УДК 339.923:061.1EU

Слабих Д. М.

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

У статті розглядаються особливості європеїзації на прикладі зарубіжних країн, зокрема Республіки Польща. Аналізуються проблеми, з якими зіткнулася Польща в процесі підготовки до вступу в ЄС, та заходи, які було вжито для подолання цих проблем.

Ключові слова: *європеїзація, ЄС, Республіка Польща, європейська політика, євроінтеграція.*

В статье рассматриваются особенности европеизации на примере зарубежных стран, а именно Республики Польша. Анализируются проблемы, с которыми столкнулась Польша в процессе подготовки ко вступлению в ЕС, и мероприятия, которые были приняты для решения этих проблем.

Ключевые слова: *европеизация, ЕС, Республика Польша, европейская политика, евроинтеграция.*

This article deals with the features of european expansion in public sector on the example of foreign countries, in particular The Republic of Poland. Problems, into which Poland ran in the process of preparation to entering into EU, and measures which were used for overcoming of these problems, are analysed.

Key words: *european expansion in public sector, EU, Republic of Poland, European policy, eurointegration.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Революційні події 1989–1990 рр. у країнах Центральної та Східної Європи, що призвели до падіння комуністичних режимів і виходу на міжнародну арену нових демократичних держав, корінним чином змінили стосунки в Європі в цілому. Поставши на шлях демократичного розвитку, ці країни висловили бажання включитися в процес інтеграції європейських держав. У цих умовах проведення структурних реформ і підготовки до вступу в ЄС було особливо важким. Республіка Польща (РП) однією з перших країн Східної Європи заявила про членство в ЄС як про свою стратегічну мету. Інтерес до Польщі зумовлений і тим, що вона, знаходячись у найбільш важкому економічному стані відносно інших країн соціалістичного табору, змогла успішніше за всіх провести економічні реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор.

Проблеми реформування державного управління в Республіці Польща в контексті приєднання до Європейського Союзу є об'єктом досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників: Андрійка В., Басараб М., Волес В., Волес Г., Грицяка І., Квятковського М., Моргунова Л., Наурина Д., Спорка Т. та ін. Водночас, виділення проблемних аспектів європеїзації потребує додаткового вивчення.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. У цьому контексті аналіз проблем, із якими зіткнулася Польща в процесі підготовки до вступу в ЄС, а також аналіз заходів, які дозволили їй здолати ці проблеми, стає дуже актуальним для колишніх соціалістичних країн, які готуються до вступу в ЄС.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження особливості процесів європеїзації в Республіці Польща.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів

Із політичної точки зору зближення Польщі з ЄЕС почалося з червня 1988 р., саме тоді ЄЕС і СЕВ підписали Спільну Декларацію про взаємне визнання. Ця подія дозволила встановити дипломатичні відносини РП з Європейською спільнотою. З приходом до влади уряду Т. Мазовецького в 1989 р. Польща заявила про членство в ЄС як про свою стратегічну мету. На практиці початок європейської інтеграції був покладений підписанням у 1989 р. Договору про торговельну й економічну співпрацю між Польщею і ЄЕС [1].

Він спричинив до відміни більшості кількісних обмежень зовнішньоторговельного обороту між

сторонами, зниження рівня митних зборів на промислові товари, що експортуються з Польщі в ЄЕС, і визначив рамки співпраці в майбутньому. Цей договір став відправним пунктом у проведенні подальших переговорів щодо інтеграції Польщі до ЄС [2, с. 46].

Уперше офіційно про намір Польщі вступити до складу ЄЕС заявив прем'єр-міністр країни Т. Мазовецький під час виступу в європейському парламенті в лютому 1990 р. [2, с. 47].

