

Інтеграція – європейський напрямок розвитку України



FRDL Małopolski Instytut
Samorządu Terytorialnego
i Administracji



Громадський центр
«ДІЛОВІ ІНІЦІАТИВИ»



FRDL Opolskie Centrum
Demokracji Lokalnej



Інтеграція – європейський напрямок розвитку України

Публікація в рамках однойменного проекту

Матеріали публікації опрацьовано редакційним колективом ФРМД-Малопольського Інституту Територіального Самоврядування та Адміністрації під керівництвом Войцеха Одзімка

Редакція:

Войцех Одзімек, Агнешка Брошковска, Маркіян Желяк

Співпраця:

ФРМД-Опольський Центр Місцевої Демократії, ЛМГО „Інститут політичних технологій”, ГЦ “Ділові Ініціативи”

Переклад та коректура:

Бюро перекладів PRZEKLADY.PL
www.przeklady.pl

Верстка та друк публікації:

“За-піс”, Краків, Польща

Фотографія на обкладинці: © by iStockphoto.com/Олег Мітюхін

Краків 2007

ISBN 978-83-924167-5-3

ПАРТНЕРИ ПРОЕКТУ

Фонд Розвитку Місцевої Демократії МАЛОПОЛЬСЬКИЙ ІНСТИТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА АДМІНІСТРАЦІЇ

вул. Шляк 73а, 31-153 Краків, Польща
тел./факс +48 12 633 51 54, 633 82 85
www.mistia.org.pl mistia@mistia.org.pl

ЛМГО „Інститут політичних технологій”

Поштова адреса:
пл. Ринок, 8, 79-008 Львів, Україна
тел.: (0322) 722861; 975568;
тел./факс: (0322) 720647
e-mail: oprocak@iatp.org.ua
Інтернет: www.ipt.iatp.org.ua

Фонд Розвитку Місцевої Демократії ОПОЛЬСЬКИЙ ЦЕНТР МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

вул. Краковска 51, III поверх
45-018 Ополе, Польща
тел./факс +48 77 454 48 29, 453 68 25
e-mail: biuro@opole.frdl.pl

Громадський Центр “Ділові ініціативи”

вул. Дністровська 26, II-й поверх
76-000 Івано-Франківськ, Україна
Тел. +38 034 227-65-55, факс +38 034
222-57-36
www.di.if.ua di@neonet.if.ua



Дану публікацію профінансовано в рамках програми Міністерства закордонних справ Республіки Польща “Польська закордонна допомога 2007”. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю ФРМД МІТСА і при жодних обставинах не може вважатись відображенням офіційного становища МЗС РП.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| Розділ 1. Організаційні та правові аспекти Європейського Союзу | 7 |
| 1.1. Історія Європейського Союзу | 7 |
| 1.2. Цілі розвитку Європейського Союзу | 11 |
| 1.3. Інституції Євросоюзу та їх можливості | 13 |
| 1.4. Суверенність країн-членів у світлі права Європейського Союзу. | 30 |
| 1.5. Свободи діяльності в Європейському Союзі | 33 |
| Розділ 2. Стосунки поміж Україною та Європейським Союзом | 43 |
| 2.1. Європейський Союз як суб'єкт міжнародної політики. | 43 |
| 2.2. Розвиток двосторонніх відносин між Європейським Союзом та Україною | 47 |
| 2.3. Основні напрямки співробітництва між Україною та ЄС | 53 |
| 2.4. Інституційна реформа в ЄС та їх вплив на перспективи євроінтеграції України. | 61 |
| 2.5. Відношення українського суспільства до інтеграції з європейськими структурами. | 65 |
| 2.6. Місцеве самоврядування і європейська інтеграція України. | 69 |
| Розділ 3. Польський досвід інтеграції з європейськими структурами | 72 |
| 3.1. Історія інтеграції Польщі з європейськими структурами. | 72 |
| 3.2. Територіальне самоврядування та європейська інтеграція | 82 |
| 3.3. Досвід приготування та першого етапу членства в ЄС на прикладі Малопольського воєводства. | 95 |
| Розділ 4. Фінансовий аспект європейської інтеграції. | 105 |
| 4.1. Принципи і механізми надання фінансової допомоги Європейського Союзу. | 105 |
| 4.2. Огляд фінансових ресурсів, які Європейський Союз виділяє для розвитку України | 119 |
| Розділ 5. Ділимося польським досвідом – коментарі польських експертів | 131 |
| 5.1. Фонд Розвитку Місцевої Демократії – суспільний партнер у реалізації реформ | 131 |
| 5.2. Виклики і проблеми управління у публічному секторі Польщі, пов'язані із входженням до Європейського Союзу | 136 |
| 5.3. Яким чином залучати фонди Європейського Союзу? | 146 |

| | |
|---|-----|
| Розділ 6. Case-Study. Розвиток гміни Турава завдяки пошуку та використанню фондів Європейського Союзу | 154 |
| 6.1. Характеристика гміни Турава | 155 |
| 6.2. Можливості розвитку гміни завдяки фондам ЄС | 156 |
| 6.3. Проекти в гміні Турава, які були реалізовані в рамках Інтегрованої операційної програми регіонального розвитку | 158 |
| 6.4. Висновки | 162 |
| ПІСЛЯМОВА. Реалізація проекту „Інтеграція – європейський напрямок розвитку України” | 164 |
| Партнери проекту. | 168 |

Шановні Читачі,

Маємо приємність представити до Вашої уваги опрацювання “Інтеграція – європейський напрямок розвитку України”, приготоване в рамках однойменного проекту, що був співфінансований з коштів Міністерства закордонних справ Республіки Польща.

Побажанням авторів було наприкладі Польщі наблизити Читачам образ функціонування суб’єктів територіального самоврядування в умовах європейської інтеграції. Крім того, публікація підводить підсумок різноманітної проектної діяльності, що включала семінари та навчальні візити українських учасників проекту до Польщі. Ми очікуємо, що розповсюдження даного опрацювання служитиме популяризації європейської тематики в Україні, а одночасно – поширенню результатів проекту.

Маємо надію, що порушені в публікації питання допоможуть у прискоренні позитивних змін в українській адміністрації та самоврядуванні, як теж у приготуванні до кращого використання шанс розвитку, які несе в собі сусідство з Європейським Союзом. Ми будемо тішитись свідомістю того, що польський досвід може бути джерелом допомоги в цих питаннях. Заздалегідь дякуємо за всі коментарі та пропозиції щодо представленого матеріалу, які просимо адресувати до ФРМД Малопольського Інституту Територіального Самоврядування та Адміністрації в Кракові.

Хочемо висловити слова глибокої подяки для всіх осіб, що приймали участь в опрацюванні цієї публікації, а особливо українським авторам:

1. Олегу Процаку – виконавчому директору ЛМГО „Інституту політичних технологій” зі Львова (організації, яка реалізує проекти також завдяки європейським коштам), автору багатьох публікацій та опрацювань по питаннях громадської участі;
2. Петру Мавку – директору Західноукраїнського регіонального навчального центру зі Львова, який реалізує міжнародні проекти також при співпраці з ФРМД Малопольським Інститутом Територіального Самоврядування та Адміністрації в Кракові;

та польським авторам:

3. Проф. д.е.н. Єжи Регульському – ініціатору заснування Фонду Розвитку Місцевої Демократії - суспільного партнера польського уряду та парламенту в процесі будування місцевої демократії, Головуючому Раді по питаннях системних реформ держави при Канцелярії Голови Ради міністрів (1998-1999), постійному представнику РП у Раді Європи (1992-1997), Уповноваженому Уряду по питаннях Реформи територіального самоврядування (1989-1991);
4. Проф. д.г.н. Гражині Правельській-Скшипек – Заступнику державного секретаря у Міністерстві науки та вищої освіти РП, директору Інституту публічних справ Ягеллонського Університету (ІПС ЯУ), члену Асоціації господарчого розвитку гмін, завідувачці кафедри Менеджменту в публічній

- адміністрації ІПС ЯУ, автору багатьох публікацій та опрацювань, що мали стратегічне значення для суб'єктів територіального самоврядування;
5. Роману Цепелі - Віце-маршалеку Малопольського воєводства, заступнику мера та меру Тарнова (1994-2000), Голові Комісії з питань європейської інтеграції Міської Ради Тарнова;
 6. Томашу Голецу – Голові відділу програм допомоги міської адміністрації гміни Турава;
 7. Анатолію Владиці – заступнику директора по сутнісних питаннях ФРМД Малопольського Інституту Територіального Самоврядування та Адміністрації в Кракові, автору та співавтору публікацій з питань менеджменту в територіальній адміністрації, місцевих фінансів та суспільної комунікації, що як експерт співпрацював серед інших зі Світовим Банком, Агентством США з питань міжнародного розвитку (USAID), Міністерством внутрішніх справ та адміністрації та загальнопольськими організаціями територіального самоврядування;
 8. Войцеху Одзімеківі – Координатору Програми стратегічного менеджменту ФРМД Малопольського Інституту Територіального Самоврядування та Адміністрації в Кракові, консультанту, викладачу та автору тренінгів з європейської інтеграції та стратегічного менеджменту, керівнику проєктів зі стратегічного планування та управління в суб'єктах територіального самоврядування, координатору проєктів допомоги для країн Східної та Південно-Східної Європи;
 9. Агнешці Брожковській – спеціалісту з питань стратегічного менеджменту ФРМД Малопольського Інституту Територіального Самоврядування та Адміністрації в Кракові, тренеру в проєктах допомоги для країн Східної Європи, координатору Центру європейської інтеграції Верхньосілезької Вищої школи підприємництва (2002-2006).

Особливі подяки керуємо до українських та польських партнерів проєкту, чий професіоналізм та старання допомогли в справній реалізації проєкту:

- Громадському Центру “Ділові Ініціативи” з Івано-Франківська;
- ЛМГО “Інституту політичних технологій” зі Львова;
- ФРМД Опольському центру місцевої демократії.

З повагою,
Редакційний колектив

Розділ 1. Організаційні та правові аспекти Європейського Союзу

Войцех Одзімек, Агнешка Брожекowska

1.1. Історія Європейського Союзу

Європейський Союз (ЄС) не є ані державою, ані організацією. Можна прийняти, що це окремий тип міждержавного об'єднання, якому притаманні деякі наддержавні елементи. Однак вони присутні не у всіх формах співпраці. Вони притаманні тільки спільнотам. Зокрема до них можна віднести:

- Право спільнот до правових актів, що пов'язують держави між собою та діють безпосередньо на їх територіях, а також до контролю їх застосування. Спільноти отримали це право в результаті того, що держави зреклися своїх компетенцій (суверенних прав) в чітко визначених базових галузях (стовпах). Завдяки цьому співтовариства залишили собі деяку частину власних владних прав;
- Існування автономного правового порядку спільнот, що не залежить від окремих держав. Йому підпорядковуються органи спільнот, державна влада та суди, юридичні та фізичні особи на території держав членів спільнот;
- Участь органів не підпорядкованих державам (неурядових), в тому числі Єврокомісії та Європарламенту, у становленні права спільнот.

Європейський Союз (ЄС) є специфічним типом міждержавного об'єднання. Головним завданням Союзу є організація співпраці між державами-членами ЄС, а також між їх мешканцями. До найважливіших цілей Союзу відносяться: гарантія безпеки, економічного та соціального розвитку, а також охорона свобод, прав та інтересів громадян. Європейський Союз визнає національну самобутність держав-членів ЄС, їх історію, традиції та культуру. І хоча держави зреклися деяких владних прав на користь спільнот, вони залишили за собою право на участь в прийнятті рішень.

Європейський Союз об'єднав 27 держав, що разом лічать 483,7 млн. мешканців та 4326,28 тис. км² площі. Валовий внутрішній продукт (ВВП, станом за 2005 р.) загалом становить 10,8 білльйонів € (1 місце в світі), що складає 23 400 € на особу.

Рух до європейської інтеграції базував на трьох основних факторах:

ПЕРШИЙ:

Це момент, коли Європа усвідомила свою **слабкість**. В результаті внутрішніх спорів та воєн вона втратила свою колишню позицію в центрі світової сцени. Її місце зайняли дві нові супердержави – Сполучені Штати Америки та Радянський Союз. Кожна з них мала більшу військову, політичну та економічну силу, ніж потенційна сила всієї Європи, розбитої на окремі держави.

ДРУГИЙ:

Це скорочене до девізу „**Більше ніколи**” переконання, що ні в якому разі не можна допустити до нового збройного конфлікту. Воно виникло зі страшного досвіду двох світових воєн ХХ століття, які розпочалися як „європейські громадянські війни”, і в яких Європа була головним полем битви та головним потерпілим.

ТРЕТІЙ:

Це бажання створення **кращого** світу, більш справедливого, такого, який має більшу свободу, в якому суспільні і міжнародні справи були б більш впорядкованими.

Таблиця 1. Найважливіші події в процесі європейської інтеграції.

| Рік | Події |
|------|--|
| 1950 | 9 травня французький міністр закордонних справ Роберт Шуман запропонував створити Європейську Спільноту Вугілля та Сталі. Шуман висунув пропозицію створення організованої Європи стверджуючи, що це є абсолютно необхідним для підтримання мирних стосунків. Ця пропозиція є відома, як Декларація Шумана , і її вважають початком сьогоденного Європейського Союзу, який потім обрав день 9 травня Днем Європи. |
| 1951 | 18 квітня була створена Європейська Спільнота Вугілля та Сталі на підставі Паризького Трактату, який було підписано на 50 років (цей термін закінчився в липні 2002 р.). Метою цієї організації було існування спільного ринку сировини і продукції вугільної та сталелитейної промисловості держав-учасників договору: Бельгії, Франції, Голландії, Люксембургу, Німеччини (ФРН) та Італії. |
| 1957 | 25 березня створено Європейську Спільноту Атомної Енергії (ЄВРОАТОМ) , а також Європейську Економічну Спільноту (ЄЕС), на підставі Римського Трактату; і цей трактат був підписаний шістьма країнами членами ЄСВС на невизначений строк. Ця дата вважається початком Європейського Союзу в його теперішньому вигляді |
| 1973 | Перше розширення - 1 січня ввійшов в життя трактат про приєднання до Європейських Спільнот нових членів: Данії, Ірландії та Великобританії. Норвежці у всенародному референдумі висловлюються проти приєднання їх країни до ЄС. |
| 1981 | Друге розширення – 1 січня, на підставі домовленості підписаної 28 травня 1979 р., наступною країною членом Європейських Спільнот стала Греція. |

| | |
|------|--|
| 1986 | Третє розширення – 1 січня Іспанія та Португалія стали повноправними членами Європейських Спільнот. |
| 1990 | Після падіння Берлінської Стіни, об'єднана Німеччина приводить умови свого членства у відповідність до збільшеної кількості мешканців, що збільшилася за рахунок східних земель. (Демократична Республіка Німеччина). |
| 1992 | лютий – підписання в Маастрихті Трактату про Європейський Союз (ввійшов в життя 1 листопада 1993 р.) |
| 1993 | На самміті Ради Європи в Копенгагені виражено згоду на приєднання в майбутньому до Європейського Союзу країн Центральної і Східної Європи, в тому числі і Польщі. |
| 1995 | Четверте поширення – 1 січня Австрія, Фінляндія та Швеція стали членами Європейського Союзу. Норвезьке суспільство, більшістю в 52,8 %, проголосувало проти вступу до ЄС. |
| 1998 | В Лондоні відбувся перший самміт держав, які кандидують на вступ до Європейського Союзу з державами які вже були на той час членами ЄС. Початок переговорів з шістьма країнами , що мали спільні заміри з ЄС (Польщею, Чехією, Угорщиною, Словенією, Естонією та Кіпром). |
| 1999 | Починається третій етап реалізації Економічного і Валютного Союзу – процес введення в обіг спільної європейської валюти – євро . |
| 2002 | Євро є єдиною офіційною валютою в 12 країнах Економічного і Валютного Союзу (без Данії, Швеції та Великобританії). |
| 2004 | П'яте поширення – 1 травня Кіпр, Чехія, Естонія, Литва, Латвія, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина стали повноправними членами ЄС: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Люксембурзька Група – перша група 6 держав Центрально-Східної Європи (Польща, Чехія, Угорщина, Естонія, Словенія, Кіпр), яка почала акцесійні переговори в результаті рішення Ради Європи, самміт якої проходив в Люксембургу в грудні 1997 р. Ці країни розпочали переговори про вступ в березні 1998 р., а закінчили в грудні 2002 р. ▪ Гельсінська Група – це частина держав (Литва, Латвія, Словаччина, Мальта, Болгарія, Румунія), які вели переговори про членство в Європейському Союзі в другому турі, після отримання позитивної рекомендації підчас самміту Ради Європи в Хельсінкі в грудні 1999 р. Ці держави розпочали переговори в червні 2000 р., при чому Литва, Латвія, Словаччина і Мальта закінчили їх в грудні 2002 р., а Болгарія та Румунія закінчили формальні акцесійні переговори тільки 14 грудня 2004 р. |
| 2004 | 29 жовтня 25 держав членів ЄС підписали в Римі Європейський Конституційний Трактат , який однак до сьогодні не був ратифікований (референдуми у Франції та Голландії відхилили прийняття Трактату). В 2005 році оголошено дворічний період рефлексії. 23 червня 2007 р. Голови держав членів ЄС підписали порозуміння з питання скликання міжнародної конференції з метою опрацювання „реформаційного трактату”, який може замінити Конституцію. Конференція повинна закінчити свою роботу до кінця 2007 року, таким чином, щоб ратифікувати його ще перед виборами до Європарламенту, що відбудуться в червні 2009 року. |

| | |
|-------------|--|
| 2005 | Відповідно до рішень прийнятих керівниками держав членів ЄС, та затверджених Радою Європи в червні 2005 р., зараз триває процес розширення відносно Балканських держав та Туреччини . |
| 2007 | Румунія та Болгарія ввійшли в ЄС в січні 2007 р. (Трактат про вступ підписано 25 квітня 2005 р.). В прийнятому під кінець вересня 2006 р. Рапорті про стан підготовки тих двох країн до членства, Європейська Комісія виявила кільканадцять недоліків, головним чином в системі поділу фондів Євросоюзу, безпеки продуктів харчування, дії права, боротьби з корупцією та організованою злочинністю. КЄ погрожує, що створить спеціальну систему моніторингу цих двох країн. І якщо недоліки не будуть виправлені, то на протязі трьох років від дати вступу цих країн в ЄС Європейська Комісія зможе застосувати так звані охоронні санкції, які обмежуватимуть для цих країн користі, які їм дає членство в ЄС. |
| 2007 | 13 грудня 2007 р. підписано Лісабонський Трактат, який визначає нові правові рамки та спосіб організації Європейського Союзу. Лісабонський Трактат мусить бути ратифікований всіма 27 державами-членами. Трактат ввійде в життя 1 січня 2009 р.. За Трактатом, європейські інституції будуть суттєво зреформованими, збільшаться їх можливості діяльності в суттєвих для ЄС сферах. Таких як енергетична безпека чи боротьба з тероризмом. Також, Трактатом передбачене внесення змін в такій, важливій для сьогоднішнього Союзу, сфері діяльності, як зовнішня політика. |

Войцех Одзімек, Агнешка Брожекowska

1.2. Цілі розвитку Європейського Союзу

Маастрихтський Трактат, підписаний 7 лютого 1992 р., встановив Європейський Союз опираючись на трьох стовпах (так звана модель храму):

I. Європейська Спільнота – економічна та суспільна база (стовп):

- **Європейська Спільнота** (колишня назва: Європейська Економічна Спільнота – ЄЕС) була створена в 1957 року на підставі Римського Трактату, укладеного шістьма державами: Бельгією, Францією, Голландією, Люксембургом, Італією та Німеччиною. Головне досягнення спільноти – це встановлення Внутрішнього Ринку, який базується на так званих „чотирьох свободах” – вільний обіг товарів, послуг, осіб та капіталу між державами-членами ЄС. Найвищим досягненням економічної інтеграції є створення в 1999 році Економічного і Валютного Союзу, який, серед іншого, має поетапно допровадити до заміни державних валют спільною валютою євро.
- **Європейська спільнота Атомної Енергії (ЄВРОАТОМ)** була створена, подібно як і ЄЕС, на підставі Римського Трактату, укладеного в 1957 році. Її головною метою є мирне використання атомної енергії.
- **Європейська спільнота Вугілля і Сталі (ЄСВіС)** була створена в 1951 році на підставі Паризького Трактату, підписаного на 50 років (цей термін минув в липні 2002 року). Метою ЄСВіС було створення спільного ринку сировини і продукції для вугільної та сталелитейної промисловостей держав-учасників договору. Від 2002 р. функції ЄСВіС взяла на себе Європейська Спільнота.

Метою діяльності Європейської Спільноти є забезпечення економічного розвитку, добробуту та суспільної безпеки у всіх державах членах ЄС. Європейські спільноти від 1967 року в наслідок підписання трактату про злиття (фузію) мають спільні інституції, працю яких використовує сьогодні Європейський Союз (трактат про злиття (фузію) об’єднав інституції трьох спільнот).

II. Спільна зовнішня політика та безпека – політична база

Метою спільної діяльності в галузі міжнародної політики та безпеки є зміцнення європейської цілісності, укріплення та поширення ідей миру, піднесення рівня безпеки в Європі і в світі. За ідеєю трактатів, Європейський Союз веде спільну зовнішню політику та політику безпеки в таких галузях:

- Захист спільних цінностей, інтересів, незалежності та інтегральності Союзу, відповідно до постанов Хартії Об’єднаних Націй,
- Підтримка безпеки Союзу всіма можливими способами,
- Зміцнення миру та підвищення рівня міжнародної безпеки, відповідно до постанов Хартії Об’єднаних Націй, рішень Гельсінської конференції ОБСЄ з 1975

р. та Паризької конференції з 1990 р., що стосується також держав, які граничать з Союзом,

- Поширення ідеї міжнародної співпраці,
- Розвиток і зміцнення демократичної влади і правопорядку, дотримання прав людини та основних свобод.

III. Судова та поліцейська співпраця в кримінальних справах

Третя базова галузь (стовп) включає такі види діяльності:

- Судова співпраця в кримінальних справах;
- Поліцейська співпраця;
- Боротьба з расизмом та ксенофобією;
- Боротьба з наркоманією та торгівлею зброєю;
- Боротьба з організованою злочинністю;
- Боротьба з тероризмом;
- Боротьба зі злочинами проти дітей та торгівлею людьми.

Існує вагома різниця між функціонуванням I-го стовпу по відношенню до двох інших. Держави-члени ЄС в границях дії II-го і III-го стовпів не передали суверенності на користь інституцій спільнот. В цих галузях збереглася можливість незалежного прийняття рішень, яка обмежується тільки в питаннях міжнародного співробітництва (такого, яке базується на міжнародному праві).

Детальні цілі Європейського Союзу були, серед інших, сформульовані в Маастрихтському трактаті в 1992 р. (Трактат про Європейський Союз) а також в так званій *Агенді (Порозумінні) 2000*, яка була підготовлена Європейською Комісією. Цими цілями є:

- Досягнення високого рівня суспільно-економічного розвитку завдяки створенню єдиного простору, позбавленого внутрішніх кордонів, укріплення економічної та суспільної цілісності, а також створення економічно-валютного союзу.
- Реалізація спільної зовнішньої політики та політики безпеки, що включає остаточне формування спільної оборонної політики.
- Укріплення охорони прав і інтересів громадян держав-членів ЄС завдяки введенню громадянства Союзу.
- Розвиток співпраці в галузі правосуддя та внутрішніх справ.
- Проведення Європейським Союзом дій в галузі наукових досліджень.
- Покращення конкурентоспроможності європейської економіки, що буде в результаті сприяти створенню нових робочих місць.
- Гарантії результативності в реалізації правового доробку в галузі екології.
- Збільшення впливу Європейського Союзу на світові процеси.
- Допомога найбільш слаборозвиненим державам.
- Боротьба з тероризмом та злочинністю.
- Розширення Союзу за рахунок країн-кандидатів з Центральної та Східної Європи.

Войцех Одзімек, Агнешка Брожекowska

1.3. Інституції Євросоюзу та їх можливості

Інституційна система Європейських Спільнот спирається на п'яти головних інституціях: Європейському Парламенті, Європейській Комісії, Раді Європейського Союзу, Трибуналі Юстиції, Аудиторському Трибуналі, а також допоміжних органах: Комітеті Регіонів, Суспільно-Економічному Комітеті, Європейському Центральному Банку та Європейському Інвестиційному Банку. Інституції Європейського Союзу реалізують завдання, поставлені Європейським Спільнотам, керують процесом європейської інтеграції, формують та ухвалюють право спільнот, визначають нові цілі, які спрямовані на цілковите об'єднання Європи. Інституцією, яка не має формального статусу інституції Європейських Спільнот, але відіграє ключову роль в формуванні політики Європейського Союзу, являється Європейська Рада¹ (яка складається з голів держав і урядів ЄС).

Таблиця 2. Інституції та органи Європейського Союзу.

| Основні органи | | |
|--|---|---|
| Європейська Рада Рада Європейського Союзу Європарламент Європейська Комісія | | |
| Європейські Трибунали | Консультативні органи | Допоміжні органи |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Трибунал Юстиції ▪ Аудиторський Трибунал (Бухгалтерських Ревізорів) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Суспільно-Економічний Комітет ▪ Комітет Регіонів | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Європейський Інвестиційний Банк ▪ Європейський Центральний Банк ▪ Європейський уповноважений з Прав Людини ▪ Європол |

1.3.1. Європейська Рада

Європейська Рада функціонує як форум по узгодженню на найвищому рівні, приймає стратегічні для Союзу рішення та має зверхній характер по відношенню до Ради Європейського Союзу та Європейської Комісії. Раду створюють голови держав та урядів країн-членів ЄС разом з головою Європейської Комісії. Їм допомагають міністри закордонних справ та один член Комісії. Європейська Рада

¹ Фр. *Conseil européen*, англ. *European Council*.

зустрічається 4 рази в рік. Засідання Ради відбуваються при головуванні шефа держави або уряду країни-члена ЄС, яка на даний момент виконує президентські функції (шестимісячне головування) в Європейському Союзі.

Завдання Європейської Ради

До основних завдань Європейської Ради відносяться: визначення стратегічних цілей та напрямків конструювання об'єднаної Європи, розширення сфери діяльності Союзу завдяки новим областям, видавання загальних політичних замовлень, гарантування цілісності дій Союзу у всіх галузях. В обсязі II стовпа (спільної зовнішньої політики та політики безпеки) формулюються найважливіші напрямки дій та приймаються загальні стратегії. В практиці, крім тих завдань з прийняття рішень, Європейська Рада виконує роль арбітра в ситуаціях, в яких міністри, які входять до складу Ради Європейського Союзу, не можуть дійти до порозуміння. Більш того, Європейська Рада надає неформальні консультації в різних справах, являє собою форум для обміну думками та досягнення політичного консенсусу без формального прийняття рішень. Європейська Рада відіграє надзвичайно важливу роль в процесі європейської інтеграції, а зокрема дозволяє узгоджувати політичні рішення в справах, які вважаються „невралгічними“. Засідання Ради визначають завдання для чергових президій. Всі документи з засідань Європейської Ради оприлюднюються на прес-конференції президії та голови Комісії. Не дивлячись на величезне політичне значення, документи Європейської Ради не мають юридичної сили.

1.3.2. Рада Європейського Союзу

До складу Ради ЄС входять по одному представнику держав-членів ЄС в рангу міністра, які мають повноваження на прийняття зобов'язань від імені уряду своєї держави. Рада ЄС засідає та приймає рішення у різному складі:

- Як Рада з Загальних питань та Внутрішніх відносин, і складається з міністрів закордонних справ держав-членів ЄС,
- Як спеціалізована Рада, що складається з міністрів відповідних галузевих міністерств.

Кожного місяця – за винятком серпня – відбуваються засідання Ради з Загальних питань та Внутрішніх відносин, яка відповідає за питання зовнішньої політики Євросоюзу, а також вирішує деякі завдання спеціального характеру, які мають важливе політичне значення. Крім того, рада ЄС займається фінансовою проблематикою та реалізує рішення Європейської Ради. Також раз на місяць зустрічаються міністри фінансів, на сесіях Ради з Економічних та Фінансових питань, яка займається гармонізацією податків та економічної політики країн-членів ЄС. Подібним чином, міністри сільського господарства засідають на форумі Ради з питань Сільського господарства та Риболовства. Інші міністри, як правило, зустрічаються один раз на квартал. Загалом Рада проводить біля 80 засідань на рік. Щоб Рада ЄС могла функціонувати без перешкод, необхідно було створити COREPER, тобто Комітет Постійних Представників. Він повстав в 1958 р. як група, яка готує працю Ради ЄС. В його склад

входять представники держав-членів Європейських Спільнот, які акредитовані при цій організації. Крім пропозиції створення у всіх державах-членах ЄС міністерств з європейських питань з метою координації дій окремих міністрів на рівні Ради, цей постулат на сьогоднішній день ще не реалізовано. Практика сформувала норми загального характеру, згідно з якими представником держави в Раді може бути особа в ранзі державного секретаря. В кожному разі, державу повинен представляти політик, а не державний службовець. Інколи міністри доручають представляти свої інтереси постійним представникам або їх заступникам, які акредитовані в Брюсселі. На засідання Ради запрошують представників Комісії, які галузево відповідають профілю даної Ради. Однак Рада в будь-який момент може прийняти ухвалу про закриття засідання для сторонніх осіб. В цьому випадку, рішення також поширюється на Комісара. Члени ради підпорядковуються вказівкам та рекомендаціям своїх урядів у відповідності до конституційного права. Межею для цього підпорядкування є однак правило лояльності по відношенню до Спільноти. Натомість дії Ради, як органу Спільноти, не підпадають під контроль з боку державних органів, не дивлячись на те, що звичайно в праві держав-членів ЄС були створені відповідні контрольні інструменти, зокрема парламентського контролю. Головування в Раді триває шість місяців та виконується на зміну більшими та меншими державами, згідно зі встановленим порядком. Наприклад, якщо в другій половині 2007 р. збереться Рада з питань Охорони Навколишнього Середовища, головувати на ній буде португальський міністр з питань Охорони Навколишнього Середовища, бо *президенція* Ради в цей період припадає власне Португалії.

Рада ЄС виконує шість базових завдань:

- Приймає європейські правові акти – в багатьох політичних аспектах разом з Європейським Парламентом.
- Координує напрямки економічної та соціальної політики в країнах-членах ЄС.
- Підписує міжнародні угоди між ЄС та іншими країнами або міжнародними організаціями.
- Приймає бюджет ЄС – спільно з Європейським Парламентом.
- Встановлює напрямки Спільної Зовнішньої Політики та Безпеки, спираючись на рекомендації, які було визначено Європейською Радою.
- Координує співпрацю між судами та поліцейськими органами окремих держав в кримінальних справах.

Більшість тих завдань пов'язана з домінацією спільнот – це такі аспекти діяльності, в яких держави-члени ЄС вирішили об'єднати свою суверенність та передати право прийняття рішень інституціям ЄС (перший стовп ЄС). Тим не менше, останні два з вищенаведених завдань головним чином стосуються аспектів, для яких держави-члени ЄС не передали владних повноважень на рівень спільноти, а тільки діють разом. Така модель має назву міжнародної співпраці та охоплює другий і третій стовп Європейського Союзу. Рішення в Раді приймаються шляхом голосування. Чим більшу кількість населення має дана країна, тим більше вона має голосів, однак кількість голосів зважується на користь держав, які менш заселені.

Таблиця 3. Кількість голосів в Раді Європейського Союзу.

| Держава | Кількість голосів, яка припадає на державу |
|---|--|
| Франція, Німеччина, Великобританія та Італія | 29 |
| Іспанія та Польща | 27 |
| Румунія | 14 |
| Нідерланди | 13 |
| Бельгія, Чехія, Греція, Португалія та Угорщина | 12 |
| Австрія, Болгарія та Швеція | 10 |
| Данія, Фінляндія, Ірландія, Литва та Словаччина | 7 |
| Кіпр, Естонія, Люксембург, Латвія та Словенія | 4 |
| Мальта | 3 |
| ЗАГАЛОМ | 345 (кваліфікована більшість 255 голосів) |

Прийняття рішень в деяких, особливо вразливих галузях, таких, як спільна зовнішня політика та безпека, податки, політика в питаннях надання політичного притулку та імміграції, вимагають одностайності Ради. Іншими словами, кожна держава-член ЄС має право вето (блокування рішення) в цих питаннях. Однак, в більшості галузей Рада приймає рішення, голосуючи „кваліфікованою більшістю”, яка вимагає:

- щонайменше 255 голосів „за” – що складає 73,9% загального числа голосів в Раді (щоб прийняти пропозиції Комісії),
- щонайменше 255 голосів „за” та згода 2/3 держав-членів ЄС - 18 держав (для прийняття інших правових актів).

1.3.3. Європейський Парламент

Європейський Парламент є найважливішим законодавчим органом Євросоюзу. Він має законодавчі компетенції – як кожний парламент в світі, але також здійснює контроль діяльності решти інституцій спільнот. Це найбільший багатонаціональний Парламент на світі. Він представляє інтереси всіх громадян Європейського Союзу. Європейський Парламент обирається в прямих та загальних виборах раз на 5 років. Перші безпосередні вибори до Європейського Парламенту відбулися у 1979 р.. На сьогоднішній день, відповідно до постанов Трактату з Ніцци, Європейський парламент налічує 785 депутатів з усіх 27 держав-членів Євросоюзу.

В Європейському Парламенті наступного скликання (2009-2014) кількість депутатів, які представляють 27 держав-членів ЄС, буде зменшено до 736 осіб.

В Європейському Парламенті депутати об'єднуються не за «національним принципом», а за політичною спрямованістю. Європейський Парламент не представляє інтересів окремих держав-членів ЄС, тільки інтереси Європи в цілому. Тому він являється наддержавною організацією в повному значенні цього слова.

Таблиця 4. Кількість депутатських мандатів, які припадають на окремі політичні фракції в Європарламенті (ситуація на 20 липня 2007 р.).

| Політична фракція | Скорочення | Кількість місць |
|--|------------|-----------------|
| Європейська Народна Партія (Християнські Демократи) та Європейські демократи | EPP-ED | 278 |
| Партія Європейських Соціалістів | PSE | 216 |
| Порозуміння Лібералів та Демократів для Європи | ALDE | 104 |
| Зелені – Вільний Європейський Союз | Verts/ALE | 42 |
| Об'єднання Лівих Сил Європи / Нордична Зелена Ліва Сила | GUE/NGL | 41 |
| Група Незалежність I Демократія | IND/DEM | 24 |
| Союз за Європу Народів | UEN | 44 |
| Самовизначення, Традиція і Суверенність | ITS | 23 |
| Позафракційні | NI | 13 |
| ЗАГАЛОМ | | 785 |

Парламентські сесії скликаються раз на місяць і проводяться у Страсбургу. Однак, парламентські комітети та представники політичних партій з країн-членів ЄС частіше збираються у Брюсселі. В свою чергу, Генеральний Секретаріат Парламенту знаходиться в Люксембурзі. Парламент виконує три базові функції:

Ухвалює акти європейського права – в багатьох аспектах політики разом з Радою ЄС. Факт, що члени Парламенту обираються безпосередньо громадянами, є одним з факторів, які гарантують демократичне закріплення європейського права.

Парламент реалізує **демократичний нагляд** за іншими інституціями ЄС, а особливо за Комісією. В рамках його компетенції є затвердження чи відхилення кандидатур комісарів. Також Парламент диспонує правом припинення повноважень Комісії на підставі вотуму недовіри .

Бюджетні компетенції. Парламент займається всіма питаннями, пов'язаними з бюджетом ЄС. Разом із Радою він приймає бюджет ЄС, після чого може впливати на видатки Євросоюзу. Увінчанням бюджетної процедури є повне прийняття або відхилення бюджету Парламентом.

Існують чотири можливі типи законодавчих процедур, які ведуться Парламентом, в рамках яких він бере участь в процесі становлення права спільнот та створення правового доробку Євросоюзу. Цими процедурами є:

- Процедура консультації,
- Процедура вираження згоди,
- Процедура співпраці та,
- Процедура спільного прийняття рішення.

Відповідно до процедури консультації необхідно, щоб Рада ЄС була ознайомлена з позицією Парламенту перед тим, як законопроект, представлений Європейською Комісією, стане об'єктом голосування в Раді. Процедура консультації застосовується в багатьох політичних аспектах Спільноти, часто дуже вузьких, наприклад в галузі спільної аграрної політики, громадянства ЄС чи питання гармонізації опосередкованих податків.

В свою чергу, так звана процедура вираження згоди полягає на видаванні або не видаванні Європейським Парламентом згоди на прийняття Радою Європейського Союзу правового акту. Як правило, ця процедура вимагається при прийнятті актів міжнародного права, що стосуються відносин ЄС з іншими державами, наприклад при підписанні асоціативних трактатів з третіми державами. Особливо, ця форма використовується при прийнятті рішень про розширення Союзу за рахунок прийняття нової держави (держав). Також ця згода необхідна при визначенні завдань, цілей, організації та координації структурних фондів.

Процедура співпраці дозволяє Парламенту змінити представлену Комісією законодавчу пропозицію, але в цьому випадку остаточне рішення приймає Рада ЄС. Зараз процедура співпраці застосовується тільки по відношенню до правових актів, що стосуються економічного і валютного союзу.

Процедура спільного прийняття рішень полягає на спільному становленні права Парламентом та Радою ЄС. В рамках цієї процедури функціонує Об'єднувальний Комітет, який складається з членів Ради та такої самої кількості членів Парламенту, завданням якого є приведення до порозуміння членів обох органів в питаннях спільного проекту правового акту. Ця процедура використовується в багатьох питаннях, серед яких: вільний рух працівників, охорона прав споживачів, освіта чи охорона здоров'я.

Щороку Європейський Парламент бере участь у прийнятті спільного бюджету. Відповідно до діючої бюджетної процедури, Парламент має право запропонувати зміни до проекту бюджету, який представляє Рада Європейського Союзу. Однак, у випадку обов'язкових видатків «останнє слово» належить Раді. Крім того, Парламент, в рамках контролю над виконанням бюджету, надає Європейській Комісії абсолютні повноваження на виконання бюджету, що означає в свою чергу, що немає жодних зауважень, які стосуються способу виконання бюджету Комісією. За рахунок контрольних повноважень Парламент виконує демократичний контроль над діяльністю Спільноти, а зокрема над Європейською Комісією та Радою ЄС. Парламент затверджує новий склад Європейської Комісії, а також кандидатуру на посаду Голови Європейської Комісії. Крім того, він має право виступити з заявою про вотум недовіри відносно Комісії. Прийняття такої заяви більшістю двох третій відданих голосів означає необхідність розпуску Європейської Комісії. Також

Парламент виконує свої контрольні повноваження за допомогою письмових або усних питань Комісії, яка в свою чергу зобов'язана представити відповідь. Комісія має обов'язок представляти парламенту місячні та річні звіти про свою роботу, які після цього прискіпливо аналізуються в Парламенті. Приймаючи головування Голова Ради Європейського Союзу зобов'язаний представити Парламенту свою програму, а після закінчення терміну повноважень – звіт про результати праці.

Організація Парламенту

Європейський Парламент є єдиною наддержавною інституцією, члени якої обираються демократичним шляхом в загальних безпосередніх виборах. Він є представником громадян держав-членів ЄС. Європейський Парламент обирається кожні п'ять років та ухвалює численні законодавчі акти (директиви, розпорядження і т.д.), які впливають на щоденне життя кожного громадянина.

Голова Парламенту та його функції

Голова ЄП обирається терміном на два з половиною роки (тобто на час, що дорівнює половині терміну повноважень Парламенту) з правом переобрання на другий термін. Голова представляє Парламент назовні та в відносинах з іншими інституціями Спільнот. На сьогодні (листопад 2007 р.) головою Європейського Парламенту є Ханс-Герт Пьоттерінг. Йому допомагають 14 віце-голів ЄП. Завданнями голови є: керування всіма справами Європейського Парламенту та його органів (Президія та Конференція Голів), а також проведення дебатів на пленарних засіданнях. Дванадцять пленарних сесій відбуваються в Страсбургу, однак частина додаткових засідань відбуваються на місці в Брюсселі. Голова пильнує дотримання Регламенту ЄП та, виступаючи в ролі арбітра, забезпечує правильне функціонування всіх дій інституції та її органів. Голова представляє Парламент в правових питаннях та всіх зовнішніх стосунках. Крім того, він представляє позицію у всіх важливих міжнародних питаннях та складає пропозицію з рекомендаціями, метою яких є зміцнення Європейського Союзу. Підчас відкриття кожного засідання Європейської Ради, голова Парламенту викладає позицію та представляє проблеми, над якими працює Парламент, пов'язані з конкретними темами і пунктами, які записані в порядку денному. Впровадження в життя Бюджету Європейського Союзу можливе тільки після його підписання Головою (відповідно, після голосування ЄП по другому читанню). Голова ЄП разом з Головою Ради підписують всі правові акти, прийняті шляхом процедури спільного прийняття рішення.

Депутати

В Європейський Парламент входять **785 депутатів**, обраних в 27 державах-членах розширеного Європейського Союзу. Від 1979 р. **депутати обираються в загальних прямих виборах** на термін 5 років, згідно з Законами “Про вибори” окремих держав-членів ЄС. Кожна держава-член ЄС формує власний закон про вибори, але застосовує при цьому ідентичні демократичні засади (а саме: право голосування для осіб від 18 років, рівні права для обох статей та таємниця голосування). Необхідно підкреслити, що європейські вибори вже зараз характеризуються певною кількістю спільних засад. Належить до них прямих та загальних характер виборів, правило пропорційності та п'ятирічний депутатський мандат з правом поновлення. У відповідності до загальної

засади, місця поділені пропорційно до кількості мешканців кожної країни. Кожна держава-член ЄС має постійну кількість місць: максимально 99, а мінімально – 5. Паритет між жінками та чоловіками: жінки щораз більшою групою представлені в Європейському Парламенті, загалом їх кількість складає біля 1/3 **депутатів**. **Європейський Депутат** розділяє час своєї праці між Брюсселем, Страсбургом та своїм виборчим округом. В Брюсселі бере участь в засіданнях парламентарних комісій, політичних груп, додаткових пленарних засіданнях, а в Страсбургу бере участь в дванадцяти основних пленарних засіданнях. Крім вже згаданої базової діяльності, європейський депутат повинен присвячувати свій час і на діяльність в своєму виборчому окрузі. **Депутати Європейського Парламенту створюють групи** в залежності від політичних поглядів, незалежно від національності. **Депутати Європейського Парламенту** виконують обов'язки, які є наслідком мандату, повністю незалежно. Оскільки євро-депутати мають щораз ширші повноваження, через свою діяльність вони впливають на всі аспекти щоденного життя громадян: оточуюче середовище, охорону прав споживачів, транспорт, але також і на освіту, культуру, охорону здоров'я і т.д.. До цього часу **євро-депутати отримували** таку саму зарплатню, як і депутати в країні, в якій їх було обрано. Однак в вересні 2005 року прийнято „Статут депутата Європейського Парламенту”, який дає можливість скоректувати нерівність в доходах та забезпечить більшу прозорість зарплатні депутатів. Статут ввійде в життя з початком роботи Парламенту наступного скликання, тобто в 2009 році.

Таблиця 5. Розподіл місць в ЄП між окремими державами-членами ЄС згідно з ситуацією на сьогоднішній день, а також розподіл, який буде зобов'язувати в наступному скликанні ЄП.

| Держава | Кількість євро-депутатів з кожної держави від 2007 | Кількість євро-депутатів з кожної держави - скликання 2009-2014 |
|--|--|---|
| Німеччина | 99 | 99 |
| Франція, Великобританія, Італія | 78 | 72 |
| Іспанія, Польща | 54 | 50 |
| Румунія | 35 | 33 |
| Нідерланди | 27 | 25 |
| Бельгія, Чехія, Греція, Португалія, Угорщина | 24 | 22 |
| Швеція | 19 | 18 |
| Австрія, Болгарія | 18 | 17 |
| Данія, Словаччина, Фінляндія | 14 | 13 |
| Ірландія, Литва | 13 | 12 |
| Латвія | 9 | 8 |
| Словенія | 7 | 7 |
| Кіпр, Естонія, Люксембург | 6 | 6 |
| Мальта | 5 | 5 |
| Загалом | 785 | 736 |

Парламентські комісії

Щоб підготувати працю Європейського Парламенту в часі пленарних засідань, депутати входять до постійних комісій, кожна з яких спеціалізується в окремій галузі. Кожна з 20 комісій складається з 25 - 78 депутатів і кожна має свого голову, президію та секретаріат. Політичний склад комісії чітко віддзеркалює склад Парламенту. Парламентські комісії проводять свої засідання раз або два на місяць в Брюсселі, та засідають при відкритих дверях. В парламентських комісіях депутати опрацьовують законопроекти та звіти з власної ініціативи, впроваджують поправки та голосують за їх прийняття. Аналізують пропозиції Комісії і Ради, а також, при необхідності, складають звіти, які представляються на пленарних засіданнях. Також Європейський Парламент може створювати підкомісії та тимчасові комісії, які займаються конкретними проблемами, або слідчі комісії в рамках своїх контрольних повноважень. Голови комісій координують працю в рамках Конференції Голів Комісій.

