповсюджується тільки на держав-членів Євросоюзу та ЄЕПу. Що стосується решти, угода застосовується тільки до продукції, що походить з держави, яка є стороною угоди (Євросоюз або ЄАВТ). Іншими словами, продукція, що походить з третіх країн, не може бути сертифікована швейцарським органом сертифікації з метою її розміщення на ринках Євросоюзу.

Отже, Швейцарія добровільно почала адаптувати своє законодавство до надбань Спільноти, прийнявши одностороннє рішення про це ще до укладення з ЄС Угоди про взаємне визнання відносно оцінки відповідності. В преамбулі угоди зазначалось, що сторони визнають, що відповідність (співпадіння) їх законодавства сприятиме взаємному визнанню, однак не було такої закріпленої вимоги як адаптація Швейцарського відповідного секторального законодавства до *acquis communautaire*. Оскільки Швейцарія з 1995 року фактично вже адаптувала деяке секторальне законодавство, вона виявилась готовою отримати найбільшу користь від укладення такої угоди. Зокрема, серед безумовних найбільш важливих переваг укладення угоди для Швейцарії є наступні:

- значне спрощення торгівлі між сторонами товарами, які перераховані в угоді;
- зменшення затримок та витрат при експорті товарів до європейського єдиного ринку та посилення конкурентоспроможності для економіки Швейцарії в цілому;
- зміцнення позиції Швейцарії як промислового центру, що допомагає підтриманню зайнятості, оскільки компанії будуть менш зацікавлені переміщувати свою діяльність (операції) до Євросоюзу;
- збільшення асортименту та загальної кількості товарів, а також зменшення цін завдяки спрощенню імпорتنих процедур;
- зміцнення позиції швейцарських органів сертифікації за кордоном.

В Угоді між ЄС і його державами-членами та Швейцарією про вільний рух осіб зазначено, що з метою досягнення цілей цієї Угоди сторони вживають всіх заходів, необхідних для того, щоб забезпечити еквівалентність прав та обов'язків швейцарської сторони, тим правам та обов'язкам, що містяться у правових актах ЄС, на які робиться посилання, застосовуються у відносинах між ними. Оскільки застосування цієї Угоди передбачає застосування принципів та понять права ЄС, сторони мають звертати увагу на відповідне прецедентне право Суду ЄС до її підписання.

Євросоюз та Швейцарія продовжили переговори стосовно ряду нових секторальних двосторонніх угод (Bilateral II) навіть до вступу в силу вищезазначених семи угод. Так, наприклад, згодом було укладено дев'ять угод у таких сферах: співробітництво у сфері юстиції, поліційної співпраці, притулку та міграції (Шенген/Дублін); оподаткування заощаджень; боротьба з обманом; оброблені сільськогосподарські продукти; статистика; засоби масової інформації; довкілля; пенсії.

Також, було підписано декларацію про наміри, що стосувалась освіти, професійного навчання та молоді.

Виходячи з проведеного аналізу двосторонніх секторальних угод можна зробити висновок, що міра, до якої ці угоди спричиняють зобов'язання Швейцарії прийняти *acquis communautaire*, є найбільш важливим, суперечливим та комплексним питанням, що впливає з вищезазначених угод. Питання



щодо того, якою мірою різні угоди мають базуватися на *acquis communautaire*, періодично виникало між посадовими особами Швейцарії та Євросоюзу під час проведення переговорів щодо укладання угод. Так, більшість угод базується на визнанні еквівалентності законодавства між двома сторонами, а імплементація та застосування угод базується на визнанні відповідного законодавства. Ці угоди включають процедури консультацій у випадку зміни законодавства іншої сторони, та прямо визначається, яким чином адаптувати угоди до відповідних законодавчих змін, якщо існує така вимога. Зазвичай, спільний комітет уповноважений вносити «технічні» зміни до спеціальних додатків та протоколів до угод, однак не змінювати, власне, основні положення будь-якої угоди.

У деяких угодах Швейцарія прямо зобов'язана прийняти *acquis communautaire* у певних визначених сферах та секторах. Так, у Дублінській угоді Швейцарія покладає на себе зобов'язання прийняти *Dublin* та *Eurodac* регламенти, що регулюють співробітництво у сфері надання притулку в Євросоюзі. В Угоді про повітряний транспорт Швейцарія погодилась прийняти *acquis communautaire* у секторі цивільної авіації (при цьому застосування та тлумачення *acquis communautaire* знаходиться під контролем органів Євросоюзу в окремих сферах). Як вже зазначалось вище, в Угоді про вільний рух осіб сторони погодились прийняти заходи, що дозволять їм імплементувати права та зобов'язання між ними, що будуть еквівалентними тим, які містяться у частинах *acquis communautaire*, на які робляться посилання в угоді. Відповідно до Угоди про наземний транспорт Швейцарія застосовує правила, еквівалентні тим, що застосовуються у Євросоюзі щодо доступу до професій, соціального забезпечення, технічних стандартів та вагових лімітів. Так, одним з найголовніших положень угоди є те, що Швейцарія взяла на себе зобов'язання поступово адаптувати свої закони до відповідного законодавства Євросоюзу щодо технічних інспекцій та обмежень ваги вантажних автомобілів. Угода про співробітництво у сфері статистики передбачає, що законодавство Євросоюзу стосовно статистики стає обов'язковим для Швейцарії.