Саме це дозволило 19 травня 1990 р. Польщі звернутися з офіційною заявою про початок переговорів щодо вступу до ЄЕС. 17 січня 1990 р. голова Комісії ЄЕС Жак Делор (J. Delors) запропонував країнам Центральної і Східної Європи укласти зі Співтовариствами договори про асоціації, які дозволили б створити «інституційні рамки для справжнього діалогу, спільних дій в області політики та економіки, розширення технічної, культурної, наукової, торговельної і фінансової співпраці» [4]. Ця ініціатива стала імпульсом для початку переговорів, що призвели 1 грудня 1991 р. до підписання Європейського Договору між Польщею і ЄЕС. Договір утворив міжнародно-правову базу для подальшої політичної і економічної інтеграції країни до ЄС. Ця подія започаткувала політичний діалог між Польщею і Співтовариством, а також створила умови поступової лібералізації торгівлі. Європейський пакт набув чинності 1 лютого 1994 р., причому частина III пакту, що стосується торгівлі і проблем, пов'язаних з торгівлею, почала діяти з 1 березня 1992 р.

У договорі знайшла місце низка статей, що стосуються проблем співпраці в області політики, науки та культури, а також необхідності пристосування правової системи асоційованої країни до норм ЄС, що істотно відрізняє цей документ від підписаних раніше асоціативних угод (наприклад, між ЄС і Туреччиною, Мальтою, Грецією) [2, с. 47].

Важливе значення для стабілізації польської економіки, продовження курсу реформ та глибшої інтеграції в ЄС має допомога Співтовариства. У Договорі про асоціацію ЄС узяв на себе зобов'язання надати Польщі допомогу з метою підтримки реформ. Вона надавалась в трьох видах: безвідплатної – програма PHARE, кредитів Європейського Інвестиційного Банку та тимчасової допомоги в надзвичайних ситуаціях, необхідної для стабілізації економіки [4].

Необхідно зауважити, що Польська держава, починаючи з 90-х рр. XX ст., приділяла велике значення розвитку реґіонального та міжнародного співробітництва, що відігравало позитивну роль у процесі європейської інтеграції (участь у Вишеградському об'єднанні, Раді держав Балтійського моря, співпраця з ОБСЄ, НАТО, Радою Європи тощо) [6, с. 97].

Намагання ряду держав Центральної та Східної Європи отримати членство в ЄЕС та зміна міжнародного становища в цілому прискорили інтеграційні процеси і в самому Співтоваристві. На засіданні Європейської Ради, що відбулося 9-10 грудня 1991 р. в Маастрихті, глави держав і урядів Європейського Економічного Співтовариства уклали угоди про політичний, економічний та монетарний союз, які разом становлять Договір про Європейський Союз. Договір набув чинності 1 листопада 1993 р. після його ратифікації усіма сторонами [7].

Ключове значення для Польщі мав саміт країн-членів ЄС у Копенгагені, який відбувся 21-22 червня 1993 р. Саме тут Європейська Рада сформулювала політичні й економічні критерії вступу:

– стабільність державного устрою, який гарантує демократію та законність дотримання прав людини й основних свобод, захист прав національних меншин;

– функціонування ринкової економіки, здатної впоратися з конкуренцією й ринковим тиском, який існує в ЄС;

– можливість виконати всі зобов'язання, які випливають із членства в ЄС;

– здатність Союзу поглинути нових учасників [12, p. 13].

Треба відзначити, що всі ці вимоги виявилися занадто широко сформульованими та складними для виконання. Не було впроваджено чіткої системи оцінки виконання критеріїв, за якими визначається ступінь їх виконання.

Країнам, що лише кілька років тому стали на шлях демократичного розвитку, було занадто важко адаптувати законодавчу базу до норм ЄС, що створювалися протягом десятиріч. Тому 26-27 червня 1995 р. Європейська Рада в Каннах прийняла Білу книгу в справі інтеграції країн Центральної і Східної Європи до ЄС. У книзі була визначена мета та черговість заходів у приведенні польського законодавства у відповідність до правових актів Співтовариства – acquis communautaire. Йшлося не лише про формальну адаптацію законодавства, а й про створення інституцій, що забезпечують його дотримання й реалізацію на практиці. У грудні того ж року відбувся саміт Європейської Ради в Мадриді. Передбачалось виробити висновки щодо готовності набуття Польщею повноправного членства. Також планувалось проведення конференцій польського уряду з урядами країн-членів ЄС [13, p. 19].