Делегації ЄП

Делегації Європейського Парламенту підтримують стосунки з парламентами країн, які не належать до Європейського Союзу. Вони відіграють важливу роль приймаючи участь в зміцненні впливів Європи за кордоном. В Парламенті існує 35 делегацій. До кожної з них входить біля п'ятнадцяти євро-депутатів.

1.3.4. Європейська Комісія

Європейська Комісія є головною інституцією Спільнот, на яку покладені виконавчі функції. Її завданням є представництво й охорона спільних інтересів всього Європейського Союзу. Комісія займається підготовкою проектів нових актів європейського права, які згодом передаються нею до Парламенту та Ради ЄС для затвердження.

ЄК є виконавчим органом Союзу, а тому відповідає за втілення в життя рішень Парламенту й Ради. Це завдання полягає в управлінні повсякденними справами Європейського Союзу, впровадженні її політики, веденні її програм та розпоряджанні її коштами. Комісія складається з 27 членів (по одному комісару з кожної країни ЄС), що є громадянами країн-членів. На даний момент (листопад 2007 р.) функції Голови Європейської Комісії виконує колишній прем'єр Португалії – Хосе Мануель Барозо.

Процедура скликання Європейської Комісії має таку послідовність:

- Уряди країн-членів узгоджують між собою, кого висунути на посаду Голови Комісії.
- Кандидатура на посаду Голови Комісії затверджується в Парламенті.
- Кандидат на посаду Голови Комісії, за домовленістю із урядами країн-членів, вибирає решту членів Комісії.
- Рада ЄС ухвалює список кандидатів кваліфікованою більшістю голосів і передає його до затвердження в Європейський Парламент.
- Парламент вислуховує кожного з кандидатів та висловлює свою думку щодо пропонуваного складу Комісії.

- Після затвердження Європейським Парламентом Голови та решти членів нової Комісії, вони формально назначаються Радою ЄС кваліфікованою більшістю голосів.

Голова ЄК має великі повноваження у керуванні роботою Комісії, зокрема право визначення політичного курсу та прийняття рішень щодо сфери обов'язків членів Комісії. Строк повноважень Комісії складає 5 років (з правом окремих комісарів до повторного призначення). З метою створення Комісії умов для безстороннього виконання обов'язків, можливість її відкликання урядами країн-членів не передбачається. Проте, Європейський Парламент може розпустити Комісію у повному складі або усунути окремих комісарів шляхом ухвалення вотуму недовіри. Крім того, існує можливість звільнення члена Комісії Європейським Судом згідно із заявою Ради ЄС або Комісії у випадку серйозного порушення права або тривалої нездатності виконувати свої обов'язки. Новообрана Комісія розділяє між своїми членами міністерські портфелі, а також обирає заступників Голови. Члени Комісії не можуть приймати інструкції та рекомендації від країн-членів. Структуру Комісії становлять: комісари (разом із кабінетами, до складу яких входять призначені Комісією чиновники, а також співробітники й довірені особи комісарів), правовий відділ, секретаріат голови, відділ перекладачів, Комітет статистики та генеральні дирекції, що відповідають за визначені сфери діяльності Спільноти.

Вдержавних структурах відповідником **Генеральних дирекцій (ГД)**, що функціонують у внутрішній структурі Європейської Комісії, є міністерства. Саме в ГД розробляються проекти правових актів, які після низки консультацій приймаються Колегією комісарів як проекти Комісії. На чолі кожної ГД стоїть Генеральний Директор, який, водночас, є адміністративним керівником всіх працівників даної ГД. У свою чергу, ГД поділяються на Дирекції, а ті на Відділи/Одиниці. „Політичною” опікою окремих Генеральних дирекцій займаються Комісари. Їх роль полягає в політичній стимуляції даної ГД без формального адміністративного втручання в її діяльність.

Незалежно від зазначеної центральної структури, Комісія також має свої **бюро (представництва)** у країнах-членах і в третіх країнах. Перші з названих служать насамперед інформаційним цілям та контактам з владними органами приймаючої країни, адже виконання права Спільноти довірено всім адміністративним і судовим органам країн-членів. На сьогоднішній день персонал Комісії нараховує біля 22 тис. осіб, що працюють в Брюсселі та Люксембургу. Значну частину з них становлять перекладачі. Відповідно до розпорядку, працівники набираються на конкурсній основі із врахуванням якомога ширшої географічної приналежності. Такі правила стосуються лише виконавчого персоналу. Вищі чиновники приймаються в порядку призначення. Склад Комісії доповнюють працевлаштовані на різні строки особи, а також експерти й працівники, що були відряджені країнами-членами на роботу в Комісії.

Механізм прийняття рішень у Європейській Комісії.

Згідно із засадою, рішення приймаються на пленарних засіданнях більшістю голосів у присутності щонайменше половини комісарів. Існує можливість прийняття постанов у обіговому режимі, якщо відповідні генеральні дирекції та правові відділи

не виражать протест; така можливість часто використовується Комісією. Проте, у будь-який момент кожний з комісарів може висунути письмову вимогу скликання пленарної сесії щодо даного питання. У порядку винятку Комісія може вповноважити одного або кількох комісарів діяти від її імені та розробляти проект правового акту (процедура делегування). Засідання Комісії відбуваються раз на тиждень, по середах, в Брюсселі; з практичних причин під час сесії Парламенту вони переносяться до Страсбургу. Щопонеділка відбуваються зустрічі шефів кабінетів комісарів з метою підготовки засідань в середу.

Функції Європейської Комісії.

Європейська Комісія виконує чотири основні функції:

- подає законодавчі проекти для затвердження в Парламенті та Раді ЄС,
- керує та втілює союзні політики та бюджет ЄС,
- забезпечує виконання європейського права – спільно із Європейським Судом,
- представляє Європейський Союз на міжнародній арені, наприклад, шляхом ведення переговорів між ЄС та іншими країнами.

1. Подання законодавчих проектів.

Комісія має право „законодавчої ініціативи”. Це означає, що тільки Комісія відповідає за розробку проектів нових актів європейського права, які подаються до затвердження в Парламенті та Раді ЄС. Метою цих проектів має бути охорона інтересів Союзу та його громадян, а не інтересів конкретних країн або галузей промисловості. Проте, перед подачею Комісією будь-якого проекту, вона мусить розібратися в нових ситуаціях та проблемах, що виникають в Європі та вирішити, чи прийняття акту Європейського права є найкращим способом їх розв’язання. Отже, Комісія знаходиться в постійному контакті з низкою робочих груп та з двома дорадчими органами: Економіко-соціальним комітетом та Комітетом регіонів. Також Комісія використовує висновки парламентів та урядів країн-членів. Комісія подає проект реалізації заходів тільки якщо вважає, що даної проблеми не можна вирішити більш ефективно за допомогою заходів на державному, регіональному чи місцевому рівні. Принцип вирішення проблем на найнижчому рівні називається „принципом допомірності”. Проте, якщо Комісія визнає законодавчі кроки неминучими, то розробляє проект, який, на її думку, ефективно вирішить проблему та задовольнить якомога ширше коло зацікавлених сторін. З метою забезпечення правильності всіх технічних деталей проекту, Комісія консультується з експертами при посередництві різноманітних комітетів і груп.

2. Реалізація політики та бюджету ЄС.

Являючи собою виконавчий орган Європейського Союзу, Комісія відповідає за управління бюджетом та його виконання. Насправді, більшість видатків здійснюють органи національної або місцевої влади, а Комісія відповідає за нагляд над ними за допомогою Рахункової Палати. Завданням обох цих інституцій є забезпечення правильного управління фінансами ЄС. Європейський парламент надає Комісії повноваження щодо виконання бюджету за умови, що річний звіт Рахункового Суду буде задовільним. Також, до завдань Комісії відноситься втілення ухвалених

Парламентом і Радою заходів, наприклад у рамках спільної аграрної політики. Іншим прикладом є політика у сфері конкуренції, у межах якої Комісія має право надавати дозволи або накладати заборони на об'єднання підприємств. Комісія зобов'язана перевіряти, чи країни ЄС не субсидіюють різних галузей своєї промисловості за допомогою механізмів, що можуть ставати на перешкоді свободи конкуренції.

3. Верховенство права.

Комісія є охоронцем трактатів. Це означає, що вона спільно із Судом відповідає за забезпечення правильного застосування права ЄС у всіх країнах-членах. Якщо Комісія вирішить, що дана країна ЄС не діє у відповідності до положень європейського права, через що не виконує своїх правових зобов'язань, то вживає заходів з метою зміни такої ситуації. Зазначені заходи починаються з так званої процедури в справі порушення. Вона полягає у передачі офіційного листа до уряду тієї країни, щодо якої Комісія з'ясовує, що дана країна порушує європейське законодавство. Комісія визначає строк, протягом якого має отримати детальне пояснення щодо цієї справи. Якщо така процедура не принесе бажаних результатів і не виправить існуючої ситуації, Комісія мусить направити справу до Суду, який має повноваження до накладання штрафів. Рішення суду є обов'язковими для виконання країнами-членами та інституціями ЄС.

4. Представництво ЄС на міжнародній арені.

Європейська Комісія є важливим речником Європейського Союзу на міжнародній арені. Завдяки ній країни-члени говорять „одним голосом” на таких міжнародних форумах, як Всесвітня Організація Торгівлі (WTO). Також, від імені Союзу Комісія відповідає за переговори щодо міжнародних умов.

1.3.5. Суд

Європейський Суд є найстарішою інституцією, що діє в інтересах Спільнот. У Суді представлені всі країни-члени. До складу Суду входить 27 суддів та 8 генеральних речників. Судді та генеральні речники призначаються урядами країн-членів шляхом взаємного узгодження. Термін повноважень суддів Європейського Суду триває 6 років, але кожні 3 роки відбувається зміна частини суддівського складу та частини генеральних речників. Резиденцією Суду є Люксембург.

Сфера повноважень Європейського Суду значно відрізняється від сфери повноважень подібних йому органів країн-членів. До обов'язків Суду належать:

- вирішення суперечок,
- видача висновків,
- надання відповідей на правові запити державних судів (так звані вступні вердикти).

Зі скаргою до Суду можуть звернутися органи Спільноти, країни-члени, а також фізичні та юридичні особи. Суд визначає згідність із правом, зокрема з Трактатами, обов'язкових до виконання правових актів, що були видані органами Спільноти. Більш того, видані органами Спільнот правові акти можуть підлягати оскарженню, якщо вони

були видані не дивлячись на відсутність повноважень щодо їх видання, порушують істотні процесуальні вимоги, у випадку бездіяльності органу (відсутність рішення), що суперечить постановам Трактату, а також зловживання правом вільної оцінки. Суд також розглядає суперечки між країнами-членами щодо застосування європейського законодавства та контролює виконання зобов'язань, що були накладені на ці країни Трактатами. Європейський Суд забезпечує однакове тлумачення законодавства Спільнот шляхом видавання за вимогою суду країни-члена вступних вердиктів. У разі сумнівів щодо інтерпретації державний суд може звернутися до Суду з вимогою інтерпретації законодавства Спільнот. Якщо проблема інтерпретації з'являється в справі, що розглядається в державному суді, а вирок такого суду в державному законодавстві не передбачає подання апеляції, цей орган зобов'язаний звернутися до Суду за виданням вступного вердикту.

Суд Першої Інстанції (СПІ)

Відповідно до Єдиного Європейського Акту в 1989 році розпочав свою діяльність Суд Першої Інстанції при Європейському Суді. Метою створення Суду Першої Інстанції було зміцнення правової охорони фізичних і юридичних осіб та надання Суду можливості сконцентрування на єдиному тлумаченні права та інших видів справ. На даний момент до повноважень Суду Першої Інстанції СПІ належить розгляд в першій інстанції скарг фізичних та юридичних осіб. Проте, він не відповідає за справи, що подаються країнами-членами або органами Спільноти, а також за питання вступних вердиктів. Суд Першої Інстанції СПІ відповідає також за спірні справи між Спільнотою та її працівниками.

1.3.6. Рахункова Палата (Аудиторів)

Суд Аудиторів, що також називається Рахунковою Палатою є органом зовнішнього контролю, що відповідає за ведення бухгалтерського аудиту Спільноти. Палата контролює всі поточні доходи та витрати Спільноти та створених Спільнотою органів. Вона також досліджує законність і правильність всіх доходів та витрат та перевіряє, чи управління фінансами здійснюється раціонально. До складу Палати входить 27 осіб, що одностайно призначаються Радою Європейського Союзу на 6-річний строк. Резиденція Палати знаходиться в Люксембургу.

Палата подає Парламенту та Раді декларацію щодо правильності ведення бухгалтерського обліку та законності і правильності діяльності органів спільнот. Вона зобов'язана до інформування щодо викритих невідповідностей. Контроль може охоплювати органи Спільнот, кожен створену в межах Спільноти інституцію та всі фізичні й юридичні особи, котрі отримують кошти з бюджету Спільнот. Палата опрацьовує та представляє решті органів Спільнот річний звіт про свою діяльність. Згодом ці звіти разом із відповідями органів Спільнот на зауваження розміщуються в Урядовому Деннику Європейських Спільнот (Official Journal – O.J.). Щорічний звіт Палати є підставою надання Європейській Комісії повноважень щодо реалізації бюджету. Незалежно від опрацювання річного звіту Палата має право будь-коли

підготувати спеціальні рапорти або висловити свою позицію щодо окремих справ за заявою одного з органів Спільноти. Палата здійснює підтримку Європейського Парламенту та Ради при виконанні їх функцій у сфері контролю бюджету. Вони виконують свої функції згідно із принципом повної незалежності.

1.3.7. Економіко-соціальний комітет

Економіко-соціальний комітет є органом виключно дорадчого характеру по відношенню до Ради ЄС, Європейської Комісії, а також Європейського Парламенту. До його складу входять представники різних сфер суспільного та економічного життя, зокрема виробників, фермерів, перевізників, працівників, торгівців, ремісників або виконавців вільних професій. На сьогоднішній день до складу Економіко-соціального комітету входять 344 представники з окремих країн-членів. Вони обираються Радою Європейського Союзу шляхом одностайного рішення серед кандидатів поданих країнами-членами. Строк повноважень Ради триває 4 роки. Резиденцією Комітету є Брюссель.

Основним завданням Економіко-соціального комітету є видавання висновків в різних справах. У визначених випадках Рада і Комісія мають обов'язок вивчення висновку Комітету. Згадані вище інституції Спільнот повинні рахуватися із висновками Комітету в таких справах, як:

- вільне пересування працівників,
- заснування підприємств,
- сполучення й транспорт,
- загальна та професійна підготовка,
- охорона здоров'я,
- транс'європейські мережі (інфраструктура),
- суспільна та економічна однорідність.

Цей процес є так званою обов'язковою консультацією. Більш того, в кожному випадку, якщо вважатиметься за необхідне, Комісія та Рада можуть вивчати висновки Комітету (в межах так званої факультативної консультації). Комітет може також за власною ініціативою висловити позицію в кожній справі, якщо вважатиме це за доцільне. Жоден із вищезгаданих органів (Рада ЄС, Комісія та Європейський Парламент) не підпорядковується висновкам Комітету.

1.3.8. Комітет регіонів

Подібно до Економіко-соціального Комітет регіонів є органом дорадчого характеру. До складу Комітету регіонів входять представники регіональних і локальних формувань країн-членів у кількості 344 осіб. Представники Комітету регіонів призначаються Радою Європейського Союзу за поданням країн-членів шляхом одностайного рішення. Строк повноважень Комітету Регіонів триває 4 роки. Резиденцією Комітету є Брюссель.

Подібно як і для Економіко-соціального комітету, у визначених постановами Трактату ситуаціях Рада та Комісія мають обов'язок вивчення позиції Комітету (обов'язкова консультація). Це стосується не тільки питань освіти, транспортних мереж, економічної та соціальної однорідності, але також культури та охорони здоров'я. Більш того, якщо Рада та Комісія вважатимуть за доцільне, вони можуть вивчити позиції Комітету (факультативна консультація). На основі постанов Амстердамського трактату із висновками Комітету регіонів також може ознайомитися Парламент. Крім того, комітет регіонів розробляє висновки з власної ініціативи, якщо вважає це за доцільне.

1.3.9. Європейський Інвестиційний Банк.

Європейський Інвестиційний Банк є фінансовою опорою Європейського Союзу. Він був створений в 1958 році згідно із Римським трактатом. Пайовиками ЄІБ є країни-члени Європейського Союзу. Цей банк є фінансово незалежним і вважається найбільшою на світі багатосторонньою інституцією. Банк надає кредити на фінансування проєктів в країнах-членах ЄС і в майже 100 країнах, що не належать до нього.

Банк займається надаванням позичок на європейські проєкти (у тому числі залізничні та дорожні сполучення, аеропорти, програми охорони навколишнього середовища), зокрема в бідніших регіонах, країнах-кандидатах та країнах, що розвиваються. Також він видає інвестиційні кредити для малих та середніх підприємств (МСП). На відміну від звичайних банків ЄІБ не отримує прибутку від заощаджень або поточних рахунків. Також він не використовує бюджетних коштів ЄС. Діяльність ЄІБ фінансується за допомогою позичок на фінансових ринках, а також пайовиками банку, країнами-членами ЄС. Всі вони володіють паями в капіталі банку – кожна відповідно до питомої ваги своєї економіки в економіці Союзу. Ця підтримка зі сторони країн-членів дає ЄІБ найвищий з можливих кредитний рейтинг (AAA) на грошових ринках. Завдяки цьому ЄІБ може накопичувати дуже великі суми капіталу на корисних умовах. У свою чергу, це надає Банку можливість інвестування в проєкти в інтересах суспільства, що не можуть бути фінансовані з іншого джерела, або позики на які є значно дорожчими. Інвестиційні проєкти банку старанно відбираються на основі наступних критеріїв:

- відповідність до реалізації цілей ЄС; наприклад, підвищення конкурентоспроможності європейської промисловості та підприємств, будова транс'європейських мереж (транспорт, телекомунікація і енергія), швидкий розвиток сектора інформаційних технологій, охорона природного та міського середовища, покращення послуг у сфері охорони здоров'я та освіти.
- вигоди спрямовані головним чином на менш привілейовані регіони,
- залучення коштів з інших джерел.

ЄІБ сприяє врівноваженому розвитку середземноморських країн та країн Африки, Карибів, Тихого Океану, а також проєкти в Латинській Америці й Азії.

1.3.10. Європейський Центральний Банк

Європейський Центральний Банк (ЄЦБ) разом з національними центральними банками (НЦБ) творить Європейську Систему Центральних Банків. Трактат з Маастріхт передбачав утворення Європейської Системи Центральних Банків (ЄСЦБ) як органу, який виконуватиме завдання центрального банку в Економіко-валютному союзі. ЄСЦБ є спеціалізованою агенцією Європейського Союзу, що була створена для реалізації конкретних завдань. Він є інституціональним гарантом функціонування спільного фінансового ринку та системним гарантом емісії євро.

Головною метою ЄСЦБ є утримання стабільності цін. Він може підтримувати загальні економічні цілі спільноти, якщо це не суперечить головній меті. Основними завданнями, що реалізуються ЄСЦБ, являються:

- визначення та реалізація грошової політики Спільноти,
- проведення валютних операцій, зберігання та управління офіційними валютними резервами країн-членів,
- забезпечення правильного функціонування платіжних систем.

ЄСЦБ управляється органами приймання рішень в ЄЦБ. ЄСЦБ реалізує статутні завдання від початку третього етапу творення Економіко-валютного союзу, тобто від 1 січня 1999 року. Резиденція ЄЦБ знаходиться у Франкфурті-на-Майні. ЄЦБ забезпечує реалізацію завдань ЄСЦБ власними зусиллями або за допомогою національних центральних банків. НЦБ являються виконавчими інституціями ЄЦБ та діють згідно із його настановами та інструкціями. Це означає, що вони не можуть самостійно визначати напрямку грошової політики. НЦБ становлять інтегральну частину ЄСЦБ. НЦБ можуть виконувати інші функції окрім зазначених в Статуті ЄСЦБ, якщо Наглядова Рада не вирішить, що вони суперечать цілям та завданням ЄСЦБ. У подібній ситуації такі завдання не є завданнями ЄСЦБ, тому НЦБ виконують їх на свою відповідальність та ризик. Національні центральні банки мусили перед вступом до ВС пристосувати свої правові положення до союзних з метою вільної реалізації завдання ЄСЦБ.

1.3.11. Європейський Речник Громадянських Прав

Інституція Європейського Речника Громадянських Прав розглядає справи порушення принципу правильної поведінки союзнаї адміністрації. Скарга може подаватися у випадку порушення викладених у трактатах і документах Спільнот принципів. Мається на увазі, між іншими, дискримінація; адміністративні зловживання владою; необґрунтоване запізнення або зволікання в діях; відсутність або відмова надання відповідної інформації; нечесність при прийнятті рішень, недбалість і недогляд у роботі адміністрації, ухвалення рішення на підставі неправильних процедур.

Речник обирається Європейським Парламентом на 5-річний строк, який співпадає із строком повноважень Європейського Парламенту. Він відповідає перед парламентом і зобов'язаний до щорічного подання звітів щодо виконуваних функцій. Проте, цей орган є повністю незалежним від будь-якого натиску з боку європейських інституцій, його діяльність не підпорядковується жодним інструкціям. Речник може бути відкликаний достроково тільки Судом за заявою Європейського Парламенту лише у випадку явної недбалості у виконанні обов'язків. Речник може бути обраний лише серед громадян ЄС. Кандидат повинен мати всі цивільні та політичні права, бути незалежним від будь-яких інституцій, мати правомочність до виконання найвищих судових функцій в країні свого походження, а також володіти відповідними знаннями та професійним досвідом. Право складання скарги до речника мають не тільки громадяни країн-членів ЄС, але також громадяни третіх країн, що проживають на території Спільноти. У випадку юридичних осіб обов'язковим є наявність статутної резиденції на території ЄС. До інституцій, щодо яких можуть подаватися скарги, належать між іншими Європейський Парламент, Європейська Комісія, Рада ЄС, Європейський Центральний Банк. Проте, скарга, не може вноситись щодо рішення Суду та Суду Першої Інстанції. Скарга може подаватись як безпосередньо зацікавленою особою, так і за посередництвом Європейського Парламенту.

Предметом скарги може бути тільки дія адміністрації Спільнот. Речник не розглядає скарги, яка на момент подання є предметом судового процесу, або скарги політичного характеру. Речник не може розглядати скарги на локальну чи державну адміністрацію країн-членів. Якщо після вивчення справи речник вирішить, що скарга є обґрунтованою, він може звернутися за поясненнями до інституції, поведінка якої визнана неналежною. Всі органи ЄС та країни-члени зобов'язані співпрацювати з речником при виконанні його функцій, насамперед надавати йому інформацію та надавати доступ до необхідних документів. Єдиним аргументом, що виправдовує відмову в доступі, є застереження секретності.

1.3.12. Європол

Міжнародна організація, що здійснює підтримку органів розшуку країн ЄС. Формально вона була створена 26 лютого 1995 року, але почала свою роботу на 3 роки пізніше – 1 жовтня 1998 року. В її діяльності приймають участь усі країни-члени ЄС. Резиденцією Європолу є Гаага (Нідерланди).

До завдань Європолу входить: полегшення співробітництва між поліцейськими органами в справах, пов'язаних із тероризмом, контрабандою наркотиків, нелегальною торгівлею радіоактивними матеріалами, нелегальним транспортуванням людей та машин, різними формами організованої злочинності, боротьбою із відмиванням грошей, контролем над екстремістськими та терористичними групами з країн, що не належать до Європейського Союзу, обмеженнями нелегальної імміграції, боротьбою із торгівлею дітьми та жінками. На сьогоднішній день у Європолі працює біля 350 осіб, зокрема офіцери-посередники, що є представниками різних підрозділів органів розшуку (поліція, прикордонна служба).

Войцех Одзімек, Агнешка Брожекowska

1.4. Суверенність країн-членів у світлі права Європейського Союзу.

Польща, як й інші країни, від моменту вступу до Європейського Союзу має обов'язок дотримуватись права Спільнот. Система джерел права Європейського Союзу складається з так званих первинних та похідних правових актів Спільнот. Право Спільнот має наднаціональний характер.

1.4.1. Первинне право спільнот

Первинне право спільнот містить норми та положення, що регулюють найістотніші питання Європейського Союзу, такі як: устрій, правовий порядок, основні засади права Спільнот, повноваження до прийняття нормативних актів нижчого щабля і т. д. В ієрархії джерел права зазначені унормування являються привілейованими. Первинні акти мають абсолютний пріоритет стосовно актів нижчого щабля, а всі акти вторинного права повинні бути згідними з первинним правом.

Конституція Республіки Польща від 1997 року Ст. 87 пункт. 1. Джерелами загальнообов'язкового права Республіки Польща являються: Конституція, закони, ратифіковані міжнародні умови та розпорядження. (...)

Істотним елементом у системі джерел європейського права є також судова практика. Європейський Суд у процесі інтерпретації джерел первинного права Спільнот визначив засади правового ладу в Європі. Судова практика Європейського Суду та Суду Першої Інстанції встановила правові засади та правовий лад Союзу. Правовий доробок Союзу, котрий складається з правових актів Спільнот і судової практики європейських судів, визначається як *acquis communautaire*. Фундамент правового ладу Європейського Союзу творять в першу чергу трактати, які створили зазначені на початку три Спільноти (разом з усіма додатками та протоколами). До них належать:

- Трактат від 18 квітня 1951 року, що створив Європейську спільноту вугілля і сталі, названий також Паризьким трактатом (Паризький трактат припинив свою дію 23 липня 2002 року).
- Два Римські трактати від 25 березня 1957 року: створили Європейську спільноту та Європейську спільноту атомної енергії (EURATOM).

Зазначені вище трактати були доповнені:

- Єдиним Європейським Актом від 1986 року, що також має назву Люксембурзького трактату,
- Трактатом з Маастріхт, тобто трактатом від 7 лютого 1992 року про Європейський Союз,

- Амстердамським трактатом, тобто трактатом від 2 жовтня 1997 року, який замінив трактат про Європейський Союз, трактати про створення Європейських спільнот та деякі інші акти,
- Трактат з Ніцци, тобто трактат від 26 лютого 2001 року, що замінив трактат про Європейський Союз, трактат про створення Європейської Спільноти та деякі пов'язані з ними правові акти,
- Лісабонським Трактатом, що був підписаний 13 грудня 2007 року; Трактат встановлює нові правові рамки та спосіб організації Європейського Союзу.

До первинного права зараховуються також трактати про вступ нових членів, наприклад Трактат Приєднання, підписаний 16 квітня 2003 року в Афінах про прийняття 10 нових країн (зокрема Польщі). Трактат Приєднання – це багатостороння міжнародна умова. Важливим є те, що країни-кандидати не підписують цього Трактату безпосередньо з Європейським Союзом, але з окремими країнами Спільноти. Окрім підписів уповноважених представників нових країн, там знайшли своє місце підписи представників усіх країн-членів Союзу.

Згідно із Конституцією РП міжнародне право, зокрема союзне право, має зверхність над польськими положеннями. Ст. 91 Конституції РП від 1997 року.:

- 1. Ратифікована міжнародна умова після її оголошення в Деннику законів Республіки Польща, складає частину державного правового ладу й безпосередньо виконується, якщо її виконання є можливим без прийняття закону.*
- 2. Міжнародна умова, ратифікована за вираженою в законі попередньою згодою, має зверхність над законом, якщо цього закону не можна погодити з умовою.*
- 3. Якщо це впливає з ратифікованої Республікою Польща умови щодо створення міжнародної організації, то встановлене нею право має безпосереднє застосування, маючи також зверхність у випадку суперечливості із законами.*

1.4.2. Похідні акти права Спільнот

Похідні акти права Спільнот видаються Європейським Парламентом спільно із Радою Європейського Союзу, окремо Радою Європейською Союзу та Європейською Комісією. Ці акти можна поділити на дві категорії:

1. так звані *hard sources*, тобто загальнообов'язкові норми, котрими є:
 - розпорядження,
 - директиви,
 - рішення,
2. так звані *soft law*, до котрих зараховуються:
 - рекомендації,
 - висновки.

Розпорядження

Містять генеральні положення. Мають загальний радіус дії, що свідчить про їх безпосереднє використання в країнах-членах. Вони є обов'язковими до виконання

у прийнятій відповідним органом Спільноти формі й не підлягають жодним додатковим вимогам, які б надавали їм силу в усіх країнах-членах Спільноти. Такі акти публікуються в Урядовому Деннику Спільнот (Official Journal – скорочено О.Ж.) і від дати опублікування стають складовою частиною правової системи кожної країни-члена. Розпорядження набирає чинності у встановлений у ньому строк або у 20-денний строк від дня оголошення. Від моменту набрання чинності розпорядження автоматично відхиляють відмінні положення, що були обов'язковими до виконання в країнах-членах.

Директиви

На відміну від розпоряджень, директиви не є повністю примусовими, а лише зобов'язують „до досягнення результату”. Це означає, що директиви накладають на країни-члени обов'язок врегулювання даної матерії у відповідності до їх завдання, проте, залишають свободу вибору правових інструментів для досягнення встановленої мети. З огляду на направлення їх до конкретних сторін, вони набирають правову силу від моменту нотифікації сторонами. Директиви, що направляються до всіх країн членів, а також директиви, що були встановлені спільно Європейським Парламентом та Радою, публікуються в Урядовому Деннику Спільнот. Вони вступають в силу у встановлений для них строк або на 20 день від їх оголошення.

Рішення

Мають силу тільки відносно тих суб'єктів, до котрих були направлені. Адресатами рішень можуть бути юридичні, фізичні особи та країни-члени. Отже, рішення мають індивідуальний характер. Вони є повністю примусовими для адресата – адресат не має (як у випадку директив) можливості вибору методів або інструментів реалізації рішення. Вони можуть, або безпосередньо накладати обов'язки чи надавати повноваження, або зобов'язувати до видачі нормативного акту. Рішення набирають сили від моменту їх нотифікації сторонами. Рішення, що були прийняті спільно Європейським Парламентом і Радою, оголошуються в Урядовому Деннику Спільнот і набирають чинності у встановлений для них строк або на 20 день від проголошення.

Рекомендації, висновки та інші акти Спільнот.

Рекомендації та висновки не мають примусового характеру, але можуть викликати правові наслідки. Вони розуміються як інтерпретаційні вказівки до процесу реалізації права Спільноти. Для їх видачі не потрібно мати доручення. Європейська Комісія видає рекомендації та висновки, якщо вважає це необхідним.

Джерелом права ЄС також можуть бути міжнародні умови, що були підписані Спільнотою. Проте, вони повинні підписуватись згідно із встановленою в Трактаті про створення Європейської Спільноти процедурою. Договори, підписані згідно із визначеними в цьому документі умовами, є обов'язковими до виконання інституціями Спільноти та країнами-членами.

Войцех Одзімек, Агнешка Брожковска

1.5. Свободи діяльності в Європейському Союзі

Внутрішній ринок Європейського Союзу охоплює простір без внутрішніх кордонів, на території якого забезпечується вільний рух товарів, послуг, капіталів та осіб. Головною метою початку роботи над створенням Спільного ринку було зниження цін вироблених товарів та коштів їх обігу, підвищення доступності та конкурентоспроможності послуг, надання можливості вільного переміщення в межах Спільноти. Всі ці дії повинні були вплинути на покращення рівня життя громадян країн-членів.

1.5.1. Вільний рух товарів

Вільний рух товарів значить, що на даному просторі існує свобода обігу (експорту й імпорту) товарів. Не існує прикордонного контролю, кількісних і якісних обмежень в русі товарів, а товар, який був легально ввезений на територію країни-члена Спільноти, може продаватися на території кожної країни Європейського Союзу. Уніфікації піддано правила імпорту товарів до Спільнот. Створенню Спільного Ринку передував багаторічний процес ліквідації обмежень у торгівлі між країнами-членами Європейських Спільнот. Першим етапом була організація митного союзу (ліквідація митних бар'єрів та кількісних обмежень, що використовувалися по відношенню до закордонних товарів) між країнами Спільнот та впровадження спільного митного тарифу на товари з країн, що знаходяться поза простором Спільнот (так званих третіх країн). Час реалізації митного союзу, що був визначений в Трактаті про ЄЕС, передбачав 12 років. Фактично цей період був коротшим, адже митний союз було створено вже 1 липня 1968 року. Після заснування митного союзу залишилася проблема прикордонного контролю. Контроль на кордонах між країнами-членами Спільнот залишався до середини 90 років. В середині 80 років була започаткована робота над будовою єдиного внутрішнього ринку шляхом знищення фізичних (наприклад, контроль документів на кордонах) та фіскальних (гармонізація систем непрямих податків) бар'єрів. Правову основу створення єдиного внутрішнього ринку становлять два документи: Єдиний Європейський Акт (1987) та Біла книга Європейської Комісії щодо створення Спільного ринку (1985), в якій визначено проекти окремих директив щодо ліквідації фіскальних, технічних та фізичних бар'єрів в обігу між країнами ЄС. Вільний рух товарів функціонує в Європейському Союзі від 1 січня 1993 року. В тому самому році в країнах Союзу зліквідовано прикордонні митні служби. Наступним етапом економічної інтеграції країн ЄС було створення Економічного і Валютного Союзу та впровадження спільної валюти євро від 1 січня 2002 року в дванадцяти країнах Спільноти (Австрія, Бельгія, Нідерланди, Франція, Фінляндія, Греція, Іспанія, Люксембург, Ірландія, Німеччина, Португалія, Італія). 1 січня 2007 року Словенія увійшла до зони євро.

Розвиток Економіко-валютного союзу відбувався у три головні етапи:

Перший етап – від 1 липня 1990 почалося зміцнення співробітництва країн-членів у рамках економічної та валютної політики (нагляд здійснював Валютний Комітет). 1 листопада 1993 року було заморожено котирування національних валют до ECU (перерахункової європейської грошової одиниці).

Другий етап – подальше поглиблення економічної інтеграції. З 1 січня 1994 року національні центральні банки набували все більшу незалежність. Нагляд за функціонуванням системи здійснював Європейський валютний інститут у Франкфурті. Восени й навесні кожного року він проводив контроль економіко-валютної політики окремих країн. У грудні 1995 року в Мадриді спільна монета отримала назву євро. Встановлено також TARGET – систему автоматичного перерахунку національних монет у євро. Два перші етапи економіко-валютного союзу повинні були підготувати країни Союзу до третього етапу. Його реалізація залежала від реалізації критеріїв збіжності (конвергенції), що були визначені трактатом з Маастріхт:

- стабільність цін; інфляція не перевищує 1,5 пункт-процент середнього показника з трьох країн-членів з найнижчим темпом зростання цін,
- стабільність валютного курсу; валюта протягом щонайменше двох років знаходиться у вузькому коридорі обмінного механізму (15 % підвищення та зниження відносно центрального паритету)
- стабільність довгострокових процентних ставок; номінальна довгострокова процента ставка не перевищує 2 пункт-проценти середнього рівня процентних ставок з трьох країн із найнижчою інфляцією,
- стабільна ситуація державних фінансів; бюджетний дефіцит не перевищує 3 % ВВП, а державний борг не перевищує 60 % ВВП.

Умовою участі в ЕВС є також незалежність центрального банку.

Третій етап почався 1 січня 1999 року із впровадження спільної валюти євро в одинадцяти країнах П'ятнадцятки (Великобританія, Швеція і Данія не виразили бажання впровадження спільної валюти, Греція не виконала критеріїв конвергенції). Формально розпочав свою діяльність Європейський Центральний Банк (ЄЦБ), який спільно із центральними банками країн-членів створив Європейську Систему Центральних Банків (ЄСЦБ). Принципом існування Валютного союзу мусила бути повна незалежність Центрального Банку від національних урядів. Капітал ЄЦБ у розмірі 5 мільярдів євро знаходиться у віданні національних центральних банків. Третій етап Валютного Союзу закінчився 1 січня 2002 року, коли євро увійшло до загального обігу в 12 країнах ЄС (Євро ланд) з понад 300 млн. населенням, яке виробляє понад 20 % світового продукту і 20 % світового експорту.

Графічним знаком Євро є перекреслена двома паралельними лініями грецька літера ϵ (епсілон). Вона символізує коріння європейської цивілізації, спробу інтеграції нашого континенту та забезпечення внутрішньої стабільності. Дехто вбачає в символі євро виклик для американського долару, характерною рисою якого є дві вертикальні лінії.

Винятки з принципу вільного руху товарів на єдиному ринку ЄС.

Згідно із Трактатом, що створив Європейську Спільноту (ТЄС), торгівельний обмін між країнами-членами ЄС може бути заборонений або обмежений, якщо це обґрунтоване:

- міркуваннями щодо політичних звичаїв,
- міркуваннями щодо порядку та безпеки,
- охороною здоров'я та життя людей, тварин чи рослин,
- охороною національних культурних цінностей мистецького, історичного або археологічного значення, або
- охороною комерційної та промислової власності.

У свою чергу, заборони та обмеження не можуть бути інструментами самовільної дискримінації або замаскованим обмеженням торгівлі між країнами-членами. Заборона або обмеження ввозу, вивозу або транзиту накладаються Європейською Комісією або, у виняткових ситуаціях, країнами-членами. Окремі правила регулюють: торгівлю вогнепальною зброєю та лікувальними препаратами на єдиному ринку ЄС.

Торгівля з третіми країнами з-поза ЄС.

Основним інструментом торгівельної політики в сфері імпорту є спільний митний тариф. Зазначені в ньому митні ставки є однаковими для всіх країн-членів ЄС і не можуть підвищуватись (що впливає із міжнародних зобов'язань Європейського Союзу). Для імпортерів це становить гарантію стабільності та передбачуваності умов обміну. У випадку промислових товарів більша частина імпорту проводиться на безмитних умовах з огляду на розбудовану систему привілеїв (що надаються торговельним партнерам в односторонньому, двосторонньому порядку або також в рамках багатосторонніх умов), а також систему митних відстрочок. Кількісні обмеження імпорту (контингенти) є обов'язковими тільки при ввезенні текстильних виробів та одягу з визначених країн. Імпорт промислових товарів є лібералізованим в значно більшому ступені ніж імпорт сільськогосподарських товарів. У виняткових ситуаціях з метою охорони власних виробників Союз може впровадити такі охоронні заходи як, наприклад, антидемпінгові або антисубсидійні інструменти. Повна заборона імпорту може впроваджуватись з неекономічних причин (наприклад, з міркувань безпеки або загрози здоров'ю). З огляду на подібні причини встановлено спеціальні вимоги щодо ввозу деяких товарів, таких як: зброя та амуніція, фармацевтичні вироби, хімічні вироби, а також рослини та тварини під загрозою зникнення.

Прийняття Польщею системи спільної торговельної політики після її вступу до Європейського Союзу визначає також прийняття принципів політики експорту. Кожний товар, що залишає митний простір ЄС через митний простір Польщі, підлягає митному контролю та звичайній митній процедурі, в якій використовується експортна декларація, що складається з необхідних документів. Від 14 січня 2005 року обов'язковими є нові формуляри для митних справ підприємців, які реалізують товарообіг з третіми країнами. Спільнота не застосовує мита та інших експортних оплат. Згідно із правилом вільного експорту Спільнота не використовує кількісних бар'єрів при вивозі товарів поза простір ЄС. Тільки у виняткових, визначених ситуаціях, на вивіз накладаються обмеження, що можуть приймати форму:

заборони експорту,
дозволів вивозу та ліцензій на вивіз,
статистичного нагляду.

1.5.2. Вільний рух послуг

Послуги – це найчастіше відплатна праця, що охоплює діяльність промислового і торговельного характеру, ремісницьку діяльність та виконання вільних професій. До сфери послуг згідно із правовою класифікацією Спільноти не зараховуються транспортні послуги (з огляду на свою специфіку вони підлягають відмінному пункту в Трактаті – сфера транспортної політики) та банківські й страхові послуги, що пов'язані із рухом капіталу. Спроба створення Спільного ринку послуг, на якому вони могли б вільно доставлятися з одного краю до одержувачів в інших країнах, була здійснена у 80-х роках ХХ сторіччя. Свобода руху послуг полягає у можливості заснування підприємств на території іншої країни-члена та ведення господарської діяльності за принципами так званого самостійного працевлаштування. Відокремлюють наступні види свобод у сфері руху послуг:

активна свобода надання послуг: постачальник послуги тимчасово направляється до країни одержувача послуги, тобто сам перетинає кордон з метою надання послуги в іншій країні-учасниці (наприклад, підключення апаратури);

пасивна свобода послуг – одержувач послуги направляється до країни постачальника послуги, щоб отримати ці послуги там (наприклад, туристи, особи, що користаються медичною допомогою);

свобода руху продукту послуги – постачальник та одержувач послуги знаходяться в своїх країнах, але продукт перетинає кордон (наприклад, трансляція телевізійних і радіо програм).

Принципи трактатів щодо надання послуг в країнах ЄС.

На відміну від свободи заснування підприємств, яка характеризується сталістю і тривалістю, свобода надання послуг спирається на тимчасовості. Це значить, що постачальник послуги надає її в іншій країні ЄС протягом певного часу, а отже, така діяльність не має сталого та тривалого характеру. Постачальник послуги, який заснував підприємство в одній із країн-членів, може тимчасово виконувати послуги в іншій країні ЄС. Тому в цьому контексті мова не ведеться про доступ до ринку праці даної країни Союзу. Постачальники послуг та їх відряджені працівники не шукають місця працевлаштування в країні ЄС, адже є працевлаштованими в фірмі, наприклад, у Польщі. Згідно із загальним принципом, послуга полягає у виробництві нового блага, що вимагає володіння професійними знаннями та виконавчим потенціалом.

Статті 49–55 ТЕС забороняють застосовувати обмеження щодо вільного руху послуг, проте, не визначають конкретно, що необхідно розуміти під наданням послуг. Стаття 50 наводить дуже загальне визначення, зокрема: „*послугами є виконувана за оплату діяльність, якщо вона не регулюється постановами у сфері вільного руху товарів, капіталу та осіб*”.

а. Самостійне працевлаштування

Свобода надання послуг може реалізовуватись за принципом самостійного працевлаштування. Постачальник послуг має зареєстроване в одній з країн ЄС, наприклад в Польщі, підприємство, в якому виконує частину своєї діяльності, водночас тимчасово надаючи послуги в іншій країні-члені на підставі контракту з іншим підприємством або фізичною особою. Якщо польський підприємець вирішить вести всю свою діяльність у іншій країні-члені, припиняючи виконання послуг в Польщі, він повинен скористатися можливістю заснування підприємства на території тієї країни-члена, в якій фактично буде надавати послуги. В іншому випадку контрольні служби країни-члена, в якій він надає послуги, можуть звинуватити польського підприємця у так званому „прихованому заснуванні підприємства”.

б. Надавання послуг шляхом відрядження працівників.