Необхідно також зазначити, що деякі угоди дозволяють застосовувати деякі запобіжні заходи за певних умов. Наприклад,

Угода про вільний рух осіб дозволяє одностороннє повторне встановлення квот у випадку великого притоку працівників з Євросоюзу. Угода про наземний транспорт містить засноване на консенсусі захисне положення у випадку серйозних перешкод руху транспорту.

Отже, імплементаційний механізм Швейцарії включав в себе два елементи: внесення змін до чинного законодавства та прийняття нових нормативно-правових актів у вищезазначених сферах. Двосторонні угоди 1999 року та заходи, які здійснила Швейцарія з метою їх імплементації у національне законодавство, поглибили відносини між Швейцарією та Євросоюзом та сприяли взаємному доступу на ринок, хоча Швейцарія не прагнула на той час стати членом Євросоюзу і не є ним сьогодні. З іншого боку, у минулому зусилля створити європейську зону вільної торгівлі ще до 1960 року викликала значний інтерес та підтримку з боку Швейцарії, яка була одною із засновників ЄАВТ у 1960 році.

Завдяки укладанню вищезазначених угод, Швейцарія виявилась набагато ближче інтегрованою до Євросоюзу, ніж інші держави-не члени Євросоюзу, окрім її трьох партнерів в рамках ЄАВТ, які є членами ЄЄП. Хоча саме за допомогою стрімкого розвитку європейсько-швейцарських відносин Ісландія, Ліхтенштейн та Норвегія скористалися досвідом Швейцарії щодо відносин з Євросоюзом, завдяки чому Конвенція ЄАВТ (Вадуцька конвенція) була оновлена у 2001 році. Звичайно, ці угоди були прямою альтернативою ЄЄП.

Що стосується Норвегії, то ця країна є повністю інтегрованою у внутрішній ринок ЄС завдяки її секторальним торговельним договорам з ЄС, однак вона не є членом валютного союзу та має власну суверенну валютну політику. Норвезький приклад показує, що, навіть не маючи не меті членство в ЄС, країна може бути успішно інтегрована в економічний простір ЄС, перш за все, завдяки належній адаптації національного законодавства до надбань Спільноти в сферах, які цікавлять обидві сторони.

Завдяки цьому Норвегія одержує переваги від багатьох аспектів європейської економічної інтеграції. У певному сенсі стратегія Норвегії відносно європейської інтеграції є «Europe a-la carte» (Європа на карті). Норвегія обирає елементи євро-

пейської інтеграції на свій розсуд і виходячи зі своїх пріоритетів. Звісно, норвезьку стратегію не можна детально копіювати іншим країнам. Норвезька політика щодо Європи показує, що багато кроків можна зробити для більшого поглиблення інтеграційного процесу без членства.

Слід відзначити, що Угода про Єдиний Економічний Простір (ЄЕП) не оперує термінами «гармонізація», «зближення», «адаптація» тощо. Радше в ній ідеться лише про конкретні галузі гармонізації та про дії сторін, що мають до неї привести. Угода про ЄЕП є першим прикладом динамічної угоди, яка містить детальні положення щодо включення нового *acquis* Євросоюзу в угоду. Кожний місяць проводиться зустріч на рівні високопосадовців, на якій приймаються обов'язкові рішення шляхом консенсусу щодо інкорпорації нових норм та положень до Угоди про ЄЕП, а саме шляхом їх прийняття у національному праві держав-членів ЄЕП, які не є членами Євросоюзу. Отже, в даному випадку гармонізація відбувається шляхом імплементації положень актів ЄС у національне право країн, і таким чином здійснюється гармонізація їх національного права з правом Євросоюзу.