Щоб якнайкраще підготуватися до входження до складу ЄС, 8 серпня 1996 р. польський Сейм своїм законом створив Комітет Європейської Інтеграції – інституцію, відповідальну за процес європейської інтеграції Польщі. Крім того, цей орган координував діяльність уряду у сфері отримання закордонної допомоги. За 1990-1996 рр. Польща отримала від ЄС за програмою PHARE майже 1,4 млрд екю [14, p. 41].

У 1998 р. польський уряд прийняв Національну стратегію інтеграції, у якій було підсумовано вже реалізовані інтеграційні заходи й визначені конкретні дії на 1998-2002 рр., які б дозволяли РП наблизитися до ЄС [8, с. 34].

У грудні 1999 р. на саміті Європейської Ради в Гельсінкі було визначено, що голосування з

приводу прийому нових членів може відбутися вже наприкінці 2002 р. На саміті в Ніцці в грудні 2000 р. керівники 15 європейських держав затвердили реформу ЄС. Ухвалення перетворень у державах-членах ЄС тривало два роки. Польща мала увійти в шістку найбільш широко представлених у європейських інституціях країн-членів ЄС. Країна здобула в майбутній Раді Міністрів ЄС 27 із 345 голосів, крім того, із 732 місць у Європарламенті Польщі відводилось 54 [9].

На засіданні Європейської Ради в червні 2001 р. було визначено, що країни-кандидати, які позитивно закінчать євроінтеграційні переговори до кінця 2002 р., зможуть приєднатися до співтовариства в 2004 р. РП закінчила переговори з ЄС 13 грудня 2002 р. на саміті Європейської Ради в Копенгагені [10].

19 лютого 2003 р. Європейська Комісія виробила єдиний підсумковий документ стосовно переговорного процесу, де зазначалось, що усі країни-кандидати виконали у повному обсязі політичний критерій членства у ЄС. Виконання економічного критерію та адаптація законодавства мали завершитися до початку 2004 р. [10]

У квітні 2003 р. Європарламент та Рада Європейського Союзу затвердили пропозицію щодо входження Польщі до ЄС 1 травня 2004 р. Урочисте підписання Афінської угоди про приєднання відбулося 16 квітня 2003 р. До неї додатково було розроблені Акт, що стосується умов вступу, механізмів делегування представників від кожної країни до загальноєвропейських інституцій та спеціальні додатки. Також у документі були визначено розміри дотацій із бюджету ЄС новим членам на 2004-2006 рр. За цим положенням, РП мала отримати 1442,8 млн євро [10, p. 41] з червня 2003 р. до березня 2004 р.

Угода про приєднання Польщі (та 9 інших країн) до ЄС була ратифікована всіма країнами-членами ЄС. У самій Польщі в червні 2003 р. відбувся референдум із питання приєднання країни до ЄС. 77,85 % учасників голосування висловили згоду. До конституції Польщі було внесено відповідно зміни, які закріплювали членство країни в ЄС. Також відзначався пріоритет законодавства Співтовариства.

1 травня 2004 р. Польща офіційно стала членом ЄС. Святкове прийняття 10 держав до ЄС відбулось у Дубліні. Ця подія завершила складний майже 15-літній підготовчий період, протягом якого РП послідовно виконувала умови прийому в ЄС, і одночасно ознаменувала початок нового періоду в житті країни.

Отже, аналіз інтеграції Польщі до ЄС дозволяє умовно розділити цей процес на чотири етапи. Перший починається у 1989 р. – з моменту підписання Договору про торговельну і економічну співпрацю між Польщею і ЄЕС і закінчується в 1991 р. підписанням угод про асоційоване членство країни в Співтоваристві. Цей етап характеризується початком діалогу та включенням Польщі в орбіту економічної політики ЄЕС. Другий етап тривав до 1998 р. У цей час сторони вже чітко визначають цілі та завдання на шляху до більш глибокої інтеграції. Третій етап припадає на 1998-2002 рр., коли проводяться офіційні переговори щодо членства РП в ЄС. Останній, четвертий етап, є періодом ратифікації досягнутих домовленостей. Завершується він 1 травня 2004 р., коли країна набула повноправного членства в ЄС [10].