Підприємець, наприклад з Польщі, який у своїй господарській діяльності працевлаштовує робітників на підставі трудового договору, може, в рамках свободи надання послуг відряджати своїх працівників для виконання послуги в іншій країні-учасниці. Іншими словами, між підприємством, що направляє у відрядження, та відряджуваним працівником повинен існувати трудовий обов'язок. У практиці це значить, що працівник є працевлаштованим у зазначеному підприємстві на підставі трудового договору щонайменше на час відрядження. У таких ситуаціях протягом відрядження повинен утримуватись зв'язок між відрядженим працівником та підприємством, з яким він уклав трудовий договір. Отже, працівники-виконавці послуг за кордоном, отримують платню від свого польського роботодавця та підлягають виключно його розпорядженням. Неприпустимим є службове підпорядкування польського працівника закордонному роботодавцю. Польський постачальник послуг повинен разом із своїми працівниками вислати керівника, який підтримуватиме контакт з контрагентом. Фірма в країні-члені повинна заплатити польському постачальнику послуг всю узгоджену в контракті суму, після чого він розраховується з працівниками. Прогрес у роботі над створенням солідних правових основ свободи руху послуг не наступив так швидко, як передбачалося. До теперішнього часу важко говорити про фактичну необмежену свободу руху послуг в Європейському Союзі. Тільки 15 листопада 2006 року, після кількох років дискусії, Європейський Парламент на пленарному засіданні прийняв директиву у сфері послуг, метою якої є усунення бар'єрів при постачанні послуг на спільному ринку. Щоправда, проект директиви Європейської Комісії впроваджував принцип країни походження, згідно якого постачальники послуг підлягали б виключно внутрішнім законам країни походження. Проте, цей принцип було замінено терміном „свобода надання послуг”. Ідея доступу до послуг за обов'язковими в країні походження постачальника послуг правилами була збережена, натомість впроваджена більша кількість винятків та суворіший нагляд за діяльністю у сфері послуг з боку країни одержувача послуги. Директива визначає вимоги, які країни-члени не можуть накладати на постачальників послуг, зареєстрованих в іншій країні ЄС. Наприклад, не можна вимагати, щоб підприємство постачальника послуг знаходилось на території країни, в якій надається ця послуга. Не можна також змушувати до отримання дозволу від відповідних органів країни-члена, зокрема запису до реєстру або реєстрації в організації чи професійній спілці

цієї країни. Не можна застосовувати постанов, що перешкоджають у постачанні послуг працюючими на власний рахунок особами, а також забороняти використання власного обладнання та матеріалів, які є інтегральною частиною виконуваної послуги. Директива охоплює послуги щодо видів діяльності, які постійно змінюються, зокрема послуги для підприємств, такі як консалтинг у сфері управління, сертифікація й тестування, управління об'єктами, у тому числі утримання офісів, реклама, рекрутаційні послуги та послуги торговельних посередників. Директива включатиме також послуги, що виконуються для підприємств та споживачів, наприклад правовий та податковий консалтинг, послуги у сфері нерухомості, такі як послуги агенцій нерухомості, будівельні послуги, зокрема архітектурні, послуги дистрибуції, організації ярмарок, оренда машин та послуги туристичних бюро. Директива охоплює також споживчі послуги, у тому числі туристичні, зокрема послуги туроператорів, відпочинок, спортивні бази й розважальні парки, а також, якщо не вилучені із сфер застосування директиви, послуги домашньої допомоги, тобто допомоги для літніх осіб. З директиви було вилучено послуги агентств тимчасового працевлаштування, послуги особистої охорони та транспортні послуги, зокрема міського транспорту, таксі та швидкої допомоги та послуги портів. Предметом директиви не будуть договірні стосунки між постачальником послуг та клієнтом, які залишаються у сфері міжнародного приватного права. Країни-члени зобов'язані впровадити в життя законодавчі, виконавчі та адміністративні положення, що є необхідними для виконання директиви протягом трьох років від моменту її прийняття.

Не дивлячись на обмеження й перешкоди, від моменту вступу до ЄС Польща значно збільшила обсяг виконуваних в союзних країнах послуг. Це зростання впливає з факту, що експорт послуг полягає не тільки у виконанні постачальниками послуг за кордоном, але також у виконанні послуг для закордонних фірм у Польщі. Відмінно підготовлений персонал та нижчі витрати на оплату праці призвели до того, що вже зараз до Польщі переносяться управлінські, бухгалтерські або інформатичні центри найбільших європейських фірм. Таким способом Польща починає експортувати між іншими бухгалтерські та інформативні послуги. Польські виконавці послуг за кордоном спеціалізуються, між іншими, на будівельних послугах. Крім будівельних послуг існує великий попит на польських лікарів, дантистів та медсестер, адже вони є добрими фахівцями та володіють іноземними мовами.

Свобода заснування підприємств на території Європейського Союзу.

Стаття. 43 Трактату, що створює Європейську Спільноту (ТЕС) торкається свободи ведення господарської діяльності, в межах якої не існує жодних перехідних періодів. Ця свобода полягає у наданні права провадження господарської діяльності за принципами самостійного працевлаштування, а також заснування та керування підприємством. Необхідно підкреслити, що заснування підприємства в обох визначених формах відбувається відповідно до законодавства країни, на території якої постачальник послуг планує вести діяльність. Ст. 43 ТЕС гарантує полякам можливість здійснення господарської діяльності в кожній з 26 країн Союзу та Норвегії, Ісландії й Ліхтенштейні, що не належать до ЄС. Ведення там господарської діяльності є можливим за аналогічними до Союзних принципами, що пов'язане із членством цих країн в Європейському економічному просторі.

Слід зазначити, що принципи заснування та провадження господарської діяльності регулюються державними положеннями кожного з 27 країн-членів ЄС. Країна, на території якої ведеться діяльність, не може ставитись до підприємців з інших країн Союзу гірше, ніж до власних підприємців. Кожний підлягає принципу національного підходу, котрий полягає у тому, що, наприклад, до польського власника фірми в Німеччині, повинні ставитись так само, як і до німецького підприємця. У свою чергу, німець, котрий приїжджає до Польщі з метою здійснення господарської діяльності повинен виконати вимоги, що накладаються на польських підприємців. Необхідним є, про що забуває більшість підприємців, добре знання мови даної країни, адже це так само важливе, як і знання законів держави. У виборі локалізації фірми підприємці повинні керуватися попитом локального ринку на визначені послуги.

Основні права підприємців, що діють в країнах ЄС.

Усі підприємці, які ведуть діяльність на власний рахунок на території інших країн Європейського Союзу, мають, між іншим, такі права:

Право працевлаштування ключового персоналу. Підприємець, котрий здійснює діяльність в іншій країні ЄС, має право працевлаштовувати робітників із власної країни, при чому це насамперед стосується так званого ключового персоналу (керівного, спеціалізованого).

Право в'їзду й перебування. Стосується самостійних працівників, котрі поселилися (або планують поселитися) в іншій країні Союзу з метою здійснення господарської діяльності або надання послуг, а також їх подружжя, дітей до 21 року та родичів (батьки, дідуся та бабусі, а також діти, внуки), які знаходяться на їх утриманні. Підприємці також мають право на отримання карти перебування строком на 5 років, що може бути подовжена та не передбачає додаткових формальностей.

Право придбання власності, оренди та найму нерухомості. Трактат, що заснував Європейську Спільноту, гарантує підприємцю право купівлі будинків або землі в іншій країні з деякими обмеженнями щодо сільськогосподарських угідь. У свою чергу, кожна приймаюча країна має право застосувати до підприємця свої закони щодо локалізації підприємства з огляду на вид його діяльності.

Право вільного вибору місця та форми ведення господарської діяльності. Кожний підприємець може вільно вибирати форму господарювання. Проте, у практиці деякі приймаючі країни, піклуючись, наприклад, про охорону вітчизняного споживача товарів і послуг, підпорядковують ведення окремих видів діяльності на своїй території створенню підприємства визначеної правової форми (наприклад, товариство з обмеженою відповідальністю, акціонерне товариство).

Головні обов'язки, що покладаються на підприємства країнами-членами.

Країни-члени Європейського Союзу, що приймають на своїй території підприємців з інших країн Союзу, можуть покласти на них певні обов'язки та вимоги. До них входять наступні обов'язки:

наявність представництва в країні, в якій підприємець веде основну діяльність;

наявність в приймаючій країні постійного місця проживання осіб, що управляють фірмою;

отримання дозволу на ведення господарської діяльності в приймаючій країні;

надання відповідних гарантій щодо правильного ведення господарської діяльності в приймаючій країні;
одержання підприємцем визначеної правової форми, що відповідає його діяльності;
приналежність фірми або підприємця до відповідного органу професійного самоуправління.

1.5.3. Вільний рух капіталу

Цей принцип стосується незалежних фінансових операцій, що не мають безпосереднього зв'язку із переміщенням людей, товарів або послуг. Така свобода полягає у можливості трансферу доходів з однієї країни-члена ЄС до іншої, а також необмеженому праві інвестування та набуття різноманітних матеріальних і фінансових цінностей за кордоном. Це право включає також свободу руху капіталу з ліквідації або заміни інвестиції та всіх пов'язаних із цим доходів, а також свободу руху капіталу особистого характеру (наприклад, спадщина). Громадяни Європейського Союзу мають право виконання всіх банківських та фінансових операцій у всіх країнах членах (наприклад, право ведення розрахункового рахунку в банках країн ЄС, право закупівлі та продажу цінних паперів підприємств ЄС).

1.5.4. Вільний рух осіб

Відповідно до цього принципу всі громадяни Європейського Союзу мають право на пересування без необхідності володіння візами і дозволами, поселення, започаткування господарської діяльності і роботи в довільній країні Спільноти. Громадяни однієї держави ЄС, які розпочинають роботу або іншу економічну діяльність в іншій державі ЄС, мусять трактуватися цією державою таким самим чином, яким ця держава трактує своїх громадян, без будь-якої дискримінації. По відношенню до працівників цей принцип означає однакове трактування громадян державами ЄС, м.ін. в доступі до роботи, в сфері оплати та інших умов праці. Принцип свободи пересування осіб також охоплює членів сімей людей, які мігрують. Реалізація свободи пересування осіб вимагає визначених гарантій. Вони відносяться до:

- виборчих прав,
- доступу до ринку праці,
- визнання дипломів і професійної кваліфікації,
- координації систем соціального забезпечення.

Важливе питання становить координація систем соціального забезпечення, яка передбачає рівне трактування громадян держав-членів ЄС в доступі до асигнувань, які виникають з вітчизняних систем соціального забезпечення (пенсії, допомоги). Періоди страхування для працівника, які пов'язані з підрахунком розміру асигнувань, у власній країні і в інших країнах ЄС додаються. Однак, свобода пересування і перебування не має абсолютного характеру. Кожна з держав може в певних випадках не надати іноземцю дозвіл на перебування або вислати його зі своєї території. Вільне

пересування осіб гарантується багатьма законодавствами. Перебування іноземця в іншій державі-члені не може бути тягарем для приймаючої країни.

Перехідні періоди

Вступ нових країн до структури Європейського Союзу є поетапним процесом, а не раптовим та одноразовим. Умови членства визначають перехідні періоди. Це час, в якому напр. Польща, як новий член Європейського Союзу, є звільненою від зобов'язань щодо певних елементів законодавства спільноти. Це має на меті надання можливості польським господарським суб'єктам повного включення в обіг внутрішнього ринку Союзу. Охорона ринку через застосування перехідних періодів зобов'язує обидві сторони – це означає те, що окремі держави-члени ЄС мають час на підготовку до діяльності в умовах розширення. З огляду на побоювання держав „старого” Союзу перед наповненням їхнього ринку дешевою робочою силою з „нових” країн-членів, до Вступного Трактату введено перехідні періоди, згідно з **формулою 2+3+2**. Відповідно до цієї формули, напр. Польща до кінця другого року членства може бути виключеною з союзного принципу свободи руху працівників. Якщо на ринку праці ЄС виникнуть особливі обставини, то перехідний період може бути обов'язковим наступні 3 роки. Можливі додаткові два роки були би запроваджені при особливій ситуації загрози дестабілізації ринку. З 1 травня 2004 р. польські працівники можуть розпочинати легальну роботу у Великій Британії, Ірландії і Швеції. В даний час щораз більше країн Союзу відкривають свої ринки праці для поляків і громадян інших країн, які відносно недавно вступили до ЄС. Однак, закриваючи свої ринки праці перед польськими працівниками на перехідний період, країни-члени ЄС не впроваджували обмеження такого типу для підприємств. Як було сказано вище, в рамках свободи надання послуг і створення підприємств, польські фірми мають право виконувати послуги в країнах Союзу, при цьому працевлаштовуючи польських працівників. Це в більшості стосується робіт, які можна виконувати на підставі цивільних угод, передусім трудових угод на виконання визначеної роботи.

1.5.5. Шенгенська угода

Шенгенська угода була укладена в невеличкому містечку Шенген (Люксембург) 14 червня 1985 року. Договір відміняє перевірку осіб, які перетинають кордон між державами Союзу, а замість цього зміцнює зовнішні кордони ЄС та співпрацю у сфері безпеки та політики щодо біженців. Також угода стосується прикордонної співпраці поліції. Угода є відкритою для всіх членів Європейського Союзу. Свобода переміщення осіб всередині т.зв. Шенгенської зони, яка впливає з неї, стосується не тільки громадян держав-учасниць, а усіх осіб довільної національності та громадянства, які перетинають внутрішні кордони на території, охопленій дією угоди. До Шенгенської угоди належить в даний час (листопад 2007 р.) тринадцять держав Європейського Союзу (з країн старої „П'ятнадцятки” до угоди не приєдналися Ірландія і Велика Британія), а Ісландія і Норвегія є об'єднаними з Шенгенською групою. Прийняття законодавств, які є наслідком з Шенгенської угоди, є однією з вимог отримання країнами-кандидатами членства в Європейському Союзі. Таким чином в майбутньому

зона вільного, неконтрольованого пересування осіб значно збільшиться і охопить майже всю Європу.

До країн, які підписали Шенгенську угоду, належать:

- Перші члени Шенгенської угоди з 1985 року: Бельгія, Франція, Голландія, Німеччина, Люксембург,
- держави, які вступили в Шенгенську зону в 1995 році: Австрія, Данія, Фінляндія, Греція, Іспанія, Португалія, Швеція, Італія,
- держави, які вступили в Шенгенську зону в 1999 році, але залишаються поза Європейським Союзом: Ісландія, Норвегія.

6 грудня 2007 р. міністри внутрішніх справ ЄС остаточно затвердили розширення Шенгенської зони на чергові дев'ять країн Спільноти: Чехію, Естонію, Литву, Латвію, Польщу, Угорщину, Словаччину, Словенію і Мальту. Контроль на сухопутних і морських кордонах має бути відмінений в ніч з 20 на 21 грудня 2007 р. Натомість, контроль в аеропортах буде ліквідований в кінці березня. До Шенгенської зони також вступає Швейцарія, яка не належить до ЄС.

Шенгенська система, зі своєю основною передумовою, тобто, свободою пересування осіб, вважається одним з найважливіших досягнень політики, спрямованої на створення Європи без кордонів. Тому її розширення на нові країни є одним з пріоритетів Європейського Союзу.

Для покращення безпеки на кордонах ЄС створено т.зв. ШПС, тобто Інформаційну Шенгенську систему (це база даних небажаних осіб, суб'єктів і транспортних засобів, які перебувають у розшуку, доповнювана поліціями всіх держав-членів). Дані осіб, які перетинають кордон, внесені на митних постах в комп'ютер, який інформує митника про те, чи дана людина не загрожує безпеці Спільноти. В кінцевому варіанті це має бути 10 млн. даних, доступних для тисяч поліцейських, митників, судових працівників. З метою забезпечення безпеки без внутрішніх кордонів на території Спільноти, необхідним є покращення співпраці між поліціями. Основним полегшенням у цій сфері є створення можливості для діяльності поліції сусідньої країни на прикордонних територіях. Передусім, йдеться про можливість ведення погоні за злочинцем, який втікає через кордон. Метою системи є зміцнення безпеки на території ЄС.

Розділ 2. Стосунки поміж Україною та Європейським Союзом

Анатоль Владика

2.1. Європейський Союз як суб'єкт міжнародної політики

Однією з основних рис, які характеризують Європейський Союз як учасника міжнародних стосунків, є його складність, як також той факт, що він ще не є стабільно сформованим суб'єктом. Можна навіть говорити про значну невизначеність феномену Євросоюзу. Це впливає з того факту, що будучи структурою, яка перебуває в стані формування, він проходить через постійні зміни, є швидше процесом, що відбувається, ніж досягнутим станом². Додатковим ускладненням є той факт, що в інституційно-правовому та функціональному вимірах Європейський Союз – це дуже неоднорідна структура. Адже він охоплює не тільки відповідну союзню структуру, Європейські Спільноти, але й держави-члени, які роблять свій вклад у міжнародну діяльність Євросоюзу, але одночасно ведуть власну закордонну політику.

Специфіка Європейського Союзу проявляється у єдиному в своєму роді статусі в рамках міжнародних відносин, який не збігається ані зі статусом держави, ані зі статусом класичної міжнародної організації. Переважна більшість дослідників цієї проблематики вважають навіть, що Євросоюз характеризує відсутність статусу суб'єкта міжнародного права.

Вихідним пунктом для оцінки ролі і позиції Євросоюзу на міжнародній арені є аналіз його потенціалу. Він визначається основними геополітичними показниками, такими як: людські ресурси, територія, економічний та військовий потенціал. У синтетичному вигляді цей потенціал включає різноманітні засоби матеріального характеру (населення, територія і т.п.) або організаційно-функціонального характеру (такі як, наприклад, освіта і професійна структура суспільства, організація та продуктивність праці, інноваційність економіки тощо). Даний потенціал займає одне з перших місць на світі. Внаслідок збільшення кількості держав-членів у 2004 та 2007 роках, населення Європейського Союзу досягнуло кількості понад 495 мільйонів громадян. За цим показником Євросоюз значно випереджає США (понад 290 млн.) і поступається лише Китаю (близько 1,3 млрд.) та Індії (понад 1,1 млрд.). Хоча в сучасному світі значний демографічний потенціал не повинен визначати силу даної політичної одиниці, не підлягає сумніву, що він сприяє зайняттю високих позицій та ролі в міжнародних

² Детальніше див.: Milczarek D., *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

стосунках. Серед іншого, так відбувається з огляду на створення значного ринку збуту. Потім це знаходить відображення у макроекономічних показниках. Основний із них – це сумарний показник ВВП, який у випадку Євросоюзу може бути порівняний із показником Сполучених Штатів Америки. Окрім того, вагому позицію Євросоюзу на міжнародній арені визначають також ті показники, які стосуються науково-технологічного та соціального потенціалу (тривалість життя, соціальна структура).

До того ж, Європейський Союз характеризується рядом переваг, що стосуються сфери стандартів суспільного життя та культури. Завдяки цьому він є динамічним та привабливим цивілізаційним центром. Якщо йдеться про пропаганду та захист демократії, верховенства права та прав людини, Євросоюз – це лідер світового масштабу. Серед іншого це проявляється у формі застосування ЄС *принципу критеріїв* (допомоги – прим. перекладача), який означає, що надання економічної допомоги даній державі залежить від виконання нею певних стандартів демократії та захисту прав людини.

Активність Європейського Союзу на міжнародній арені можна поділити на два основні компоненти. Ними є: 1) зовнішні економічні відносини та; 2) спільна закордонна політика та політика безпеки. Зовнішні економічні відносини охоплюють дуже широку сферу, яку можна поділити на кілька базових компонентів: Спільна торговельна політика (що стосується міжнародного виміру), торговельні та економічні договори та політика допомоги, яка є важливим інструментом впливу Євросоюзу на держави, що розвиваються. Європейський Союз і його держави-члени разом надають понад половину світової публічної допомоги, що спрямована на розвиток (англ. „*official development assistance*” – ODA). Щороку Європейська Комісія розподіляє понад 7 млрд. євро на допомогу, що спрямована на розвиток. Кошти передаються бенефіціантам на всіх континентах, і призначаються не лише на заходи, що служать економічному розвитку, але й на створення демократичних інституцій, відбудову, розробку макроекономічних програм та діяльність, спрямовану на забезпечення прав людини.

У свою чергу, друга частина міжнародної політики, тобто спільна закордонна політика та політика безпеки, включає різноманітні аспекти закордонних відносин політичного та військового характеру. В історичному розумінні, вона включає в себе широкий спектр різноманітних концепцій та конкретних заходів, що здійснюються в рамках європейської політичної та оборонної інтеграції. Їх кульмінацією стало прийняття Маастріхтським договором *Спільної закордонної політики та політики безпеки*, яка становить другий стовп Євросоюзу. З кінця 90-х років її доповненням є *Спільна європейська політика безпеки та оборони*. Закордонна політика та політика безпеки реалізується, перш за все, в рамках міжнародної співпраці. Незважаючи на тенденції до певного об'єднання, які проявляються в останні роки, закордонна та оборонна політика залишається сферою амбіцій та інтересів окремих держав-членів Євросоюзу. Виразні симптоми цього можна було зауважити під час іракської кризи, а потім під час війни в Іраку. Значною проблемою для інституціоналізації міжнародної політики Європейського Союзу стало неприйняття Конституційного Трактату³. Ці

³ Трактат – міжнародний договір (прим. перекладача).

події викликали хвилю запитань: чи Європейський Союз може стати суб'єктом, який здатний зайняти відповідне до свого потенціалу місце в міжнародному порядку, чи залишиться вільним об'єднанням національних держав? На думку багатьох експертів, поки Євросоюз не буде в стані розробити єдину закордонну політику, а також політику безпеки та оборони, немає сенсу говорити про позицію Євросоюзу на міжнародній політичній сцені.

В Європейському Союзі інтеграційні процеси значно більше стосуються економічних, а не політичних питань. Активність Європейських Спільнот у цій сфері принесла очікувані результати. Прикладами цього можуть бути, серед іншого: спільний ринок, вільний рух товарів та послуг, спільна європейська валюта. Політичні питання, особливо ті, які стосуються єдиної політики на міжнародній арені, залишаються далеко позаду за процесами економічної інтеграції. Зовнішні економічні стосунки значною мірою відносяться до компетенції органів Євросоюзу. Вони віддавна добре розвинуті і добре служать зміцненню цілісності європейських інтеграційних процесів. Більше того, вони мають усі передумови для подальшого динамічного розвитку і, тим самим, для зміцнення міжнародного значення Європейського Союзу, насамперед на економічній карті світу. Натомість у сфері оборонної політики простежуються виразні недоліки. Незважаючи на суттєву еволюцію, спрямовану в напрямку більшого об'єднання, другий стовп Євросоюзу, тобто Спільна закордонна і політика безпеки, все ще залишається сферою міжнародної співпраці. Це призводить до того, що Європейський Союз має все ще недосконалу систему формулювання та, що найважливіше, реалізації закордонної політики. Цю політику, всупереч її назві, складно назвати насправді спільною. Це означає, що, в порівнянні з економічною інтеграцією, цей компонент відносно слабше розвинутий, а при цьому також менш ефективний.

Незважаючи на різноманітні тимчасові періоди напруження, головним партнером Європейського Союзу залишаються Сполучені Штати Америки. Трансатлантичні відносини перебувають у центрі зовнішньої політики Європейського Союзу. Це стосується як економічного аспекту (2/5 світової торгівлі відбувається між ЄС та США), так і питань, пов'язаних із міжнародною безпекою та підтримкою прав людини і демократії.

Другим важливим партнером Євросоюзу є Росія та країни, які виникли після розпаду СРСР. Росія, Україна, Грузія, Молдова та республіки Кавказу і Середньої Азії будують індивідуальні відносини з Євросоюзом. Ці відносини базують на ряді договорів про партнерство і співпрацю, якими охоплено питання торгівлі, наукової співпраці, а також співпраці в сфері енергетики, транспорту та охорони навколишнього середовища. Предметом договорів є також питання політичного діалогу та спільної діяльності в сфері протидії злочинності та торгівлі наркотиками. Особливо велике значення має врегулювання стосунків Євросоюз – Росія. Двосторонній договір має у цьому випадку досить широке поле і включає чотири найважливіші площини: економічні питання, співпрацю в сфері наукових досліджень, освіту і культуру, питання безпеки. Окрім цього, предметом особливого зацікавлення Євросоюзу є енергетична безпека.

Географічними зонами особливої активності Європейського Союзу є басейн Середземного моря та Близький Схід. Даний напрямок міжнародної політики має своє обґрунтування як в економіко-соціальному вимірі, так і в політиці безпеки. Наявність значних диспропорцій у розвитку між середземноморськими арабськими державами та Європою не відповідає інтересам Євросоюзу. У довгостроковій перспективі це може призвести до дестабілізації та різного виду соціальних проблем (наприклад, нелегальної еміграції). Керуючись ідеєю гармонійного розвитку цього регіону, Європейський Союз прагне створити євро-середземноморську зону вільної торгівлі. Вона мала б включати в себе арабські держави, які розташовані на півдні та сході Середземного моря, а також Ізраїль. Одним з елементів зв'язків із країнами цього регіону є підписання договорів про співпрацю. Також, довгостроковою метою Євросоюзу є вклад у забезпечення стабільного мирного порозуміння на Близькому Сході. Євросоюз призначив своїх спеціальних представників до цього регіону. Також ЄС тісно співпрацює зі Сполученими Штатами та Росією над створенням постійного політичного порозуміння. Важливим елементом інтервенції у цій сфері є надання фінансової підтримки палестинцям.

Окрім вищесказаного, Європейський Союз веде діяльність, що має на меті стабілізацію ситуації на Балканах. Це проявляється як у наданні фінансової допомоги, так і в здійсненні стабілізаційних місій. За період від 1991 року Європейський Союз надав країнам колишньої Югославії та Албанії допомогу у розмірі понад 10 млрд. євро. Окрім військової присутності держав-членів Євросоюзу у Боснії і Герцеговині, Косово і Македонії, політика Євросоюзу концентрується на договорах про стабілізацію і співпрацю. Найактивнішу участь у цих процесах беруть Хорватія та Республіка Македонія.

З точки зору України, найважливіше значення має Європейська Політика Сусідства (ЄПС) (англ. *European Neighbourhood Policy – ENP*). Це механізм, який повинен гарантувати, що розширення Євросоюзу на схід не створить нових ліній поділу між Європейським Союзом та його безпосередніми сусідами на сході і півдні. Європейська Політика Сусідства, оголошена у 2004 році, адресована до середземноморських, східноєвропейських та кавказьких держав (за винятком Росії). Європейський Союз пропонує своїм сусідам привілейовану позицію, що базується на повазі спільних цінностей, таких як демократія, права людини, верховенство права, правила вільного ринку і зрівноважений розвиток. ЄПС пропонує більш тісну політичну та економічну інтеграцію. Однак особливо важливо наголосити той факт, що в даному випадку це не веде до переговорів про приєднання даних держав до Євросоюзу.

До 2007 року допомога в рамках Європейської Політики Сусідства надавалася через такі програми як TACIS (для східних сусідів і Росії), MEDA (для середземноморських країн), а також Європейської ініціативи для демократії і прав людини (EIDHR). З 2007 року програми MEDA і TACIS будуть замінені Європейським інструментом сусідства та партнерства (EPNI). Це більш еластичний, пристосований до даної політики інструмент, спрямований на стабільний розвиток та наближення до норм і стандартів Європейського Союзу. У 2007-2013 роках EPNI надасть на вище описані цілі близько 12 млрд. євро.

Петро Мавко

2.2. Розвиток двосторонніх відносин між Європейським Союзом та Україною

Сучасні зв'язки між Україною та ЄС ґрунтуються на широкій політичній і міжнародно-правовій основі – **Угоді про партнерство і співробітництво (УПС)** між Україною і ЄС, підписаній 14 червня 1994 р. Вона укладена на початковий період тривалістю 10 років і передбачала співпрацю в політичних, економічних та гуманітарних питаннях, є правовою основою для поступового введення України в європейські інтеграційні процеси.

Відповідно до Угоди, головною метою партнерства є забезпечення політичного діалогу між сторонами, що сприятиме розвитку тісних політичних і економічних відносин, науково-технічної і культурної співпраці. Завданням УПС є також підтримка зусиль України в зміцненні демократії, розвитку економіки та завершенню її ринкових перетворень.

Розвиток економічних стосунків України і ЄС полягає в лібералізації на взаємних засадах ринкових умов для обміну товарами, надання на засадах взаємності режиму найбільшого сприяння експортерам та інвесторам, запровадження єдиних стандартів у конкуренції та державної підтримки виробників, допомозі країн ЄС у приєднанні України до ГАТТ/СОТ.

Згідно з УПС, її виконання повинні забезпечити три спільні органи:

- Рада з питань співробітництва (на рівні міністрів закордонних справ),
- Комітет з питань співробітництва (представники України і Ради ЄС) та
- Парламентський комітет з питань співробітництва (форум парламентарів України і Євросоюзу).

Реалізацію УПС започаткувала Рада Міністрів ЄС спеціальним рішенням від 28 листопада 1994 р. про спільну позицію щодо України. Проте введення в дію Угоди про партнерство та співробітництво між ЄС і Україною ускладнювалося майже чотирирічним процесом її ратифікації парламентами європейських країн. Угода офіційно набула чинності з 1 березня 1998 р., коли останньою її ратифікувала Португалія.

Період 1994 -1998 рр. ознаменувався значним прогресом у взаєморозумінні сторін, зближенні їх підходів до розв'язання основних проблем двосторонніх стосунків. Це засвідчив перший самміт Україна – ЄС у Києві у вересні 1997 р. Після його проведення відбулися суттєві зміни в двосторонніх відносинах і внутрішньому забезпеченні інтеграційного процесу в Україні. Указом Президента від 24 лютого 1998 р. створено українську частину Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, яку очолив прем'єр-міністр України. Указом передбачено формування у всіх органах державної влади підрозділів зі співпраці з ЄС. Створено також Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції.

Починаючи з 1998 року двосторонні відносини України та ЄС розвиваються прискореним темпом. У Люксембурзі 8-9 червня 1998 р. відбулося перше засідання

передбаченої УПС Ради з питань співпраці між Україною та ЄС. Під час засідання українська сторона офіційно заявила про бажання України набути асоційованого членства в ЄС. Це звернення прем'єр-міністра України до ЄС формально започаткувало курс України на набуття членства в ЄС. Рада також обговорила широке коло питань двосторонніх відносин, які виникають із взаємного інтересу, схвалила правила процедури Ради із співробітництва, прийняла Спільну робочу програму з впровадження УПС на 1998-1999 рр..

Указом Президента України 11 червня 1998 р. було затверджено Стратегію інтеграції України до ЄС⁴. Стратегія визначає основні напрями роботи органів виконавчої влади з метою досягнення нашою державою статусу асоційованого, а у майбутньому – повноправного члена ЄС.

Шляхи опрацювання довгострокової стратегії відносин між Україною та ЄС стали предметом численних зустрічей упродовж 1998 р. на різних рівнях. Зокрема, позиції сторін були викладені на консультаціях Україна – ЄС на рівні міністрів закордонних справ 24 вересня 1998 р. у Нью-Йорку.

Віденський самміт (16 жовтня 1998 р.) став важливою віхою у двосторонніх зв'язках України та ЄС. Основну увагу керівників України та ЄС під час Другого самміту було привернуто до питань співпраці у галузі зовнішньої політики та політики безпеки, кооперації з метою реалізації Угоди про партнерство і співробітництво. За результатами самміту підписано спільне прес-комюніке, де були відображені важливі напрями майбутньої співпраці між Україною та ЄС у різних галузях. Двосторонні відносини Україна – ЄС у цьому документі охарактеризовані як «стратегічне та унікальне партнерство».

Другий самміт продемонстрував послідовність зовнішньополітичного курсу України і підтвердив намір нашої держави реалізувати стратегічний курс на інтеграцію до ЄС. Цей підхід було збережено і на першому засіданні Комітету з питань співпраці між Україною та ЄС 5 листопада 1998 р. у Брюсселі.

На засіданні Комітету були засновані шість підкомітетів, що охоплюють основні напрями УПС:

- 1) з питань торгівлі та інвестицій;
- 2) з фінансових, економічних питань і статистики;
- 3) з енергетики, ядерних питань та навколишнього середовища;
- 4) з митної, прикордонної співпраці, боротьби з відмиванням грошей і наркобізнесом;
- 5) з транспорту, телекомунікації, науки і технологій, освіти та навчання;
- 6) з вугілля, сталі, гірничої промисловості, сировинних матеріалів.

У грудні 1998 р. розпочав роботу Парламентський комітет з питань співробітництва між Україною та ЄС. Рішення Віденського самміту ЄС 11-12 грудня 1998 р. стосовно розробки спільної стратегії ЄС щодо України було сприйнято як вияв політичної волі ЄС, адекватну відповідь на прагнення України опрацювати довгострокову стратегію

⁴ Указ Президента України від 11 червня 1998 року N 615/98 про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу (із змінами, внесеними Указом Президента України від 12 квітня 2000 року N 587/2000 про внесення змін до деяких указів Президента України та Указом Президента України від 11 січня 2001 року N 8/2001 про внесення змін до Указу Президента України від 11 червня 1998 року N 615).

відносин Україна – ЄС. Насамперед, йдеться про відображення у стратегії бажання України стати повноправним членом ЄС, а також положень стосовно:

- 1) можливості набуття Україною найближчим часом статусу асоційованого члена ЄС, шляхів залучення України до європейського інтеграційного процесу;
- 2) посилення співпраці в галузі юстиції та внутрішніх справ;
- 3) сприяння адаптації українського законодавства до норм ЄС;
- 4) відкриття ринків України та ЄС і залучення України до Європейського економічного простору;
- 5) підтримки адаптації фінансового ринку України до функціонування в умовах існування євро в країнах ЄС;
- 6) збільшення інвестицій в Україну, зокрема за рахунок коштів ЄБРР (Європейського банку реконструкції і розвитку) та Європейського інвестиційного банку;
- 7) залучення України до роботи Європейської конференції;
- 8) облаштування кордонів України відповідно до норм ЄС;
- 9) лібералізації візового режиму до його відміни включно.

Важливим внутрішнім кроком України на шляху інтеграції до ЄС став Указ Президента України від 9 лютого 1999 р., яким затверджено низку заходів, спрямованих на адаптацію законодавства України до норм ЄС.

Серед вагомих подій у сфері європейської інтеграції значимо інавгураційне засідання Українсько-польської конференції (УПК) (29 березня 1999 р., м. Варшава) та консультації міністрів закордонних справ Україна-триїка ЄС (13 квітня 1999 р., м. Київ). Робота УПК спрямовувалася на активізацію руху обох країн до ЄС, адаптацію законодавства України до норм ЄС, передачу польського досвіду європейської інтеграції Україні тощо. Наступне засідання УПК відбулося у Києві 7-8 липня 1999 р. На зустрічі міністрів закордонних справ Україна-триїка ЄС були обговорені актуальні питання міжнародного життя та двосторонніх стосунків Україна – ЄС.

Економічні питання двосторонніх відносин були розглянуті під час Другого засідання Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС (26-27 квітня 1999 р., м. Люксембург). Під час зустрічі сторони констатували успішність реалізації Спільної робочої програми стосовно впровадження УПС, яка була затверджена на минулорічному засіданні ради. Делегації У країни та ЄС дійшли висновку, що Друге засідання Ради знаменувало подальшу інтенсифікацію двосторонніх відносин. Вони зазначили широку розбудову інституційних засад співпраці, що створило вагомую основу для розвитку міцного політичного й економічного партнерства між ЄС та Україною.

На Кельнському самміті ЄС 3-4 червня 1999 р. у висновках головуючої в ЄС Німеччини Євросоюз зазначив досягнення якісно нового рівня у стосунках з Україною. У висновках наголошено на важливому значенні, якого Євросоюз надає розробці Спільної стратегії ЄС щодо України. Цей документ повинен сприяти розширенню всього обсягу тісних взаємовідносин між Україною та ЄС і має бути прийнятим якомога швидше.

Вже 21 червня 1999 р. на самміті ЄС – США у Бонні було прийнято Заяву ЄС і США стосовно України. В ній США та Євросоюз висловили задоволення розвитком стратегічного партнерства з Україною, наголосивши, що їх спільний стратегічний інтерес полягає у повнішому залученні України до євроатлантичних структур. ЄС

і США визнали важливу роль України у розбудові відносин зі своїми сусідами та загалом трансатлантичних відносин. ЄС та США надаватимуть всебічну підтримку у подальшому просуванні України до стабільної демократії та процвітаючої економіки.

Така заява засвідчує певні зміни в усталеному сприйнятті нашої держави. Водночас традиційний набір пріоритетів обох країн стосовно України показує повільну зміну в усвідомленні про її місце в євроатлантичній спільноті.

Важливою подією у відносинах між Україною та Європейським союзом став Третій самміт Україна – ЄС, що відбувся 23 липня 1999 р. у Києві. Розглядалося питання підготовки Євросоюзом спільної стратегії стосовно України, реалізації Україною стратегії інтеграції до ЄС, перебіг імплементації Угоди про партнерство та співпрацю, інші аспекти поглиблення двосторонніх відносин. Напередодні цієї зустрічі у верхах відбулося підписання угоди про інституційні засади програми транспортування нафти та газу «INOGATE», яка фінансується ЄС у межах програми TACIS.

Загалом обсяг товарообігу між Україною та ЄС на початку XXI ст. становив 6538466 тис. доларів США (з країнами СНД – 8121809 тисяч доларів).

У процесі реалізації Україною УПС існує низка труднощів, що виникають із неузгодженості окремих законодавчих актів із вимогами угоди, серед яких відсутність уніфікації ставок акцизного збору, відсутність цивілізованого механізму захисту внутрішнього ринку від недобросовісної конкуренції тощо.

Важливим напрямом діяльності має бути створення сприятливих умов для збільшення експорту українських товарів на ринки ЄС.

Програма технічної допомоги ЄС країнам СНД TACIS, прийнята 1991 р., покликана забезпечувати створення ринкової економіки та демократизації суспільства. Програма TACIS дедалі більше виглядає анахронізмом для України, про що наголошувалось на самміті Україна – ЄС у вересні 1997 р. Уряд, підтвердивши курс на співпрацю з ЄС, пропонував переглянути концептуально позицію Заходу про надання допомоги Україні як суб'єкту СНД, або введення її до програми PHARE, що діяла на той час в Польщі, Угорщині та країнах Балтії. Співпраця ЄС з Україною не є частиною відносин ЄС – СНД, на чому ґрунтується програма TACIS, яка виникла в період розпаду СРСР. Навіть за оцінками експертів, ЄС – програма TACIS вже малоефективна.

В грудні 1999 р. країни ЄС прийняли Спільну стратегію щодо України, де зафіксована основна мета й інструменти розвитку співпраці, а конкретні питання залишені для розв'язання в процесі її реалізації. На думку експертів ЄС, такий підхід значно підвищить ефективність прийняття подальших рішень стосовно конкретних заходів у співпраці з Україною, оскільки, за положенням Амстердамської угоди, у схваленні важливих зовнішньополітичних питань вирішальна роль належить кваліфікованій більшості, а не консенсуу.

Найважливіше завдання України у співпраці з ЄС – стати асоційованим членом цього союзу. Європейська угода про асоційоване членство становить основу для співпраці з ЄС, і вона сформульована на таких принципах, як і один з головних установчих документів – Угода про Європейське економічне співтовариство. Це дає змогу країні – асоційованому членові долучитися до всіх інтеграційних процесів у межах ЄС. Шлях до вступу в ЄС окремих країн Центральної Європи засвідчує, що період асоційованого співробітництва між Україною та ЄС може тривати декілька років. Навіть розв'язання

питання про перехід України на режим вільної торгівлі з ЄС вимагатиме тривалого часу для повного впровадження. Україні потрібно досягти стабілізації в економічному розвитку. Адже обов'язковою умовою членства в ЄС є досягнення рекомендованих європейських стандартів виробництва, згідно з якими країна – член союзу не може допускати дефіцити бюджету більше як 3% і знизити щорічну інфляцію до 1,5%. А якщо взяти до уваги необхідність приведення законодавства України до найважливіших європейських норм при сучасній розстановці політичних сил у Верховній Раді, то вступ до ЄС є нереальною перспективою найближчих років.

Травневі заяви урядових осіб у 2002 р. про намір вступити до НАТО можуть посприяти «європеїзації» України, але цей процес найбільшою мірою залежить від її соціально-економічної та політичної стабілізації. Реалізація стратегічного завдання України – інтеграція в європейські структури – вимагає, щоб всі соціально-економічні та політичні перетворення здійснювалися згідно з стандартами Європи.

Із серпня 1992 р. Україна розпочала співпрацю з Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) – спеціалізованою міжнародною економічною організацією, заснованою в 1991 р. з метою сприяння ринковій економіці й демократії в країнах Центрально-Східної Європи та СНД. Банк видає кредити на комерційних засадах державним і приватним структурам під конкретні проекти, здійснює прямі інвестиції, фінансування через посередників, а також надає підтримку в проведенні приватизації та розвитку підприємництва.

На відміну від інших банків він здатний працювати не лише з державними структурами, а й приватним сектором. Підтримка приватного сектора є основним завданням ЄБРР, який прагне скеровувати туди не менше 60% фінансування. ЄБРР тісно співпрацює з Світовим банком, Міжнародним валютним фондом, Європейським інвестиційним банком та іншими організаціями. Членами банку є 60 держав, зокрема всі країни ЄС. Вищий орган ЄБРР – Рада керуючих, до якої належать міністри фінансів усіх країн-членів.

Співпраця ЄБРР з Україною активно здійснюється за всіма напрямками. До кінця 90-х років ХХ ст. банк підписав 27 проектів на загальну суму 659,7 млн. єкю, 20 з яких передбачалось реалізувати у приватному секторі. Основні кошти спрямовувалися на підтримку в Україні харчової та нафтогазової промисловості, транспорту, сільського господарства і зв'язку. Крім інвестицій, ЄБРР сприяє технічній співпраці, скеровує фонди на структурну перебудову українських підприємств, організаційний розвиток приватизованих підприємств. Банк здійснює посередництво між країнами «великої сімки» і Україною в реалізації програми «Укриття», яка передбачала перетворення Чорнобильського «саркофага» у безпечну екологічну систему. Ще в лютому 1993 р. «велика сімка» запропонувала ЄБРР відкрити рахунок ядерної безпеки для отримання внесків від країн-донорів, було схвалено статут фонду. Спеціальний фонд відкрили в грудні 1997 р., коли надійшли внески від 14 країн на 260,6 млн. єкю.

В листопаді 1996 р. (ще до офіційного відкриття фонду) було підписано проект фінансування безпеки Чорнобильської АЕС на 188,1 млн. єкю. Цей проект став лише частиною узгодженої програми підтримки рішення України про закриття 2000 р. ЧАЕС.

На саміті країн «великої сімки», країн ЄС та України в червні 1997 р. у Денвері схвалено проект впровадження багатостороннього фінансового механізму для допомоги

у перетворенні ЧАЕС і навколишнього району в екологічно чистий простір за програмою «Укриття» (Shelter implementation plan – SIP). Держави «великої сімки» зобов'язалися виділити на реалізацію плану 300 млн. доларів, а країни ЄС – 100 млн. єкю. Програма SIP передбачала: зменшити можливість руйнування укриття четвертого блоку ЧАЕС, поліпшити його ядерну безпеку, створити гарантії безпеки для працівників, розробити довготривалу стратегію переходу до екологічно безпечного довкілля.

На виконання цієї програми у вересні 1997 р. під головуванням віце-президента США А. Гора і Президента України Л. Кучми відбулася конференція, де було залучено ще 13 країн-донорів фонду. ЄБРР уклав угоди за внесками на суму понад 200 млн. єкю. Проте після закриття ЧАЕС у грудні 2000 р. у впровадженні цієї програми виникли певні труднощі, пов'язані з невиконанням державами-донорами взятих фінансових зобов'язань. Загальна вартість проекту закриття ЧАЕС і ліквідації наслідків цього закриття, за підрахунками української сторони, – 1725 млн. доларів. За підрахунками спеціалістів ЄБРР, ця сума значно нижча. Розходження у підрахунках створює додаткові труднощі в реалізації проекту.

На пропозицію «великої сімки» ЄБРР бере участь у фінансуванні проекту завершення другого блоку Хмельницької та четвертого блоку Рівненської атомних електростанцій. Проте внаслідок організованих протестів проти будівництва атомних електростанцій партіями зелених у країнах ЄС, які мають в урядах представників, банк двічі припиняв фінансування добудови енергоблоків.

На початку ХХІ ст. на стадії розробки перебуває десять проектів ЄБРР, які стосуються підтримки фінансового сектора, послуг у сільському господарстві та приватного сектора. Розглядаються проекти створення фонду для малого бізнесу. Проте розробка цих проектів і їх впровадження ЄБРР пов'яже з прискоренням перебудови економіки на ринковій основі.

Важливе місце в системі зовнішньополітичних пріоритетів України посідає західний напрям зовнішньої політики. Один з провідних векторів – європейський. У 90-х роках ХХ ст. Україна практично долучилася до творення спільного «європейського дому». Європейський напрям зовнішньої політики України розуміється як встановлення і поглиблення дуже широких двосторонніх зв'язків із країнами континенту, як активна участь у виробленні майбутньої загальноєвропейської архітектури, співпраця з європейськими структурами тощо. Реалізація євроінтеграційного курсу України висуває перед зовнішньополітичним відомством та іншими державними органами влади низку труднощів і проблем. Від того, як вони вирішуватимуться, залежить ефективність та результативність процесу інтеграції України до Європи.

На даний момент інтегрування України в Європу перебуває в складній системі зовнішньополітичних і внутрішньополітичних чинників, які або сприяють цьому процесові, або ускладнюють його. Основу інтегрування України із загальноєвропейськими міжнародними організаціями становлять внутрішні економічні та політичні перетворення. Однак міжнародне становище України є невід'ємною частиною просування України до Європи. Взаємовідносини України з Росією, США, країнами Центральної та Східної Європи, розширення НАТО та ЄС, внутрішні проблеми розвитку самого ЄС ще тривалий час вирішальним чином впливатимуть на практичну реалізацію стратегічного напрямку зовнішньої політики України – інтегрування до єдиної Європи.