Так само, як і у спільних комітетах в рамках двосторонніх угод Швейцарії та Євросоюзу, включення будь-якого законодавства Євросоюзу або інших положень до Угоди про ЄЕП вимагає погодження у Спільному комітеті ЄЕПу. З цього погляду, Угода про ЄЕП не відрізняється від двосторонніх угод між Швейцарією та Євросоюзом, або будь-якої іншої угоди Євросоюзу з третіми країнами, хоча держави-члени ЄАВТ у ЄЕПі мають заявляти позицію одногосно, що є рідкістю в угодах Євросоюзу з третіми країнами. Більше того, Угода про ЄЕП включає положення, що гарантують державам-членам ЄАВТ право не прийняти будь-яке законодавство Євросоюзу для членів ЄЕПу як групи. Якби цим правом скористались або три держави-члени ЄЕПу (які мають приймати рішення тільки одногосно), або Євросоюз, то обговорення цього могло б розвиватися у декількох напрямках. Якщо згоди щодо інкорпорації вторинного законодавства до *acquis* ЄЕПу не знайдено у Спільному комітеті, сторони можуть потім робити запит до Суду ЄС щодо тлумачення відповідного правила (стаття 111). Якщо після цього сторони не знаходять рішення, результат є

наступним: претензійна (відповідна) частина договору тимчасово виключається (стаття 102); запровадження «захисних заходів» однією з сторін, що може привести до контрзаходів іншої сторони (статті 112–114); припинення участі в Угоді про ЄЕП.

Що стосується процесу транспонування, ЄЕП та його швидкі процедури імплементації нового *acquis* були позитивно оцінені, порівнюючи з довгим та громіздким процесом транспонування у відносинах Швейцарії з Євросоюзом. Різниця з ЄЕПом була також відзначена швейцарськими посадовцями, які заявили, що постійною позицією Швейцарії було чекати, поки держави-члени Євросоюзу, особливо такі країни як Німеччина та Нідерланди, імплементують нове *acquis* для того, щоб спостерігати як саме вони це зроблять, перед тим, як робити відповідне у себе.

Загалом, після підписання Угоди про ЄЕП гармонізація законодавства країн, які не є членами Євросоюзу, з *acquis communautaire* набула цілеспрямованого характеру. У таких сферах як дослідження і технологічний розвиток, інформаційні послуги, охорона довкілля, освіта, професійна підготовка, молодіжна та соціальна політика, захист прав споживачів, діяльність малих та середніх підприємств, туризм, використання аудіовізуальних засобів, цивільний захист тощо, гармонізація національного законодавства сторін ЄЕПу має здійснюватися шляхом паралельного ухвалення ідентичного або схожого за своїм змістом законодавства.

Гармонізації національного законодавства вищезазначених країн з *acquis communautaire* в рамках Угоди про ЄЕП сприяло також те, що в статті 99 Угоди про ЄЕП було закріплено, що при розробці нового законодавства Європейською Комісією у сферах, які підпадають під дію цієї Угоди, Європейська Комісія має неофіційно звертатися за порадою до експертів держав-членів ЄАВТ так само, як вона звертається до експертів держав-членів ЄС для опрацювання їх пропозицій. Таким чином, експерти сторін ЄЕП мають нагоду отримувати завчасно інформацію про підготовку нового законодавства в Євросоюзі, що, в свою чергу, дає змогу відповідним країнам у разі потреби вчасно вносити необхідні зміни до їх національного законодавства з метою приведення його у відповідність до законодавства Євросоюзу. Як

вже зазначалось вище, Швейцарія не має такої нагоди, оскільки вона не є членом ЄЕП.

Необхідно зазначити, що механізм гармонізації, запроваджений Угодою про ЄЕП, доповнюють сформовані за десятиліття співробітництва національні механізми гармонізації, створені з власної ініціативи в кожній країні-учасниці ЄЕПу. Їхня діяльність дала змогу без істотних труднощів приєднатися до Євросоюзу таким колишнім країнам-учасникам ЄЕПу як Швеція, Фінляндія та Австрія, які заздалегідь у межах ЄЕПу узгодили своє національне законодавство із законодавством Євросоюзу. Однак, оскільки таке узгодження загалом відбувалось у сферах, що охоплюють лише внутрішній ринок Євросоюзу, цим країнам перед вступом до Євросоюзу потрібно було ще докласти зусиль та протягом декількох років адаптувати їх законодавства до *acquis communautaire* в сферах, що виходили за межі так званих «чотирьох свобод».

## Висновки

1. Перспектива створення зони вільної торгівлі України з ЄС була визначена ще в Угоді про партнерство і співробітництво (УПС), яка має бути «підхопленою» майбутньою Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Однією з основних передумов цього процесу, а тим більше створення саме поглибленої зони вільної торгівлі, є здійснення економічних внутрішніх реформ у державі, перш за все, за допомогою впровадження належного правового механізму державного управління адаптацією законодавства України до надбань Спільноти та розбудови відповідної інституційної спроможності.