Одним із механізмів європеїзації в РП виступила адміністративно-територіальна реформа. Досвід адміністративної реформи в Польщі сприймається в Україні досить некритично. Позитивна її оцінка міжнародними експертами, а також певна схожість вихідних умов Польщі та України викликають спокусу якомога повніше використати польський досвід в українських умовах.

Питанням інституційного розвитку наприкінці 1990-х початку 2000-х рр. приділялась особлива увага, що пояснюється підготовкою до розширення 2004 р. Органам ЄС, усім державам-членам було необхідно навчитися працювати в нових умовах розширеного ЄС, не втрачаючи інтенсивності співробітництва [5, с. 14].

Крім того, виявилось, що держави-кандидати з країн Центральної Європи були настільки відмінними від держав-членів ЄС, що підготовка перших до членства в ЄС потребувала спеціальних заходів і програм. Уперше в історії існування Європейського Союзу для країн, що прагнуть приєднатися до ЄС, було сформульовано критерії членства, відомі під назвою копенгагенських та мадридських критеріїв, що передбачали, серед іншого, створення та розвиток інституцій, необхідних для існування дієвої демократії та нарощування їх адміністративної спроможності [6, с. 205].

Реформування системи державного управління стало складовою підготовки до європейської інтеграції. Це доводить досвід країн Центральної та Східної Європи, що приєдналися до ЄС під час останнього розширення. Їх підготовка до вступу до ЄС супроводжувалась особливою увагою до питань інституційного розвитку та адміністративної спроможності, про що, наприклад, свідчить запровадження Програми SIGMA та кількість публікацій, підготовлених в її рамках. План дій із підготовки держав-кандидатів до членства в ЄС обов'язково містив План із реформування системи державного управління та її інституційного розвитку [3].

Таким чином, на сьогодні Європейським Союзом накопичено великий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби, хоча сфера державного управління не підпадає під регулювання acquis communautaire [3].

Надбання у сфері організації державного управління та державної служби переважно має вигляд «м'яких» стандартів – Білих книг та комунікацій Європейської Комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління та/чи голів департаментів державних служб; воно узагальнено у формі принципів та вимог до організації державного управління в численних публікаціях і дослідженнях, що

з'являлися напередодні розширення [11]. Серед найважливіших напрацювань: визначення європейських принципів державного управління та принципів європейського адміністративного права; введення та визначення поняття «європейський адміністративний простір». Загальновизнаним у Європейському Союзі стає поняття європейського врядування (European governance) – багаторівневе управління в багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів. Уводиться в обіг термін «європеїзація», який щодо державного управління означає запозичення досвіду та запровадження кращої управлінської практики органів ЄС або інших держав-членів у національних системах державного управління, адаптацію або пристосування національних процедур, норм, стандартів до норм і правил ЄС.

Це надбання має бути використано та впроваджено країною, що має наміри інтегруватися до Європейського Союзу, незалежно від того, чи йдеться про повне членство в ЄС, чи про посилене/поглиблене співробітництво, адже європеїзація є обов'язковою для держави, що обрала шлях європейської інтеграції. Відповідно, для України європеїзація її системи державного управління, підготовка до входження у Європейський адміністративний простір теж мають стати обов'язковими.

Європеїзації має передувати вивчення та узагальнення досвіду ЄС щодо інституційного розвитку та формування адміністративної спроможності, що передбачено даним дослідженням.

Адміністративні реформи, що пройшли в кожній країні Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до членства в ЄС, були спрямовані на вдосконалення трьох ключових взаємозалежних компонентів системи державного управління:

1) інституцій;
2) правил і процедур, що регулюють їх внутрішню роботу, та процесів і механізмів координації їхньої співпраці;
3) кадрового забезпечення (підготовку державних службовців із належним рівнем кваліфікації, підвищення їх адміністративної спроможності) [12, p. 75].