Петро Мавко

2.3. Основні напрямки співробітництва між Україною та ЄС

Щорічно Радою з питань співробітництва між Україною та ЄС, з урахуванням стану виконання пріоритетів, визначених на попередньому засіданні, схвалюються пріоритетні напрямки двостороннього співробітництва в рамках імплементації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС на наступний період.

На Шостому засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС (18 березня 2003 р., м. Брюссель) Сторони визначили **7 пріоритетних напрямків** імплементації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС:

Енергетика. Цей напрямок охоплюватиме реформу енергетичного сектору, включаючи приватизацію енергогенеруючого та розподільного сектору та реформу вугільного сектору, продовження співробітництва у сфері відновлювальної енергетики та енергоефективності;

Інфраструктура транспортування енергоресурсів, особливо транзит газу; ядерна безпека і пов'язані з цим питання, включаючи закриття ЧАЕС та допомогу ЄС та країн Великої сімки у цьому секторі;

Торгівля та інвестиції. Сторони концентруватимуть роботу на заходах, метою яких є прискорення переговорного процесу щодо вступу України у СОТ, включаючи прийняття та впровадження міжнародних стандартів і технічного регулювання, посилення захисту прав інтелектуальної власності відповідно до правил УПС та СОТ. Маючи на увазі зазначене та з метою сприяння загальному інвестиційному клімату, сторони продовжуватимуть докласти зусиль задля вирішення проблемних питань у торгівлі та у сфері інвестицій.

Юстиція і внутрішні справи. Співробітництво концентруватиметься на впровадженні Плану дій ЄС, прийнятого Радою та затвердженого Україною. Це включатиме підготовку схеми, впровадження моніторингу, оцінки та визначення щорічних пріоритетних напрямків. Пріоритетними напрямками діяльності у сфері юстиції та внутрішніх справ є переговори щодо угоди про реадмісію, посилення менеджменту кордонів, включаючи розвиток прикордонної інфраструктури, питання міграції, судової реформи, верховенства права, боротьби з організованою злочинністю у всіх її формах, а також боротьби з тероризмом. Сторони також обговорюватимуть проблеми розширення ЄС, включаючи питання віз. Наближення законодавства України до норм і стандартів ЄС є ключовою метою і буде відображеною у технічній допомозі ЄС.

Охорона навколишнього середовища. На додаток до співробітництва у сфері ядерної безпеки сторони мають намір концентрувати роботу насамперед на впровадженні Кіотського протоколу. Співробітництво також включатиме проблеми, пов'язані з погіршенням екологічної ситуації на Дунаї та на Чорному морі, у тому числі очищення стічних вод.

Співробітництво у транспортній сфері включатиме подальшу інтеграцію української транспортної інфраструктури, зокрема портів, до європейської транспортної мережі в рамках пан'європейських транспортних коридорів, Чорноморського Пан'європейського транспортного простору ПЕТРА та ТРАСЕКА.

З метою належного вирішення всіх питань у пріоритетних сферах співробітництва та з огляду на розширення ЄС особлива важливість надаватиметься *посиленню регіонального та транскордонного співробітництва*.

Технічна допомога з боку ЄС

Європейський Союз є найбільшим донором України. За останні 10 років загальна допомога з боку ЄС становить 1,072 млрд. євро. Ця сума включає технічну допомогу через програму TASIC, макрофінансову допомогу та гуманітарну допомогу). Впродовж 1993 – 1999 років між Україною і ЄС укладено окремі угоди в галузі торгівлі, науки та технології, ядерної енергетики.

Позиція України щодо європейської інтеграції викладена у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу 1998 року, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98.

Стратегія щодо європейської інтеграції визначає основні напрями інтеграційного процесу України щодо ЄС, такі як:

- адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини;
- економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною та ЄС (через синхронізоване відкриття ринків ЄС та України, надання на засадах взаємності режиму сприяння інвестиціям з ЄС в Україну та українським експортерам на ринках ЄС, запровадження спільного правового поля і єдиних стандартів у сфері конкуренції та державної підтримки виробників);
- інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки;
- політична консолідація та зміцнення демократії;
- адаптація соціальної політики до стандартів ЄС;
- культурно-освітня і науково-технічна інтеграція;
- регіональна інтеграція України;
- галузева співпраця;
- співробітництво у галузі охорони довкілля.

Стратегія інтеграції України до ЄС окреслює такі сфери внутрішнього забезпечення інтеграційного процесу:

- організаційне забезпечення, яке передбачає визначення центральних органів виконавчої влади, організацій, установ, посадових осіб, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції; регулярне проведення засідань Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС з метою забезпечення виконання завдань, визначених Стратегією інтеграції; створення нових програм у системі освіти, навчання державних службовців за напрямами європейської інтеграції України, програм та мовної підготовки державних службовців та фахівців, які забезпечують процес інтеграції.
- фінансове забезпечення, яке передбачає програми фінансування заходів, спрямованих на інтеграцію України до ЄС, за рахунок бюджетних коштів із залученням коштів програм допомоги ЄС Україні.

- правове забезпечення, яке передбачає здійснення заходів щодо адаптації внутрішнього законодавства та правової освіти до вимог ЄС.
- інформаційне забезпечення, яке передбачає проведення інформаційно-агітаційних кампаній та програм щодо поширення знань про ЄС, відносини Україна – ЄС серед громадськості.

Офіційна позиція ЄС та його базовий підхід до відносин з Україною викладені у Спільній Стратегії ЄС щодо України, яка була ухвалена в грудні 1999 року в м. Гельсінкі (Фінляндія) Європейською Радою як розуміння того, що існує потреба у більш тісних зв'язках між ЄС і державами – членами та країнами-партнерами. Спільна Стратегія ЄС щодо України націлена на розвиток стратегічного партнерства між ЄС та Україною на основі УПС, віддаючи належне європейським прагненням України та вітаючи європейський вибір країни.

Основні цілі цієї Стратегії:

- підтримувати процес переходу до демократії та ринкової економіки в Україні;
- вирішувати спільні проблеми Європейського континенту (стабільність та безпека в Європі, захист навколишнього середовища, енергетична та ядерна безпека);
- зміцнювати співробітництво між ЄС та Україною в контексті розширення, допомагати Україні в питанні інтеграції в європейську та світову економіку, поглиблювати співпрацю в галузі судочинства та внутрішніх справ.

Спільна Стратегія ЄС щодо України розраховувалась на період 4 років, але нещодавно була продовжена до грудня 2004, зазначивши про особливе положення України в контексті Європейської політики сусідства.

Нові рамки співробітництва України з Європейським Союзом у зв'язку з розширенням ЄС

Розширення Євросоюзу в травні 2004 року на десять нових членів (Кіпр, Мальта, Угорщина, Польща, Словаччина, Латвія, Естонія, Литва, Чехія, Словенія), більшість з яких знаходяться в Центральній Європі, відчутно вплине як на сам ЄС, так і на відносини з його сусідами та світом. Можливості співробітництва вздовж майбутніх кордонів розширеного ЄС окреслюються в Посланнях Єврокомісії, що встановлюють нові рамки взаємовідносин Україна – ЄС, а саме:

- Ширша Європа – Сусідство: Нові рамки взаємовідносин із нашими східними та південними сусідами» (далі – «Ширша Європа») від 11 березня 2003 року;
- Прокладаючи шлях для запровадження нового інструмента відносин з країнами-сусідами» (далі – Інструмент «Нове сусідство») від 1 липня 2003 року.

Основною метою концепції «Ширша Європа» є співпраця із країнами-партнерами заради сприяння процесу політичних та економічних реформ, підтримки тіснішої економічної інтеграції, сталого розвитку та забезпечення політичної підтримки і допомоги.

В «Ширшій Європі» Україна є однією з пріоритетних країн, якій пропонується новий курс на співробітництво, включаючи перспективу тіснішої інтеграції у єдиний ринок ЄС, преференційних торговельних відносин, подальшого співробітництва у сфері культури та взаєморозуміння, інтеграції у транспортну, енергетичну та телекомунікаційну мережі та європейський дослідницький простір.

Нові рамки співробітництва забезпечують нові інструменти для їх втілення, включаючи участь у європейських програмах і діях, нові джерела фінансування, Програму Дій для України та щорічні огляди. Нові підходи до співробітництва, запропоновані «Широю Європою», включають перспективу майбутньої поступової інтеграції у внутрішній ринок ЄС кількістю у 450 мільйонів споживачів.

Послання «Ширша Європа» також включає 4 Програми «Сусідства»:

- Україна – Беларусь – Польща;
- Румунія – Україна;
- Угорщина – Словаччина – Україна;
- Програма «Кадсес».

В рамках зазначених програм Україна отримає додаткове фінансування у 20 млн. євро.

В програмах запропоновано нові рішення для поточних проблем на західному кордоні України. Ці програми мають забезпечити ефективний інструмент прикордонного співробітництва з метою використання можливостей та подолання наслідків розширення, підтримуючи співробітництво, добросусідство та безпеку в прикордонних регіонах.

В посланні «Ширша Європа» визначено чотири ключових цілі для майбутнього прикордонного співробітництва:

- забезпечення економічного і соціального розвитку в прикордонних областях;
- спільна праця задля подолання загальних проблем в таких галузях, як навколишнє середовище, громадське здоров'я та боротьба з організованою злочинністю;
- забезпечення ефективності та безпеки кордонів;
- сприяння місцевим заходам та заходам на основі міжособистісних зв'язків.

Завдання **Європейської політики сусідства (ЄПС)** полягає у тому, щоб поділитися перевагами розширення ЄС у 2004 році з країнами-сусідами щодо зміцнення стабільності, безпеки та добробуту усіх, на кого поширюється дія цієї політики. ЄПС розроблено з метою упередження появи нових ліній розмежування між розширеним ЄС та його сусідами і запропонувати їм можливість участі у різноманітних видах діяльності ЄС за допомогою більш інтенсивної співпраці у сфері політики, безпеки, економіки та культури. ЄПС також сприятиме виконанню одного із стратегічних завдань Європейського Союзу, визначеного у Європейській стратегії безпеки у грудні 2003 року, а саме – розбудові безпеки у сусідніх регіонах. ЄПС відрізняється від питання потенційного членства. У її рамках пропонуються привілейовані відносини з сусідніми країнами, а також визначення разом із країнами-партнерами комплексу пріоритетних завдань, які мають увійти до спільно погоджених Планів дій, що стануть основою подальшої роботи та моніторингу досягнутих успіхів. ЄПС спрямована на посилення двосторонніх відносин через поглиблення торгово-економічних зв'язків,

співпраці у боротьбі проти спільних загроз, попередження конфліктів і управління кризовими ситуаціями, інтеграцію транспортних, енергетичних і телекомунікаційних мереж, а також більш активну участь у політиці та програмах ЄС.

Метою цієї політики є також сприяння спільним зусиллям щодо підтримки прав людини, діалогу між різними культурно-етнічними групами та культурно-освітніх обмінів. ЄПС має підготувати партнерів до поступової участі у внутрішньому ринку ЄС.

Восьмий самміт Україна – ЄС

8 липня 2004 році у Гаазі (Нідерланди) відбувся восьмий Самміт Україна – ЄС. Це перший самміт після завершення найбільшої в історії ЄС хвилі розширення. На самміті були обговорені питання внутрішнього розвитку в Україні та в Європейському Союзі, стану та перспектив поглиблення співробітництва між Україною та ЄС в торгівельно-економічній, сфері безпеки, а також юстиції та внутрішніх справ. У рамках самміту було підписано Угоду про участь України у Поліцейській місії ЄС у Македонії та схвалено План дій Україна – ЄС щодо співробітництва у сфері науки та технологій. У ході самміту були розглянуті перспективи відносин між Україною та ЄС у контексті реалізації ЄПС, зокрема, підготовці Плану дій Україна – ЄС.

Українська сторона чітко заявила, що для неї головне, щоб План дій був не просто систематизацією уже існуючих напрямків співробітництва з ЄС, а містив додану вартість та відкривав реальну перспективу поширення на Україну чотирьох свобод – свободи руху товарів, послуг, капіталу і людей. Україна також відзначила, що пропозиція Єврокомісії про укладання Європейської сусідської угоди, яка має замінити Угоду про партнерство і співробітництво, не відповідає на сьогоднішній день інтересам нашої держави.

Важливими питаннями у галузі торгівлі, яким під час самміту сторони приділили пріоритетну увагу були:

- надання економіці України ринкового статусу у рамках антидемпінгового законодавства Європейського Союзу.

Сторони домовились, що Україні цей статус буде надано, як тільки будуть виконані необхідні умови (залишається потреба вирішити питання втручання держави у процес ціноутворення у певних галузях, а також деяких аспектів закону про банкрутство);

- вирішення нерегульованих питань двосторонньої торгівлі, включаючи поступове скасування вивізного мита на металобрухт та усунення дискримінаційного становища в автомобілебудівній сфері;

Дискусія на самміті підтвердила важливе значення, яке сторони надають подальшому поглибленню співробітництва між Україною та ЄС з метою зміцнення стабільності, безпеки та процвітання на європейському континенті та запобіганню появі нових ліній поділу.

Плани дій як інструмент реалізації Європейської політики сусідства

Європейська політика сусідства, відповідно до висновків червневої Ради ЄС 2003 року, реалізується через Плани дій, які опрацьовуються спільно з країнами-партнерами (до першої групи входять Україна, Молдова, Марокко, Туніс, Йорданія,

Ізраїль, Палестинська Автономія). Згідно з підходом ЄС головний принцип Планів дій полягає у наданні Європейським Союзом певних стимулів в обмін на виконання сусідніми країнами відповідних вимог. Плани дій визначатимуть конкретні спільні завдання, етапи і терміни їх реалізації.

Плани дій концентруються на наступних пріоритетних напрямках посиленого співробітництва з сусідніми країнами:

- політичні реформи та діалог;
- соціально-економічні реформи та розвиток;
- торгівля, ринкові та регуляторні реформи з поступовою участю у внутрішньому ринку;
- юстиція та внутрішні справи;
- енергетика, транспорт, інформаційне суспільство та навколишнє середовище;
- гуманітарні контакти, включаючи такі сфери, як наука і техніка, культура, освіта.

Процедура моніторингу за виконанням положень Планів дій передбачена у рамках існуючих інституцій двостороннього співробітництва.

План дій Україна – ЄС

21 лютого 2005 року в Брюсселі на спеціальному засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС підписаний План дій Україна – ЄС . План був розроблений на основі Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) з урахуванням положень Європейської політики сусідства та встановлює комплексний перелік пріоритетів, як в рамках, так і поза рамками УПС. План дій Україна – ЄС націлений на поглиблення політичних, безпекових, економічних та культурних відносин, включаючи транскордонне співробітництво та спільну відповідальність у запобіганні та врегулюванні конфліктів.

Серед визначених в Плані пріоритетів:

- подальше посилення стабільності та ефективності органів, що забезпечують демократію та верховенство права;
- забезпечення демократичного проведення президентських (2004 р.) та парламентських (2006 р.) виборів в Україні у відповідності до стандартів ОБСЄ;
- забезпечення поваги до свободи засобів масової інформації та свободи слова;
- розвиток можливостей для поглиблення консультацій між Україною та ЄС у сфері врегулювання кризових ситуацій;
- посилення співробітництва у сфері роззброєння та нерозповсюдження ядерної зброї;
- посилення співробітництва з питань нашої спільної сусідської та регіональної безпеки, зокрема щодо вироблення ефективного рішення Придністровського конфлікту в Молдові, включаючи вирішення прикордонних питань;
- вступ до СОТ;
- поступова ліквідація обмежень та нетарифних бар'єрів, які перешкоджають двосторонній торгівлі, та реалізації необхідних регулятивних реформ;

- покращення інвестиційного клімату шляхом запровадження недискримінаційних, прозорих і передбачуваних умов ведення бізнесу, спрощених адміністративних процедур та боротьби з корупцією;
- податкова реформа, покращення функціонування Податкової адміністрації та ефективне використання державних коштів;
- започаткування конструктивного діалогу зі спрощення візового режиму між Україною та ЄС з метою підготовки до майбутніх переговорів щодо укладення угоди про спрощення візового режиму, беручи до уваги необхідність прогресу у триваючих переговорах щодо угоди про реадмісію між Україною та ЄС;
- поступове наближення законодавства, норм та стандартів України до законодавства, норм та стандартів Європейського Союзу; подальше посилення дієздатності адміністративних та судових органів;
- сприяння діалогу щодо питань працевлаштування та намагання відповідності до УПС, забезпечити, щоб ставлення до працівників-мігрантів не було дискримінаційним на підставі громадянства;
- повна імплементація Меморандуму про взаєморозуміння щодо закриття Чорнобильської атомної електростанції, включаючи завершення будівництва та введення в дію ядерних реакторів Х2/Р4 відповідно до визнаних міжнародних стандартів щодо ядерної безпеки.

Варто зазначити, що згідно з завданням Плану дій Україна – ЄС щодо забезпечення ефективності боротьби з корупцією Головному управлінню державної служби України приділяється основна роль у сприянні прозорості та підзвітності органів державного управління шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів. В цілому План дій Україна – ЄС сприятиме і підтримуватиме мету України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних та соціальних структур.

План дій Україна – ЄС охоплює часові рамки у три роки. Прогрес у виконанні зазначених пріоритетів буде контролюватись створеними згідно з УПС органами. Першу оцінку виконання Плану дій буде здійснено не пізніше ніж через два роки після його схвалення.

Реформування державної служби у напрямку наближення до стандартів ЄС

Зближення законодавства України з нормами і стандартами ЄС є «ключовою» умовою інтеграції України до Європейського співтовариства. Успіх процесу адаптації припускає не тільки перегляд законодавства в сферах, визначених спільними україно-європейськими угодами як пріоритетні, але і рецепцію цілого комплексу правових принципів, концепцій, критеріїв, доктрин і понять, що складають основу усього, що було досягнуто Співтовариством (*acquis communautaire*). Частина критеріїв стосовно членства в ЄС пов'язана з адміністративними ресурсами – в цьому аспекті стандарти встановлені в шести сферах, у тому числі і в сфері державної служби. Це викликано тим, що системи державної служби в різних країнах відмінні, але є ряд основних цінностей та їх визначення для вступу до ЄС.

Для виконання прагнень України до Європейського співтовариства необхідно вирішити такі проблеми як:

- створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної європейської правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою;
- розвиток системи державної служби і вдосконалення механізму її кадрового забезпечення;
- встановлення переліку мінімально необхідних державних і громадських послуг, що надаватимуться населенню місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- запровадження стратегічного планування діяльності органів виконавчої влади;
- залучення громадськості до підготовки та аналізу виконання рішень, а також регулярне інформування населення про діяльність органів державної влади;

Петро Мавко

2.4. Інституційна реформа в ЄС та їх вплив на перспективи євроінтеграції України

Інституційною реформою, спрямованою на забезпечення діяльності ЄС в розширеному вигляді, і новою процедурою прийняття рішень великі держави, старі члени ЄС, страхують себе від негативних наслідків подальшого розширення Європейського співтовариства.

18-19 жовтня 2007 року в Лісабоні був проведений неформальний самміт Європейського Союзу, головним здобутком якого стало досягнення згоди щодо тексту нового договору ЄС або, як його називають в Європі, «договору реформування». В результаті, вже 13 грудня цього року ЄС може мати новий базовий договір, який внесе зміни в ряд попередніх договорів – договір про Європейський Союз 1992 року, договір про створення Європейського Співтовариства 1957 року, договір про створення Європейського співтовариства атомної енергії, та замінить Конституцію ЄС, яка зазнала поразки на референдумах у Франції і Нідерландах в 2005 році. Країни-члени ЄС мають протягом року ратифікувати цей документ, щоб він набув чинності з 1 січня 2009 року.

Відносини між ЄС і Україною будуть прописані в новій посиленій угоді, п'ятий раунд переговорів по якій відбувся 16-18 жовтня 2007 року в Брюсселі. Але положення нового договору ЄС, безумовно, вплинуть на процес європейської інтеграції України і на її вступ до Європейського співтовариства, адже саме внутрішня інституційна криза стала одною з причин більш прискіпливого підходу ЄС до приєднання нових членів.

На сьогоднішній день Європейський Союз розглядає Україну виключно як країну-сусіда, хоча наша країна і добивається внесення в нову посилену угоду положень про перспективи членства в ЄС. Однак для керівництва України вже стає все очевиднішою відсутність перспектив членства в найближчому майбутньому.

Президент Віктор Ющенко під час перебування в Лісабоні 18 жовтня лише закликав підтримати євроінтеграційну мету нашої держави: «Україна не вимагає негайного членства в ЄС. Ми виходимо з необхідності розвитку наших відносин на засадах відкритості Євросоюзу для України як європейської держави. Закріплення такого принципу – це підхід стратегічної взаємної вигоди. Для України він буде додатковим стимулом реформ і утвердження демократії».

Одною з причин зміни настроїв є подвійні стандарти ЄС стосовно України, про що 25 жовтня голова місії України при Євросоюзі Роман Шпек вказав в своєму інтерв'ю: «І якщо ЄС визначав політику розширення головним стимулом для проведення реформ у всіх 12 країнах, що недавно стали членами ЄС, і був запропонований як стимул для реформ країнам Західних Балкан, то я не бачу можливості відмовити в такому стимулі Україні». Щоб краще визначити підходи ЄС до розвитку відносин з Україною і причини його подвійних стандартів, проглянемо основоположний документ, який в майбутньому визначатиме функціонування Європейського Союзу.

Для кращого розуміння, аналізуючи новий базовий договір ЄС, розглянемо основні положення, які безпосередньо впливають на процес євроінтеграції України, шляхом гіпотетичного припущення, що Європейський Союз вже розглядає Україну як кандидата на вступ.

По-перше, в ЄС вводяться посади президента і вищого представника із закордонної політики і спільної безпеки з адміністративними повноваженнями, з метою єдиного представництва і єдності поглядів ЄС на зовнішній арені. В той же час, згідно процедури прийняття рішень в сфері зовнішньої політики кожна країна-член може заблокувати будь-які зовнішньополітичні кроки ЄС. За умови гіпотетичної участі України в ЄС такий чинник є сприятливим для нашої держави: Польща, наприклад цього року використала право вето, заблокувавши переговорний процес ЄС з Росією через заборону експорту в РФ польського м'яса. Але цей чинник може стати перешкодою на шляху прийняття рішення про членство України в ЄС, оскільки через нашу країну ЄС може отримати зайві проблеми у зовнішній політиці, з огляду на ряд проблем в українсько-російських відносинах, в першу чергу в енергетичній сфері. А енергетика для ЄС є «ахіллесовою п'ятою».

По-друге, голосування за кваліфікованою більшістю (необхідно мати 55% країн-членів, які представляють не менше 65% населення ЄС для прийняття рішення) почнеться з 2014 року, з врахуванням «компромісу Іоанніна», який дозволяє до 2017 року будь-якій групі країн-членів ЄС (не менше чотирьох) вимагати нового обговорення текстів офіційних документів. Нова система голосування буде поширена на 50 додаткових сфер, включаючи поліцейське і юридичне співробітництво, боротьбу проти тероризму, освіту, економічну політику. Президент Європейської Комісії також буде призначатись Європейською Радою на основі кваліфікованої більшості з врахуванням результатів європейських виборів на термін 2,5 роки. Правило абсолютної єдності залишиться для сфер зовнішньої політики, оборонної політики, соціальної безпеки, фінансової сфери і культури. Приєднання України до Європейської співдружності значно вплинуло б на процес прийняття рішень з її майже 9% від існуючої кількості населення Європейського Союзу – за даними Державного комітету статистики на 1 вересня 2007 року населення України складає 46,46 млн. осіб. Більшість нових країн-членів ЄС є вихідцями із колишнього соціалістичного табору і мають схожі проблеми із вступом до ЄС, але населення переважної більшості цих країн є невеликим. Десять колишніх соціалістичних країн з населенням 102,52 млн. чоловік (21,2% чисельності ЄС) представляють 37% загальної кількості країн-членів ЄС. Очевидно, що всі рішення після 2014 року будуть прийматись практично одноосібно старими членами ЄС, в першу чергу Францією, Італією, Німеччиною, Іспанією, Великобританією, не зважаючи на підходи до цих рішень з боку інших, нових країн-членів. Не дивно, що з червневого 2007 року самміту ЄС Польща вимагала перенесення терміну введення в дію системи голосування за кваліфікаційною більшістю. Польщі вдалось скористатись правом вето і перенести початок її дії практично на 2017 рік. Фактор великої чисельності населення України є сприятливим для нашої країни, за умови вступу до ЄС, і несприятливим для старих країн-членів, оскільки збільшується вірогідність блокування рішень новими країнами-членами.

По-третє, посилюється роль національних парламентів. Законодавчі пропозиції ЄС («зелені книги», «білі книги», комунікації і законодавчі програми) будуть направлятися

в національні парламенти для їх детального вивчення і тільки після цього виноситись на прийняття в ЄС. Україна, в парламенті якої відсутня політична більшість з чіткою ідеологією, становить додатковий фактор уповільнення і без того розтягнутого новим договором законодавчого процесу в ЄС.

По-четверте, кількість депутатів Європейського Парламенту має зменшитись з 785 до 750, починаючи з 2009 року, тобто після виборів до Європарламенту. Кількість депутатів визначаються за коефіцієнтом від кількості населення країн-членів. Україна є п'ятою за населенням після Німеччини (82,54 млн. чоловік), Франції (59,9 млн. чоловік), Великої Британії (59,33 млн. чоловік) та Італії (57,48 млн. чоловік). Україна могла б отримати близько 65 місць в Європарламенті, тоді як на сьогодні Польща має 51 місце, а європейські лідери відповідно: 96 у – Німеччини, 74 – у Франції і по 73 у Великої Британії і Італії. Звичайно, Україна б не мала можливості визначати рішення парламенту, але суттєво вплинути на їх прийняття змогла б. Цей показник скоріше є додатковим фактором для роздумів у ЄС, приймати Україну чи ні, особливо врахувавши стан демократизації українського суспільства і останню внутрішню політичну кризу. Хоча криза і не є визначальною – Польща мала схожі проблеми, а Велика Британія ходить на межі дострокових парламентських виборів.

По-п'яте, Європейська група набуває статусу офіційного органу ЄС, який буде наділений функцією координації економічних політик країн-членів зони євро. З одного боку, Україні ще далеко до вирішення цього питання, а з іншого боку, в новій угоді Україна – ЄС наша держава прагне прописати економічну інтеграцію, яка має реалізуватись в зоні вільної торгівлі, що неможливо зробити без набуття членства в Світовій організації торгівлі. Здається, Україна вже долає останню перешкоду на шляху до СОТ, оскільки 24 жовтня делегація Киргизії на неофіційному засіданні робочої групи зі вступу України до СОТ в Женеві прилюдно визнала необґрунтованість вимог Бішкека до Києва обнулити імпорتنі мита на сільськогосподарську продукцію і пообіцяла підписати двосторонній протокол. Однак тут існують і інші проблеми. У сфері економічних відносин з найближчими сусідами, депутати Європейського парламенту 9 жовтня цього року привернули увагу української влади на те, що деякі положення угоди про Єдиний економічний простір (ЄЕП) можуть, у випадку імплементації, завадити намірам створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. І в такій ситуації перед Україною стоїть непростий вибір: ЄС чи ЄЕП, адже за січень-серпень 2007 року доля ЄС у загальному обсязі експорту України становила 29,9%, а доля країн ЄЕП – 31,6%, по імпорту ЄС – 35,1%, ЄЕП – 33,8%.

По-шосте, в Європейському Суді буде створено три додаткові посади генеральних адвокатів, з яких одну буде займати представник Польщі, що було зроблено за вимогою останньої. Це створило прецедент, який автоматично може перенестись на Україну, за умови її членства в ЄС.

По-сьоме, Хартія фундаментальних прав, яка вступить в силу в усіх країнах-членах ЄС, окрім Великої Британії і Польщі, визначає обов'язковість дотримання прав людини. Україна ж в цьому плані ще має ряд серйозних недоліків, що стосується і рівності перед законом, і захисту інтелектуальної власності, і боротьби з корупцією.

По-восьме, стосовно контролю за імміграцією в проекті договору вказано, що ЄС розвиває політику, спрямовану на «забезпечення контролю осіб і ефективне спостереження пересікання зовнішніх кордонів».

З врахуванням цього, для ЄС в сьогоднішній ситуації вигідніше мати Україну – сусіда, ніж Україну – члена, оскільки Україна як сусід може стати чудовим фільтром для міграційних потоків із Сходу, які становлять загрозу внутрішній ситуації в країнах – членах ЄС. За січень – вересень цього року в Україні затримано 8 248 осіб за незаконний перетин кордону (за 2006 рік таких осіб було затримано 12 364), а Європа чудово пам'ятає заколоти в околицях Парижа в 2005 році і нещодавні хвилювання в Амстердамі, спричинені вихідцями з інших країн.

Таким чином, інституційною реформою, спрямованою на забезпечення діяльності ЄС в розширеному вигляді, і новою процедурою прийняття рішень великі держави, старі члени ЄС, страхують себе від негативних наслідків подальшого розширення Європейського співтовариства. Одночасно зростатимуть і вимоги та більш прискіпливе відношення ЄС до нових кандидатів, прикладом чого є затягнутий переговорний процес із Туреччиною. В таких умовах, Україна, дотримуючись незворотного шляху на поглиблення європейської інтеграції, повинна спрямовувати основні зусилля на виконання домашнього завдання із проведення внутрішніх реформ, які, якщо і не виллються в безпосереднє членство в ЄС, то значно покращать життєдіяльність нашої держави і наблизять її до європейських стандартів⁵.

⁵ Віталій Мартинюк, «Українська Правда», на <http://www.pravda.com.ua/news/2007/10/29/66017.htm>

Петро Мавко

2.5. Відношення українського суспільства до інтеграції з європейськими структурами

Тема європейської інтеграції загалом видається привабливою українському суспільству. Громадська думка вочевидь схвально ставиться до європейських інтеграційних перспектив країни – на відміну від членства країни в НАТО. Існують різні соціологічні дані, що відображають проєвропейські прагнення українських громадян, які переважно позитивно оцінюють особисту користь та користь для країни від вступу до Європейського Союзу. Про це зокрема свідчать і результати соціологічного опитування, проведеного Центром О. Разумкова в грудні 2006 року. Так, 36,5% респондентів переконані в тому, що вони особисто виграють від вступу країни до ЄС. Протилежної думки дотримуються 26,3% опитаних. Вагаються з відповіддю 37,2% громадян. Трохи більш позитивно оцінюється користь від вступу до ЄС для країни загалом. Найбільша частка опитаних (40,2%) переконані, що країна виграє від вступу до ЄС. Протилежної думки дотримуються 29% респондентів за того, що 30,8% не можуть визначитися з відповіддю⁶.

Для того, щоб мати більш предметну уяву щодо ставлення українців до інтеграції в Європейський Союз, звернемося до професійних досліджень громадської думки, що її постійно проводить оперативно-аналітичний відділ Національного Інституту стратегічних досліджень⁷

Дослідження, висновки якого подано нижче, побудовано на результатах соціологічного моніторингу „Українське суспільство” Інституту соціології НАН України, опитувань Київського міжнародного інституту соціології (грудень 2005), Українського центру економічних та політичних досліджень імені Разумкова (грудень 2005) та фокус-груп Національного інституту стратегічних досліджень (лютий 2006).

Яку ж динаміку ставлення громадян України до зовнішньополітичних орієнтацій держави виявляють дослідження?

Моніторинг Інституту соціології НАН України (діаграма) показує динаміку ставлення населення України до зовнішньої політики держави протягом останніх років (за результатами опитування громадян у березні 2005 р.).

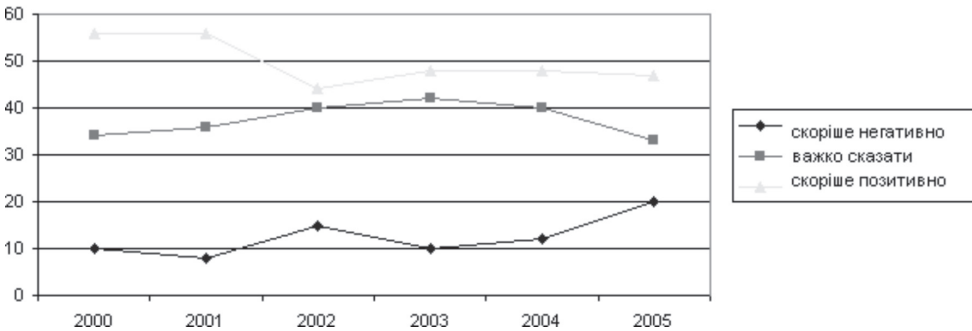
Більшість респондентів (47,2 %) зафіксували своє в цілому позитивне ставлення до вступу України до ЄС, приблизно 20% — негативне ставлення та 33% ще не визначились із своїм вибором. Варто зауважити, що протягом 2001-2005 рр. відбулося помітне зменшення позитивного ставлення стосовно вступу країни до Євросоюзу (з 55% у 2001 р. до 47% у 2005 р.). Водночас, протягом цього ж періоду, спостерігається збільшення кількості противників європейської інтеграції за рахунок зменшення кількості тих, хто не визначився, особливо у 2003-2005 рр. При цьому

⁶ Research Update, № 7/479, 12 березня 2007 року, Український незалежний центр політичних досліджень: Україна – ЄС: початок переговорів про посилену угоду. Юлія Кисельова, аналітик УНЦПД на <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=60172>

⁷ (джерело: www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor11/01.htm)

фіксується кореляція між змінами кількості противників вступу до ЄС та кількості громадян, яким важко однозначно відповісти на це питання. У той час, як з 2003 по 2005 рік кількість прихильників інтеграції України до ЄС зберігається на сталому рівні (47-48%), кількість тих, хто не визначився, зменшилася на 10% (з 42% до 32%), а кількість противників зросла на 10% (з 10% до 20%).

Як Ви ставитесь до вступу України до Європейського Союзу?



Діаграма 1. Ставлення українців до можливості вступу до ЄС.

Опитування Українського центру економічних і політичних досліджень імені Разумкова, проведене у грудні 2005 показало, що 40,7% респондентів хочуть бачити Україну в ЄС. У той же час, 34,2% опитаних громадян вважають, що вступати до ЄС Україні не варто. Крім того, 25,1% українців вагалися відповісти на поставлене запитання.

У грудні 2005 року було також проведено соціологічне дослідження Київським міжнародним інститутом соціології, в якому питання стосовно ставлення громадян до зовнішньополітичних орієнтацій України були сформульовані різкіше. Питання стосувались не просто ставлення, а власне готовності українців проголосувати на даний момент: „Якби референдум, щодо вступу до ЄС відбувся зараз, як би ви проголосували?“ Запитували також щодо самооцінки власної обізнаності українців щодо Євросоюзу та НАТО.

В цілому відповіді на запитання щодо Євросоюзу розподілилися таким чином: близько 38% вважають, що знають достатньо про Європейський Союз, щоб вирішувати, чи потрібно Україні вступати до нього, близько 47% вважають, що знають стосовно цього недостатньо, і майже 15% не можуть назвати свої знання з цього питання ані достатніми, ані недостатніми.

Якщо б референдум з питання вступу України до Євросоюзу відбувся наприкінці 2005 року, то у ньому взяли б участь приблизно 73% громадян, а розподіл поданих голосів був би близьким до такого: за вступ України до ЄС – 46% голосів, проти – 54%.

Таким чином, завдяки порівнянню результатів КМІСу та УЦЕПД можна виділити категорію громадян України, які б не голосували за вступ до Євросоюзу, якби референдум відбувся зараз, але загалом вони позитивно налаштовані щодо вступу України до Європейського Союзу.

Розглянемо тепер основні характеристики противників та прихильників євроатлантичної інтеграції. За даними КМІСу простежуються такі основні характеристики противників і прихильників вступу до ЄС.

У Центральній та Західній частині країни та серед трьох соціально-демографічних категорій (україномовних громадян, молоді віком до 30 років та селян) прихильників вступу України до Євросоюзу більше ніж противників.

Прихильників вступу України до НАТО менше ніж противників серед усіх категорій населення крім мешканців Західного регіону, де їхні частки фактично однакові.

У Південно-Східній частині країни та серед трьох соціально-демографічних категорій (етнічних росіян, російськомовних громадян та літніх людей старших 60 років) значно переважають противники вступу України і до Євросоюзу і до НАТО.

Приблизно однакова (в межах статистичної похибки) чисельність прихильників і противників вступу України до Євросоюзу зафіксована у п'яти категорій населення: серед чоловіків, серед громадян віком від 30 до 44 років, серед громадян із середньою спеціальною та вищою освітою, серед етнічних українців.

Окрім демографічних ознак, важливу роль у ставленні громадян до зовнішньої політики держави відіграють світоглядні ознаки.

Дані моніторингу „Українське суспільство” дають підстави стверджувати, що вибір подальшого, бажаного для респондентів шляху розвитку країни, прямо залежить від самоідентифікації громадян. Розбудова зовнішньої політики, спрямованої на взаємодію в межах східнослов'янського блоку (Україна, Росія, Білорусь) має найбільшу підтримку серед респондентів, які вважають себе громадянами колишнього СРСР. Дана категорія респондентів є найбільш прихильною до східного вектору зовнішньої політики (кількість таких респондентів неухильно зменшується рік у рік і дорівнює у 2005 р. 8%). Східний вектор превалює також серед осіб, які мають локальну самоідентифікацію (на рівні міста чи регіону), але помітною тут є і тенденція до схвалення варіантів встановлення зв'язків, у першу чергу, з розвиненими країнами Європи та орієнтація на зміцнення власної незалежності. Ставка на власні ресурси, зміцнення української державності та орієнтація на східнослов'янський блок знаходяться на однаковому рівні серед людей, які вважають себе громадянами України. Трохи переважає східний вектор у респондентів, які вважають себе, в першу чергу, представниками власної нації.

Напрямок зовнішньої політики, спрямований на розбудову відносин переважно із західними країнами, природно переважає у людей, які вважають себе громадянами Європи та світу.

Отже, серед громадян України в цілому більше противників ніж прихильників її негайного вступу і до Європейського Союзу і до НАТО, але у суттєво відмінних пропорціях. До Євросоюзу у співвідношенні 39% проти 33%, а до НАТО — 57% проти 16%. При цьому найбільше зростання негативного ставлення до ЄС і НАТО відбулося у 2004 році.

Негативна тенденція щодо ставлення до ЄС пояснюється протиставленням курсу на європейську інтеграцію та курсу на встановлення більш тісних зв'язків з Росією, що особливо активно використовувалося під час президентських виборів 2004 року. При цьому інтеграцію з ЄС в контексті негативної пропаганди окремі політичні сили намагаються позиціонувати як складову антиросійської політики для рекрутування противників з числа тих, хто вагається.

У 2006-2007 рр. акцент досліджень був зроблений на з'ясуванні рівня обізнаності громадян та їх позицій в частині виконання Плану дій Україна-ЄС. Ці позиції вивчалися в контексті загальних геополітичних орієнтацій громадян, їх європейської самоідентифікації, розуміння переваг і недоліків можливого приєднання України до ЄС.

Узагальнені результати досліджень дають можливість відстежити динаміку ставлення громадян до європейської інтеграції України, оцінок розвитку відносин України з ЄС, а також – зробити ряд спостережень і висновків.

Перше. Громадяни вважають співробітництво з ЄС одним з головних напрямів зовнішньої політики держави, позитивно ставляться до розвитку взаємних контактів із ним, відносна більшість – переконані в необхідності приєднання України до ЄС.

Друге. Громадська думка про стан і перспективи євроінтеграції має виразну регіональну специфіку. Зокрема, помітно відрізняються позиції респондентів Заходу і Півдня країни стосовно її вступу до ЄС. Такий “регіональний вододіл” спричинений багатьма факторами, в т.ч. виборчими кампаніями 2004-2006 рр., під час яких певні політичні сили виступали з відверто антизахідних позицій, а також різноспрямованим традиційним соціокультурним “тяжінням” регіонів на Схід і Захід. Внаслідок цього в суспільстві існує досить скептичне ставлення до об’єднаного потенціалу ідеї євроінтеграції.

Третє. Результати опитувань, проведених протягом останніх двох років, засвідчили певне зростання критичних настроїв громадян. У квітні 2007 р., порівняно з квітнем 2005 р., вони більш стримано характеризують стан відносин України з ЄС. Загалом критичним є ставлення до політики Уряду на європейському напрямі. Переважна більшість висловлюють сумніви стосовно того, що українська влада готова жити та управляти країною за європейськими правилами. Очевидно, такі оцінки зумовлені переважно внутрішньополітичними проблемами і є реакцією на складну ситуацію в країні.

Четверте. Загальна динаміка оцінок дає підстави констатувати, що громадяни поки що не відчують помітних змін на краще від реалізації курсу на інтеграцію до ЄС. Відповідно, більшість із них переконані, що за період реалізації Плану дій Україна жодним чином не наблизилася до європейських стандартів життя. При цьому, більш позитивно оцінюються досягнення в демократизації країни, ніж у соціально-економічній сфері, подоланні корупції, забезпеченні незалежності судової влади тощо.

П’яте. Українське суспільство залишається мало обізнаним у частині переваг та проблем євроінтеграції. Опитані незмінно наголошують на тому, що їм бракує повної, об’єктивної інформації про ЄС. Така ситуація ускладнює забезпечення громадської підтримки євроінтеграційного курсу країни⁸.

Отже, у сприйнятті громадянами України курсу країни на європейську інтеграцію єдності немає. Причини лежать як у політичній, ідеологічній, історичній, так і в економічній площинах. Інерція антизахідної пропаганди радянської епохи, на жаль, є все ще доволі потужною. Для кардинальної зміни суспільної думки необхідний час і тривала кропітка просвітницька робота.

⁸ «Україна-ЄС: від плану дій до посиленої угоди». Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, Інститут Європи Університету Цюріха, Київ - 2007

Петро Мавко

2.6. Місцеве самоврядування і європейська інтеграція України

Інститут місцевого самоврядування як один з інститутів влади має свої специфічні завдання в рамках відведених для нього компетенцій та повноважень. В основному ці повноваження стосуються питань життєдіяльності територіальних громад. Однак, будучи інтегрованим у систему державного управління, місцеве самоврядування стає частиною і елементом зовнішньої політики держави. Це стосується і питань, пов'язаних з європейською інтеграцією України.

Майже від самих початків запровадження місцевого самоврядування, його територіальні одиниці (переважно міста) в різні способи почали ставати суб'єктами зовнішньої політики, головним чином через міжнародні програми технічної допомоги, спрямовані на вдосконалення врядування на місцевому рівні.

Як зазначено у «Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги на 2004 – 2007 роки»⁹, починаючи від 1997 року певні програми ТД скеровувались на такі сфери як «поглиблення структурних, правових реформ, демократизація суспільства, забезпечення сталого економічного зростання, підтримка екологічної та ядерної безпеки, підвищення рівня та поліпшення якості життя людей у регіонах...». Серед пріоритетів на 2004-2007 рр. Стратегією визначено такі напрями:

- 1) підвищення конкурентоспроможності національної економіки, забезпечення сталого економічного зростання;
- 2) прискорення вступу України до СОТ, європейської та євроатлантичної інтеграції;
- 3) створення сприятливого підприємницького середовища, розвиток малого та середнього бізнесу;
- 4) поглиблення демократичних перетворень, формування інститутів розвинутого громадянського суспільства;
- 5) досягнення цілей розвитку тисячоліття, визначених в Декларації тисячоліття ООН, зокрема поліпшення соціальних умов та здоров'я громадян України, гуманітарний розвиток;
- 6) підвищення рівня екологічної безпеки та мінімізація наслідків Чорнобильської катастрофи;
- 7) гарантування безпеки та захисту держави і громадян;
- 8) розвиток державної регіональної політики.

Як бачимо, вагоме місце тут займає регіональний та місцевий розвиток, а також формування інститутів громадянського суспільства. Зокрема, у напрямку 8 визначено завдання:

- забезпечення розвитку інфраструктури та законодавчої бази місцевого самоврядування;

⁹ «Стратегія залучення міжнародної технічної допомоги на 2004-2007 роки» на http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=6457352&cat_id=836590

- запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів в окремих областях згідно з вимогами Бюджетного кодексу;
- удосконалення бюджетного процесу, порядку розподілу трансфертів з державного до місцевих бюджетів, механізмів проведення запозичень до державного бюджету, забезпечення виконання бюджетів і здійснення фінансового контролю;
- забезпечення розвитку міжнародних транспортних коридорів;
- активізація транскордонного і міжрегіонального співробітництва, у тому числі в рамках Єврорегіонів;
- розвиток інфраструктури регіональних інформаційно-комунікаційних технологій;
- запровадження стратегічного планування сталого розвитку на регіональному та місцевому рівні.