2. Порівняльний аналіз досвіду європейських країн показує наявність в них різних моделей координації адаптації законодавства, з вертикальними чи горизонтальними принципами координації, та про більшу або меншу ефективність механізмів державного управління адаптацією законодавства до надбань Спільноти в процесі євроінтеграції. Беззаперечно довело свою ефективність утворення в деяких країнах єдиних незалежних державних органів, відповідальних за процес євроінтеграції в цілому, та, зокрема, за забезпечення адаптації національного законодавства до надбань Спільноти як складової

євроінтеграційного процесу, під час якого відбулось зміцнення організаційного механізму державного управління адаптацією законодавства, який включає інституалізацію та координацію цього процесу на міжвідомчому та внутрішньовідомчому рівнях. При цьому ефективності такої системи сприяли усунення дублювання відповідних функцій, зменшення формалізованості процесу адаптації, високий рівень відповідальності як безпосередніх працівників, державних службовців, так і вищих посадових осіб, а також чіткий розподіл відповідальності за виконання заходів у сфері адаптації законодавства.

3. У просуванні країни на євроінтеграційному шляху, перш за все, провідну роль відіграють національні органи, що займаються питаннями координації політики європейської інтеграції. Такі органи здійснюють координацію діяльності профільних центральних органів влади, визначають пріоритети державної політики у сфері європейської інтеграції, забезпечують зацікавлені органи необхідною інформацією та консультаціями.

4. Незважаючи на те, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС не передбачатиме перспективи членства України в ЄС, вона сприятиме поглибленню відносин між двома сторонами, посилить політичну та економічну інтеграцію нашої країни з Євросоюзом. Однак це буде лише початком складної роботи. Після того, як Угода про асоціацію набуде чинності, Україна має виконати поставлені перед нею завдання, насамперед у сфері адаптації українського законодавства до законодавства ЄС відповідно до вимог цієї угоди, але не обмежуючись ними, оскільки процес адаптації законодавства є динамічним і не може бути обмежений визначенням конкретних сфер адаптації та переліком нормативно-правових актів ЄС, що потребують імплементації в національне законодавство.

5. У країнах, що розглядаються, були сформовані установи, які уможливлювали належне управління процесом приєднання до ЄС, зокрема, органи з координації євроінтеграції, що сприяли досягненню першочергових цілей на європейському напрямку — успішному проведенню переговорів, перенесенню і впровадженню *acquis communautaire* та належному використанню технічної допомоги ЄС. Крім цього, центральні координаційні органи всіх держав заснували комітети для розгляду

аспектів переговорів та створили міжвідомчі комітети високого рівня з євроінтеграційних питань.

6. Державне управління внутрішнім процесом координації євроінтеграційного процесу, включаючи адаптацію законодавства, здійснювалось як відповідно до формальних правил і інструкцій, так і шляхом проведення неформальних зустрічей представників міністерств, які безпосередньо займалися адаптацією законодавства (наприклад, в Польщі). В деяких країнах координаційні системи, перед якими стояли найбільш амбітні цілі, підкріплювались міцно інституціоналізованими процедурами, тоді як в інших поєднувались формалізація, децентралізація та свобода особистих контактів в рамках системи (наприклад, в Естонії).

7. В Україні до цього часу існує саме децентралізована модель адаптації, і вона довела свою неефективність в наших реаліях. Причиною цього можна назвати, перш за все, існування в Україні низької культури міжвідомчої координації, яка не спроможна ефективно функціонувати без політичної волі вищих посадових осіб держави.

8. Найважливішим засобом створення та функціонування внутрішнього ринку ЄС, та, відповідно, зони вільної торгівлі ЄС з іншими країнами, в тому числі з Україною, є саме гармонізація законодавств держав-членів ЄС та адаптація національного законодавства до надбань Спільноти, оскільки в національному законодавстві держав-членів ЄС міститься велика кількість відмінностей, які можуть створювати реальні перешкоди вільній торгівлі в межах ЄС.

#### Завдання для самоперевірки та самоконтролю

1. Назвіть правові передумови створення зони вільної торгівлі України з Європейським Союзом.
2. Що означають поняття «спільний ринок» та «внутрішній ринок» ЄС?
3. Що таке правова гармонізація, яка відбувається в межах Європейського Союзу?
4. Назвіть інструменти та форми правової гармонізації.

5. Які форми економічної інтеграції існують?
6. Назвіть так звані «чотири свободи» Європейського Союзу.
7. Яка мета та основний зміст вільного руху товарів, послуг, осіб та капіталу в межах Європейського Союзу?
8. Що таке Шенгенське *acquis*?
9. Назвіть три категорії міжнародних угод, які складають частину права ЄС.
10. Що таке Європейська асоціація вільної торгівлі (ЄАВТ)?
11. Що таке Європейський економічний простір (ЄЕП)?
12. Які основні сфери та форми (елементи) адаптації законодавства Швейцарії до надбань Спільноти?
13. Яку євроінтеграційну стратегію використовує Норвегія і що вона означає?