Процедури та процеси не існують окремо від інституцій, а дієздатність і ефективність системи державного управління в цілому залежить від кадрового забезпечення – виконавців правил і процедур, координаторів процесів, їхнього потенціалу до підвищення кваліфікації, нарощування адміністративної спроможності. Щоб бути успішним, реформування системи державного управління має охоплювати всі три компоненти.

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Основою європеїзації є набуття інституційної та адміністративної спроможності країни, що займає таке ж важливе місце, як політична та економічна готовність. Одна з цілей інституційної та адміністративної спроможності – це можливість органів публічного управління країни реально мати здатність координувати свою діяльність з інституціями ЄС.

На основі дослідження польського досвіду європеїзації публічного управління встановлені основі особливості цього процесу: європеїзація державного управління ґрунтується на Договорі про асоціацію з ЄС, для її успішного впровадження прийнято спеціальну Національну стратегію інтеграції, утворення координуючої інституції – Комітету європейської інтеграції. Наступним етапом європеїзації стало проведення адміністративно-територіальної реформи в країні. Але вона характеризується тим, що являє собою своєрідне завершення еволюційних змін, які розпочалися дуже давно.

У контексті вивчення європеїзації в Польщі міжурядові конференції визначено як основний організаційний механізм цього процесу. Також європеїзація публічного управління в Польщі характеризується одно векторним політичним курсом та усвідомленням і сприйняттям населенням змін в політичній, адміністративній та інших сферах суспільного життя. Тобто це один з факторів, який впливає на власне процес європеїзації публічного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна реформа в Польщі // Міжн. центр перспект. дослідж. – К. : 2001. – 26 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/doc/281,1,Презентація.
2. Басараб М. Б. Досвід європейської інтеграції Польщі : перспективи для України : дис... канд. політ. наук: 21.01.01 / М. Б. Басараб. – К., 2004. – 165 с.
3. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес [пер. з англ. Р. Ткачук]. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.
4. Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=599.
5. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис… д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Ігор Андрійович Грицяк ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 36 с.
6. Досвід країн Вишеградської четвірки на шляху до ЄС: можливості для України: аналітичні оцінки / [під ред. В. І. Андрійко]. – Ужгород: Вид. В. Падяка, 2003. – 237 с.
7. Квятковський М. Інституційна система Європейського Союзу // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://europe.org.ua/projects/pro/html/instytucje/index.html.
8. Порівняльне державне управління: теорія, реформи, ефективність / [за заг. ред. Л. В. Моргунова]. – СПб., 2000.

9. Портал європейської політики – EU Policy Portal [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.euractiv.com.
10. Droga Polski do Unii Europejskiej: negocjacje, dyplomacja i różnice kulturowe: praca zbiorowa / [pod red.Tadeusza Sporka]. – Katowice : Wydaw. Uczelniane AE, 2001.
11. European Commission's White Paper on «European Governance», 25.7.2001 (Біла книга Європейської Комісії «Урядування в Європі», опублікована 25.07.2001).
12. The regional and local dimensions in establishing new forms of Governance in Europe/ Committee of the Regions; Brussels; Luxembourg, 2002. – 104 p.
13. Rijks D. European Diplomatic Representation in Third Countries: Trends and Options, (w:) Towards a European Foreign Service, European Policy Centre Working Paper / D. Rijks, R.Whitman. – No. 28, S. 35–47.
14. Naurin D., Most Common When Least Important Delibaration in the Council of the EU // D. Naurin, «British Journal of Political Science», 40/2010, S. 31–50.

Рецензенти: ***Сорока С. В.,*** к. політ.н.;
Матяж С. В., к.н. держ.упр.

© Слабих Д. М., 2012 *Дата надходження статті до редколегії 11.12.2012 р.*

СЛАБИХ Діана Миколаївна – аспірантка кафедри європейської інтеграції Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: європеїзація державного управління.