До цих завдань можна додати запровадження системи управління якістю в органах публічної влади за стандартами ISO 9001:2000, а також дослідження щодо впровадження адміністративно-територіальної реформи.

Окремо варто розглянути діяльність Єврорегіонів та їх роль у розвитку місцевого самоврядування в Україні. Наша країна залучена до діяльності чотирьох Єврорегіонів – «Буг», «Карпатський», «Нижній Дунай» та еко-Єврорегіону «Верхній Прут». В даний час обговорюється питання щодо розробки проекту Єврорегіону „Сян” (Львівська область України та Підкарпатське воєводство Республіки Польща). Територія України, що входить до складу Єврорегіонів – це майже 20% населення країни (6 областей, 100 районів, 109 міст).

Однак, при величезному, здавалося б потенціалі, який закладено у ці проекти, зокрема, для місцевого самоврядування, вони не повністю виконують свою місію. За оцінками експертів,

- всі вони сприяють розвитку транскордонної співпраці між обласними органами влади (державною адміністрацією або радами). При цьому, органи управління нижчих ланок – район, селищна рада – фактично вилучені з системи організації транскордонного співробітництва. Доцільно було б використати схему Єврорегіонів, яка базується на діяльності громадських організацій територіальних органів влади, асоціацій міст тощо;
- крім Єврорегіону «Буг», всі створені центральними органами влади при відповідній ініціативі знизу;
- організаційні структури всіх Єврорегіонів подібні, сформовані за однією схемою. У них відсутні підрозділи, метою яких є робота з населенням та сприяння залученню коштів для реалізації транскордонних проектів окремими організаціями, підприємствами; відсутні моніторингові комісії; поточну діяльність **ведуть підрозділи органів влади, а не відокремлені структури**¹⁰

В рамках вже реалізованих програм технічної допомоги активно відбувались в відбуваються навчання, стажування посадовців місцевого самоврядування

¹⁰ Мікула Н. Єврорегіони: досвід та перспективи. – Львів: ІРД НАН України, 2003. – 222 с. на <http://znc.com.ua/ukr/publ/index.php>

в європейських країнах, зокрема в тих, що приєднались до ЄС 2004 року. Загальна кількість посадовців, які пройшли через навчання, зокрема тільки в рамках українсько-американської програми Партнерства громад, яка реалізовувалась у 1997-2007 рр., складає більше 10,0 тис. осіб.

За оцінками експертів тієї ж програми Партнерства громад, прагнення до європейської інтеграції на рівні місцевого самоврядування значно вищі, аніж на центральному чи регіональному рівнях. Це зумовлено насамперед нижчим рівнем заполітизованості службовців, встановленням прямих стосунків з містами-партнерами країн Європи стратегічного довготривалого характеру, їх інституційним закріпленням через угоди партнерства або побратимства, перейняттям передових методів та інноваційних технологій управління безпосередньо від партнерів, встановленням безпосередніх стосунків між громадами та громадськими організаціями тощо.

Крім прямого впливу на спеціальні компетенції службовців, тобто передачі і засвоєння передових методів та інноваційних технологій управління, програми технічної допомоги змінюють правову і громадянську свідомість, організаційну та управлінську культуру, розуміння природи місцевого самоврядування та ролі громадськості у питаннях управління громадою тощо.

Очевидним є, що більш активну участь у європейських проектах беруть міста тих регіонів, які мають спільні кордони з європейськими країнами через програми транскордонного співробітництва.

Розділ 3. Польський досвід інтеграції з європейськими структурами

Анатоль Владика

3.1. Історія інтеграції Польщі з європейськими структурами

Внаслідок системних змін, які мали місце на переломі вісімдесятих та дев'яностих років у країнах Центральної і Східної Європи, відбулося унормування дипломатичних, торговельних і економічних відносин цих країн із Європейськими Спільнотами. Вже з самого початку системної трансформації Польща задекларувала бажання та потребу інтеграції з європейськими та євроатлантичними структурами. Ці пріоритети були визнані як найважливіші всіма урядами Республіки Польща (після 1989 року). Польський шлях до Європейського Союзу це процес, який тривав 15 років і вимагав значної рішучості та послідовності зі сторони чергових урядів і парламентів. З перспективи кількох років, що минули, здається, що саме це було тим фактором, який мав визначальний вплив на ефективний перебіг інтеграційного процесу. Підготовка та прийняття величезної кількості законів, які пристосовували польське право до вимог Євросоюзу, було можливе завдяки справній роботі адміністративного апарату. Потрібно зауважити, що як політики, так і чиновники позитивно здали цей надзвичайно складний іспит.

Майже загальне переконання суспільства у правильності даного напрямку польської політики було дуже важливим складовим елементом успішної інтеграції Польщі з європейськими структурами. У Європейському Союзі поляки вбачали шанс на прискорення суспільного та цивілізаційного розвитку. Це знайшло підтвердження у результатах референдуму про вступ Польщі до ЄС, на якому понад 77% громадян проголосували за інтеграцію. Ще важливішим може бути той факт, що сьогодні, тобто більше ніж 3 роки після вступу Польщі до ЄС, кількість задоволених цим фактом громадян сягає близько 80%. Цікаво, що група, яка декларує найбільше задоволення членством Польщі в ЄС (87%), це селяни, які спочатку були найбільшими противниками євроінтеграції.

Перші сигнали європейської відкритості почали надходити ще у 1988 році. У вересні того року Польща встановила офіційні дипломатичні відносини з Європейською Економічною Спільнотою (ЄЕС). Переговори велися по договору “Про торгівлю та економічну співпрацю”. Цей договір було підписано 19 вересня 1989 року. Реалізація

договору зумовила те, що починаючи з 1990 року держави-члени Євросоюзу стали основними торгівельними партнерами Польщі.

Суттєве прискорення у стосунках Польща–ЄЕС відбулося після переговорів „круглого столу” і переходу влади до польської демократичної опозиції. У той час західні держави прийняли рішення про більш рішучу підтримку демократичних процесів, які відбувалися у нашій частині Європи. Так, 14 – 15 липня 1989 року на паризькому самміті семи найбільш розвинених держав світу було прийняте рішення про надання економічної допомоги Польщі й Угорщині. Відповідальною за управління та координацію цієї програми допомоги стала Комісія Європейських Спільнот (сьогодні – Європейська Комісія). Це вона ініціювала надання підтримки у формі програми PHARE (*Poland, Hungary – Assistance for Restructuring of their Economies*).

Паралельно із створенням програми PHARE було створене Представництво РП при Європейських Спільнотах у Брюсселі. Першим послом Польщі до ЄС став Ян Кулаковскі, який займав цю посаду з 1990 до 1996 року.

Одна із ключових дат у процесі інтеграції Польщі з Євросоюзом – це 25 травня 1990 року. Саме тоді Польща подала до Брюсселю офіційну заяву про бажання почати переговори про підписання договору асоціативного членства з Європейськими Спільнотами. У тому ж II-му кварталі 1990 року Польща (першою з країн Центральної і Східної Європи) надала Комісії текст договору асоціативного членства. Цей текст мав форму меморандуму Уряду РП. Переговори тривали близько року і 16 грудня 1991 року закінчилися підписанням Європейського договору, яким встановлювалась асоціація між Республікою Польща з однієї сторони і Європейськими Спільнотами та їх країнами-членами з другої. З огляду на довготривалі ратифікаційні процедури в 12 державах-членах Євросоюзу, у Європейському Парламенті та польському парламенті, договір ввійшов в дію лише у 1994 році. Однак, щоби не затримувати реалізацію значної частини передбачених цим договором домовленостей, торгівельна частина договору набрала чинності 1 березня 1992 року (у формі перехідного договору). В преамбулі сторони договору підкреслюють, що прагнуть зміцнити існуючі зв'язки та встановити тісні і довготривалі стосунки, які базуються на принципах взаємності та дозволяють Польщі брати у процесі європейської інтеграції. Маючи на увазі той факт, що кінцевою метою Польщі є членство у ЄС, сторони, які підписали даний договір, визнають, що укладений договір допоможе Польщі підготуватися до вступу до складу Європейського Союзу.

Очевидним ефектом підписання договору асоціації з Європейським Союзом стало значне зростання прямих інвестицій до Польщі. Стабілізуючи свою політичну систему і здійснюючи перетворення у напрямку ринкової економіки, Польща, стала привабливою територією для закордонного капіталу, особливо того, який походить з країн-членів Європейського Союзу.

Наступною важливою датою стало 22 червня 1993 року, коли після відповідних дипломатичних процедур польського уряду Європейська Рада на засіданні у Копенгагені визнала, що асоційовані з ЄС держави Центральної Європи можуть

стали членами Спільнот. Тоді було ухвалено чотири вимоги, які повинні сповнювати держави-кандидати на вступ до ЄС:

- стабільність інституцій, котрі гарантують демократію,
- функціонування ринкової економіки,
- здатність витримати умови конкуренції та ринкові процеси у Євросоюзі,
- здатність взяти на себе всі зобов'язання, які є наслідком членства у ЄС.

Позитивна оцінка підготовчої програми, яка реалізувалася Польщею, дозволила їй виступити із формальною заявою про намір вступу до Європейських Спільнот. За уповноваженням Ради Міністрів із такою заявою виступив Голова Ради міністрів РП Вальдемар Павляк¹¹. Натомість, 8 квітня 1994 року в Афінах міністр закордонних справ РП Анджей Олеховські передав цю заяву в руки Голови Ради Європейського Союзу Теодора Пангалоса.

Окрім політично-переговорних заходів, що відбувалися в рамках реалізації закордонної політики, Польща реалізувала дуже широку програму внутрішніх реформ. Вони мали формат як поточних підготовчих заходів, так і створення нових інституцій, що були повинні забезпечити плавний перебіг процесу європейської інтеграції. У серпні 1996 року Парламент РП прийняв закон, яким передбачалося створення Комітету європейської інтеграції (керівником призначено державного секретаря Дануту Хібнер). В січні 1997 року Рада Міністрів прийняла Національну стратегію інтеграції.

Комітет європейської інтеграції (КЄІ) виконує функцію координації щодо всіх відомств та інституцій, які безпосередньо залучені до процесу інтеграції Польщі з Євросоюзом. Він є своєрідним продовженням Бюро у справах європейської інтеграції та Бюро у справах закордонної допомоги, які є організаційними одиницями Ради Міністрів. Основне завдання Комітету європейської інтеграції полягає у забезпеченні реалізації тих завдань, які пов'язані із плануванням та координацією політики у справах, що стосуються інтеграції Польщі з Євросоюзом, підготовки Польщі до європейських стандартів та координації діяльності в сфері отриманої закордонної допомоги. До пріоритетних завдань КЄІ насамперед належать:

- прискорення робіт з гармонізації польського законодавства із законодавством Європейського Союзу,
- зміцнення міжвідомчої координації – справне проведення процесу необхідних законодавчих змін, а також іншої діяльності, пов'язаної із інституційною підготовкою,
- розвиток інформаційної діяльності уряду по питаннях процесу інтеграції.

Національна стратегія інтеграції була програмою, яка систематизувала започатковану раніше інтеграційну діяльність і встановлювала пріоритети діяльності на період, що передував вступу Польщі до ЄС. Ця Стратегія передбачала підготовку Польщі до інтеграції у всіх сферах економічного та соціального життя.

¹¹ На момент опрацювання даної публікації, тобто кінець 2007 року, Вальдемар Павляк був віце-прем'єром та міністром економіки в уряді Дональда Туска (прим. перекладача).

Європейська Комісія здійснила оцінку інтеграційної здатності окремих країн-кандидатів на вступ до ЄС і розмістила її у підготованому нею в 1997 році документі “Агенда 2000”¹². Взявши до уваги цю оцінку, у грудні 1997 року на засіданні у Люксембурзі Європейська Рада встановила термін початку переговорів про вступ нових членів на березень 1998 року. Ці переговори мали вестися з тими країнами, які найкраще провели реформи. А саме: Польщі, Чехії, Естонії, Словенії, Угорщини та Кіпру. Урочисте відкриття переговорів з першою групою держав-кандидатів на вступ до ЄС (так званою люксембурзькою групою) відбулося 31 березня 1998 року в Брюсселі.

Правовою основою переговорів про вступ країни до ЄС є *Трактат про Європейський Союз*, у якому визначено процедури та умови набуття членства ЄС. Натомість, результатом переговорів окремої держави є *Трактат про вступ*, у якому визначено індивідуальні умови для неї. Цей документ – це міжнародний договір найвищого рівня, який вимагає одностайної згоди сторін і підлягає ратифікації національними парламентами або іншими відповідними органами. Після ратифікації цей Договір стає правовим актом вищого рівня у стосунку до національного законодавства. Переговори ведуться у 31 сфері, що є визначені Радою Європейського Союзу. Переважно вони стосуються темпів гармонізації національного законодавства із законодавством Євросоюзу, а також усіх необхідних підготовчих дій. Прийняття *acquis communautaire* (законодавчого доробку Європейських Спільнот) означає визнання верховенства європейського законодавства над національним законодавством, а також єдине та однозначне визначення всіх питань.

Одержання членства Євросоюзу – це складна справа. Вона вимагала, щоби Польща пристосувалася до законодавчої системи Європейського Союзу. Переговорний процес розпочався з перегляду сповнення польським законодавством вимог правової системи Європейського Союзу (screening). Цей перегляд закінчився у 1999 році. Його результатом став список спільних положень польського та європейського законодавства. Відповідні переговори розпочались після презентації позиції польської сторони. Ця позиція виражалася у проекті усунення розбіжностей разом із визначенням чіткого графіку. Якщо з огляду на політичні, бюджетні або соціально-економічні причини якийсь правовий акт не можна було ухвалити перед 1 січня 2003 року, то польська сторона повинна була виступити з клопотанням про встановлення перехідного періоду (як, наприклад, по питаннях вільного руху капіталу – купівлі іноземцями землі у Польщі). Також, Європейський Союз встановив перехідний період у наданні полякам права на працевлаштування на території старих країн-членів.

Відповідно до календаря переговорів, з метою завершення переговорів про вступ до Євросоюзу, 12-13 грудня 2002 року в Копенгагені Європейська Рада зустрілася із делегаціями найвищого рівня з десяти країн-кандидатів. До складу польської делегації входили: прем’єр-міністр Лешек Міллер, три віце-прем’єр-міністри: Ярослав Каліновські, Гжегож Колодко і Марек Польш, міністр закордонних справ

¹² Агенда 2000 – назва пакету реформ, що включав дві основні групи питань:

- Початок переговорів з вибраними країнами Центральної та Східної Європи про їх вступ до ЄС;
- Пропозиції щодо функціонування ЄС: середньострокове фінансування, реформа с/г політики, продовження дії структурних фондів та фонду цілісності. (Прим. перекладача).

Влодзімеж Цімошевіч, Данута Хібнер – секретар КЄІ, державний секретар МЗС Ян Трущиньські – уповноважений Уряду РП по питаннях переговорів про членство Польщі у Європейському Союзі, Ярослав Петрас – заступник державного секретаря в КЄІ. Після складних розмов 13 грудня 2002 року Польща завершила переговори з Європейським Союзом. Серед іншого, було узгоджено надання додаткового мільярду євро безпосередньої фінансової допомоги для Польщі, збереження 7% податку на додану вартість (ПДВ) на будівельні матеріали та житло, вищі ліміти продажу польського молока та вищі доплати для сільського господарства. Процес пристосування польського сільського господарства до вимог Європейського Союзу означає необхідність модернізації села і сільського господарства, а особливо зростання ефективності та конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції, перехід працівників, зайнятих у сільському господарстві, до несільськогосподарських професій. Від імені Уряду Польщі прем'єр-міністр РП офіційно заявив, що він приймає узгоджені умови набуття Польщею членства у Європейському Союзі та виражає готовність Польщі вступити до ЄС.

Позитивне завершення переговорів за всіма розділами означало підготовку Трактату про вступ до ЄС. Його проект підготувала Європейська Комісія, а пізніше схвалив Європейський Парламент. Трактат було ухвалено у рамках Міжнародної конференції, присвяченої питанням вступу до ЄС. Підписання Договору відбулось в Афінах 16 квітня 2003 року, але чинності він набрав лише після ратифікації Польщею та всіма старими членами Євросоюзу.

Референдум щодо вступу Польщі до ЄС відбувся 7-8 червня 2003 року. У ньому взяли участь 58,8% громадян. За вступ Польщі до Євросоюзу проголосували 77,5%. Це було однією з останніх умов, необхідних для завершення інтеграції з Європейським Союзом.

Польща і решта країн-кандидатів стали повноправними членами ЄС 1 травня 2004 року.

Таблиця 6. Календар інтеграції Польщі до Європейського Союзу¹³

| | |
|---------------------|--|
| 1988 р. вересень | Польща та Європейська Економічна Спільнота встановлюють дипломатичні відносини. Розпочинаються переговори про підписання Договору про торгівлю і закордонну співпрацю. |
| 1989 р. червень | На паризькому самміті семи найбільш розвинених держав світу було прийняте рішення про надання економічної допомоги Польщі й Угорщині. Координування цієї допомоги було доручене Комісії Європейських Спільнот, яка ініціювала надання підтримки у формі програми PHARE (<i>Poland, Hungary – Assistance for Restructuring of their Economies</i>). |
| липень | У Брюсселі створено Місії РП при Європейських Спільнотах. |

¹³ На основі: *Integracja Polski z Unią Europejską, Kalendarium i Dokumenty 1988 – 2004*, Monitor Integracji Europejskiej Nr 73/2004, Urząd Integracji Europejskiej, Warszawa.

| | |
|--------------------------------|---|
| 1989 р. 19 вересня | У Варшаві між Польщею та Європейськими Спільнотами було підписано Договір про торгівлю та торгівельну й економічну співпрацю. |
| 1990 р. 25 травня | Польща подала до Брюсселю офіційну заяву про початок переговорів про підписання Договору про асоціацію з Європейськими Спільнотами. |
| 1990 р. 21 червня | Першою з країн Центральної і Східної Європи Польща надала Комісії Європейських Спільнот проект тексту Асоціативного договору зі Спільнотами. Цей текст мав статус Меморандуму Уряду РП. |
| 1990 р. 10 вересня | Призначено представника Європейської Комісії у Польщі, йому надано ранг посла. Пізніше створено Представництво Комісії Європейських Спільнот у Польщі. |
| 1991 р. 26 січня | Рада Міністрів створює посаду Уповноваженого Уряду по питаннях європейської інтеграції та закордонної допомоги. |
| 1991 р. 22 листопада | Після восьми раундів переговорів було парафровано Європейський Договір про встановлення асоціації між Республікою Польща та Європейськими Спільнотами і їх державами-членами. |
| 1991 р. 16 грудня | Віце-прем'єр Лешек Бальцерович від імені польського уряду підписує Європейський договір, яким встановлюється асоціація між Республікою Польща та Європейськими Спільнотами і їх державами-членами. Одночасно було підписано Перехідний договір, яким, до часу набуття чинності Європейським договором, регулювалися торгівельні відносини між сторонами. |
| 1992 р. 1 березня | Набуває чинності Перехідний договір, який дозволяє реалізувати деякі постанови Європейського договору, насамперед ті, котрі стосуються торгівлі. |
| 1992 р. 20 жовтня | Президент РП ратифікує Європейський договір. |
| 1993 р. 21-22 червня | Під час зустрічі Європейської Ради у Копенгагені керівники держав і урядів визнають, що у майбутньому вступ країн Центральної і Східної Європи до Європейського Союзу – це спільна мета, але досягнення її обумовлене виконанням цими країнами визначених політичних і економічних критеріїв (це так звані копенгагенські критерії: стабільність інституцій, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини і дотримання та захист прав національних меншин, існування ринкової економіки, здатність витримати умови конкуренції та ринкові процеси у Євросоюзі, здатність взяти на себе всі зобов'язання, які є наслідком членства у ЄС, у тому числі принципи політичного, економічного і валютного союзу). Також, ці країни муситимуть прийняти законодавчий і регуляторний доробок Євросоюзу – <i>acquis communautaire</i> , на основі якого функціонують Спільноти. |
| 1994 р. 1 лютого | Набуває чинності Європейський договір, яким встановлюється асоціація між Республікою Польща, Європейськими Спільнотами і їх державами-членами. |

| | |
|--------------------------------|---|
| 1994 р. 7 березня | Відбувається перше засідання Ради Асоціації РП-ЄС, на якому було прийнято регламент Ради. Серед іншого, Рада повинна інтерпретувати Європейський договір на здійснювати нагляд за його реалізацією. |
| 1994 р. 8 квітня | Міністр закордонних справ РП подає грецьким представникам, які головуєть у Європейській Раді, офіційну заяву про надання Польщі членства у Європейському Союзі. |
| 1994 р. 8-10 грудня | На зустрічі в Ессен Європейська Рада ухвалює стратегію підготовки країн Центральної і Східної Європи до Євросоюзу. Відбувається перша зустріч керівників урядів асоційованих країн та держав-членів Європейського Союзу. |
| 1994 р. 23 грудня | У Варшаві парафовано Додатковий протокол до Європейського договору в справі відкриття для Польщі програм Євросоюзу. Цей протокол дає Польщі можливість брати участь у програмах Євросоюзу. |
| 1995 р. 26-27 червня | На зустрічі у Канн Європейська Рада ухвалює <i>Білу Книгу</i> Європейської Комісії по питаннях підготовки асоційованих з ЄС країн Центральної і Східної Європи до інтеграції з Єдиним Ринком Європейського Союзу. |
| 1995 р. 5 вересня | Рада Міністрів РП ухвалює наданий Уповноваженим Урядом по питаннях європейської інтеграції та закордонної допомоги <i>II-й Raport pro wykonania Programu дій щодо пристосування польської економіки і законодавчої системи до вимог Європейського договору.</i> |
| 1996 р. 14 березня | Сейм РП приймає ухвалу у справі підготовки Польщі до набуття членства у Європейському Союзі, у якій закликає Уряд РП інтенсифікувати діяльність та правові й економічні перетворення з метою підготовки РП до членства у Євросоюзі; також рекомендує Раді Міністрів розробити <i>Національну стратегію набуття Республікою Польща членства у Євросоюзі.</i> |
| 1996 р. 26 квітня | Європейська Комісія надсилає анкету урядам асоційованих країн, які прагнуть бути членство у ЄС. Відповідь на включені до анкети запитання має послужити Комісії для підготовки Висновку (Avis) щодо поданих заяв на членство у Європейському Союзі. |
| 1996 р. 26 липня | Польща передає Європейській Комісії відповіді на анкету; цей документ нараховує 2600 сторінок. |
| 1996 р. 16 жовтня | Комітет європейської інтеграції РП розпочинає свою діяльність. |
| 1997 р. 28 січня | Рада Міністрів РП ухвалює <i>Національну стратегію інтеграції</i> – документ, підготований Комітетом європейської інтеграції. |
| 1997 р. 20 травня | Рада Міністрів РП ухвалює <i>Звіт про виконання у 1992-1996 роках Програми дій щодо пристосування польської економіки і законодавчої системи до вимог Європейського договору та майбутнього членства Польщі у Європейському Союзі.</i> |

| | |
|--|--|
| <p>1997 р. 16 липня</p> | <p>Європейська Комісія (ЄК) представляє на форумі Європейського Парламенту свої Висновки (Avis) щодо заяв на членство у Європейському Союзі, поданих асоційованими членами – країнами Центральної і Східної Європи та Кіпром. Ці висновки були розроблені на основі відповідей, отриманих на надіслані ЄК анкети. Комісія рекомендує розпочати переговори про вступ до ЄС з шістьма кандидатами: п'ятьма країнами Центральної і Східної Європи (Чехією, Естонією, Польщею, Словенією і Угорщиною) та з Кіпром.</p> |
| <p>1997 р. 12-13 грудня</p> | <p>Під час засідання Європейської Ради у Люксембурзі було прийнято рішення про те, щоб 30 березня 1998 року розпочати процес розширення Європейського Союзу (цей процес мав включати всі країни-кандидати Центральної і Східної Європи та Кіпр), і щоби 31 березня 1998 року скликати двосторонні Міжнародні конференції, в рамках яких відбуватимуться переговори про вступ, у першу чергу із Чехією, Естонією, Польщею, Словенією, Угорщиною та Кіпром.</p> |
| <p>1998 р. 9 березня</p> | <p>Європейська Комісія представила рекомендований нею графік дій щодо пристосування Польщі до окремих секторів Єдиного Ринку (Road Map – Дорожня карта).</p> |
| <p>1998 р. 17 березня</p> | <p>Рада Міністрів РП ухвалює кінцевий звіт “Підготовка до переговорів з Європейським Союзом про вступ до ЄС” та документ “Вказівки для переговорів у справі набуття Польщею членства у Європейському Союзі”.</p> |
| <p>1998 р. 24 березня</p> | <p>Рада Міністрів РП призначає Уповноваженого Уряду по питаннях переговорів про членство Польщі у Європейському Союзі.</p> |
| <p>1998 р. 30 березня</p> | <p>Під час зустрічі Ради із загальних справ Євросоюзу з міністрами закордонних справ держав-кандидатів на вступ до ЄС розпочинається процес розширення Європейського Союзу.</p> |
| <p>1998 р. 3 квітня</p> | <p>У Брюсселі офіційно розпочинається процес <i>screening</i> (перегляду законодавства) з п'ятьма країнами Центральної і Східної Європи та Кіпром. Багатосторонній і двосторонній перегляд було проведено у 29 галузях законодавства (на 31 запланованій ділянці переговорів) – він закінчився у жовтні 1999 року.</p> |
| <p>1998 р. 4 жовтня</p> | <p>Рада по загальних питаннях Євросоюзу ухвалює рішення про те, щоби 10 листопада 1998 року розпочати формальні переговори з шістьма країнами-кандидатами на вступ до ЄС із так званої <i>люксембурзької групи</i>.</p> |
| <p>1999 р. 12 березня</p> | <p>Польща приєднується до Північноатлантичного Пакту (НАТО).</p> |
| <p>1999 р. 1 травня</p> | <p>Набуває чинності Амстердамський договір, підписаний у 1997 році, який передбачає розширення Європейського Союзу і зміцнення співпраці між державами-членами ЄС.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>1999 р. 20 липня</p> | <p>Європейська Комісія ухвалює рішення про розподіл між країнами-кандидатами коштів, призначених на сприяння вступу до ЄС. Для Польщі попередньо зарезервовано наступні річні суми:</p> <ul style="list-style-type: none"> - з фонду структурної допомоги ISPA – 312-385 млн. євро, - з фонду сприяння сільському господарству SAPARD –168 млн. євро. |
| <p>2000 р. 14 лютого</p> | <p>Розпочинається Міжнародна конференція по питаннях інституційної реформи Європейського Союзу в контексті запланованого розширення ЄС.</p> |
| <p>2000 р. 25-26 липня</p> | <p>Рада Міністрів РП ухвалює <i>Звіт про користі і кошти інтеграції Республіки Польща з Європейським Союзом.</i></p> |
| <p>2000 р. 7-9 грудня</p> | <p>Під час засідання Європейської Ради у Ніці керівники держав і урядів приймають звіти Європейської Комісії щодо успіхів країн-кандидатів на шляху до набуття ними членства в Євросоюзі, а також приймають представлену Комісією стратегію розширення Євросоюзу.</p> |
| <p>2000 р. 10-11 грудня</p> | <p>Узгодження керівниками держав і урядів Ніццького договору, що був результатом Міжнародної конференції ЄС (яка відбувалася з 14 лютого 2000 року і була присвячена інституційній реформі). Цей договір відкриває шлях для розширення Європейського Союзу.</p> |
| <p>2001 р. 12 червня</p> | <p>Рада Міністрів ухвалює оновлену Національну програму підготовки до набуття Польщею членства у Європейському Союзі, розроблену Комітетом європейської інтеграції.</p> |
| <p>2001 р. 15-16 червня</p> | <p>Європейська Рада на засіданні у Гетеборзі підтверджує, що процес розширення ЄС є невідворотнім, і визнає можливим до кінця 2002 року закінчити переговори про вступ із готовими країнами-кандидатами (до набуття членства), щоби ці країни змогли взяти участь у виборах до Європейського Парламенту в 2004 році як члени Європейського Союзу.</p> |
| <p>2001 р. 22 серпня</p> | <p>Лідери чотирьох польських політичних партій AWS (Виборча акція “Солідарність”), UW (Ліберальний союз), PO (Громадянська платформа) та SLD (Союз Демократичних Лівих Сил) підписують у Варшаві “Пакт за інтеграцію”.</p> |
| <p>2001 р. 14-15 грудня</p> | <p>На засіданні у Лаекені Європейська Рада підтверджує своє рішення, щоби завершити переговори про вступ із країнами, готовими до набуття членства в ЄС, перед закінченням 2002 року. Керівники держав і урядів приймають Лаекенську декларацію щодо майбутнього Європейського Союзу.</p> |
| <p>2002 р. 28 лютого</p> | <p>У Брюсселі відбувається Інаугураційна сесія Європейського Конвенту за участю польських представників.</p> |
| <p>2002 р. 9 травня</p> | <p>Розпочинається урядова інформаційна кампанія про Європейський Союз під гаслом „Євросоюз без таємниць”, а потім „Польща в Євросоюзі без таємниць”.</p> |

| | |
|------------------------------------|---|
| 2002 р. 12-13 грудня | З метою завершення переговорів про вступ Європейська Рада зустрілася у Копенгагені з делегаціями найвищого рівня із десяти країн-кандидатів на вступ до ЄС. Після кількох турів розмов Польща закінчує переговори про вступ з Європейським Союзом. |
| 2003 р. 14 січня | Рада Міністрів ухвалює <i>Національний план розвитку на 2004-2006 роки</i> , який визначає найважливіші заплановані структурні дії у Польщі впродовж цього періоду ¹⁴ . Потім цей план послужить основою для досягнення Польщею шляхом переговорів з Європейською Комісією так званих <i>Оснoв Допомoги Спільнoти</i> . |
| 2003 р. 8 квітня | Рада Міністрів РП приймає рішення, яким уповноважує прем'єр-міністра підписати Договір про вступ Республіки Польща до Євросоюзу. |
| 2003 р. 9 квітня | Європейський Парламент приймає позитивне рішення щодо Договору про вступ Польщі до ЄС. За прийняття Польщі у Євросоюз було віддано 509 голосів із 565 голосуючих. |
| 2003 р. 16 квітня | На надзвичайному самміті Євросоюзу в Афінах відбувається урочисте підписання Договору про вступ. Цей договір нараховує понад 5,5 тисяч сторінок. Починаючи з 16 квітня і до моменту вступу Польщі до Євросоюзу, запланованого на 1 травня 2004 року, Польща і решта країн-кандидатів отримують статус „активного спостерігача” у Євросоюзі. Такий статус дозволяє брати участь у роботі структур Європейського Союзу, але не дає права брати участь у прийнятті рішень. |
| 2003 р. 7-8 червня | Відбувся референдум щодо членства Польщі у Євросоюзі. Явка громадян – 58,85%, з них 77,45% проголосували “за”, а 22,55% – “проти”. |
| 2003 р. 23 липня | Президент РП здійснює урочисту ратифікацію Договору про вступ Республіки Польща у Європейський Союз. |
| 2003 р. 4 жовтня | У Римі розпочинається Міжнародна конференція у справі Договору про прийняття Конституції для Європи. Окрім держав-членів ЄС, у конференції на повних правах беруть участь представники країн, які вступають у Євросоюз, у тому числі Польщі. |
| 2003 р. 13 грудня | У Брюсселі закінчується фіаско зустріч голів держав і керівників урядів у рамках Міжнародної конференції у справі Договору про прийняття Конституції для Європи. |
| 2004 р. 23 січня | Сейм РП ухвалює Закон “Положення про вибори до Європейського Парламенту”. |
| 2004 р. 1 травня 2004 | Польща вступає до Європейського Союзу, до складу якого з цього моменту входять двадцять п'ять держав. |

¹⁴ Без даного документу Польща б не змогла скористати з фінансової допомоги Євросоюзу (прим. перекладача).

Проф. Єжи Регульські

3.2. Територіальне самоврядування та європейська інтеграція

3.2.1. Основні поняття

Демократична безпека

Щоб мати можливість ефективно розвиватися, Європа потребує миру та співпраці. Тому основною метою міжнародного співробітництва є створення таких умов, при яких буде можливим мирний розвиток. Передусім йдеться про те, щоб всі країни були стабільні та передбачувані. Історичний досвід виразно показує, що гарантувати своїм громадянам стабільність та почуття безпеки можуть тільки країни, в яких суспільна система має демократичний характер. Тоталітарний лад спирається на неконтрольованій владі одиниць чи закритих груп, від рішень яких залежать окремі громадяни. Тому є очевидним, що громадяни які залишаються за межами цієї владної еліти, завжди мають відчуття невпевненості чи навіть загрози. Вони скоріше борються за виживання, ніж працюють для розвитку. Суспільна напруженість в цих країнах є звичайним явищем, а в крайніх випадках це веде до революційних підйомів та поважних криз. Тоталітарні держави не передбачувані в своїй політичній поведінці. Як в зовнішній, так і у внутрішній політиці, відкидання всіх суспільних консультацій робить можливим виконання неочікуваних змін. Важко розвивати співпрацю з державами, які нестабільні, не передбачувані і не представляють інтересів своїх громадян. Також, ці держави являють собою постійну загрозу для інших країн.

В Раді Європи з'явилося поняття демократичної безпеки – як третій, після економічної та мілітарної безпеки – стовп, який гарантує безпеку життя та розвитку. Кожна людина потребує доходів для утримання себе та родини, потребує гарантій миру, але також і стабільної політичної ситуації в своїй державі. А це останнє може гарантуватися тільки демократичним ладом. Підтримання розвитку цієї демократичної безпеки, не дивлячись на те, що часом вживається й інша термінологія, лежить в основі співпраці та міжнародної допомоги.

Інтеграція

Але сама тільки стабілізація – це все ж таки мало. Для розвитку абсолютно необхідною є також міжнародна співпраця. Однак для того, щоб зробити її розвиток можливим, повинні існувати не тільки спільні цілі та потреби, а також й відповідні механізми, що спираються на спільні пункти у взаємних стосунках в юридичних системах, інститутах чи стандартах дій та культури. Чим ближчою повинна бути співпраця, тим більше має бути таких спільних пунктів, тому й партнери повинні бути більше подібні один до одного. Повинні бути більш інтегрованими.

В звичайних розмовах часто йдеться про європейську інтеграцію, але ми дуже рідко замислюємося над дійсним значенням цього терміну. На початку в Польщі це було гасло, яке включало всі започатковані дії, спрямовані на те, щоб відірватися

від колишнього соціалістичного табору. Пізніше це словосполучення стало ототожнюватися з процесом вступу до Європейського Союзу, а в щоденній практиці зводилося до важливих, але розрізнених питань про різні конкретні юридичні регуляції або приготування до абсорбції¹⁵ грошей з Євросоюзу. Недостатньо чітке визначення цього поняття тяжіє над багатьма питаннями міжнародної співпраці.

Слово інтеграція означає об'єднання, гуртування або поєднання в ціле. Цей термін можна відносити до різних справ. Можна інтегруватися, тобто об'єднуватися довкола спільних цілей або об'єднувати зусилля у спільних діях. Врешті, можна також поєднувати в ціле, тобто інтегрувати цілі інститути. В кожному з цих випадків ми можемо мати справу з дуже відмінними ступенями інтеграції, але в кожному випадку інтеграція – це довготривалий процес. Щоб досягти глибшої інтеграції потрібно пройти через довгий період взаємного пізнання, формування та розвитку різних програм і форм співпраці. Партнери повинні набратися вміння працювати спільно, а також пристосовуватися до цього. В цьому місці саме на цю останню проблему я б хотів звернути особливу увагу.

Щоб спільно працювати, треба прийняти подібний спосіб дій. Якщо кожний буде діяти іншим чином, результат співпраці стає сумнівним. В міру поглиблення співпраці виникає необхідність універсалізації процедур, створення спільної юридичної регуляції або навіть інституцій-близнюків. Наприклад, без одночасного зближення юридичних та адміністративних структур, без змін в ментальності та способі поведінки партнерів, тобто без культурного та цивілізаційного зближення, не можна думати про економічну інтеграцію. Не можна вести транскордонну співпрацю, якщо по обидва боки кордону немає інституцій, які мають право й повинні цим займатися. Розвиток співпраці веде до того, що партнери стають дуже подібними один до одного, і цей процес є суттю процесу інтеграції, а початок цього уподібнення є початком процесу інтеграції. Тому не можна проблему інтеграції звести тільки до зовнішніх контактів. Тобто найбільш важливими будуть процеси, які розпочинаються всередині окремих країн та партнерських співтовариств, але під впливом зовнішніх стимулюючих факторів, які є наслідком необхідності співпраці з іншими. Щоб співпраця могла існувати, партнери змушені до певної міри уподібнитися один до одного. Воду з вогнем інтегрувати не вдається.

Місцева демократія

Місцева демократія лежить в основі будь-якої з демократичних держав, гарантуючи їх стабільність. Скрізь розвинулося місцеве самоврядування. В Західній Європі розвиток цих місцевих структур проходив успішно. Прогресивна децентралізація прийняла розміри історичного процесу, який спостерігається у всіх державах, незалежно від волі урядів, які могли впливати тільки на її прискорення або гальмування. Були створені чіткі стандарти, які з часом прийняли форму міжнародних конвенцій.

Територіальне самоврядування означає право та здатність місцевої громади, в границях, обмежених правовими нормами, до керування та управління значною частиною суспільних справ на власну відповідальність та в інтересах своїх мешканців¹⁶.

¹⁵ Абсорбція грошей ЄС - прийняття, використання та звітування в проектах ЄС – прим. перекладача.

¹⁶ Ст. 3.1. Європейської Хартії територіального Самоврядування., Щоденник Законів від 1994 р. № 124, поз. 607.

Це означає, що громадяни мають право брати участь у місцевому врядуванні та приймати, від свого імені та на власну відповідальність, рішення по справах, які їх безпосередньо стосуються. Одночасно, місцеві влади повинні мати гарантовану свободу в прийнятті цих рішень, а також повинні диспонувати відповідними інструментами.

В слід за занепадом комуністичної системи, країни, які раніше належали до комуністичного блоку, стали перед необхідністю проведення глибоких реформ, що було наслідком зміни визначення ролі і завдань держави та необхідності перебудови її інституційних структур. Якщо скажімо Польща, як і інші держави колишнього комуністичного табору, хотіла інтегруватися зі старими демократіями, то треба було докласти зусиль для пристосування системи способів дій, а також суспільної ментальності до стандартів, які стосуються в тих країнах. Треба було стати до них подібною. Децентралізація держави, і, як наслідок – будова місцевої демократії – має дуже важливе значення в інтеграційних процесах. Децентралізація веде до посилення процесів демократизації та політичної стабілізації окремих держав, а одночасно, створюється структура, яка робить європейські держави подібними одна до одної, таким чином збільшуючи шанси на тісну співпрацю.

Однак з уваги на те, що дуже великим є обсяг змін, які необхідно впровадити, цей процес вимагає довгого часового періоду. В цьому процесі зближення можна виділити два періоди. Перший – це період перебудови ладу в державі та створення інституцій, які б відповідали стандартам демократичної держави. Це були дві наші реформи самоврядування: гмінна¹⁷ реформа 1990 року, та створення самоврядних повітів та воєводств у 1999 році. Натомість, другий період – це вже навчання права та процедур, які зобов'язують в Європейському Союзі, пристосування до них організацій та способів дій місцевої влади. Другий етап став можливим тільки завдяки тому, що вже попередньо структура нашої місцевої влади була достатньо зближена до систем цієї влади в країнах давнього ЄС та відповідала тим самим стандартам.

3.2.2. Відбудування територіального самоврядування

Децентралізація

В 1989 році нам у спадок перейшла держава, яка була організована за радянським зразком. Внутрішньо система була дуже логічною, але спиралася на засадах абсолютно несприйнятливих не тільки для польських традицій і ментальності, але також й для зразків демократичної держави, які сьогодні видавалися б нам досить очевидними. Така організація держави абсолютно не покривалася з принципами демократичної, правової держави.

Держава, як організація створена зі своїх громадян, повинна їм служити, а не бути апаратом для здійснення тиску чи нав'язування „єдиних правильних” рішень. В комплексі з політичними змінами, роль держави має бути визначена заново. Держава має належати своїм громадянам, а її метою і сенсом існування є створення нею умов до всебічного розвитку для всіх громадян. Держава повинна мати допоміжний

¹⁷ Гміна – базова адміністративно-територіальна одиниця в Республіці Польща (прим. перекладача).

характер по відношенню до своїх громадян, а не бути керівною одиницею. Держава повинна займатися тільки тим, чим не може не займатися. Справи, які не входять до її обов'язків, вона має передати іншим, які зроблять це значно краще та ефективніше. Тому це зовсім інша філософія, ніж та, яку застосовували в соціалізмі. Демократична держава повинна бути децентралізованою.

Децентралізація може стосуватися різних галузей, які належать різним сферам суспільного життя. Сильно спрощуючи, можна визначити п'ять таких галузей:

Політична сфера, яка включає політичну та юридичну позицію місцевої влади в державних структурах, силу їх політичної взаємодії, незалежність в визначенні власних цілей та наголошенні на власних інтересах, вплив на політику держави і т.д.,

Сфера суспільних функцій, зокрема обсяг прав та обов'язків місцевої влади, а також ступінь свободи прийняття рішень в застосуванні правових та економічних інструментів,

Сфера власності та місцевої економіки, що включає обсяги майна, яке є власністю місцевої влади, свободу користування ним, ступінь впливу на приватне господарювання, свободу прийняття рішень, що стосуються напрямків місцевого розвитку та можливості використання інструментів для його підтримки,

Сфера публічних фінансів, зокрема визначення масштабу фінансових ресурсів, якими диспонуємо, та свободи їх використання,

Адміністративна сфера, яка включає організацію місцевої адміністрації, залучення працівників, власну кадрову політику тощо.

Першим кроком системної трансформації в Польщі була відбудова територіального самоврядування на базовому рівні, а зокрема створення місцевої влади, сформованої за результатами виборів, та надання їй далекосяжних прав до вільного ведення місцевої політики розвитку та використання місцевих ресурсів, відповідно до потреб власних мешканців. Для цього треба було зруйнувати п'ять основних монополій комуністичної держави.

Перша – це **політична монополія**. Вибори 1990 року стали першими абсолютно вільними та демократичними виборами. Вони були проявом руйнування політичної монополії тогочасної партії.

Друга – це **монополія на публічну владу**. Гміни були визначені законом як обов'язкові об'єднання своїх мешканців. Їх керівництво отримало конституційне право реалізації багатьох суспільних функцій від власного імені, а не від імені держави, як це було раніше. Було відкинуто правило монолітної державної влади, яке було фундаментом комуністичної системи. Сформувалася сфера суспільних справ, вийнятих спід урядового підпорядкування.

Третя – це **монополія на суспільну власність**. В минулому місцева влада була тільки підрозділами державної адміністрації, не мала юридичної особовості, а виходячи з цього – і права до володіння приватним майном. Адмініструвала тільки деякими приділеними їй складовими частинами державної власності. В 1990 року гміни отримали статус юридичних осіб та перейняли значну частину державної власності.

Четверта – це **монополія публічних фінансів**. В минулому бюджети гмін були тільки складовими частинами бюджету держави. Зараз їх було відокремлено, місцеві фінанси

перейшли під виключну юрисдикцію місцевої влади. Також, було покладено початок створенню власних джерел доходів.

П'ята – це **монополія публічної адміністрації**. Раніше в гмінах працювали державні посадові особи. Зараз створено нову професійну групу *працівників самоврядування*, відокремлену від урядової адміністрації і їй не підпорядковану.

В 1998 проведено другий етап реформ, результатом якого стало встановлення самоврядування також на двох наступних адміністративних рівнях – повітів та воєводств. Було відкинуто всі ієрархічні взаємозалежності. Кожен з рівнів є цілком незалежним в своїх діях, а контроль над ними можна здійснювати тільки у формі перевірки легальності дій.

Реалізація структурних реформ – це не тільки ухвалення нових правових актів. Треба також виконати інституційні переформування, зокрема перебудувати адміністративні та економічні структури. В 1990 році біля 100 тисяч осіб на протязі однієї ночі змінили характер своєї праці – перестали бути державними службовцями і стали працівниками гмін. Крім того, гмінам передано декілька мільйонів об'єктів нерухомості та більше 1000 державних підприємств. В 1998 році разом зі створенням влад самоврядування в повітах та воєводствах зміни торкнулися біля 12 000 інституцій.