#### Список використаної і рекомендованої літератури

1. Парламентський вимір європейської інтеграції / [Бурячок Т.О., Запатріна І.В., Кравченко В.О., Кулаков О.В., Плотян С.Г., Шатковська А.О., Ямпольська І.Л.] ; під ред. Плачкової С.Г. — Київ : «Нора-прінт», 2005. — 113 с.
2. Софіщенко І.Я. Торговельно-економічні відносини між Україною та ЄС: стан і перспективи («Trade and Economic Relations between Ukraine and EU: Current State and Prospects») : навч. посіб. / І.Я. Софіщенко ; за загальною ред.: М.Бойцуна, І.Грицяка, Я.Мудрого, О.Рудіка, Л.Прокопенко та В.Срельцова. — К. : Міленіум, 2009. — 314 с.
3. Treaty establishing the European Coal and Steel Community. — 1951. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
4. Treaty establishing the European Atomic Energy Community. — 1957. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
5. Treaty establishing the European Economic Community. — 1957. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
6. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council — The impact and effectiveness of the single market /COM/96/0520 FINAL. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.



7. Проценко І.М. Розвиток поняття гармонізації законодавства держав-членів Європейського Союзу в процесі створення спільного ринку / І.М.Проценко // Правова держава. — К, 2002. — Випуск 13. — С. 440–448.
8. Dembour M. Harmonization and the Construction of Europe / M.Dembour. — San Domenico, 1996.
9. Slot P. J. Technical and administrative obstacles to trade in the EEC / P. J. Slot. — Leyden, 1975. — 296 p.
10. Prechal S. Directives in European Community law : A study of directives and their enforcement in national courts / S.Prechal. — Oxford, 1995. — 394 p.
11. Treaty establishing the European Community (consolidated text). — Official Journal C 325 of 24 December 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
12. Муравйов В. Правові засади гармонізації законодавства в Європейському Союзі / В.Муравйов // Право України. — 2002. — №7. — С. 114–119.
13. Муравйов В.І. Гармонізація законодавства як феномен європейської інтеграції / В.І.Муравйов // Український правовий часопис. — Випуск 2(7). — 2003. — С. 3–23.
14. Folsom R. European Union Law / R.Folsom. — St. Paul, Minn., 1999.
15. Piet Jan Slot. Harmonisation of Law / P.Slot // 5 Eur. L.Rev. — 1996. — P. 378–397.
16. Бояр А. О. Торговельно-економічні відносини між Україною та ЄС: Регулювання зовнішньої торгівлі та конкуренції в умовах єдиного ринку ЄС (Commercial and Economic Relations between Ukraine and EU: Regulation of the External Trade and Competition under Conditions of the EU Single Market) : підручник / А.О.Бояр ; за загальною ред. М.Бойцуна, І.Грицяка, Я.Мудрого, О.Рудіка, Л.Прокопенко та В.Стрельцова. — К. : Міленіум, 2008. — 384 с.
17. D.Swann. The Economics of the Common Market / D.Swann. — Penguin, 7th edn., 1992. — 267 p.
18. Agnete Philipson. Guide to the concept and practical application of articles 28–30 EC/European Commission, Internal Market DG / Agnete Philipson. — January 2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
19. Регламент (ЄЕС) № 1612/68 Ради від 15 жовтня 1968 року про вільний рух працівників в межах Співтовариства. — Official Journal L 257, 19/10/1968 P. 0002 — 0012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
20. Directive of the European Parliament and of the Council 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) № 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC. — Official Journal L 158, 30/04/2004 P.0077–0123. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
21. Regulation (EEC) № 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State. — Official Journal L 142 of 30.06.1970. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
22. Конвенція про імплементацію Шенгенської Угоди від 14 червня 1985 року між урядами держав Економічного Союзу Бенілюкс, Федеративної Республіки Німеччина та Французької Республіки про поступове скасування перевірок на їхніх спільних кордонах, підписана 19 червня 1990 року в м. Шенген (Велике Герцогство Люксембург) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://europa.eu/>.
23. Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським Союзом та Україною: Звіт результатів дослідження Центру європейських політичних досліджень (м. Брюссель), Інституту світової економіки (м. Кіль) ті Міжнародного центру перспективних досліджень (м. Київ) на замовлення Генерального директорату Європейської Комісії з питань торгівлі. — 2006. — 178 с. — [Електронний ресурс] — режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua>.
24. Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества / Т.К.Хартли ; пер. с англ. — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — 703 с.
25. Європейська асоціація вільної торгівлі, ЄАВТ / Україна й Світова Організація Торгівлі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://wto.in.ua/index.php?get=42>
26. Європейська політика Швейцарії [Електронний ресурс] — режим доступу: <http://www.europa.admin.ch/>.
27. M.Vahl. Integration without Membership: Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union / Marius Vahl, Nina Grolmund. — Centre for European Policy Studies. — Brussels, 2006.
28. Пер Ботольф Маурсет. Інтеграція без членства — економічні відносини між Норвегією та ЄС / П.Б.Маурсет // Шлях до зони вільної торгівлі між ЄС та Україною : виклики та можливості для торгівлі та інвестицій ; ред. Владімір Бенч, Світлана Мітряєва. — Прешов, Ужгород. — квітень 2011. — 156 с.

## ВИСНОВКИ

1. Процеси започаткування, становлення й розвитку європейської інтеграції є доказом застосування еволюційного підходу до творення об'єднаної Європи на принципах поваги до прав та основних свобод людини, свободи, демократії і верховенства права. Передумовами виникнення євроінтеграційних явищ і процесів, які спричинили утворення в другій половині XX ст. Європейських Спільнот / Європейського Союзу, є тенденції до зміцнення миру та безпеки; потреби взаємного порозуміння між європейськими народами і країнами, передусім між Німеччиною та Францією; сподівання на економічний розвиток та добробут; прагнення реанімувати провідну економічну й політичну роль на міжнародній арені.

2. Сучасний Європейський Союз як унікальне міждержавне утворення, якому немає аналогів у світі, є результатом більш ніж 60-річної інтеграційної діяльності в Європі. Побудований на основі трьох Європейських Спільнот — вугілля і сталі, економічної та евратому, створених ще в 50-х рр. минулого сторіччя, Європейський Союз демонструє вміння долати різноманітні кризи і виступає одним найпотужніших гравців на міжнародній арені.

3. Європейська інтеграція стала своєрідним «генератором» європеїзаційних явищ і процесів, які охоплюють буквально всі сфери суспільного життя не лише європейських народів, але й інших народів сучасного глобалізованого світу. Завдяки європеїзації відбуваються реформування різного роду національних інститутів і систем, їх пристосування до вимог вільного руху товарів, людей, послуг та капіталу, інтенсивного співробітництва фінансового, банківського, промислового та інших секторів, включно із освітнім та науково-дослідним. Термін «європеїзація» активно вживається з 70-х–80-х років минулого сто-

річчя. Сьогодні європеїзація визнається окремим напрямом євроінтеграційних студій та фундаментальних досліджень, про що свідчать існуючі в різних країнах світу школи, центри, інститути з проблем європеїзації. Джерелами європеїзації є не тільки Європейський Союз, але інші європейські структури у статусі міжнародних організацій: Рада Європи, ОБСЄ, ОЄСР та інші.

4. Починаючи з кінця 1980-х—початку 1990-х років, коли низка пов'язаних між собою проблем і викликів змусили європейські держави шукати нові форми і підходи в управлінні, почала активно формуватися динамічна система європейського врядування, заснована на європейських цінностях, яка спирається на принципи права ЄС та використовує специфічні інструменти, механізми і процедури. Європейське врядування, як результат тривалих євроінтеграційних явищ і процесів, формувалося поступово, по мірі виникнення запитів на спеціальні інструменти і механізми управління, потреби у яких збільшувалися з прискоренням і поглибленням об'єднавчих процесів.

5. Європейське врядування є унікальним, характерним для Європейського Союзу способом прийняття рішень, вироблення та реалізації європейських політик, який характеризується «багаторівневими переплетеннями», що пов'язують різних учасників цього процесу. Суб'єктами європейського врядування виступають наднаціональні органи ЄС, національні уряди 27 держав-членів (з 1 липня 2013 р. — Хорватія), їхні субнаціональні органи влади (провінції, землі, кантони, регіони, воєводства, округи, райони, муніципалітети, графства, міста тощо), бізнес-структури, включаючи транснаціональні корпорації, малий та середній бізнес, сімейний бізнес або підприємництво, інститути громадянського суспільства, включаючи асоціації та платформи неурядових організацій (НУО), конфедерації профспілок та професійні асоціації, благодійні фонди та донорів-меценатів, національні або місцеві НУО та окремі громадські активісти. Всіх учасників європейського врядування пов'язують специфічні стосунки «непідпорядкування та «горизонтальності», яка також є способом розподілу повноважень між органами державної влади, їхніми підрозділами та керівниками.