Також треба приготувати суспільство до нових завдань та відповідальності, а також виховати кадри з відповідною освітою. Мова про те, як це завдання розв'язувалося в Польщі, буде в 7-у розділі. В цьому місці треба тільки підкреслити значення необхідних змін в ментальності людей та появу віри, що відтворення самоврядування не тільки має сенс, але й є реально можливим. В цьому випадку дуже допомогло відкриття кордонів, щораз ширша участь в міжнародних контактах та інтеграційних процесах, які протікають в різних формах та на різних рівнях.

Площини інтеграції

Інтеграція – це завдання не тільки для державної влади. Повалення бар'єрів та розвиток контактів йде багатьма стежками. Тут ми не будемо згадувати про участь Польщі в багатьох міждержавних організаціях. Натомість звернемо увагу на співпрацю місцевих і регіональних самоврядувань та неурядових організацій. В приведеній нижче таблиці ми синтетично зіставимо ті площини, які відіграли особливу роль в процесах польської інтеграції. З цього погляду необхідним є усвідомлення їх появи та важливої ролі, яку вони виконують. Інтеграція прогресує завдяки тому, що головним чином іде шляхом формування спільного способу мислення та розуміння існуючих проблем. А власне це робиться завдяки особистим, персональним контактам.

Таблиця 7. Площини інтеграції.

| ОРГАНІЗАЦІЯ | ГАЛУЗІ ІНТЕГРАЦІЇ | ОБСЯГ/ЧЛЕНИ |
|--|---|---|
| СПІВПРАЦЯ МІСЦЕВИХ ВЛАД | | |
| Комітет Регіонів ЄС. | Системна децентралізація, в тому числі суспільних фінансів, умов життя населення, розвиток місцевої демократії, та участі громадян в суспільному житті, міжнародна співпраця та інтеграція місцевих громад. | Члени Євросоюзу |
| Конгрес Місцевих та Регіональних Влад Ради Європи. | | Члени Ради Європи, |
| Співтовариства Гмін та Регіонів Європи. | | Добровільні члени, |
| Спеціалізовані співтовариства гмін. | | гміни з визначеним характером (напр. гірські, бережні). |
| Співпраця міст побратимів. | | Добровільне двохстороннє порозуміння. |
| Транскордонна співпраця (Єврорегіони). | | Добровільне порозуміння прикордонних гмін. |
| НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ | | |
| Культурні, наукові, професійні та інші товариства. | Галузі, які визначені в статутах окремих організацій. | Добровільне членство. |
| Двостороння співпраця між неурядовими організаціями та інституціями. | Область визначена конкретними порозуміннями та договорами між зацікавленими сторонами. | Добровільні договори та порозуміння. |

В цей період дуже важливу роль відіграє транскордонна співпраця між гмінами, що знаходяться в різних державах, але прилягають одна до одної через кордон. Ця співпраця призвела до розвіювання грізних стереотипів, що пропагувалися комуністичними урядами з метою посіяти ворожнечу між сусідами. Відкриття можливості безпосередніх контактів швидко повалило ці психологічні бар'єри. З'ясувалося, що по обидва боки кордону мешкають люди, які мають подібні потреби і взагалі не загрожують своїм сусідам. Ефектом цих контактів був лавинний розвиток Єврорегіонів, організацій, які були створені місцевими самоврядуваннями для реалізації спільних, транскордонних програм. Єврорегіони передусім розвинулися вздовж кордонів з Німеччиною, Чехією та Словаччиною, де з обох боків кордону вже існували самоврядування, здібні до самостійного прийняття рішень про співпрацю з сусідами.

В результаті цього, в моменті зближення терміну вступу Польщі до Європейського Союзу, в Польщі вже існували та добре функціонували місцеві влади самоврядування, які відповідали всім європейським стандартам. Вони були настільки зближені в своєму характері до місцевих влад в інших країнах, що могли з легкістю допасуватися до правового регулювання, яке зобов'язувало в Союзі.

3.2.3. Період перед вступом до ЄС

Підготовчі роботи

Визначення терміну вступу (Польщі до ЄС – прим. перекладача) ставило необхідність переходу до етапу навчання та інструктажу, з метою приготування місцевих влад до виконання багатьох нових завдань в нових умовах.

Влади самоврядування та місцеві громади виконують особливо експоновані завдання зі сфери підготовки конкретної країни до інтеграції з Європейським Союзом. Це відбувається з багатьох причин. Перш за все, це є наслідком обсягів їх відповідальності. Адже місцеві влади повинні керувати багатьма справами, які регулюються правом Європейського Союзу, а пристосування до європейського права є, просто-на-просто, їх обов'язком. Але існує й інший аспект. У всіх країнах завжди існує певна недовіра до інтеграції та наддержавних інституцій. Безмірно важливим є те, щоб якомога швидше розвіяти цю невпевненість. І саме тут місцева влада відіграє вирішальну роль. Бо населення слідує за повним об'ємом місцевої діяльності. Позитивні результати реалізації проєктів, профінансованих з коштів Євросоюзу, можуть бути вирішальним аргументом, який переконає недовірливих в позитивних сторонах членства. Цей психологічний аспект є дуже важливим, хоча політики його досить часто недооцінюють.

Саме тому місцеві влади повинні бути цілком і повністю приготованими на членство. Ця підготовка повинна проходити в кількох площинах. В Польщі не було потреби впровадження будь-яких модифікацій до права. Обов'язкові організаційні зміни теж були незначними. Вони зводилися до потреби створення нових організаційних підрозділів, завданням яких було заохочення інвесторів та формування позитивного іміджу гмін та воєводств у суб'єктів, які керують проєктами Європейського Союзу. Також потрібні були зміни в ментальності місцевих політиків та місцевої адміністрації, на формування якої в минулому впливали умови централізованої авторитарної держави. Місцева влада повинна бути здатною до прояву власної ініціативи, без чекання на вказівки згори. Однак, процес зміни ментальності проходить дуже довго та складно. Польща була в більш привілейованій позиції. Реформи самоврядування розпочалися понад 10 років раніше, і на той момент вже існували досить непогано вишколені кадри. Тому цей підготовчий період протікав без значних перешкод, а місцеві влади були відповідним чином до нього підготовлені. Доказом цього є висока здатність до абсорбції фондів Євросоюзу, вища ніж здатність урядової адміністрації, яку проявили самоврядування в перших роках членства.

Однак сам процес приготування протікав скоріш способом досить спонтанним та спирався перш за все на ініціативи окремих підрозділів. Звичайно, існувала державна програма, при підтримці Євросоюзу. Програма базувалася на співпраці з однією зі „старих” держав-членів Європейського Союзу. В випадку Польщі, роль цього

провідника відіграла Данія. Програма, в якій брали участь зв'язки міст та гмін, базувалася перш за все на тренінгах, семінарах та навчальних візитах.

Все ж таки здається, що в країнах менш підготовлених до інтеграції, підготовка повинна розпочинатися раніше, щоб мати можливість закінчити її до потрібного моменту. Це означає, що треба було створити відповідну програму, а також інституційні та фінансові умови до її реалізації. Така програма повинна реалізуватися в двох площинах. Перша – це штабна праця, яка дозволить більш точно визначити цілі та завдання, а також створити відповідні інформаційні матеріали. Натомість друга площина – це проведення відповідної підготовчої роботи у всіх адміністративних підрозділах держави.

Штабна праця, яка згадувалася вище, має ключове значення. Органи самоврядування повинні диспонувати знаннями про цілі, які вони повинні досягнути. Тому потрібно передати місцевим владам необхідні знання та інформацію, визначити завдання, які необхідно реалізувати в процесі сповнення вимог пов'язаних з інтеграцією. Після цього необхідно заохотити самоврядування до виконання конкретних робіт та опрацювання власних планів підготовки до членства.

Одночасно треба приготувати інформацію про права, обов'язки в та корисні ефекти інтеграції для окремих громадян. Ця інформація повинна бути дуже конкретною, переходити на образно представлені завдання та дії. Для передачі цих знань на рівень місцевих громад чи окремих громадян абсолютно необхідною є співпраця з територіальним самоврядуванням. Тільки місцева влада має в розпорядженні опрацьовані методи таких контактів. Суспільство, відповідним чином проінформоване та заохочене до інтеграції є, безперечною, передумовою її успіху.

Обсяг проблем, які повинні бути охоплені при підготовчій роботі, є дійсно величезним. Однак, він залежить від пануючих умов, які відрізняються не тільки в різних країнах, але можуть бути різними навіть в різних адміністративних одиницях. Тому конкретна програма підготовчих робіт повинна бути підготована індивідуально для кожної адміністративної одиниці. Адже тільки її керівники можуть відповісти, що необхідно змінити, чому ще потрібно навчитися. Для того, щоб приготувати такі плани, треба визначити стандарти, яких повинні досягти місцеві влади. Це важливе завдання повинно бути виконане центральною владою.

Обсяг підготовчих робіт

Нижче ми представляємо програмний список сфер, які вимагають прискіпливого аналізу. Завдання згруповані в поля, назви яких частково співпадають з назвами панелів переговорів¹⁸. Список можна розглядати відповідно широко – адже легше скреслити зайві справи, ніж відшукувати пропущені.

1. Інституційне пристосування місцевих влад до критеріїв виконання публічної влади.

Місцеві влади повинні пристосуватися до стандартів, які є обов'язковими для публічної влади в Європейському Союзі. Це веде за собою необхідність пошуку та

¹⁸ В рамках проведення переговорів про вступ Польщі до ЄС (1998-2002 рр.), переговори були поділені на 29 основних та дві додаткові проблемні теми (прим. перекладача).

використання інформації, що стосується європейського права, участі в ініціативах спільнот, а також вміння їх використовувати. Організація адміністративних підрозділів та обов'язкові внутрішні норми та процедури повинні відповідати європейським стандартам. В тому числі стандартам, що стосуються принципів прозорості та явності адміністративних структур, їх рішень та діяльності, а також стандартів загального доступу до інформації, застосування принципів партнерства, правової держави, демократичних процедур і т.д.. Це абсолютно необхідно, якщо в майбутньому місцеві влади повинні нав'язувати співпрацю зі своїми відповідниками в інших країнах. Така співпраця не буде можливою, якщо між ними існує дуже велика різниця у цій сфері. Місцеві влади повинні бути приготованими до використання можливостей, які є наслідком союзної політики в сфері будівництва Інформаційного Суспільства. А саме: створення нових робочих місць, збільшення привабливості та конкурентноздатності регіону, гарантування громадянам можливості користатися послугами (наприклад: банків, торгівлі тощо).

2. Міжнародна співпраця

Членство в Євросоюзі дає можливість інтенсифікації міжнародної співпраці між місцевими суб'єктами. Ця співпраця може набувати різних форм. Це можуть бути двосторонні партнерські порозуміння, або участь в міжнародних організаціях, як також участь в інституціях Європейського союзу, пов'язаних з місцевою адміністрацією. Підготовка в цій галузі повинна торкнутися необхідного правового регулювання, яке б уможливило таку співпрацю, зробила б її ефективною. Підготовка повинна включати створення відповідних державних інституцій, які б представляли інтереси місцевих влад, якщо такі не були створені раніше. І, нарешті, суб'єкти потрібно приготувати до опрацювання власної стратегії міжнародної співпраці, в якій були б визначені як цілі, так методи їх досягнення.

3. Спільний Внутрішній Ринок, вільний рух осіб, капіталу, товарів і послуг

Ця сфера вимагає спеціального піклування. Місцеві влади повинні привести власну діяльність та процедури у відповідність до принципів Спільного Внутрішнього Ринку. Втілення цих принципів в життя має результатом вільний рух осіб, капіталу, товарів та послуг.

Необхідно провести акцію, яка б інформувала споживачів, виробників та імпортерів про умови системи оцінки відповідності, критерії загальної безпеки продуктів, права споживачів, відповідальність за шкоди, викликані небезпечними продуктами і т.д.. Звичайно, відкритим є питання, яка частина з цих завдань припаде на місцеві влади, а яка буде відведена центральній владі. Також це стосується завдань, пов'язаних із взаємним визнанням дипломів та кваліфікацій, а також з допуском випускників з дипломами, виданими в інших країнах-членах. Це також застосування на практиці норм Євросоюзу в галузі визнання кваліфікації в таких професіях, як наприклад: юрист, ветеринар, фармацевт, лікар, медсестра, архітектор, і т.д.. Місцеві влади можуть бути зобов'язані видавати відповідні сертифікати, а також опиняться в ситуації, коли необхідно буде оцінювати закордонні документи, наприклад в випадку працевлаштування працівників.

Місцеві влади повинні пристосуватися до, застосованої спільнотами, системи координації соціального забезпечення (наприклад: в галузі медичного страхування), як також до практичного застосування норм, що стосуються свободи створення підприємств та виконання послуг (в тому числі участь в тендерах суб'єктів з країн-членів).

4. Політика конкуренції, державна допомога, тендери

Це дуже важлива сфера. Членство в Євросоюзі означає обов'язок введення та абсолютного дотримання правового регулювання, що стосується політики конкуренції та критеріїв застосування державних субсидій для економічних суб'єктів, в тому числі системи контролю витрачання державних коштів (наприклад, в галузі надання субвенцій підприємствам, навіть тим, що належать до гмін). В межах відповідних повноважень необхідно застосовувати та вимагати застосування правових норм, що стосуються діяльності підприємств у відповідності до критеріїв політики конкуренції. В цьому місці також необхідно однозначно розділити завдання між місцевою та центральною адміністраціями.

Місцева влада повинна привести обсяг і форми ведення власної господарської діяльності у відповідність до критеріїв конкурентної політики Євросоюзу. Як також, привести правила та процедури проведення тендерів у відповідність зі змінами, які є наслідком необхідності пристосування законодавства до норм ЄС.

5. Податки

Необхідність перевірки, чи право ЄС вплине на прийнятну систему місцевих податків, в тому числі: податків від нерухомості, податку від транспортних засобів, місцевих оплат, торгової оплати та інших.

6. Малі та середні підприємства (МСП)

Політика Євросоюзу приділяє велику увагу підтримці малих підприємств, які являють собою основу місцевого розвитку. В цій сфері місцеві влади відіграють значну роль. У значній мірі розвиток МСП залежить від місцевих передумов та місцевої допомоги. Тому місцеві влади повинні дуже старанно приготуватися до цих завдань. Повинні зрозуміти критерії політики ЄС, дізнатися про допустимі та рекомендовані методи, приготувати власні концепції, які відповідають місцевим умовам, та, нарешті створити відповідний апарат, здібний до реалізації цієї стратегії. Очевидно, що в цій галузі необхідною буде співпраця з різноманітними спеціальними організаціями (такими, як експертні та консультативні бюро, спілки підприємців або місцеві торгово-промислові палати).

7. Управління та фінансовий контроль у сфері публічних коштів

Норми Євросоюзу досить жорстко трактують питання контролю за використанням публічних коштів. Тому абсолютно необхідним є аналіз рівня виконання національним законодавством обов'язкових вимог ЄС, та створення плану усунення знайдених невідповідностей. Перш за все це стосується прозорості структур та процедур в управлінні фінансами. Також важливим є забезпечення загального доступу громадян до інформації про ці питання. Це, в свою чергу, вимагає не тільки пристосування до вимог ЄС самих адміністрацій, але також накладає необхідність позбутися поганих

звичок, що залишилися в адміністрації як спадок від минулих часів. Йдеться про загальний страх перед явністю для громадян питань поточної діяльності місцевих органів, прикривання державною таємницею в справах, які їй не підпорядковані. Чинovníки ще не привикли відноситися до людей, як до громадян, все ще думають про них, як про *просителів*.

8. Соціальна політика та ринок праці

Реалізація соціальної політики в значній мірі відноситься до завдань місцевої влади. В цій сфері також існують певні європейські стандарти, які потрібно особливо важливо застосовувати при реалізації соціальних проєктів, що фінансуються з фондів ЄС. Соціальна політика серед інших включає розвиток ринку праці та боротьбу з безробіттям. Це дуже відповідальне завдання, бо системна та економічна трансформація нерозривно пов'язані зі зменшенням кількості працюючих (на фоні зросту продуктивності праці). Місцеві влади повинні приготуватися до реалізації цих завдань шляхом набуття вмінь розробки стратегій в соціальній сфері. Тобто, спочатку формулювання цілей місцевої соціальної політики, а після цього – вміння організувати їх реалізацію. В довгостроковій перспективі повстають нові завдання, наприклад обміну інформацією про наявність вакансій праці в інших країнах ЄС.

9. Сільське господарство

Задачі, які треба вирішити в сфері підтримки розвитку сільського господарства, дійсно величезні. Євросоюз провадить *Спільну сільськогосподарську політику*, на яку призначає значну частину свого бюджету. Хоча критерії цієї політики визначаються на найвищому рівні, її реалізація спирається на місцеві інституції. Це очевидно, що справою кожної окремої країни є визначення, в якій мірі ці інституції повинні підпорядковуватись місцевим владам, а в якій – спеціалізованим агентствам. Однак, місцеві влади повинні приготуватися до реалізації цієї політики.

Підтримка розвитку сільського господарства реалізується за допомогою різноманітних субсидій, а це вимагає реєстрації та контролю площі господарств, індивідуальної та присвоєння номеру тваринам та господарствам, встановлення різноманітних лімітів с/г виробництва (наприклад, молочних чи цукрових продуктів). Місцеві влади повинні приготуватися до розв'язування задач цього типу. В рамках своїх повноважень суб'єкти територіального самоврядування завжди будуть включені в справи, пов'язані з організацією ринків сільськогосподарської продукції (інтервенцій скупки с/г продуктів, складування залишків, виплата компенсацій, зональні субсидії, дотації). Як також в справи, пов'язані з дотриманням вимог охорони середовища в сільськогосподарській діяльності, чи питання застосування норм та процедур ветеринарного та фітосанітарного контролю.

Можливо, в рамках своїх повноважень місцеві влади повинні будуть вирішувати завдання фінансування сільськогосподарської політики чи забезпечення фінансового контролю різноманітних заходів, які виконуються іншими інституціями.

10. Транспорт

Очевидним чином місцевий транспорт також попадає в орбіту відповідальності влад самоврядування. Тому на них буде спочивати відповідальність по дотриманню правових вимог ЄС в сфері транспортної інфраструктури. Наприклад таких, як

організація системи контролю транспортних засобів на сповнення стандартів Євросоюзу. Можуть також повстати завдання контролю норм, пов'язані з питаннями видавання концесій (дозволів) на надання транспортних послуг, чи підтвердження рівня кваліфікації професійних водіїв.

11. Енергія

Енергетичні проблеми стосуються також і місцевих влад. І в цій галузі можуть повстати різноманітні задачі. Енергетичні питання являють собою істотний елемент стратегії місцевого розвитку. Енергопостачання для населення та малих підприємств є безперечною передумовою економічного та цивілізаційного розвитку. В свою чергу Євросоюз приділяє велике значення розвитку технології отримання енергії з відновлюваних та альтернативних джерел (за рахунок зменшення частки газу, нафти та вугілля). Дуже важливою є роль місцевих влад в пошуку та використанні таких джерел.

Для місцевих влад та енергетичних підприємств істотним завданням є навчитися відповідним чином так будувати свої взаємовідносини, зоб вони базувалися на європейських стандартах.

12. Охорона середовища

В цій сфері місцеві влади мають величезні задачі та відповідальність. З метою доведення стану довкілля до європейських стандартів абсолютно необхідним є опрацювання стратегії та виконання відповідних кроків. Це стосується питань: водопостачання (як з точки зору кількості, так і якості), відведення та нейтралізації стоків, вивезення, складування та утилізація відходів тощо. Тому місцеві влади повинні створити систему отримання інформації про поточні зміни в стандартах, а також про можливі джерела отримання коштів на ці цілі – зі структурних чи інших фондів. Також необхідно є наявність відповідного апарату для реалізації завдань даної сфери. Завдання ці повинні бути реалізованими як завдяки проектам, так і за допомогою інших дій екологічного спрямування. Влади можуть виконувати ці дії самостійно, або в рамках регіональних домовленостей, чи теж при співпраці з громадськими чи підприємницькими організаціями.

13. Освіта та виховання молоді

Як би не було, питання освіти відносяться до обов'язків влади національного рівня, і європейські інституції не втручаються до вирішення цих питань. З іншого боку, існують деякі стандарти міжнародного характеру, у відповідність з якими повинні бути приведені система освіти чи шкільне обладнання. В цій сфері дуже великі відмінності в значній мірі утруднюють контакти молоді, а в перспективі – і суспільну інтеграцію. Очевидно, що обсяг завдань та обов'язків місцевих влад залежить від системи, прийнятої в кожній окремій країні. Однак в кожному окремому випадку це питання повинно бути докладно проаналізоване. Аналіз може відноситися до дуже відмінних питань, таких як: додаткові години вивчення іноземних мов, обладнання шкіл комп'ютерними класами, створення неповносправним дітям можливості дістатися до шкільних приміщень тощо.

Однак поруч з питанням суто освіти, місцеві влади мають зреалізувати величезні завдання в сфері виховання молоді, як теж створення для молоді можливостей

закордонних контактів. В цій галузі існують спеціальні програми та проекти ЄС, для реалізації яких можна отримати як фінансову допомогу, так і допомогу закордонних партнерів. Програми ЄС створюють для молоді широкі можливості. Натомість, завданням місцевої влади є створення якнайкращих умов для практичного використання молоддю цих шансів.

Додатковим завданням будуть обов'язки забезпечення умов навчання для дітей іноземців, іммігрантів та нацменшин, які не знають місцевої мови, але вимагають опіки та освіти.

14. Допомога для неповністю дієздатних осіб

Норми ЄС дуже сильно підкреслюють необхідність підтримки неповністю дієздатних осіб, надання їм можливості працювати та брати участь в суспільному житті. Задачі, які при цьому виникають, є дуже різноманітними. Вони стосуються як технічних питань, наприклад: транспортування неповністю дієздатних дітей до шкіл, доступ до будинків публічної влади за рахунок пристосування приміщень будинків та способів обслуговування відвідувачів тощо. Але це також питання індивідуальної опіки та реалізації принципів недискримінації, надання програм допомоги, навчальних тренінгів та працевлаштування. Протидіяти дискримінації неповністю дієздатних осіб є прямим обов'язком місцевих влад. Ці завдання вимагають широкої співпраці та допомоги з боку неурядових організацій, а також соціальних волонтерів.

15. Фонди ЄС

Фонди, призначені на регіональний розвиток, являють собою потужне джерело коштів, які можуть бути використані місцевими владами на реалізацію своїх завдань. Потрібно відповідним чином приготуватися до їх використання, і то в багатьох вимірах. Щоб користати з цих коштів, місцеві влади повинні добре засвоїти всі норми, які стосуються цілей регіональної політики, призначення фондів та регулювання їх використання. Необхідно вміти опрацьовувати стратегії місцевого розвитку, ставити конкретні завдання, опрацьовувати заявки, організовувати реалізацію проектів, і, нарешті, звітувати по проектах. Для цього необхідно створити відповідний виконавчий апарат, правильно проінструментований та компетентний. При цьому необхідно звернути увагу на різноманітність проектів, які можуть бути реалізовані. Тут існує цілий спектр можливостей, починаючи від інвестиційних проектів, що стосуються інфраструктури, а завершуючи соціальними, освітніми проектами, чи програмами міжнародного обміну. Відповідний підбір цих різних можливостей вирішить, наскільки успішною буде реалізація політики місцевого розвитку, за яку відповідають місцеві влади.

Навіть поверхневий погляд на приведений вище список вказує на те, наскільки широким є поле необхідної діяльності. Одночасно потрібно пам'ятати про те, що треба працювати в кількох площинах, почавши від легітимності, закінчуючи на навчальних тренінгах, і про те, що процес підготовки повинен охопити всі місцеві адміністративні суб'єкти. В результаті потрібною є солідна програма підготовки, в якій треба використати досвід інших країн. Однак ця програма повинна проводитися місцевими спеціалістами, бо тільки вони, виходячи з наявних умов, можуть вказати способи вирішення проблем.

Роман Цєпяля

3.3. Досвід приготування та першого етапу членства в ЄС на прикладі Малопольського воєводства

3.3.1. Приготування до участі в процесі європейської інтеграції.

Переговори між Європейською Комісією і урядом Польщі були надзвичайно важливим елементом запровадження європейської політики цілісності у контексті участі Польщі в процесі європейської інтеграції. Переговори стосувалися питань зі сфери підтримки усестороннього і гармонійного розвитку, діяльності, яка спрямована на зміцнення економічної і соціальної цілісності та зменшення відмінностей рівнів розвитку регіонів, а також подолання відсталості найменш привілейованих регіонів, включаючи сільські території. Ці переговори тривали понад два роки і закінчились наприкінці 2002 року. Вони стосувалися проблем, пов'язаних із пристосуванням інституцій, територіальним поділом країни на статистичні одиниці NUTS¹⁹, а також із фінансовими питаннями – у тому числі питанням щодо кількості коштів, які Польща отримає в рамках структурних фондів та Фонду Цілісності на 2004–2006 роки. Важливою складовою домовленостей було: повне прийняття правового доробку Євросоюзу та декларація запровадити його в повному обсязі; також прагнення повної участі в політиці соціально-економічної єдності Європейського Союзу з моменту вступу Польщі до ЄС; визначення можливості використання структурних фондів і Фонду Цілісності по тих самих принципах, на яких вони доступні для інших країн-членів ЄС.

Всі регіони Польщі були відібрані для надання допомоги в рамках *Цілі І*²⁰ структурних фондів. За результатами переговорів було встановлено загальну суму коштів, які Польща мала отримати в рамках структурних фондів і Фонду Цілісності впродовж 2004–2006 років. Отримання і ефективне використання Польщею європейських коштів одразу після вступу до ЄС вимагало забезпечення:

- ефективної системи програмування і запровадження структурних фондів та Фонду Цілісності,
- забезпечення відповідної адміністративної здатності на центральному та регіональному рівнях,
- забезпечення можливості державного співфінансування на відповідному рівні підготовки належної кількості та якості проектів,

¹⁹ NUTS - Nomenclature of Units for Territorial Statistics (англ.). Номенклатура територіальних суб'єктів для цілей статистики – стандарт територіального поділу, опрацьований Європейським Союзом для потреб статистики (прим. перекладача).

²⁰ Політика Цілісності передбачає поділ регіонів-адресатів допомоги на три Цілі:

Ціль 1: впровадження в життя ідеї солідарності (адресована до регіонів, де рівень життя населення становить менше 75% середнього по ЄС рівня); Ціль 2: Створення рівних шансів доступу до праці; Ціль 3: Підвищення конкурентоспроможності економіки (прим. перекладача).

- створення і запровадження Системи Інформаційного Моніторингу та Фінансового Контролю Структурних Фондів і Фонду Цілісності в Польщі²¹. Це завдання виявилось дуже складним і, фактично, до закінчення періоду впровадження (тобто до 2006 року), його не вдалося ефективно реалізувати.

Ще до початку переговорного періоду Польща підготувала Національний План Розвитку на 2004-2006 роки. Це був стратегічний середньостроковий документ планування, який об'єднував на загальнонаціональному рівні горизонтальні, секторні та регіональні інтервенційні заходи держави. Цей документ був безпосередньою основою домовленостей Польщі з Європейською Комісією. Одночасно, Польща підготувала ряд правових рішень, що дозволяли запроваджувати європейську політику на території країни. Основне значення для ефективного використання структурних фондів у Польщі мали наступні закони:

- “Про принципи підтримки регіонального розвитку,”
- “Про публічні фінанси”,
- “Про надання коштів, які походять з Секції Гарантування Європейського Фонду Орієнтації та Сільськогосподарського Гарантування”,
- “Про умови допустимості публічної допомоги та нагляди за нею”,
- “Про фінансову підтримку інвестицій”,
- “Про провадження у справах, які стосуються публічної допомоги”,
- “Про урядову адміністрацію у воєводствах”,
- “Про воєводське самоврядування”,
- “Про працевлаштування і протидію безробіттю”,
- “Про доходи органів місцевого самоврядування”,
- “Право публічних замовлень”²²,
- “Національний План Розвитку” (НПР).

Законом “Про НПР” визначено поняття, які вперше з'явилися у польському правопорядку і які мали визначальне значення для побудови комплексного механізму ефективного використання коштів, що походять із структурних фондів і Фонду Цілісності.

Серед програм Європейського Союзу, які втілювалися у Польщі в перший період, особливу увагу потрібно звернути на Секторну операційну програму “Розвиток людських ресурсів” (СОП РЛР). Основною метою СОП РЛР була побудова відкритого суспільства, яке базується на знаннях. Така побудова відбувається шляхом забезпечення умов для розвитку людських ресурсів через освіту, навчання і роботу. Дана програма реалізовувалась шляхом досягнення наступних цілей:

- покращення працевлаштування шляхом підвищення якості людських ресурсів,
- розвиток підприємництва,
- підвищення адаптаційної здатності підприємств та їхніх працівників до умов змінного ринку,
- посилення політики рівних шансів на ринку праці.

²¹ SIMK - System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (польськ.).

²² Інакше – Закон “Про тендери” (прим. перекладача).

- В рамках цієї програми були реалізовані три пріоритети:
- активна політика ринку праці та професійної і соціальної інтеграції,
- розвиток суспільства, яке ґрунтується на знаннях,
- технічна допомога.

У рамках першого пріоритету проводилась діяльність, що мала на меті забезпечити підвищення можливості громадян працевлаштуватися та зберегти роботу, зменшити кількість безробітних та рівень тривалого безробіття шляхом: підвищення якості служб працевлаштування і розповсюдження системи професійного консультування та професійної інформації; спрощення професійного старту випускникам шкіл; професійної активізації безробітних; підвищення та актуалізації професійної кваліфікації осіб, котрі працюють у народному господарстві; покращення ситуації жінок на ринку праці; підвищення рівня професійної підготовки та професійної мобільності груп підвищеного ризику, включаючи посилення участі роботодавців і соціальних партнерів, а також покращення ефективності роботи інституцій та організацій, котрі займаються групами підвищеного ризику.

Натомість у рамках другого пріоритету передбачалась концентрація коштів на діяльності, яка пов'язана із підготовкою суспільства до функціонування у системі глобальної ринкової економіки, шляхом підвищення рівня освіти суспільства.

Одночасно було заплановано підвищення рівня участі працівників у безперервному навчанні, вирівнювання шансів на освіту різних соціальних груп, а також пристосування освітньої пропозиції шкіл і підвищення якості безперервного професійного навчання. Реалізація цього пріоритету повинна була забезпечити можливості розвитку підприємництва та адаптаційного потенціалу існуючих підприємств, особливо у тих секторах економіки, які використовують високі технології (у тому числі інформаційні), а також підвищення їх конкурентоспроможності.

Основна мета технічної допомоги, визначеної у СОП РЛР, полягає у якнайповнішому використанні такої підтримки для забезпечення належного управління та пропагування європейських структурних фондів.

Основними бенефіціантами підтримки, яка надавалася в рамках послуг для фізичних осіб, були: безробітні; особи, яким загрожує безробіття; випускники; працюючі особи, зацікавлені підвищенням своєї кваліфікації; особи, котрі бажають розпочати підприємницьку діяльність; роботодавці; жінки; особи, яким загрожує виключення із суспільства, у тому числі неповністю дієздатні особи; молодь, яка походить із неблагополучних сімей і випадає зі шкільної системи освіти; а також особи, котрі впродовж тривалого терміну користуються коштами соціальної допомоги: узалежнені особи, бездомні, колишні в'язні, молодь, яка залишає заклади опіки і піклування та замісні сім'ї, особи, які залишаються без роботи впродовж більше ніж 24 місяців, біженці тощо.

Бенефіціанти допомоги, яка надається у рамках послуг для систем, – це центральні одиниці, інституції ринку праці (публічні і непублічні), органи місцевого самоврядування, освітні та навчальні заклади, соціальні партнери, неурядові організації.

Дуже важливим елементом процесу втілення інструментів інтервенції Європейського Союзу в Польщі було швидке і правильне підписання контрактів та реалізація проектів. Як правило у процесі реалізації Основ Підтримки Спільноти передбачені однакові процедури вибору проектів:

- **конкурс** – здійснюється у формі запрошення громадськості надавати пропозиції. Він спрямований до усіх типів інституцій, перелічених у Програмі, а також,
- **аукціон**, який є однією із форм публічних замовлень (тендерів), а процедура його проведення визначена Законом “Про публічні замовлення”.

Інформація про всі конкурси й аукціони оголошувалася як на Інтернет-сторінках інституцій, котрі приймали заяви, так і в пресі загальнонаціонального масштабу. Формуляри заяв були доступні в електронній та паперовій формах. Їх можна було отримати з Інтернету або взяти в інституції, котра приймає заяви. Формуляр заяви потрібно було заповнити на комп’ютері або вручну, використовуючи додану до нього інструкцію.

У заяві, серед іншого, необхідно було вказати такі дані:

- основна інформація про проект, яка, серед іншого, ідентифікує його вид, категорії інтервенції, а також сферу та місце реалізації;
- інформація про бенефіціанта допомоги, можливих субпідрядників та інші суб’єкти, залучені до реалізації проекту;
- плани реалізації проекту;
- показники, які пізніше служитимуть для оцінки реалізації проекту;
- фінансові дані.

Також у заяві необхідно подати інформацію про можливий зв’язок проекту з іншою діяльністю в рамках Операційної Програми, а також інформацію про інші проекти, які реалізуються (або вже були реалізовані) бенефіціантом допомоги і фінансуються з коштів, що виділялися Польщі перед вступом до Європейського Союзу. Важливим елементом заяви було визначення тривалості проекту, тобто способу функціонування даного проекту після закінчення фінансування із коштів структурних фондів.

Інституція, яка приймає заяви, насамперед перевіряла, чи подано весь набір необхідних документів. Потім відбувалася оцінка правильності заповнення заяви, тобто формальна оцінка. Після прийняття відповідного рішення, інституція інформувала заявника про:

- прийняття заяви для подальшої якісної оцінки, або,
- наявність формальних помилок разом з вимогою їх виправлення, або
- відхилення заяви разом із поданням причини відхилення.

Ті заяви, котрі були відібрані для оцінки змісту, передавались відповідній для даної Операційної Програми інституції, яка оцінювала проекти. Ця інституція оцінювала проект, базуючись на критеріях, наведених у даній Операційній Програмі. Якщо проект було відібрано для реалізації в рамках відповідної програми, то уповноважена інституція підписувала із бенефіціантом допомоги договір про співфінансування.

Договори про співфінансування проектів із даного структурного фонду, серед іншого, визначають:

- фінансові врегулювання, що стосуються поданого в рамках договору проекту,
- умови оплати в рамках договору,
- термін і спосіб реалізації поданого проекту,
- умови контролю,
- умови моніторингу,

- умови розірвання договору і втрати ним чинності,
- принципи інформаційно-промоційної діяльності,
- дотримання принципів політики Європейських Спільнот,
- відповідний суд, який розглядатиме справу у спірних випадках, та період зберігання документів.
- Перед підписанням договору бенефіціанта можуть попросити про надання додаткових документів.

На підставі укладеного договору бенефіціант зобов'язаний здійснювати моніторинг своєї діяльності та надавати – згідно з умовами, визначеними у договорі, – звіти про реалізацію проекту. У випадку необхідності внесення змін, що стосуються реалізації проекту, бенефіціант допомоги зобов'язаний поінформувати про ці зміни інституцію, з якою він заключив договір, і отримати її згоду на їх внесення. У випадку, коли бенефіціант допомоги в ході реалізації проекту захоче відмовитись від доведення його до завершення, він повинен негайно повідомити про це інституцію, з якою заключив договір. У свою чергу, дана інституція приймає рішення щодо величини фінансових коштів, які бенефіціант допомоги буде зобов'язаний повернути. Насамперед ця сума залежатиме від досягнутих результатів проекту.

Відповідно до статті 38 § 6 Розпорядження 1260/99/WE бенефіціант допомоги зобов'язаний зберігати всі документи, пов'язані із реалізацією та фінансуванням проекту, впродовж не менше ніж трьох років від дати виплати Європейською Комісією кінцевого сальдо для даної Операційної Програми. На практиці це може означати необхідність архівації документів впродовж значно довшого періоду часу, якщо враховувати термін завершення реалізації проекту, термін закінчення реалізації програми та термін надходження кінцевого сальдо. Всі документи повинні бути доступними на вимогу як інституції, з якою було підписано договір, так теж інших інституцій, уповноважених до проведення контролю.

Бенефіціант допомоги зобов'язаний надати для контролю уповноваженим інституціям усі документи, у тому числі забезпечити можливість проведення контролю безпосередньо на місці реалізації проекту. Найчастіше про проведення такого контролю бенефіціанта повідомляють заздалегідь. З метою покращення проходження контролю бенефіціант повинен заздалегідь підготувати необхідні документи.

Витрати, здійснені у рамках реалізації проекту, визнаються такими, що підлягають поверненню, якщо вони відповідають загальним умовам, що виникають із вимог Фонду, з якого мала б надходити допомога. Слід пам'ятати, що **тільки ті витрати, які фактично були здійснені і задокументовані, можуть бути визнані такими коштами, що підлягають поверненню**. Питання кваліфікації (визнання) витрат на діяльність, яка співфінансується зі структурних фондів, було врегульовано Розпорядженням Комісії (WE) № 448/2004 від 10 березня 2004 року.

Інструментами для моніторингу реалізованих програм і проектів служать показники, які є мірою цілей, що повинні бути досягнуті, залучених засобів, отриманих продуктів, результатів та інших змінних. Дані показники було встановлено ієрархічним способом, що відповідає поділу цілей (від найбільш загальних до конкретних), згідно з принципом, що чим вищий рівень процедури програмування і більш загальна мета реалізації, тим менша кількість показників та більш загальний і універсальний їх характер. На нижчих рівнях процедури програмування (пріоритети і дії) моніторинг

здійснюється з допомогою незалежних, але сильно інтегрованих основних показників, котрі відповідають:

- трьом категоріям інтервенції на рівні пріоритетів: розвиткові та модернізації виробничого середовища, працевлаштуванню та розвиткові людських ресурсів, а також інфраструктурі, що служить економічному зростанню;
- групам проблем на рівні діяльності.

Можна виділити наступні рівні показників:

- показник **продукту**: безпосередній, матеріальний результат реалізації заходу, що вимірюється конкретними величинами;
- показник **результату**: безпосередній вплив отриманого продукту на соціально-економічне середовище;
- показник **впливу**: довготривалі наслідки отриманого продукту, які виходять поза межі негайних результатів для безпосередніх бенефіціантів.

Універсальний перелік основних показників дозволяє порівнювати хід заходів подібного характеру в рамках різних операційних програм. Три категорії показників – продукту, результату і впливу – кожного разу можуть порівнюватись із вимірюваними витратами на реалізацію проекту, дії, пріоритету чи програми (розмірами фінансових чи матеріальних витрат та кількістю залучених осіб).

Вищенаведені правила роботи у сфері планування і реалізації програм та проектів, що фінансуються із бюджету Європейського Союзу, впродовж першого періоду вступу Польщі до ЄС сформували спосіб реалізації публічних завдань. На відміну від бюджетного підходу, реалізація проектів згідно із принципами, що відповідають правилам ЄС, дозволяє більш повно проаналізувати проблеми, точніше визначити цілі і завдання, раціонально запланувати бюджет та моніторинг, що ґрунтуються на об'єктивних показниках. Даний метод вимагає високого рівня професіоналізму і постійного підвищення кваліфікації кадрів, залучених до реалізації проекту. Проте зусилля, які докладаються у процесі реалізації сконструйованих і виконуваних таким чином проектів, дають відчутну перевагу у вигляді позитивних соціальних та економічних змін при відносно низьких затратах сектора публічних фінансів.

3.3.2. Соціально-економічні зміни після вступу до ЄС.

Разом зі вступом Польщі до Європейського Союзу 1 травня 2004 р. стали виразно відчутними зміни як у сфері соціальної політики, так і у сфері економіки. Соціальні вигоди інтеграції це передусім підвищення якості життя та наближення до європейських стандартів таких галузей, як охорона довкілля, внутрішня безпека, умови праці. Економічні вигоди – це свобода переміщення товарів, послуг, капіталу і людей, що їх гарантувала участь в єдиному ринку ЄС, а також приплив інвестицій та нових технологій, зростання довіри міжнародних інвесторів, нові умови для розвитку сільського господарства і сільських територій, а також широкий доступ до структурних фондів. Природним наслідком інтеграції з ЄС є необхідність пристосування національного законодавства до європейського, а також впровадження механізмів, які вже діють в ЄС, що мобілізує до проведення неминучих реформ, необхідних для подальшого розвитку Польщі.

Вступаючи до Європейського Союзу, Польща отримала доступ до програм підтримки в рамках європейської регіональної політики. Всі 16 воєводств отримали найвищий з можливих рівні підтримки. Міжнародні програми технічної допомоги реалізувалися в Малопольському регіоні ще перед вступом до Європейського Союзу – від 1999 р. В 1999 – 2004 рр. діяли такі програми технічної допомоги Європейського Союзу і Світового Банку:

- PHARE INRED,
- PHARE STRUDER II PHARE RAPID,
- Phare Відбудова,
- Програма Транскордонної Співпраці Польща – Словаччина PHARE CBC,
- Програма Phare Економічна і Соціальна Цілісність (Phare SSG),
- Програма Phare Tourin,
- Програма TEMPUS 1999-2000 – Placement Office,
- Програма SOCRATES,
- Програма Світового Банку “Активізація сільських територій”,
- SAPARD,
- ISPA.

Відразу після вступу Польщі до Європейського Союзу почали діяти Структурні Фонди, які зараз становлять найбільше джерело фондів допомоги. Фонди ЄС, призначені для Польщі, використовуються в рамках реалізації таких програм допомоги:

- ІОПП (Інтегрована Операційна Програма Регіонального Розвитку),
- СОП-ЗКП (Секторна Операційна Програма – Зростання Конкурентоспроможності Підприємств),
- СОП-РЛР (Секторна Операційна Програма – Розвиток Людських Ресурсів),
- СОП-РСТ (Секторна Операційна Програма – Реструктуризація і Модернізація Сектору Сільгосппродукції та Розвиток сільських територій),
- СОП-Риба (Секторна Операційна Програма – Риба Промисловість),
- СОП-Т (Секторна Операційна Програма – Транспорт),
- ОП-ТД (Операційна Програма Технічна Допомога),
- Європейська Ініціатива EQUAL,
- Європейська Ініціатива INTERREG,
- Фонд Єднання – охорона довкілля,
- Фонд Єднання – транспортна інфраструктура.

У 2004 – 2005 рр. Польща отримала із засобів Структурних Фондів близько 44,5 млрд. євро на реалізацію цілей зазначених вище операційних програм, однак близько 27,5 млрд. євро повинні були бути виділені з державного бюджету як співфінансування та запорука виконання цих завдань. На реалізацію ІОПП в цих роках виділено 4,08 млрд. євро, з яких 185,2 млн. євро припало на Малопольське Воєводство.

Мешканці Малопольського Воєводства можуть використовувати всі вищезазначені фонди операційних програм, однак найважливішою з них є все-таки ІОПП. Її стратегічною метою є створення умов підвищення конкурентоспроможності регіонів та протидія економічній депресії деяких з них. Із засобів ІОПП дофінансовуються в т.ч. розвиток мережі доріг (будівництво, ремонти та перебудови воєводських, повітових та гмінних

доріг, будівництво міжнародних автомагістралей); міські транспортні системи; зменшення забруднень атмосфери; будівництво чи модернізація мереж водогонів, каналізації, очисних споруд та станцій фільтрування води; розвиток вищих шкіл (будівництво тареконструкція навчальних приміщень, спортивних споруд); покращання якості медичних послуг (будівництво чи модернізація і обладнання операційних залів, закладів охорони здоров'я, придбання обладнання); туризм; загальний і швидкий доступ до Інтернет; підвищення професійної мобільності мешканців; стипендії; розвиток підприємництва; протидія економічній депресії сільських територій, малих міст, територій після реструктуризації; зростання економічної активності населення; підвищення конкурентоспроможності мікропідприємств.

Особливо популярними в Малопольському регіоні є програми націлені на підтримку малих підприємств, і серед них – СОП-ЗКП, завдання 2.3 „Підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств через інвестиції” та ІОПРР, завдання 3.4 „Мікропідприємства”. Все частіше фонди ЄС виступають головним джерелом фінансування інвестицій.

Малопольське воєводство здійснює багато ініціатив з метою підняття рівня знань про Європейський Союз, а також про можливості використання шансів, які дає інтеграція. Найважливішою такою ініціативою є Малопольський Європейський Інформатор. Це місячний бюлетень, який містить актуальну інформацію про європейські програми, а також оголошення про пошук партнерів для реалізації спільних проєктів, співфінансованих з фондів ЄС. Другим інструментом інформаційної політики, яку проводить Малопольське воєводство, є комплексне навчання у форматі електронного дистанційного курсу “Європейський урядовець”. Метою цього курсу, впровадження якого розпочато 2005 р. і розрахованого на кілька наступних років, є підготовка учасників до складання проєктів в рамках європейських програм та передача знань про структури, інституції та принципи функціонування Європейського Союзу. Цей курс призначений для службовців органів самоврядування Малопольського воєводства, які готують заявки на конкурси європейських фондів та які бажають підвищити свою обізнаність з ЄС. Воєводство розробило також низку інформаційних матеріалів про інституції та принципи регіональної політики Європейського Союзу та можливості отримання малими і середніми підприємствами засобів для реалізації інвестицій.

Малопольський регіон проводить міжнародну співпрацю з 16-ма регіонами, основою якої є виконання спільних проєктів. У 2005 р. було реалізовано або продовжують виконуватися 83 проєкти: міждисциплінарні, міжнародні туристичні біржі, конференції, стажування, навчальні візити і т.п. Ці проєкти було реалізовано в таких галузях як освіта, культура, охорона здоров'я, економіка та інфраструктура, охорона довкілля, ринок праці, управління, туризм та промоція, структурні фонди, інформатика. Також воєводство є членом двох міжрегіональних організацій: Асамблея Європейських регіонів (AER) та Європейська Регіональна Асоціація Інформаційного Суспільства (Eris@), а у 2005 р. було завершено процедури, необхідні для вступу до Фондації Європейських регіонів з дослідження у сфері освіти та професійного навчання (PREFER).

Варто згадати, що від 2002 р. Малопольське воєводство має своє представництво в Брюсселі. Офіс є платформою контакту між органами ЄС та регіоном. Головним його завданням є отримання важливої з точки зору Малопольського регіону інформації та

надсилання її до регіону, а також виконання ролі сполучної ланки між Європейською Комісією та Урядом воєводства і постійна співпраця з Комітетом Регіонів. Через цей офіс, що є своєрідним контактним пунктом для інституцій, що шукають партнерів та інституцій, які шукають інформацію про Малопольський регіон, воєводство має можливість підтримки суб'єктів з Малопольського регіону у пошуках партнерів для реалізації спільних проєктів.

Малопольське воєводство здійснює також низку заходів з метою просування регіону на міжнародній арені в т.ч. через поширення промоційних матеріалів, організацію промоційних заходів, а особливо активну участь бере в роботі лобістських груп і мереж співпраці, що просувають регіональні інтереси в Брюсселі, крім того представляє іншим регіонам позицію Малопольського воєводства у різних сферах.

В очах суспільства вступ Польщі до Євросоюзу визнано найбільшим успіхом від часу трансформації з 1989 року. Багато побоювань, що існували перед вступом, виявилися безпідставними. Польські підприємства не збанкрутували, не помічено масового напливу на польський ринок великих західних підприємств, держава не втратила суверенітету. Незважаючи на необхідність виконання важких умов, що їх ставить ЄС, а також перспективу багаторічної праці, щоб піднятися до рівня країн Західної Європи, вже зараз можна зауважити багато змін і позитивних наслідків, які принесла інтеграція. Період кількох перших місяців після вступу до ЄС відзначився значним зростанням імпорту і експорту. Стали помітними велика еластичність і адаптаційні можливості фірм сектору малих і середніх підприємств, зменшення ризиків ведення економічної діяльності, полегшення доступу на європейський ринок, впровадження єдиних для всього Європейського Союзу вимог і норм. Великим здобутком для громадян стало розширення каталогу публічних прав та покращання якості надаваних послуг. Відчутним є спрощення формальних процедур при перетині кордонів більшості країн-членів ЄС. Вигоди принесла також політика зайнятості і відкриття для поляків ринків праці в частині країн ЄС, а також впровадження європейських норм безпеки та гігієни праці, умов працевлаштування, зрівняння в правах, тривалості робочого часу та відпусток, соціального забезпечення. Зазначені зміни відчутні всіма поляками.

Відчутні зміни також на рівні Малопольського воєводства. Наприклад, у 2005 р. в Малопольському воєводстві зареєстровано 20,7 тис. нових суб'єктів господарювання (тобто, на 10,8% більше, ніж за рік перед тим), найбільше у сфері торгівлі і послуг, обслуговування ринку нерухомості та будівництва. Динаміка приросту кількості підприємств у воєводстві за період 2001-2005 рр. становила 107%. Від 2000 р. систематично зростає експорт Малопольського регіону. Середня річна динаміка обсягу експорту в Малопольському регіоні складала 25,1% і була вищою від середньої по країні. Одночасно, від 1999 р. систематично зростає обсяг закордонних інвестицій, а 2004 р. був періодом найбільших інвестицій. Обсяг закордонних інвестицій, вкладених на території Малопольського воєводства до кінця 2005 р., склав 6 840 млн. доларів США. Кількість робочих місць на підприємствах за участі закордонного капіталу у воєводстві на кінець 2005 р перевищила 89 тис.. Самоврядування Малопольського воєводства було ініційовано та реалізовано багато заходів з метою покращання ситуації у сфері сільськогосподарського виробництва та виробництва продуктів харчування в Малопольському регіоні. Одним з найважливішим з них було створення Ради у справах традиційних продуктів при Маршалкові Малопольського

воєводства. Внаслідок діяльності Ради у 2005 р. до Переліку Традиційних продуктів було включено 11 продуктів, які виробляються в Малопольському регіоні.

Процес інтеграції Польщі з Європейським Союзом був довгим. Від початку 90-х років Польща стала бенефіціантом допомоги, в рамках різноманітних програм допомоги. Після вступу до ЄС з'явилася перспектива отримання значно більших сум, доступним завдяки програмам, фінансованим із структурних фондів. Чи зможемо ми використати ці фонди, до великої міри залежить від нас самих, і хоча часто процеси отримання європейських фондів наштовхуються на перешкоди з боку самих бенефіціантів, – наприклад, низьку ефективність використання коштів, – однак, перспектива використання європейських фондів фінансування інвестицій є відкритою і щораз більше заохочується. Звичайно, що інтеграція з Європейським Союзом не розв'язала і не розв'яже всіх польських економічних, соціальних чи фінансових проблем. Та все ж можна зауважити, – й не тільки на прикладі Польщі, а й решти країн-членів ЄС, що вигоди від вступу до ЄС значно перевищують витрати.

Розділ 4. Фінансовий аспект європейської інтеграції

Олег Процак

4.1. Принципи і механізми надання фінансової допомоги Європейського Союзу

Принципи надання фінансування з бюджету Європейського Союзу перебувають у прямій залежності від пріоритетів та цілей розвитку Євросоюзу, які виражені через окремі політики ЄС. Про них йшлося у першому розділі цієї публікації. Фінансове планування витрат носить довгостроковий характер і охоплює семирічні періоди. Звісно такі плани готуються дуже ретельно, з ними мусять погодитися всі країни-члени ЄС, а цей процес займає дуже багато часу.

Перед групою авторів, які працювали над даною публікацією наприкінці 2007 року, постало досить складне завдання. Адже саме в цей час завершився попередній фінансовий період, який тривав з 2000 по 2006 роки, і щойно розпочався новий, що триватиме упродовж 2007-2013 років. Фінансове планування нового періоду розпочалося ще на початку 2004 року. Країни-члени ЄС у процесі складних перемовин все ж таки дійшли згоди щодо структури та розміру бюджетних видатків, а також окреслили принципи інструментів, через які ці видатки здійснюватимуться. Однак більшість із цих інструментів ще й досі не вступили у дію, для них не розроблено чітких правил та процедур. Тому ми не зможемо надати вам, шановні читачі, вичерпної практичної інформації у тому обсязі, в якому нам би хотілося. Але все ж таки більше зосередимося на майбутньому, використовуючи досвід минулого періоду.

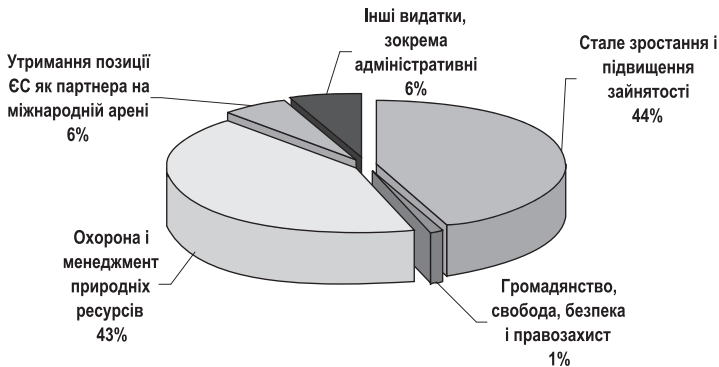
Новий довгостроковий фінансовий план ЄС носить назву „Фінансові перспективи на 2007-2013 роки”. У ньому окреслено структуру видатків з бюджету та розподілено суми за окремими статтями витрат і за роками. Однак щороку Європейський Союз визначає перелік діяльності, що підлягає фінансуванню, відповідно до довготермінових пріоритетів. У 2007 році картина виглядала таким чином:

Таблиця 8. Бюджет Європейського Союзу у 2007 р., в млрд. євро [2].

| Видатки на зобов'язання | 2007 | Всього 2007-2013 |
|---|---------|------------------|
| 1. Стале зростання | 54,405 | 431,104 |
| 1а. Конкурентноздатність для зростання та зайнятості | 8,918 | 83,987 |
| 1б. Згуртованість для зростання та зайнятості | 45,487 | 347,414 |
| 2. Охорона і менеджмент природних ресурсів | 58,351 | 418,125 |
| Серед них: видатки, пов'язані з ринком, та безпосередні платежі | 45,759 | 330,085 |
| 3. Громадянство, свобода, безпека і правозахист | 1,273 | 12,221 |
| 3а. Свобода, безпека і правозахист | 0,637 | 7,554 |
| 3б. Громадянство | 0,636 | 4,667 |
| 4. ЄС як глобальний партнер | 6,578 | 55,935 |
| 5. Адміністрування | 7,039 | 56,225 |
| 6. Вирівнювання | 0,455 | 0,862 |
| Разом на зобов'язання | 128,091 | 974,769 |
| Як % ВВП Європейського Союзу | 1,07% | 1,03% |
| Межа власних витрат як % ВВП | 1,24% | 1,24% |

Найбільшу частину бюджету виділено для підвищення конкурентноздатності економіки та згуртованості ЄС, через зменшення різниці між багатшими та біднішими країнами-членами.

Окремі групи витрат ЄС у період 2007-2013 рр. розподілено таким чином:



Діаграма 2. Розподіл витратків ЄС на 2007-2013 роки.

В основі планування витрат ЄС лежить забезпечення конкурентноздатності і згуртованості. Тому суму, призначену на ці цілі у 2007-2013 рр., у порівнянні з розміром витрат упродовж попередніх семи років (2000-2006) збільшили на 23%. Більшу частину 431 млрд. євро, виділених на зростання конкурентноздатності і згуртованості, поглинули витрати на регіональний і соціальний розвиток.

Фінансова допомога Європейського Союзу носить широкомасштабний характер. Вона охоплює широкий тематичний спектр та поширюється на багато країн. З точки зору політичної географії допомогу ЄС можна згрупувати таким чином:

- для країн-членів ЄС;
- для країн, що мають асоційоване членство і готуються вступити до ЄС;
- для третіх країн.

Для кожної групи існують специфічні пріоритети фінансування, принципи, механізми та інструменти надання фінансової підтримки. Зупинімось на них детальніше.

4.1.1. Фінансова допомога країнам-членам ЄС

Країни-члени ЄС одержують фінансову допомогу практично по всіх категоріях бюджетних витрат, наведених у таблиці 4.1. Для кожної групи витрат існують окремі механізми та інструменти фінансування.

Зокрема, основним інструментом для фінансування політики згуртованості та структурної політики ЄС є структурні фонди Європейського Союзу. Їх завдання – підтримка реструктуризації і модернізації економік країн ЄС. Таким чином впливають на зростання економічної і соціальної згуртованості ЄС. Фонди спрямовано у ті сектори економіки і регіони, які не в стані без фінансової допомоги підтягнутися до середнього економічного рівня в ЄС.

Сьогодні (у програмний період 2007-2013) діє два структурних фонди:

- Європейський фонд регіонального розвитку;
- Європейський соціальний фонд.

До переліку фондів, які надають допомогу в рамках політики згуртованості, крім наведених вище входить також Фонд згуртованості.

Європейський фонд регіонального розвитку ЄФРР (European Regional Development Fund ERDF) – фонд, який входить до складу Структурних фондів. Його завдання – коригувати диспропорцію у рівні розвитку регіонів, що входять до Європейського Союзу. Таким чином ЄФРР допомагає зменшувати відмінності у рівні розвитку окремих регіонів та знижувати міру сповільнення розвитку таких найменш привілейованих регіонів, як сільські і міські території, занепалі промислові регіони, території зі складним географічним положенням та природними умовами – острови, гірські території, рідко заселені і прикордонні регіони. (Постанова WE № 1080/2006 Європейського Парламенту і Ради від 5 липня 2006 р. у справі Європейського фонду регіонального розвитку і Постанова WE № 1783/1999).

ЄФРР фінансує:

- Інвестиції у виробництво, які спричиняють створення і захист постійних робочих місць, перш за все через безпосередню підтримку інвестицій у малі і середні підприємства;
- Інвестиції в інфраструктуру;
- Розвиток ендегенного потенціалу через підтримку регіонального і місцевого розвитку. Ця діяльність охоплює підтримку і послуги для підприємств (особливо МСП), створення і розвиток інструментів фінансування, таких як капітал підвищеного ризику, позикові і гарантійні фонди, фонди місцевого розвитку, дотації на сплату відсотків, створення мережі, співпрацю і обмін досвідом між регіонами, містами і відповідними суб'єктами соціально-економічної сфери і середовища;
- Технічну допомогу.

Європейський соціальний фонд – ЄСФ (European Social Fund – ESF) – один із структурних фондів, завдання якого – досягнути економічної і соціальної згуртованості та високого рівня зайнятості у Європейському Союзі через фінансування такої діяльності (Постанова WE № 1081/2006 Європейського Парламенту і Ради від 5 липня 2006 р. у питанні Європейського соціального фонду і постанова WE № 1784/1999):

1. Підвищення адаптаційної здатності працівників, підприємств і підприємців з метою досконалішого прогнозування економічних змін та належного управління ними.
2. Розширення доступу до робочих місць, інтеграція на ринку праці осіб, які шукають роботу і професійно неактивних осіб, запобігання безробіттю, зокрема довготривалому безробіттю і безробіттю серед молоді, заохочення до активності у старшому віці і тривалішої професійної активності, а також підвищення участі у ринку праці.
3. Підвищення суспільної інтеграції осіб, що перебувають у складних життєвих обставинах з метою їх інтеграції на ринку праці та подолання будь-яких форм дискримінації на ринку праці.
4. Розвиток людського капіталу.
5. Підтримка партнерства, пактів та ініціатив через створення мереж, які охоплюють зацікавлені сторони, як от суспільні партнери та громадські організації, на міжнародному, державному, регіональному і місцевому рівнях з метою мобілізації реформ у сфері зайнятості та інтеграції на ринку праці.
6. Зростання і вдосконалення інвестицій у людський капітал.
7. Зміцнення інституційної здатності та ефективності державної адміністрації та державних служб на державному, регіональному і місцевому рівнях з метою проведення реформ, вдосконалення правового регулювання, зокрема у сфері економіки, зайнятості, освіти, соціальних справ, довкілля і судочинства.

Фонд згуртованості – це інструмент структурної політики ЄС, який, однак, не належить до структурних фондів. Його засновано на підставі положено Маастріхтської угоди 1991 року про створення Європейського Союзу, щоб зменшити відмінності у соціально-економічному рівні держав і регіонів Європейського Союзу. Допомога

Фонду згуртованості поширюється на державний, а не регіональний рівень, як це є у випадку зі структурними фондами. Головна мета фонду – зміцнення соціальної та економічної згуртованості ЄС через фінансування:

- трансєвропейських транспортних мереж;
- довкілля у рамках пріоритетів політики Євросоюзу щодо охорони довкілля. У цьому контексті Фонд згуртованості може надавати підтримку у сферах, пов'язаних зі сталим розвитком, від яких є виразна користь для довкілля, тобто енергетичної ефективності та відновлюваної енергії, у транспортному секторі, крім трансєвропейських мереж, на залізниці, річковому і морському транспорті, інтермодальних транспортних системах, управління дорожнім, морським і повітряним, екологічного міського транспорту і громадського транспорту.

Право на фінансування з Фонду згуртованості мають ті країни-члени, у яких ВВП на одного мешканця, розраховане на підставі даних Спільноти за період 2001-2003 років, складає менше 90% від середнього по ЄС-25, і які мають програму, спрямовану на виконання умов економічного вирівнювання.

Таблиця 9. Діяльність у рамках кожної з трьох цілей структурної політики ЄС може фінансуватися з одного або відразу з декількох фондів:

| Цілі | Структурні фонди та інструменти | | |
|---|--|------------------------------|--------------------|
| Конвергенція (вирівнювання) | Європейський фонд регіонального розвитку | Європейський соціальний фонд | Фонд згуртованості |
| Регіональна конкурентноздатність і зайнятість населення | Європейський фонд регіонального розвитку | Європейський соціальний фонд | |
| Європейська територіальна співпраця | Європейський фонд регіонального розвитку | | |

Крім структурних фондів та Фонду згуртованості діють ще так звані доповнюючі фонди, діяльність яких стосується фінансування видатків у рамках другої бюджетної категорії.

Діяльність у галузі сільського господарства до 2006 року фінансувалася з Європейського фонду управління та забезпечення у сільському господарстві (European Agriculture Guidance and Guarantee Fund – EAGGF). З 2007 року Спільна сільськогосподарська політика ЄС фінансується з двох окремих фондів: *Європейського фонду забезпечення у сільському господарстві* та *Європейського сільськогосподарського фонду розвитку сільських територій*. Європейський фонд забезпечення у сільському господарстві фінансуватиме, зокрема, такі видатки:

- втручання у сферу регулювання ринків сільськогосподарської продукції,
- експортні повернення,

- безпосередні виплати селянам, передбачені в рамках Спільної сільськогосподарської політики ЄС,
- фінансовий вклад в окрему інформаційно-рекламну діяльність на користь сільськогосподарської продукції.

Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій підтримуватиме зрівноважений розвиток сільських територій у всьому Євросоюзі, доповнюючи політику підтримки ринку і підтримки доходів у рамках Спільної сільськогосподарської політики ЄС.

Таблиця 10. Витрати на сільське господарство в рамках бюджету Євросоюзу на 2007-2013 роки (млн. євро).

| Перечислення | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Бюджет ЄС загалом | 128 091 | 131 487 | 135 321 | 138 464 | 142 445 | 147 075 | 151 886 |
| Видатки – сільське господарство | 58 351 | 58 800 | 59 252 | 59 726 | 60 191 | 60 663 | 61 142 |
| Частка сільського господарства | 45,5% | 44,7% | 43,8% | 43,1% | 42,2% | 41,2% | 40,2% |

До складу Спільної сільськогосподарської політики ЄС входять чотири головні групи інструментів підтримки сільського господарства:

- 1) Підтримка ринкових цін, яка веде до формування цін у Євросоюзі на вищому рівні, ніж світові ціни. Це досягається шляхом:
 - застосування інструментів торгівельної політики (мити, контингенти і т.п.),
 - попереджуючі закупівлі,
 - приватне зберігання,
 - субсидування сільськогосподарського експорту (один зі способів позбутися надлишків сільськогосподарської продукції),
 - освоєння надлишків (дотації на споживання – молоко і масло; знищення – фрукти, овочі),
- 2) Кількісні обмеження – полягають в обмеженні виробництва сільськогосподарської продукції (серед іншого, цукру, молока, картопляного крохмалю, олійних рослин, збіжжя) у поєднанні із підтримкою рівня цін і (або) безпосередніми платежами. Це дозволяє зменшити “коливання” у сфері торгівлі та зменшує видатки бюджету Євросоюзу на субсидіювання експорту.
- 3) Безпосередня підтримка доходів сільського господарства (безпосередні оплати) полягає у тому, що виробники сільськогосподарської продукції у Євросоюзі отримують доплати з бюджету ЄС крім того, що отримують від продажу своїх продуктів на ринку (доплати за гектар збіжжя, олійних і високобілкових рослин або за штуку тварин – великої рогатої худоби та овець). Така підтримка збільшує доходи від ведення сільського господарства, не впливаючи одночасно на ціни покупця чи виробника.

- 4) Інструменти розвитку сільських територій, які можна поділити на три групи:
- супутні інструменти, серед іншого, ранні пенсії, розширення лісових насаджень та підтримка господарств, розташованих у регіонах з несприятливими природними умовами або у регіонах, охоплених обмеженнями, що впливають з охорони довкілля,
 - інструменти підтримки модернізації та диверсифікації сільських господарств (інвестиції у фермерські господарства, допомога молодим селянам, професійне навчання), інвестиції у сферу переробки та маркетингу сільськогосподарської продукції,
 - інструменти, які служать розвитку сільських територій у широкому розумінні цього поняття (наприклад, відновлення центрів сіл, охорона культурної спадщини).

Політика риболовлі впроваджуватиметься у життя за допомогою двох інструментів. *Європейський фонд риболовлі* буде єдиним фондом, що підтримуватиме реструктуризацію сектора риболовлі і розвиток прибережних територій, які залежать від риболовлі. Його діяльність концентруватиметься на таких напрямках:

- збалансований розвиток прибережних територій (як у сенсі економічного розмаїття, так і захисту довкілля);
- пристосування рибачього флоту;
- сприяння довкіллю і конкурентна аквакультура, а також переробка риби;
- інша діяльність, яка стане предметом спільного зацікавлення, у тому числі пілотні проекти у сфері охорони довкілля.

З одного боку цей Фонд дуже виразно пов'язаний з інструментами згуртованості, однак тісний зв'язок із втіленням спільної політики риболовлі дає підстави віднести його до другої категорії бюджетних витрат.

Другий інструмент має поєднати усі сфери, де потрібна підтримка реформ у рамках спільної політики риболовлі:

- інвестиції у засоби контролю з метою використання сучасних методів контролю на всіх водах, а також підтримка діяльності Агенції контролю риболовлі;
- ресурси для забезпечення високої якості і доступності фахових порад і технічних даних;
- підготовка до укладення і фінансування міжнародних договорів у галузі риболовлі, а також участі у регіональних організаціях риболовлі.

Більшість діяльності у сфері **охорони довкілля** втілюється у життя через включення її до іншої діяльності. Однак діятиме також окремий інструмент, за допомогою якого впроваджуватиметься у життя діяльність, що стосується виключно питань довкілля.

Таким інструментом є *Програма LIFE+*, в рамках якої підтримуватиметься:

- поглиблення базових знань на тему охорони довкілля і розвиток основних інструментів забезпечення згуртованості (накопичення даних, дослідження, розробка сценаріїв тощо);
- втілення політики охорони довкілля, зокрема через створення можливостей для розвитку, обмін кращими практиками, співпрацю в рамках мережі і залучення неурядових організацій;

- розробка нових концепцій та інструментів політики;
- інформування та комунікація з метою підвищення свідомості у питаннях захисту довкілля.

4.1.2. Фінансова допомога для країн, які готуються вступити до ЄС

До 2007 року існувало три фінансові інструменти для надання підтримки країнам, які мали статус асоційованих членів ЄС – PHARE, ISPA, SAPARD. Окремою постановою регулювалися механізми надання підтримки Туреччині. Для балканських країн діяла програма CARDS. У фінансових перспективах 2007-2013 років діятиме новий інструмент, який замінить перелічені вище, – **ІПА** (*Instrument for Pre-Accession Assistance*).

ІПА охопить дві країни-кандидати (Туреччину та Хорватію), а також країни, які вважається потенційними кандидатами до вступу у Європейський Союз. На сьогодні такими є всі інші країни Західних Балкан.

Підтримка в рамках інструменту ІПА надаватиметься у таких сферах:

- інституційний розвиток;
- регіональна і транскордонна співпраця;
- регіональний розвиток;
- розвиток людських ресурсів;
- розвиток сільських територій.

Країни-бенефіцієнти поділено на дві категорії, залежно від їхнього статусу: країна-кандидат чи країна – *потенційний кандидат*. У країнах Західних Балкан відбуваються процеси стабілізації, тому їх класифікують як потенційних кандидатів. Їм буде запропонована допомога, яка базується на пріоритетах та принципах, що діяли в рамках програми CARDS. А саме, інституційний розвиток і демократизація, соціально-економічний розвиток, регіональна і транскордонна співпраця, а також у деякій мірі пристосування до т.зв. *acquis communautaire*. Після того як країна одержить статус офіційного кандидата на вступ до ЄС (асоційованого члена), ІПА розширить допомогу, яка охоплює усі п'ять наведених вище сфер, присвятивши значно більше уваги транспонуванню *acquis communautaire*. Таким чином існуватимуть виразні відмінності між країнами-кандидатами і потенційними кандидатами.

4.1.3. Фінансова допомога для третіх країн

У попередній фінансовий період діяло 30 розмаїтих інструментів і програм, якими регулювалася фінансова підтримка Європейського Союзу третім країнам (до третіх країн відносимо також країн-кандидатів та потенційних кандидатів). Серед них були тематичні, як от EIDHR – Європейська ініціатива для демократії і прав людини, і географічні – CARDS чи TACIS. Ефективне управління такою кількістю програм було дуже складним завданням як для Європейського Союзу, так і для їх бенефіціантів. Тому у фінансових перспективах на 2007-2013 роки Європейська Комісія запропонувала об'єднати їх дві групи:

- три головні *політичні інструменти*, за допомогою яких безпосередньо підтримуватиметься зовнішня політика ЄС;
- три *тематичні інструменти*, які дають змогу реагувати на кризові ситуації.

Про один з трьох політичних інструментів ми вже згадали – це **ІРА**, який надає підтримку у процесі приєднання до ЄС. На даний час коло країн, які мають змогу користуватися цим інструментом, досить вузьке.

Другий політичний інструмент – *Європейський інструмент сусідства та партнерства* (ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument). Його сфера застосування – Європейська політика сусідства, і, відповідно, географія – країни, на які ця політика поширюється.

ENPI замінив попередні програми TACIS, MEDA і INTERREG, які діяли для країн-сусідів розширеної Європи до 2007 року. Мета ENPI – забезпечення збалансованого розвитку і наближення політик і стандартів ЄС у сусідніх країнах. ENPI впроваджуватиметься через три типи програм, один з яких охоплює тематичні програми, які стосуються однієї чи багатьох спільних для декількох партнерських країн і важливих для однієї або декількох країн-членів проблем.

ENPI працюватиме через два окремих „вікна” фінансування. Через **перше вікно** фінансуватимуться проекти прикордонної співпраці на всіх сухопутних та морських кордонах. Здебільшого програми будуть двосторонніми, хоч можуть розроблятися і багатосторонні програми, особливо коли йдеться про морські кордони, де відстань та інші фактори не дають змоги налагодити ефективну двосторонню прикордонну співпрацю. Для окремих кордонів або груп кордонів діятимуть багаторічні програми, які розроблятимуть відповідні партнери у країнах-бенефіціантах по обидва боки кордону. Європейська Комісія делегуватиме управління цими програмами керівному органу, який діятиме на основі принципів спільного управління або інших прийнятних механізмів. Відбір та реалізація програм здійснюватиметься за допомогою спільних структур з участю національних, регіональних і місцевих органів влади держав-членів ЄС та країн-партнерів.

Друге вікно дасть змогу надавати більш гнучку підтримку широкого кола програм міжнародної співпраці з участю структур і бенефіціантів як з країн-членів ЄС, так і з країн-партнерів. Цю співпрацю здебільшого буде зосереджено на конкретних темах, які визначатимуться в регламенті, виходячи з установлених спільних цілей у таких сферах, як довкілля, інтеграція в енергетичні, телекомунікаційні і транспортні мережі, охорона здоров'я, профілактика організованої злочинності і боротьба з нею. Крім цього, Комісія матиме змогу визначати, відбирати і пропонувати для фінансування проекти, які мають особливе значення з технічної і політичної точки зору. Географічно це вікно охоплює всю територію держав-членів ЄС і відповідні частини території країн-партнерів. Розробка програм здійснюватиметься централізовано у Комісії. Реалізація програм буде також централізованою, хоч можуть розглядатися можливості непрямого управління через делегування повноважень зовнішнім структурам, таким як виконавчі відомства.

Таблиця 11. Інструмент Європейського сусідства і партнерства. Орієнтовні ресурси для кожної програми у 2007-2010 рр., у млн. євро [4].

| | 2007–2010 | 2010–2013 | Всього 2007–2013 |
|--|----------------|----------------|---------------------|
| Програми сухопутного кордону | | | |
| Коларктика/Росія | 14,728 | 13,513 | 28,241 |
| Карелія/Росія | 12,101 | 11,102 | 23,203 |
| Південно-Східна Фінляндія/Росія | 18,871 | 17,314 | 36,185 |
| Естонія/Латвія/Росія | 24,915 | 22,859 | 47,775 |
| Латвія/Литва/Білорусь | 21,766 | 19,970 | 41,737 |
| Литва/Польща/Росія | 68,908 | 63,222 | 132,130 |
| Польща/Білорусь/Україна | 97,107 | 89,094 | 186,201 |
| Угорщина/Словаччина/Україна/Румунія | 35,796 | 32,842 | 68,638 |
| Румунія/Молдова/Україна | 66,086 | 60,632 | 126,718 |
| Програми морської переправи | | | |
| Іспанія/Марокко | 81,738 | 74,993 | 156,732 |
| Програма транскордонної співпраці в Атлантиці | 16,773 | 15,389 | 32,162 |
| Італія/Туніс | 13,138 | 12,054 | 25,191 |
| Програми морського басейну | | | |
| Чорного моря | 9,025 | 8,281 | 17,306 |
| Середземномор'я | 90,539 | 83,068 | 173,607 |
| Балтійського регіону (внесок ЄПС в інтегровану програму Балтійського моря) | 11,791 | 10,818 | 22,608 |
| РАЗОМ | 583,283 | 535,152 | 1 118,434 |

Третій політичний інструмент – „Співпраця для розвитку та економічна співпраця”.

Це основний інструмент, який допомагатиме країнам, що розвиваються, проводити діяльність для досягнення Цілей Тисячоліття. Ним буде охоплено всі країни, території і регіони, які не одержують допомоги в рамках ІРА чи ENPI. Тематична спрямованість допомоги в рамках цього інструменту охоплюватиме всі сфери, передбачені у двосторонніх угодах або програмах співпраці, які спільно погоджені з партнерськими країнами. Зокрема, підтримка надаватиметься у таких сферах: поліпшення різних соціальних послуг (медицина, освіта); вклад в базову інфраструктуру, необхідну для утримання соціально-економічного розвитку (транспорт, комунальні мережі,

телекомунікація тощо); збалансований розвиток сільських регіонів і безпека продуктів харчування у різних аспектах цієї проблеми (реформа сільського господарства, довкілля тощо); розвиток продуктивного приватного сектора, здатного діяти згідно зі світовими принципами торгівлі та правилами ринкової економіки (у тому числі підтримка інституційного розвитку); управління питаннями міграції та біженців; проблеми безпеки, зокрема подолання торгівлі людьми, міжнародної злочинності та тероризму; питання атомної безпеки; розвиток сектора комунікації; підтримка економічної та культурної співпраці з розвиненими країнами.

До **тематичних інструментів**, покликаних реагувати на кризові ситуації, належать Інструмент стабільності, Інструмент гуманітарної допомоги та Макрофінансова допомога.

Інструмент стабільності має забезпечити:

- успішне, негайне та інтегроване реагування на кризові ситуації та нестабільність через один інструмент фінансування;
- реагування на світові і регіональні транскордонні виклики, які порушують безпеку цивільних громадян, зокрема, подолання торгівлі людьми, організованої злочинності і тероризму там, де такі дії потрібно вчинити у відповідь на кризу;
- розв'язання проблем ядерної безпеки там, де такі дії потрібно вчинити у відповідь на кризу;
- розвиток міжнародної здатності дотримуватися миру, у співпраці з регіональними організаціями, згідно з ухваленою політикою для Інструменту підтримки миру в Африці і рекомендаціями звіту Брагімі;
- підтримку місій сприяння виборам у країнах, до яких надто небезпечно висилати місії спостереження.

Інструмент гуманітарної допомоги збереже теперішній формат гуманітарної допомоги ЄС, який вважається достатньо ефективним. З метою спрощення та раціоналізації до нього буде включено іншу діяльність гуманітарного характеру, зокрема допомогу продуктами харчування, гуманітарні аспекти допомоги для переселенців.

Макрофінансова допомога ЄС розпочалася ще з 1990 року. З того часу за твердженням Єврокомісії вона виявилася успішним інструментом забезпечення економічної стабілізації та рушієм структурних реформ у країнах-бенефіціантах. З огляду на це, цей інструмент збережено і посилено у зв'язку зі зростаючими потенціальними потребами, зокрема з боку країн-сусідів розширеного Європейського Союзу.

Вище ми розглянули тільки деякі інструменти фінансової підтримки з бюджету Європейського Союзу, які діятимуть у період 2007-2013 років. Насправді ж для кожної категорії витрат у Фінансових перспективах 2007-2013 діє низка тематичних програм, через які здійснюватиметься фінансування. Повну картину наведено у таблиці 4.4.

Таблиця 12. Нові програми, пов'язані з фінансовими перспективами на 2007-2013 роки [8].

| | | Період | Загальна сума, млн. євро |
|--|--|-----------|--------------------------|
| РОЗДІЛ 1. КОНКУРЕНТНОЗДАТНІСТЬ ДЛЯ ЗРОСТАННЯ І ЗАЙНЯТОСТІ | | | |
| 1A.1 | Сьома рамкова програма досліджень | 2007-2013 | 53272,00 |
| 1A.2 | Трансевропейські мережі (TEN) – транспорт | 2007-2013 | 8013,00 |
| 1A.3 | Трансевропейські мережі (TEN) – енергетика | 2007-2013 | 155,00 |
| 1A.4 | Galileo (система сателітарної радіонавігації) | 2007-2013 | 1005,00 |
| 1A.5 | Marco Polo II (вплив системи вантажного транспорту на довкілля) | 2007-2013 | 450,00 |
| 1A.6 | Навчання упродовж всього життя | 2007-2013 | 6970,00 |
| 1A.7 | Рамкова програма конкурентноздатності та інновації (CIP) | 2007-2013 | 3621,00 |
| 1A.8 | Progress (Програма зайнятості та соціальної солідарності) | 2007-2013 | 743,25 |
| 1A.9 | Custom 2008-2013 (спрощення торгівельної діяльності, яка ведеться згідно з правилами; запобігання недобросовісній і незаконній торгівлі) | 2008-2013 | 323,80 |
| 1A.10 | Fiscalis 2008-2013 (співпраця між податковими органами; боротьба з несплатою податків) | 2008-2013 | 156,90 |
| 1A.11 | Hercule II (захист фінансових інтересів ЄС) | 2007-2013 | 98,53 |
| 1A.12 | Відмова від експлуатації атомних станцій: А) Ignalina; Б) Bohunice | 2007-2013 | 1260,00 |
| 1A.13 | Pegicles (захист євро від підробок) | 2007-2013 | 7,00 |
| РОЗДІЛ 1Б – ЗГУРТОВАНІСТЬ ДЛЯ ЗРОСТАННЯ І ЗАЙНЯТОСТІ | | | |
| | Структурні фонди разом, зокрема: | | 277657,73 |
| 1Б.1 | Європейський фонд регіонального розвитку (орієнтовно) | | 198941,36 |
| 1Б.2 | Європейський соціальний фонд (орієнтовно) | | 78716,37 |
| 1Б.3 | Фонд згуртованості (всього) | | 69752,32 |
| РОЗДІЛ 2 – ОХОРОНА І МЕНЕДЖМЕНТ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ | | | |
| 2.1 | Ринкові витрати і безпосередня допомога (орієнтовно) | 2007-2013 | 315558,65 |

| | | | |
|---|---|-----------|----------|
| 2.2 | Розвиток сільських територій | 2007-2013 | 88490,50 |
| 2.3 | Спільна політика риболовлі і морське право | 2007-2013 | 2411,60 |
| 2.4 | Європейський рибацький фонд | 2007-2013 | 4339,67 |
| 2.5 | Life+ (фінансовий інструмент захисту довкілля) | 2007-2013 | 2143,41 |
| РОЗДІЛ 3А – СВОБОДА, БЕЗПЕКА І ПРАВОЗАХИСТ | | | |
| 3А.1 | Європейський фонд інтеграції громадян третіх країн | 2007-2013 | 825,00 |
| 3А.2 | Основні права і громадянство | 2007-2013 | 96,50 |
| 3А.3 | Вимір справедливості у кримінальних справах | 2007-2013 | 199,00 |
| 3А.4 | Запобігання, засоби готовності та ліквідація наслідків терористичних актів | 2007-2013 | 139,40 |
| 3А.5 | Запобігання і подолання злочинності | 2007-2013 | 605,60 |
| 3А.6 | Європейський фонд біженців (підтримка зусиль ЄС у сфері приймання біженців, спільні процедури) | 2008-2013 | 628,00 |
| 3А.7 | Європейський фонд повернення іммігрантів (повернення громадян третіх країн, які нелегально проживають у ЄС) | 2008-2013 | 676,00 |
| 3А.8 | Фонд зовнішніх кордонів | 2007-2013 | 1820,00 |
| 3А.9 | Daphne (боротьба з насиллям) | 2007-2013 | 116,85 |
| 3А.10 | Вимір справедливості у цивільних справах | 2007-2013 | 109,30 |
| 3А.11 | Поширення інформації про шкідливість наркотиків і запобігання їх споживанню | 2007-2013 | 21,40 |
| РОЗДІЛ 3Б – ГРОМАДЯНСТВО | | | |
| 3Б.1 | Фінансовий інструмент захисту населення | 2007-2013 | 133,79 |
| 3Б.2 | Державна охорона здоров'я | 2007-2013 | 365,60 |
| 3Б.3 | Захист споживачів | 2007-2013 | 156,80 |
| 3Б.4 | Культура 2007 | 2007-2013 | 400,00 |
| 3Б.5 | Молодь у дії (Youth in Action) | 2007-2013 | 885,00 |
| 3Б.6 | Media 2007 (підтримка європейського аудіовізуального сектора) | 2007-2013 | 754,95 |
| 3Б.7 | Європа для громадян | 2007-2013 | 215,00 |
| РОЗДІЛ 4 – ЄС ЯК ГЛОБАЛЬНИЙ ПАРТНЕР | | | |
| 4.1 | Інструмент підтримки вступу (ІРА) | 2007-2013 | 11468,00 |
| 4.2 | Інструмент співпраці у сфері атомної безпеки | 2007-2013 | 524,00 |

| | | | |
|-------------------------|---|--------------------|----------|
| 4.3 | Макрофінансова допомога | 2007-2013 | 753,30 |
| 4.4 | Спільна закордонна політика та політика безпеки | 2007-2013 | 1980,80 |
| 4.5 | Резерв для гарантування позичок | 2007-2013 | 1400,00 |
| 4.6 | Інструмент фінансування співпраці з країнами і територіями з високим рівнем промисловості та іншими країнами і територіями з високим рівнем доходів (ICI) | 2007-2013 | 172,00 |
| 4.7 | Фінансовий інструмент захисту населення | 2007-2013 | 56,00 |
| 4.8 | Невідкладна допомога | 2007-2013 | 1179,00 |
| 4.9 | Інструмент Європейського сусідства і партнерства (ENPI) | 2007-2013 | 11181,00 |
| 4.10 | Інструмент фінансування співпраці для розвитку (DCI) | 2007-2013 | 16897,00 |
| 4.11 | Інструмент підтримки демократії та прав людини (EIDHR) | 2007-2013 | 1104,00 |
| 4.12 | Інструмент стабільності | 2007-2013 | 2062,00 |
| 4.13 | Гуманітарна допомога | 2007-2013 | 5614,00 |
| 4.14 | Резерв для допомоги у надзвичайних ситуаціях | 2007-2013 | 1744,00 |
| ІНШІ ІНСТРУМЕНТИ | | | |
| 0.1 | Фонд солідарності Європейського Союзу (фінансова допомога у випадку масштабної катастрофи у країні, що входить до ЄС або є кандидатом) | до 1000,00 щорічно | |
| 0.2 | Європейський фонд пристосування до глобалізації | до 500,00 щорічно | |

Олег Процак

4.2. Огляд фінансових ресурсів, які Європейський Союз виділяє для розвитку України

Напрями фінансової підтримки Європейського Союзу для України визначено у Національній індикативній програмі (НІП) на 2007-2010 роки [6]. Підтримка надаватиметься у трьох пріоритетних сферах, які у свою чергу поділені на окремі суб-пріоритети:

Пріоритет 1. Демократичний розвиток та належне врядування.

Суб-пріоритет 1: Реформа державної адміністрації та управління державними фінансами.

Суб-пріоритет 2: Законотворчість та правова реформа.

Суб-пріоритет 3: Права людини, розвиток громадянського суспільства та місцевого самоврядування.

Суб-пріоритет 4: Освіта, наука та контакти/обміни типу «люди до людей».

Пріоритет 2. Регуляторна реформа та розбудова адміністративної спроможності.

Суб-пріоритет 1: Розвиток спільного ринку, поліпшення інвестиційного клімату і сприяння соціальним реформам.

Суб-пріоритет 2: Регуляторні аспекти у специфічних секторах.

Пріоритет 3. Розвиток інфраструктури, зокрема у секторах транспорту, енергетики, охорони довкілля, у тісній співпраці з Європейським інвестиційним банком, Європейським банком реконструкції та розвитку та іншими міжнародними фінансовими інституціями.

Суб-пріоритет 1: Енергетика (неядерна).

Суб-пріоритет 2: Транспорт.

Суб-пріоритет 3: Довкілля.

Суб-пріоритет 4: Управління кордонами та міграція, у тому числі питання, пов'язані з реадмісією.

Таблиця 13. На період 2007-2010 років кошти допомоги розподілятимуться за окремими пріоритетами таким чином:

| | |
|---|--------------------------|
| Пріоритет 1. Демократичний розвиток та ефективне врядування | 148,2 млн. євро (30%) |
| Пріоритет 2. Регуляторна реформа та розбудова адміністративної спроможності | 148,2 млн. євро (30%) |
| Пріоритет 3. Розвиток інфраструктури | 197,6 млн. євро (40%) |
| ВСЬОГО: | 494 млн. євро |

З 2007 року основний механізм, за допомогою якого здійснюється фінансова допомога ЄС для України – *Інструмент європейського сусідства і партнерства* (ENPI). Він замінив програми TACIS та INTERREG, які діяли до 2007 року. В рамках цього інструменту фінансуються як національні проекти, так і транснаціональні, трансрегіональні, транскордонні та тематичні проекти. Деякі заходи, зокрема у сфері запобігання конфліктам, кризового менеджменту підтримуватимуться також через *Інструмент стабільності* (наприклад, участь України у розв'язанні Придністровського конфлікту). Діяльність у сфері атомної безпеки фінансуватиметься через *Інструмент атомної безпеки* (підвищення безпеки атомних станцій, проекти відродження Чорнобильської зони). Крім цього Україна має змогу одержувати підтримку з п'яти тематичних програм:

- 1) Міграція та біженці;
- 2) Людський та соціальний розвиток;
- 3) Розвиток недержавних акторів та органів місцевого самоврядування;
- 4) Довкілля та стале управління природними ресурсами, зокрема енергією;
- 5) Безпека продуктів харчування.

4.2.1. Транскордонна співпраця (ENPI CBC)

Програми транскордонної співпраці в рамках ENPI буде спрямовано на виконання чотирьох завдань:

- стимулювання економічного і соціального розвитку у прикордонних регіонах;
- розв'язання спільних завдань у сфері захисту довкілля, громадського здоров'я, профілактики організованої злочинності та боротьби з нею;
- забезпечення ефективності та безпеки кордонів;
- стимулювання прикордонної діяльності типу „люди до людей”.

Україна братиме участь у чотирьох програмах транскордонної співпраці в рамках ENPI (див. табл. 4.3) – три програми сухопутного кордону:

- 1) Польща, Україна, Білорусь;
- 2) Угорщина, Словаччина, Румунія, Україна;
- 3) Румунія, Україна, Молдова;

та 4) програма співпраці країн басейну Чорного моря.