6. У процесі європейської інтеграції в межах спочатку Європейських Спільнот, а пізніше — Європейського Союзу, формувалося право Європейського Союзу, яке стало особливим правопорядком, правовою системою *sui generis*, що виникла на стиці міжнародного права та національного права держав-членів ЄС. Право ЄС, яке є ядром правової системи ЄС, європейські науковці розглядають у широкому і вузькому розуміннях. Відповідно до широкого розуміння, право ЄС охоплює: основні принципи; рішення Суду ЄС; право, що виникає із зовнішніх відносин ЄС та із доповнюючих правових норм, тобто із конвенцій, міжнародних угод та ін. В широкому розумінні право ЄС охоплює все правове надбання Європейських Спільнот (з 1951 та 1957 рр.) та Європейського Союзу (з 1992 р.) до цього часу. У вузькому розумінні, право ЄС складається з первинного та похідного (вторинного) законодавства ЄС. Право ЄС базується на загальних правових принципах, які з самого початку мали значний вплив на формування правової системи Європейського Союзу. Протягом багатьох десятиліть права система ЄС виробила власні, властиві тільки їй принципи, аналогів яких не існує ні в національному праві держав-членів, ні в міжнародному праві.

7. Право ЄС, як правова система *sui generis*, має особливу систему власних джерел, яка сформувалась під впливом як міжнародного права, так і національного права держав-членів. Джерела права ЄС поділяють на такі основні групи: джерела первинного права, джерела вторинного права, міжнародні договори та судові прецеденти. Джерела первинного права, до яких належать насамперед засновницькі договори ЄС, утворюють «конституційну хартію» Європейського Союзу, на основі якої приймаються нормативно-правові акти інституцій ЄС. Джерелами права ЄС виступають також міжнародні договори ЄС з третіми країнами та міжнародними організаціями, а також *case law*.

8. Європейський Союз має власну систему органів влади і управління, яку називають інституційною системою. Розроблена з урахуванням особливостей національних систем державного управління держав-членів ЄС, інституційна система набула таких характерних рис, як суміщення функцій, по-

ліцентричність структури, розподілена лояльність та розподіл влад. Інституції ЄС наділені основними функціями, до яких належать політична, законодавча, виконавча та судова, та допоміжними, зокрема консультативно-дорадчою, фінансово-інвестиційною, контрольною та правоохоронною. Основні функції в європейському врядуванні здійснюють такі основні інституції, як Європейська Рада, Європейський Парламент, Рада Міністрів, Європейська Комісія та Суд Європейського Союзу.

9. Становлення Європейського Союзу як унікального між- і наднаціонального утворення є однією з найголовніших подій міжнародного життя кінця ХХ ст., яке здійснює всезростаючий вплив на всі аспекти світової політики, економіки, науки тощо. Євросоюз виступає яскравим прикладом безконфліктного, суто добровільного міждержавного формування з національних держав, які пройшли тривалий і досить складний шлях свого розвитку. З огляду на це можна стверджувати, що існують реальні підстави визнати європейський інтеграційний проект по суті постмодерним, таким, що намагається подолати модерн та відповідати вимогам сьогодення.

10. Активізація процесів європейської інтеграції призвела до безпрецедентного розширення ЄС у 2004 та 2007 роках та виникнення, фактично, нової геополітичної карти на континенті. Це зумовило необхідність формування нових підходів та концепцій ЄС у відносинах з сусідами, результатом чого стало запровадження (з 2004 р.) Європейської політики сусідства, спрямованої на створення зони стабільності, миру й добробуту на південь і схід від нових кордонів розширеного Європейського Союзу шляхом налагодження тісних довготривалих відносин з країнами-сусідами.

11. Відносини між ЄС та країнами-сусідами в рамках ЄПС потребували оптимізації, яка була здійснена за двома великими напрямками — південним та східним. З 2008 року у рамках південного напрямку функціонує ініціатива Середземноморського Союзу, а східного — «Східного партнерства» (СП). Ініціатива Східного партнерства була оформлена та почала діяти після свого офіційного відкриття в травні 2009 року, а її учасниками стали Україна, Молдова, Азербайджан, Грузія, Вірменія та Білорусь. «Східне партнерство» покликане сприя-

ти стабільності, ефективному управлінню та економічному розвитку в країнах-сусідах; підтримувати стабільність і процвітання східних партнерів ЄС; прискорити реформи; уніфікувати законодавство та забезпечити подальшу економічну інтеграцію.

**12.** Для набуття членства в Європейському Союзі країнам-претендентам та країнам-кандидатам необхідно відповідати певним політичним, економічним та адміністративним критеріям, виробленим Союзом в процесі європейської інтеграції. Будь-яка європейська країна може стати членом ЄС, якщо досягне стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та захист національних меншин; матиме функціональну ринкову економіку, яка також буде здатною впоратись з конкуренцією та ринковими умовами в межах Союзу. Членство передбачає спроможність кандидата брати на себе зобов'язання, що випливають з членства, включаючи дотримання цілей політичного, економічного та монетарного союзу.

**13.** Національні системи державного управління внутрішнім процесом координації євроінтеграційного процесу, включаючи адаптацію законодавства, здійснювались як відповідно до формальних правил і інструкцій, так і шляхом проведення неформальних зустрічей представників міністерств, які безпосередньо займались адаптацією законодавства (наприклад, в Польщі). В деяких країнах координаційні системи, перед якими стояли найбільш амбітні цілі, підкріплювались міцно інституціоналізованими процедурами, тоді як в інших поєднувались формалізація, децентралізація та свобода особистих контактів у рамках системи (наприклад, в Естонії). Органи з координації євроінтеграції сприяли досягненню першочергових цілей на європейському напрямку — успішному проведенню переговорів, перенесенню і впровадженню *acquis communautaire* та належному використанню технічної допомоги ЄС. Крім цього, центральні координаційні органи всіх держав заснували комітети для розгляду аспектів переговорів та створили міжвідомчі комітети високого рівня з євроінтеграційних питань.

**14.** Лише ефективна координація процесу євроінтеграції в цілому на національному рівні здатна забезпечити якісну адаптацію національного законодавства до європейських принципів і стандартів та загалом позитивно вплинути на євроін-

теграційні перспективи нашої держави. В Європі добре відомі та всебічно досліджені різні моделі інституційного забезпечення політики європейської інтеграції, її координації, підготовки до виконання асоціативних угод з ЄС. Той факт, що переважна більшість цих країн стали державами-членами ЄС, свідчить про ефективність цих моделей. З огляду на це, Україні необхідно взяти за основу досвід країн, які є найбільш близькими до неї за розміром, адміністративно-територіальним устроєм та структурою економіки (у першу чергу Польщі), пристосувати його до власних напрацювань, оформити у вигляді політичних рішень та нормативно-правових актів і впровадити. В Україні до цього часу існує саме децентралізована модель адаптації, яка довела свою неефективність в наших реаліях. Причиною цього можна назвати, перш за все, існування в Україні низької культури міжвідомчої координації, яка не спроможна ефективно функціонувати без політичної волі вищих посадових осіб держави.



## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Грицяк Ігор Андрійович	доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>керівник авторського колективу; передмова, теми 1 і 2 розділу 1; теми 1, 2 і 3 розділу 3; теми 1, 2 і 3 розділу 4.</i>
Баранцева Каріна Костянтинівна	кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>теми 1 і 2 розділу 5;</i>
Гаряча Юля Петрівна	аспірант Інституту стратегічних досліджень при Президентові України	<i>тема 1 розділу 7, теми 1, 2 і 3 розділу 8;</i>
Дзвінчук Дмитро Іванович	доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу	<i>тема 2 розділу 2, теми 1 і 2 розділу 5, загальні висновки,</i>
Жадько Олена Сергіївна	здобувач кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>тема 2 розділу 7.</i>
Колісниченко Наталія Миколаївна	кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри регіональної політики і публічного адміністрування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України	<i>тема 3 розділу 2.</i>

Мазак Андрій Вальдемарович	кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу	<i>тема 3 розділу 6</i>
Мельник Юрій Віталійович	кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>теми 2 і 3 розділу 4.</i>
Оржель Олена Юріївна	доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>теми 1 і 2 розділу 2.</i>
Пістракевич Олена Володимирівна	аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>теми 1 і 2 розділу 4.</i>
Трюхан Вадим Валерійович	аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>теми 3 розділу 7.</i>
Філіпчук Василь Олександрович	аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>тема 2 розділу 1, тема 2 розділу 6.</i>
Фоменко Світлана Валеріївна	аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>теми 1, 2 і 3 розділу 6.</i>
Чулаєвська Марина Євгенівна	кандидат наук з державного управління, доцент кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України	<i>тема 1, 2 і 3 розділу 3.</i>

Наукове видання

# ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ

*Навчальний посібник  
для студентів вищих навчальних закладів  
та слухачів магістерської підготовки  
за напрямом «Державне управління»*

Дизайн обкладинки  
Комп'ютерна верстка *Оксани Микицей*  
Коректор

Підписано до друку \_\_\_\_\_.2013. Формат 60х84/16.  
Папір офсетний. Друк офсетний.  
Гарнітура «Century Schoolbook». Умовн. друк. арк. 26,97.  
Наклад \_\_\_\_ прим. Зам. \_\_\_\_\_.

**Видавець:** Видавництво «Місто НВ»  
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Незалежності, 53.  
Тел.: (0342) 55–94–93.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ІФ № 9 від 02.02.2001.

**Віддруковано:** Друкарня «Місто НВ»  
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Незалежності, 53.