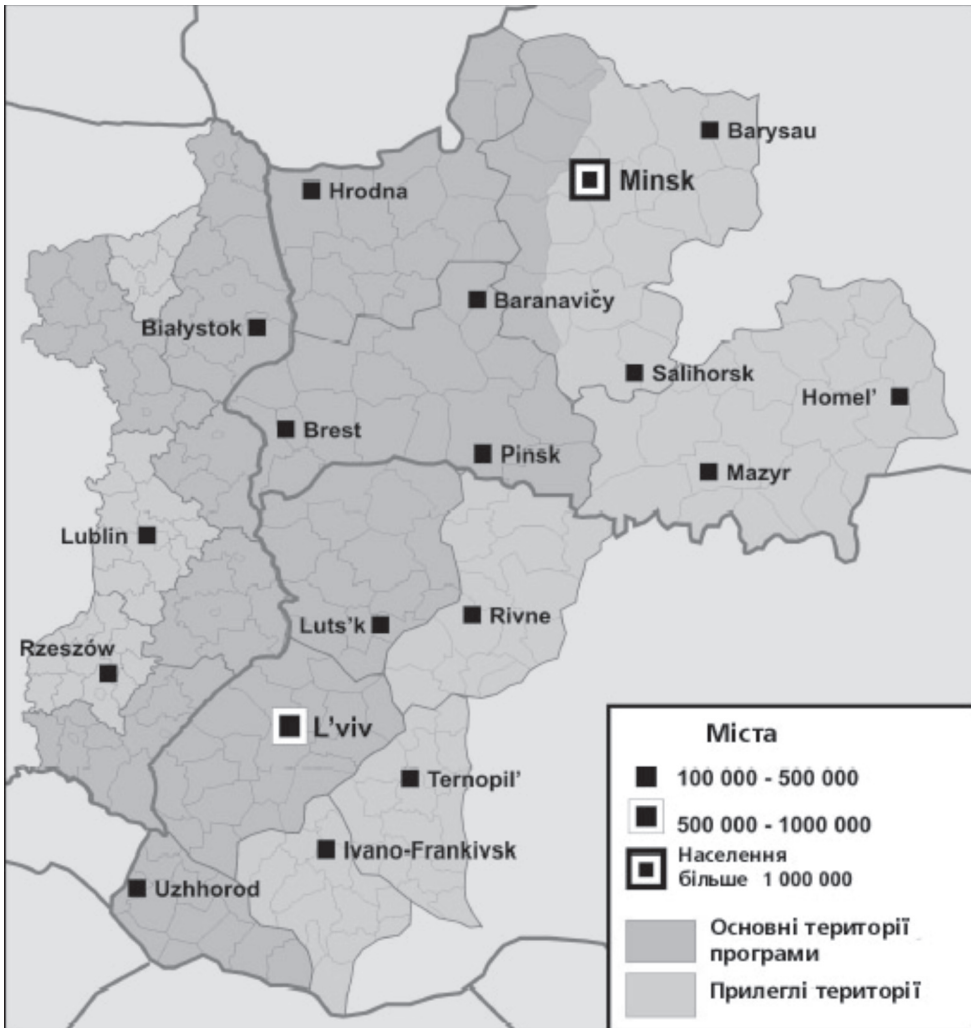
Варто зазначити, що ми вже маємо досвід участі у подібних програмах транскордонної співпраці. Зокрема у перехідний період 2004-2006 років діяли три програми в рамках ініціативи INTERREG. Одна з них – Польща/Білорусь/Україна – залишилась у такому ж форматі. Дві інші дещо змінені: до пари Румунія/Україна додалась Молдова, а сама Румунія, крім цього, долучилась до тріо Словаччина/Угорщина/Україна.

Оскільки на момент підготовки даної публікації ще не було робочих документів по другій та третій програмах транскордонної співпраці, зупинімось детальніше на змісті програми Польща/Білорусь/Україна та програми співпраці країн басейну Чорного моря. Таким чином матимемо загальне уявлення про засади підготовки та реалізації проектів у рамках транскордонної співпраці.

4.2.2. Польща/Білорусь/Україна

Програма транскордонної співпраці Польща/Білорусь/Україна базується на результатах соціально-економічного аналізу територій, які вона охоплює. Висновки цього аналізу такі:

- територія, охоплена Програмою, **відносно слабо розвинута економічно** – характеризується низьким рівнем ВВП на душу населення, дуже високим рівнем безробіття у польській частині, відносно значною часткою сільського господарства у структурі зайнятості, низькою конкурентноздатністю МСП і низьким рівнем витратів на B+R;



Діаграма 3. Географічне охоплення програми Польща/Білорусь/Україна [10].

- на території, яку охоплює Програма, є незабруднені території, дуже привабливі своїм ландшафтом та станом довкілля. Однак, **інфраструктура захисту довкілля недостатня, а екологічна свідомість мешканців цих територій – низька;**
- завдяки перевагам природного середовища та багатству культурної спадщини, територія, охоплена Програмою, має високий потенціал розвитку туризму, зокрема агротуризму – але **туристична інфраструктура потребує поліпшення;**
- географічне положення території, яку охоплює Програма, сприяє розвитку транспорту, завдяки чому може суттєво посприяти економічному розвитку. Однак, **існуюча інфраструктура транспорту та кордонів потребує поліпшення;**
- на території, охопленій Програмою, **відносно добре розвинена освітня інфраструктура, хоч вона потребує модернізації і пристосування до потреб ринку праці;**
- незважаючи на розвиток транскордонної співпраці в останні роки, **рівень інтеграції території, охопленої Програмою, недостатній,** що перешкоджає повному використанню соціально-економічного потенціалу прикордонного регіону.

Виходячи з цих висновків, Програма реалізується за чотирма пріоритетами, в рамках кожного з яких підтримується специфічна діяльність:

Таблиця 14. Пріоритети програми Польща/Білорусь/Україна.

| | |
|---|---|
| Пріоритет 1. Зростання конкурентноздатності прикордонної території. | Діяльність 1.1. Поліпшення умов для розвитку підприємництва. |
| | Діяльність 1.2. Розвиток туризму. |
| | Діяльність 1.3. Підвищення доступності території. |
| Пріоритет 2. Поліпшення якості життя. | Діяльність 2.1. Охорона довкілля на прикордонних територіях. |
| | Діяльність 2.2. Безпечні кордони, які належно функціонують. |
| Пріоритет 3. Мережева співпраця та ініціативи місцевих громад. | Діяльність 3.1. Побудова потенціалу співпраці на регіональному та місцевому рівнях. |
| | Діяльність 3.2. Ініціативи місцевих громад. |
| Пріоритет 4. Технічна допомога. | |

Пріоритет 1. Зростання конкурентноздатності прикордонної території

Оскільки регіон, який охоплює Програма, характеризується високим рівнем безробіття (особливо в польській частині), щоб досягти збалансованого розвитку потрібно полегшити процес створення нових робочих місць. У рамках пріоритету

І підтримуватиметься діяльність, спрямована на підвищення інвестиційної привабливості регіону та потенціалу його розвитку.

У рамках *Діяльності 1.1.* підтримуватимуться м'які проекти, метою яких буде соціально-економічний розвиток території, охопленої Програмою. Серед них, зокрема, такі: промоція і маркетинг регіону; торгівельна та інвестиційна промоція, розвиток малих і середніх підприємств, розвиток локальних і регіональних ринків праці, розвиток інформаційного суспільства, нових технологій, поліпшення співпраці між науковими та дослідницькими інституціями і сферою бізнесу, соціальне та економічне відродження деградованих територій.

Бенефіціантами проектів у рамках *Діяльності 1.1.* можуть виступати:

- регіональна та місцева влада;
- недержавні і неприбуткові організації, зокрема: організації підтримки підприємництва, місцеві та регіональні агенції розвитку та підприємництва, торгові палати, туристичні агенції та організації, освітні та навчальні інституції, професійні спілки, організації працедавців та виробників;
- державні інституції та організації;
- єврорегіони.

Головна ціль *Діяльності 1.2.* – повне використання і розвиток туристичного потенціалу. Підтримуватимуться м'які проекти, спрямовані на: популяризацію регіону, розвиток туризму (зокрема агротуризму), збереження культурної спадщини.

Бенефіціантами проектів у рамках *Діяльності 1.2.* можуть виступати:

- регіональна та місцева влада;
- недержавні і неприбуткові організації, зокрема: організації підтримки підприємництва, місцеві та регіональні агенції розвитку та підприємництва, торгові палати, туристичні агенції та організації, освітні та навчальні інституції, професійні спілки, організації працедавців та виробників;
- державні інституції та організації;
- єврорегіони.

У рамках *Діяльності 1.3.* підтримуватимуться проекти, завдяки яким підвищується якість і доступність соціальної та господарської інфраструктури, перш за все, транспортної, енергетичної, логістичної інфраструктури, та інфраструктури, пов'язаної з безпекою транспорту і водопостачанням.

Бенефіціантами проектів у рамках *Діяльності 1.3.* можуть виступати:

- регіональна та місцева влада;
- недержавні і неприбуткові організації;
- державні підприємства управління шляхами і залізницею;
- державні транспортні підприємства;
- державні інституції та організації;
- єврорегіони.

Пріоритет 2. Поліпшення якості життя

Поліпшення якості життя і зміцнення потенціалу збалансованого розвитку території, охопленої Програмою, залежить від підвищення рівня захисту довкілля. Це суттєво вплине на якість життя як мешканців прикордонного регіону, так і потенційних зовнішніх інвесторів. Обов'язковою умовою високої якості життя є також поліпшення

безпеки кордонів та ефективності їх функціонування. Інвестиції та організаційна діяльність у цій сфері сприятимуть пришвидшенню переміщення осіб і товарів через кордон. Це, у свою чергу, позитивно вплине на рівень соціальної та економічної інтеграції регіону та підвищить рівень безпеки. Тісніша інтеграція є передумовою інвестиційної привабливості і конкурентноздатності прикордонного регіону.

У рамках *Діяльності 2.1.* підтримуватимуться ініціативи у сфері захисту довкілля у прикордонних регіонах. Перш за все підтримка надаватиметься проектам, які передбачають: удосконалення управління твердими та рідкими відходами, моніторинг стану і профілактику загроз довкіллю. Фінансуватиметься запровадження систем управління кризовими ситуаціями у сфері охорони довкілля, а також проекти поширення і розвитку відновлювальних джерел енергії.

Бенефіціантами проектів у рамках Діяльності 2.1. можуть виступати:

- регіональна та місцева влада;
- недержавні і неприбуткові організації;
- місцеві і регіональні державні підприємства/інституції, які займаються водним господарством, очищенням стічних вод, збереженням річок і захистом від повеней;
- державні агенції охорони довкілля;
- державні інституції, які відповідають за управління заповідними територіями, та лісові господарства;
- державні підприємства управління шляхами і залізницею;
- державні транспортні підприємства;
- державні інституції та організації;
- єврорегіони.

Метою *Діяльності 2.2.* є підвищення ефективності інфраструктури та процедур на кордонах, а також підвищення безпеки. Більша пропускна здатність кордонів і їх безпека є передумовою реалізації інших цілей Програми. Щоб у повній мірі використовувати і розвивати соціально-економічний потенціал регіону, потрібно усунути адміністративні, інституційні та інфраструктурні перешкоди для вільного переміщення товарів, послуг і людей через кордон. Підтримуватиметься також діяльність, спрямована на підвищення прозорості та ефективності митних процедур і прикордонного контролю. Фінансуватиметься відкриття нових переходів, розвиватимуться суміжні послуги, пов'язані з перетином кордонів. Перш за все, в рамках Діяльності 2.2. проводитимуться заходи для підвищення безпеки кордонів – запобігання і подолання нелегальної міграції і контрабанди, боротьба з організованою злочинністю, запобігання переміщенню через кордон хворих тварин і рослин. Підтримуватиметься створення системи реагування у кризових ситуаціях.

Бенефіціантами проектів у рамках Діяльності 2.2. можуть виступати:

- регіональна та місцева влада;
- недержавні і неприбуткові організації;
- регіональні відділи Прикордонної служби і митниці;
- державні інституції та організації;
- єврорегіони.

Пріоритет 3. Мережева співпраця та ініціативи місцевих громад

Щоб забезпечити збалансований соціально-економічний розвиток регіону польсько-білорусько-українського пограниччя, потрібно підвищити рівень інтеграції через розширення і поглиблення транскордонної співпраці. У рамках *Діяльності 3.1.* підтримка надаватиметься перш за все створенню структур тривалої співпраці між місцевими та регіональними організаціями та інституціями. Перед цими структурами стоятиме завдання зміцнити потенціал транскордонної співпраці регіону. Вітаються проекти, спрямовані на розвиток обміну інформацією та мережевих форм співпраці, зокрема з використанням Інтернету.

Важливе місце в рамках Діяльності 3.1. займатиме співпраця державних інституцій, перш за все органів місцевого самоврядування, особливо у сфері спільного стратегічного і просторового планування. Втілюватимуться спільні концепції в окремих галузях. Особливий акцент буде на поширення позитивних прикладів на території, яку охоплює Програма.

У рамках цієї діяльності надаватиметься підтримка у сфері підготовки, запровадження і використання інформаційно-комунікаційних технологій у рамках транскордонної співпраці.

Можливі *бенефіціанти*:

- регіональна та місцева влада;
- недержавні і неприбуткові організації, зокрема: організації підтримки підприємництва, місцеві та регіональні агенції розвитку та підприємництва, торгові палати, туристичні агенції та організації, освітні та навчальні інституції, професійні спілки, організації працедавців та виробників;
- організації та інші державні органи, які відповідають за охорону здоров'я та соціальний розвиток;
- інституції та організації, які діють у сферах, охоплених Програмою.

Головна ціль *Діяльності 3.2.* – соціальна, наукова, освітня та культурна інтеграція прикордонного регіону. У рамках цієї діяльності підтримуватиметься розвиток транскордонних міжособистісних контактів та суспільних ініціатив, наукової та освітньої співпраці, культурних та спортивних заходів. Проекти можуть також охоплювати транскордонну співпрацю шкіл та вищих навчальних закладів, зокрема обміни учнів, студентів, учителів і наукових працівників, наукові конференції і семінари. Підтримуватимуться проекти популяризації та культивування спільних традицій у прикордонному регіоні. Створюватимуться сприятливі умови для полегшення взаємних контактів між громадами, які проживають на цій території. Підтримуватиметься збереження культурного розмаїття національних меншин, а також розвиток громадянського суспільства та місцевих громад.

Незважаючи на те, що громади, які заселяють прикордонні території, поєднані між собою культурними та історичними зв'язками, й надалі важливо усувати культурні, психологічні чи мовні перешкоди. Потрібно створювати нові зв'язки через підтримку транскордонної співпраці між різними суб'єктами. Важливим елементом таких зв'язків є мережі міст. Ця діяльність призведе до зміцнення відчуття самоідентифікації мешканців регіону, взаємного порозуміння і подолання й досі існуючих бар'єрів. Інтенсифікація співпраці у свою чергу сприятиме розв'язуванню спільних проблем.

Можливі *бенефіціанти*:

- регіональна та місцева влада;
- недержавні і неприбуткові організації, зокрема: організації підтримки підприємництва, місцеві та регіональні агенції розвитку та підприємництва, торгові палати, туристичні агенції та організації, освітні та навчальні інституції, професійні спілки, організації працевлаштованих та виробників;
- освітні і навчальні організації та інституції, державні організації, які діють у сфері культури, спорту і суспільного життя;
- інституції та організації, які діють у сферах, охоплених Програмою.

Пріоритет 4. Технічна допомога

Кошти, виділені в рамках цього пріоритету, буде спрямовано на забезпечення належної підготовки, управління, втілення, моніторингу, аудиту і контролювання Програми, а також для підтримки промоційної та інформаційної діяльності.

Для ознайомлення з Програмою та її цілями організовуватимуться навчання, семінари, конференції. Інформація про Програму поширюватиметься через телебачення, радіо, пресу, Інтернет. Видаватимуться брошури, листівки, буклети тощо. Цю інформацію буде скеровано до потенційних заявників, бенефіціантів і суспільства з метою підвищення рівня поінформованості про Програму.

Таблиця 15. Індикативний фінансовий план Програми Польща/Білорусь/Україна.

| Розподіл коштів по роках, євро | | | |
|--------------------------------|--|------------------------|-----------------------------|
| Роки | Європейський інструмент суцільства і партнерства | Співфінансування країн | Сумарні кваліфіковані кошти |
| 2007 | 14 983 438 | 1 498 344 | 16 481 782 |
| 2008 | 25 599 150 | 2 559 915 | 28 159 065 |
| 2009 | 27 981 783 | 2 798 178 | 30 779 961 |
| 2010 | 28 542 847 | 2 854 285 | 31 397 132 |
| 2007-2010 | 97 107 218 | 9 710 722 | 106 817 940 |
| 2011 | 29 112 398 | 2 911 240 | 32 023 637 |
| 2012 | 29 694 649 | 2 969 465 | 32 664 114 |
| 2013 | 30 287 102 | 3 028 710 | 33 315 813 |
| 2011-2013 | 89 094 149 | 8 909 415 | 98 003 564 |
| 2007-2013 | 186 201 367 | 18 620 137 | 204 821 504 |

4.2.3. Спільна операційна програма Басейн Чорного моря (Black Sea JOP)

Програму спрямовано на досягнення сталого економічного та соціального розвитку регіонів басейну Чорного моря. Участь у програмі беруть причорноморські регіони десяти країн: Азербайджан, Болгарія, Вірменія, Греція, Грузія, Молдова, Росія, Румунія, Туреччина та Україна. В Україні – це Одеська, Миколаївська, Херсонська, Запорізька, Донецька області, АР Крим та місто Севастополь.

Програма фінансується з ENPI. Однак участь Туреччини фінансується з IPA. Країни-учасники зобов'язані співфінансувати проекти у розмірі щонайменше 10% від внеску ЄС.

Таблиця 16. Три пріоритетні сфери програми Басейн Чорного моря (Black Sea JOP).

| | |
|--|--|
| Пріоритет 1. Підтримка транскордонної співпраці задля економічного та соціального розвитку на основі спільних ресурсів | Діяльність 1.1. Сприяння доступності та налагодженню контактів для обміну внутрішньо-регіональною інформацією, комунікації, транспортних сполучень торгівельних зв'язків. |
| | Діяльність 1.2. Створення туристичних мереж з метою стимулювання спільних туристичних ініціатив та просування традиційних товарів. |
| | Діяльність 1.3. Підвищення адміністративної спроможності для розробки та впровадження місцевої політики розвитку. |
| Пріоритет 2. Розподіл ресурсів та компетенцій для захисту та збереження довкілля | Діяльність 2.1. Розвиток спільних знань та інформаційної бази, необхідної для розв'язання спільних проблем у сфері захисту річок, морської системи та відновлювальної енергії. |
| | Діяльність 2.2. Підтримка досліджень, інновацій та розвиток знань у сфері збереження та захисту довкілля. |
| | Діяльність 2.3. Підтримка ініціатив співпраці, спрямованих на запровадження інноваційних технологій, управління твердими відходами та стічними водами. |
| Пріоритет 3. Підтримка культурних та освітніх мереж задля формування спільного культурного середовища в басейні. | Діяльність 3.1. Підтримка формування культурних мереж та обмінів між громадами Чорноморського басейну. |
| | Діяльність 3.2. Підтримка та розвиток мереж освітніх інституцій. |
| Технічна допомога. | |

Як бачите, зміст цієї програми дуже подібний до змісту попередньої. Тому подібного слід очікувати і від двох інших програм транскордонної співпраці.

Проекти, для яких очікують одержати підтримку в рамках програми Black Sea JOP, мають відповідати одній з таких категорій:

1. **Інтегровані проекти** з різною діяльністю в декількох країнах, що мають транскордонний вплив.
2. **Симетричні проекти**, з однаковою діяльністю у всіх країнах, які беруть участь у проекті.
3. **Одинарні проекти**, які реалізуються у більшій частині або повністю в одній з країн-партнерів, але мають транскордонний вплив.

Пріоритет надається інтегрованим проектам.

Обов'язковою умовою є участь у проекті партнерів з країни-члена ЄС та країни, що не входить до складу ЄС. Туреччина може брати участь тільки у тристоронніх проектах, де один партнер є членом ЄС, а інший – з Азербайджану, Вірменії, Грузії, Молдови, Росії або України.

Таблиця 17. Сумарний бюджет Програми Чорноморського басейну на 2007-2013 роки в євро (крім фондів ІРА для Туреччини*):

| | |
|------------------------------|----------------------|
| Вклад Європейської Спільноти | 17 305 944,00 |
| Національне співфінансування | 1 557 135,00 |
| ВСЬОГО | 18 863 479,00 |

* З ІРА для фінансування участі Туреччини у програмі виділено 1000000 євро на рік до 2009 року.

4.2.4. Інструмент підтримки демократії та прав людини (EIDHR II)

Україна, як і раніше, одержуватиме підтримку з EIDHR. Це фінансовий інструмент, що підтримує реалізацію політики Європейського Союзу у сфері прав людини і демократизації. Підтримка надаватиметься організаціям громадянського суспільства та місцевим органам влади (крім офіційних державних, національних та міжнародних державних організацій та установ). У попередній період ця ініціатива реалізувалася за допомогою трьох основних засобів:

- Макро-проектів, які відбирали через процедуру конкурсу проектів. Розмір грантів складав від 300 тисяч до 1 млн. євро.
- Мікро-проектів, через конкурси, які організувало Представництво Європейської Комісії. Розмір грантів не перевищував 100 тисяч євро.
- Цільових проектів, які визначала Європейська Комісія для виконання певних конкретних завдань, які неможливо виконати через макро- чи мікро-проекти.

Досі Україна брала участь у двох тематичних кампаніях – „Кампанія 2. Виховання культури прав людини” та „Кампанія 3. Сприяння демократичному процесу”.

Крім фінансової підтримки безпосередньо з бюджетних ліній ЄС, України має можливість одержувати допомогу від окремих країн-членів ЄС та інших інституцій ЄС. Стислий огляд цих можливостей наведено у таблиці 4.5.

Таблиця 18. Фінансова підтримка для України з боку інших країн-членів ЄС та інституцій ЄС [5]

| Країна/ інституція | Пріоритети | Бюджет |
|----------------------------------|---|--|
| Швеція (SIDA) | Стратегія допомоги Україні охоплює період 2005-2008 років. Допомога надається на зміцнення демократії, підтримку економічних і соціальних реформ, захист довкілля. Перевага надається широкомасштабним проектам, які охоплюють окремі галузі, з підтримкою багатьох донорів. | 13-17 млн. євро на 2008 рік |
| Велико-британія (DFID) | Підтримка надається на національному та регіональному рівнях у таких сферах: соціальний захист, економічний розвиток та відродження, залучення громадян та розвиток громадянського суспільства, ВІЛ/СНІД, реформа державної адміністрації. Останній програмний період охоплює 2006-2008 роки. | Орієнтовно 6,5 млн. фунтів стерлінгів щорічно |
| Данія | Надає підтримку Україні через цільові програми за такими пріоритетами: вільні та незалежні медіа; боротьба з торгівлею людьми, розвиток громадянського суспільства. Зараз розробляється проект підтримки реформ у державному секторі. | Орієнтовно 5,3 млн. євро на період 2004-2007 років |
| Німеччина | Розвиває інтенсивну двосторонню співпрацю з Україною з 1990-х років, підтримуючи розвиток демократії, правовий захист, ринкові реформи. Пріоритетні сфери – виробництво і транспортування енергії, розвиток малого і середнього бізнесу. Крім цього в рамках технічної допомоги надаються гранти для підтримки адміністративної реформи та запобігання ВІЛ/СНІД. | 48 млн. євро на 2005/2006 роки |
| Нідерланди (MATRA) | Програму MATRA спрямовано на підтримку соціальних трансформацій у Центральній та Східній Європі. Найважливішими сферами підтримки в Україні є охорона здоров'я, освіта, захист довкілля, права людини/ меншин та розвиток медіа. | З 1994 року витрачено понад 16 млн. євро. |
| Словаччина | Починаючи з 2004 року допомагає Україні підвищувати інституційну спроможність організацій громадянського суспільства, аналітичних центрів, зокрема у східних областях країни, розвивати незалежні медіа. Підтримка також надається для структурних перетворень у місцевому самоврядуванні та моніторингу виборів. Мікро-гранти надає Посольство Словаччини у Києві. | Верхня межа гранту – 200 тисяч словацьких крон |
| Польща | Підтримка надається у різних сферах, зокрема: адміністративна реформа, розвиток місцевого самоврядування, економічні реформи. | Приблизно 3-4 млн. євро на рік |

| | | |
|--|--|--|
| Європейський інвестиційний банк (ЕІВ) | Надавав кредити в рамках „вікна” для Росії, України, Молдови та Білорусі на період 2005/2006. Після ратифікації у лютому 2006 року Рамкової угоди розпочалась робота зі створення життєздатного кредитного кошика. Проекти, які фінансуватимуться з нього, будуть спрямовані на розвиток державної інфраструктури у сфері транспорту, енергетики, докільля і телекомунікацій. Новий мандат ЄІВ на період 2007-2013 зараз обговорюється з ЄС. | |
|--|--|--|

На завершення цього розділу хочеться наголосити, що підтримка ЄС для України не обмежується тими можливостями, які ми описали вище. Дуже багато залежить від самої України і змісту нового Договору між Україною та ЄС. Вже зараз ми маємо змогу брати участь у програмах освітньої та наукової співпраці та молодіжних обмінів – ERASMUS, «Сьома рамкова програма наукових досліджень», «Молодь в дії». Україна є виконавчим партнером країн-членів ЄС в рамках Операційної Програми «Центральна Європа» (Європейська територіальна співпраця) та входить до складу моніторингового комітету цієї програми [7]. За дотримання певних умов нас можуть допустити й до участі у ряді інших програм, серед яких Customs 2013, Рамкова програма конкурентноздатності та інновації (CIP), програма SESAR у сфері транспорту, Навчання упродовж життя (Lifelong Learning), Культура, MEDIA 2007. Перші зрушення у цьому напрямі вже є. Так у звіті Президента Єврокомісії у червні 2007 року Україну разом з Ізраїлем та Марокко визнано як таку, що якнайкраще підходить для участі у Програмах Спільноти. Європейська Комісія у 2007 році розпочала переговори з цими країнами щодо підписання протоколів [4]. Найближче просунувся до підписання протоколу Ізраїль, що дасть йому змогу першим з країн-сусідів ЄС приєднатися до Програми конкурентноздатності та інновації. Сподіваємось, що наступний крок зробить Україна.

Літературні джерела:

1. План дій Україна – Європейський Союз. Європейська політика сусідства.
2. Процак О., Прихода Я. Абетка Європейського Союзу. – Львів: Літопис, 2006. – 72 с.
3. A Strong European Neighbourhood Policy / COM(2007) 774 final – Brussels, 05/12/2007.
4. ENPI: Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010, – 2007, 33 p.
5. ENPI: Ukraine. Country Strategy Paper 2007-2013. – 30 p.
6. ENPI: Ukraine. National Indicative Programme 2007-2010. – 15 p.
7. Europejska Współpraca Terytorialna 2007-2013. Europa Środkowa, Program Operacyjny – wersja ostateczna projektu, maj 2007.
8. Nowe fundusze, lepsze zasady – Przegląd nowych zasad finansowych i możliwości finansowania na lata 2007-2013. – Luksemburg: Komisja Europejska, 2007 – 24 str.
9. Perspektywy finansowe na lata 2007-2013. /KOM(2004) 487 – Bruksela, 14/07/2004.
10. Program Współpracy Transgranicznej Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 (projekt) – luty 2007, 39 str.

Розділ 5. Ділимося польським досвідом – коментарі польських експертів

Проф. Єжи Регульські

5.1. Фонд Розвитку Місцевої Демократії – суспільний партнер у реалізації реформ

Наш досвід говорить про те, що ефективність будь-якої реформи залежить від існування чотирьох основних чинників:

- Політична воля лідерів, тобто рішуче прагнення проведення змін,
- Знання експертів, що необхідні для визначення цілей та способів їх досягнення,
- Суспільна підтримка, а щонайменше схвалення здійснення змін,
- Людські ресурси, що є підготованими до їх практичного впровадження.

Всі ці чинники повинні проявитися одночасно. У разі відсутності якогось з них, процес реформування може сповільнюватись, затримуватись або навіть не відбуватись. Ось чому реформи мусять одночасно проводитись не тільки в сфері законодавства та інституціональних перетворень, але також і на рівні суспільства. Очевидним є те, що в цій останній сфері громадські організації є набагато ефективнішими, ніж публічна адміністрація. Державні службовці завжди налаштовані на утримання існуючого стану, а не на проведення змін, що неминуче несуть ризик та необхідність додаткових зусиль. Тому вже в 1989 році, у моменті, коли стало ясно, що відбудова самоврядування є можливою, як суспільний партнер для парламенту та уряду був створений Фонд Розвитку Місцевої Демократії (ФРМД)²³. Адже найефективніший вплив на зміну людського менталітету може здійснити неурядова організація, що заснована на базі руху самоврядування.

У 1989 році в Польщі вважали, що громадський рух за відбудову самоврядування повинен досягнути чотири основні цілі:

- розвиток участі суспільства в реалізації влади,
- покращення життєвих умов завдяки вирішенню конкретних проблем,
- суспільний контроль над процесом управління майном та з ресурсами міст і гмін,
- підготовка необхідних для розвитку країни кадрів.

²³ Засновниками ФРМД були сенатори РП Анджей Зелінські, Александр Пашинські, Єжи Регульські, Єжи Стенпень та депутат Сейму РП Валеріан Панько.

Також, перед громадським рухом ставилися чотири конкретні завдання:

- зосередження місцевих громад навколо найважливіших для даного міста чи гміни справ,
- якнайшвидше включення людей до робіт місцевої влади,
- підтримка пов'язаних із органами самоврядування законодавчих робіт, формуючи відповідну суспільну думку,
- підготовка місцевих громад до участі в суспільному житті.

Очевидним було те, що обсяг цих завдань перевищує можливості однієї організації. Отже, роллю ФРМД стало також ініціювання створення інших організацій, які могли б приймати участь у реалізації цих цілей.

Базою розвитку ФРМД була робота та відданість багатьох людей, котрі походили з середовищ громадянських комітетів та хотіли підтримувати розвиток місцевої демократії. Спочатку ними були лише волонтери. Згодом, все більшу роль стали відігравати професійні спеціалісти та експерти. Фінансовою основою ФРМД були дотації та допомога багатьох закордонних фондів. Тільки одного разу, на самому початку своєї діяльності, ФРМД отримав підтримку з боку уряду. З часом закордонна допомога зменшувалася. Основним джерелом фінансування стали контракти з окремими гмінами, оплати за тренінги, а в останніх роках – контракти на реалізацію проектів, що отримуються на тендерних засадах шляхом змагання з іншими організаціями, зокрема тими, які користалися допомогою фонду при його створенні. Завдяки ентузіазму своїх співробітників та потребам органів самоврядування, ФРМД розвинувся у найбільшу неурядову організацію, що підтримує органи самоврядування в Польщі. Вона має унікальну організацію. Володіє мережею 17 регіональних центрів, що охоплюють цілу країну. Крім того, деякі з них мають свої філії та місцеві консультаційні пункти.

Основними сферами діяльності ФРМД є підтримка:

- розвитку територіальної самоврядування й публічної адміністрації;
- розвитку громадянського суспільства;
- місцевого суспільно-економічного розвитку;
- розвитку демократії та самоврядування в країнах, де проводиться трансформація устрою.

В 1990 році польська реформа самоврядування застала адміністративний персонал абсолютно невідповідним до нових завдань. Необхідно було якнайшвидше передати цим людям основні відомості. Масштаб потреб був величезний. Згідно із тодішніми підрахунками, перепідготовку повинно було пройти понад півмільйона осіб. Звісно, що це було неможливим. У 1990 року в тренінгах взяло участь біля 30000 осіб, що було вагомим успіхом.

Важливим також було ламання психічного опору. Люди мусили повірити в те, що реформа не тільки потрібна, але й має шанс на успіх. Безперечно, тлумачення цього на лекціях наштовхнулося на недовіру. Ось чому величезних зусиль докладалося до того, щоб якнайбільше осіб могло виїхати за кордон та на власні очі переконавшись, що влада органів самоврядування існує і справно функціонує. Протягом першого року вдалося організувати візити для більш ніж тисячі осіб. Ламання цього бар'єру відсутності віри у власні сили зробило можливим успіх самоврядування у Польщі.

По мірі того, як місцева адміністрація отримувала власний досвід, форми діяльності ФРМД проходили еволюцію. Кількість тренінгів постійно зростала, і за декілька років стабілізувалася на рівні 60-70 тис. на рік. Проте, тематика цих тренінгів змінювалася. На початку необхідними були тренінги на базові теми, зокрема про вартості демократії, організацію адміністрації або інформація, пов'язана із впровадженням законодавством. Пізніше потреби змінилися. Люди вже отримали первинні відомості, а до адміністрації входили нові, відповідно підготовлені кадри. Тому тематика тренінгів та їх форма повинні були змінитися. На сьогоднішній день теми стосуються лише нових впроваджуваних юридичних та процедуральних змін, з якими адміністрація мусить швидко ознайомитись.

Водночас, розповсюджуються форми самопідготовки та обміну досвідом. Це прийняло форму регіональних дискусійних форумів, що згромаджують різних спеціалістів, зокрема головних фінансистів, секретарів, працівників адміністрації освіти, охорони пам'яток, спеціалістів, відповідальних за європейські фонди та інших. Сьогодні при ФРМД існує понад 100 форумів цього типу. Їх члени зустрічаються раз на декілька тижнів або місяців, щоб вислухати лекції на цікаві для них теми та обмінятися власним досвідом. Навчальна діяльність ФРМД відіграла величезну роль у період підготовки до членства в Європейському Союзі.

Проте, сама організація тренінгів виявляється недостатньою. Необхідно заохочувати людей до підвищення своєї кваліфікації. З цією метою ФРМД організовує загальнодержавні та регіональні конкурси, що надають відзнаки тим гмінам, працівники яких найчастіше приймали участь в тренінгах, або в найвищій мірі підвищили рівень своєї освіти.

Водночас, ФРМД реалізує великі навчальні програми, що охоплюють по декілька тисяч осіб, наприклад: для працівників гмін, відповідальних за боротьбу із наркоманією, або для працівників корпусу цивільної служби. Ці програми здебільшого фінансуються з європейських фондів, а їх реалізація шляхом тендерів покладається на організації із відповідним досвідом.

Представники ФРМД приймають участь в роботах управлінських та моніторингових комітетів, що були створені Міністром регіонального розвитку для окремих фондів, підтримуваних дотаціями ЄС.

Підтримка розвитку громадянського суспільства є однією із цілей ФРМД. Проводяться різноманітні проекти, що стимулюють громадянські ініціативи. Місцеву владу заохочують до підписання партнерських угод з громадськими організаціями та вказують на практичні шляхи їх реалізації.

Також ФРМД займається консалтинговою діяльністю для гмін та повітів. Допомога в цій області має велике значення. Жоден війт або бургомістр не має можливості ефективного вирішення всіх нових для нього проблем й виконання покладених на нього величезних завдань. Йому необхідно надати допомогу – не в формі тимчасових заходів, але через постійні, спеціалізовані інституції. Дуже важко представити їх повний перелік, який відповідав би всім потребам, але можна окреслити найбільш узагальнюючий перелік справ, які можуть вимагати створення інституцій підтримки.

Юридичні проблеми. Реформа держави – це лавинна зміна законодавства. Ключове значення має постійне спостереження за цими змінами та вміння безперервно пристосовувати до них дії та процедури.

Організація установ, зокрема, їх комп'ютеризація. Децентралізація призводить до змін діапазону компетентності окремих адміністративних одиниць, а отже, їх організації та способу дії.

Економіка та управління. Децентралізація охоплює також господарську діяльність, яку треба адаптувати до нового устрою та нових ринкових правил. Необхідною є глибока реструктуризація підприємств, що перестали бути державними підприємствами й перетворилися на власність органів місцевого самоврядування.

Фінанси. Фінансова незалежність місцевої влади дає їй можливість господарювання власними фінансовими ресурсами, водночас змушуючи до вмілої та відповідальної діяльності. У багатьох випадках незамінним стає фінансовий консалтинг.

Конструкція стратегії розвитку. Основним завданням місцевої влади є проведення місцевої політики розвитку. Це означає необхідність окреслення цілей та відповідних до їх реалізації інструментів, а отже, створення стратегії розвитку окремих адміністративних одиниць. Її підготовка вимагає відповідних знань.

Планування забудови та управління територіями. Прийняття місцевою владою у власність багатьох великих об'єктів нерухомості, а також відповідальність органів самоврядування за розвиток територій, які їм підлягають, примушує до проведення відповідної політики планування забудови, що вимагає спеціальних знань та вмінь.

Інвестиції. Реалізація власних інвестицій є основним інструментом управління розвитком. Маючи можливість отримання зовнішньої допомоги, місцева влада несе відповідальність як за відповідне програмування, так і за точну реалізацію інвестицій. Все це вимагає знань та вмінь, які повинні надаватися відповідними експертними організаціями.

Суспільний обмін інформацією. Децентралізація держави пов'язана із збільшенням ролі суспільства у виконанні влади. Проблема правильного зв'язку влади із громадами стає ключем до успіху. Проте, побудова цього обміну інформацією є нелегким завданням і теж вимагає допомоги спеціалістів.

Підготовка кадрів. Відповідна якість адміністративних кадрів є очевидною умовою успіху децентралізації. Ось чому повстають величезні завдання, які передбачають відповідні допоміжні інституції.

Міжнародне співробітництво. Децентралізація повноважень дає місцевій владі можливість встановити контакти і підписати договори про співробітництво з місцевою владою інших країн та міжнародними організаціями. Це нова форма діяльності, що вимагає набуття нових умінь, від котрих буде залежати досягнення відповідних ефектів.

Ця сфера є настільки широкою, а кількість гмін настільки велика, що створюється величезний попит та з'являється велика кількість інституцій, які надають послуги на ринкових засадах. ФРМД також відіграє важливу роль на цьому ринку. Опрацьовуються необхідні для отримання дотацій з фондів ЄС стратегії розвитку. Експертами ФРМД підготовлюються окремі проекти. В останні роки у світлі боротьби з корупцією проводилася програма вдосконалення роботи управлінь гміни з метою збільшення їх прозорості та суспільного контролю. У цій програмі, що фінансувалася з неурядових джерел, приймало участь 700 гмін, 6000 осіб.

Також, ФРМД має досвід у сфері діяльності на користь малих та середніх підприємств, збагачуючи їх знаннями зі сфери нових положень, що впроваджуються законодавством Європейських Спільнот.

Майже від початку свого існування ФРМД займається реалізацією ряду допоміжних програм в інших країнах Східної Європи, Балкан та Центральної Азії. Існує великий попит на польський досвід, який ФРМД намагається передати в доступній і практичній формі.

Крім того, ФРМД є засновником чотирьох вищих шкіл публічної адміністрації в Білостоку, Кельцах, Лодзі і Щеціні. Ці вузи проводять підготовку бакалаврів та надають спеціальну післядипломну освіту. До цього часу їх закінчило біля 10 тис. випускників. Вони знаходяться на чолі недержавних вищих шкіл у Польщі. Їх заснування було логічним доповненням навчальної діяльності. По мірі отримання досвіду, існуюча адміністрація потребувала все меншого інструктажу. Проте, необхідно було замислитись над підготовкою нових кадрів з високою кваліфікацією. Влада ФРМД доречно вважала, що основною проблемою є підвищення рівня адміністрації сільських населених пунктів. Тому наші школи були направлені не на підготовку кадрів з найвищою кваліфікацією, які б концентрувалися у великих містах, а на навчання людей, котрі вирішать повернутися до своїх малих селищ. Це менше кидається в очі, але має пріоритетне значення для розвитку країни.

ФРМД та його навчальні заклади мають свої видавництва та публікують практичні підручники (польською та іноземними мовами).

ФРМД є прикладом успіху, що може бути досягнутий. З малої ініціативи, що повстала з основного капіталу в розмірі 100 (!) доларів, він розвинувся у велику організацію, де на сьогоднішній день працює більше 250 осіб, і котра на двадцятому році свого існування досягне показника мільйона (!) учасників своєї освітньої діяльності.

Визнання діяльності ФРМД підтверджується багатьма нагородами та відзнаками – міжнародними, з боку державної та місцевої влади. Найцінніші відзнаки це: “UN Habitat Scroll of Honour” (1995), Головна нагорода Голови Ради міністрів „Pro Publico Bono” (2000), Почесна нагорода Економічного форуму в Криниці за підтримку співробітництва в Центральній та Східній Європі (2004).

Проф. Гражина Правельска-Скишпек

5.2. Виклики і проблеми управління у публічному секторі Польщі, пов'язані із входженням до Європейського Союзу

Після зміни політичної системи на початку 90-х років країни Центрально-Східної Європи приступили до діаметральної перебудови адміністративного устрою. Перш за все, це виражалось запровадженням принципів демократії та децентралізацією повноважень. Виникла необхідність розвивати нові вміння і змінити позицію як державних органів влади, так і працівників державного сектора. Процес зміни позицій та розвитку нових професійних компетенцій наштовхується на значні труднощі, які виникають через недооцінку важливості цих змін, негармонійності нормативної системи, недосконалості системи навчання, тривалий період формування позицій, навиків і моделей поведінки, а також використання невизначеної ситуації різними групами інтересів, які блокують зміни.

5.2.1. Сучасні перетворення публічної адміністрації

З половини ХХ століття у високорозвинених країнах можна спостерігати швидку еволюцію адміністративних систем, зокрема способів керування державними справами, спрямованих на поліпшення якості послуг та ефективності управління державними справами. Загалом можна вести мову про два різні напрями перетворень. Перший спрямовано на поліпшення функціонування державних служб та адміністрації шляхом підвищення їхніх менеджерських та підприємницьких компетенцій. Ця тенденція досить глибоко описана у літературі, як економічній (у сфері управління), так і в політологічній та адміністративно-правовій²⁴. Вона пов'язана з необхідністю формування різних умінь, які потрібні в управлінні. Це добре демонструють приклади, які показують еволюцію роботи органів влади і державних інституцій у багатьох країнах, зокрема й у Польщі²⁵. Другий напрям еволюції стосується розвитку концепції багаторівневого управління (multi-level governance) – тобто віддзеркалює тенденції залучення до процесу керування державними справами багатьох партнерів, причому відповідна адміністрація виконує функції модератора

²⁴ B. Kożuch, Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Wyd. PLACET, Warszawa, 2004, S. Casses, W dobre reform administracyjnych, Samorząd Terytorialny, 6/138, 3-13, K. Szczerski, Porządki biurokratyczne, Księgarnia Akademicka, Kraków, 2004, Jerzy Supernat, Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, Zeszyty Naukowe WSAP w Białymstoku, 2/2003, 28-46

²⁵ David Osborne, Ted Gaebler, Rządzić inaczej, Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną, Media, Rodzina, Poznań, 2004, Heinrich Bucker-Gaertner, Zarządzanie w administracji publicznej w Niemczech (w:) Barbara Kudrycka (red.) Rozwój kadr administracji publicznej, WSAP, Białystok, 2001, 69-74

і координатора діяльності²⁶. Державне управління можна організувати за різними моделями, причому щораз більшого значення набувають моделі мереж або зв'язків. Тут особливо важливо усвідомлювати роль державної служби. Цінується етична і громадянська позиція, потрібні деякі менеджерські та лідерські вміння, але особливої ролі набувають комунікаційні вміння, вміння працювати у команді, організувати процеси співучасті багатьох партнерів в ухваленні та реалізації державних рішень і спільної діяльності. До цього напрямку перетворень можна також віднести концепцію «належного управління», яка від початку 90-х років стає в Європі все популярнішою. Як відзначила Й. Чапутовіч, крім професійності і політичної нейтральності цінується добросовісність, прозорість, відкритість та вміння уникати конфлікту інтересів²⁷.

З описаних вище тенденцій змін державної адміністрації випливають бажані сучасні кваліфікації працівників державного сектора (табл.1). У сфері виконання адміністрацією класичних розпорядчо-організаційних функцій і в частині виконання власних повноважень можемо знайти певні форми діяльності (дуже формалізовані та ієрархізовані), для яких потрібна кваліфікація, характерна для моделі бюрократичної адміністрації: діяльність жорстко підпорядкована процедурам, працівники виконують чітко окреслені службові обов'язки, готують рішення, реєструють, інформують, дисциплінують тощо. Цінується добре знання правових норм, процедур, вміння займатися офісною роботою, обслуговувати прохача тощо. Для адміністрації, яка надає публічні послуги, у більшості завдань адміністрації, яка виконує власні повноваження, а також для адміністрації, яка керує розвитком²⁸, безумовно більш відповідною моделлю функціонування є управління, яке виражене у загальних моделях державного управління, особливо у new public management, і є базовим для реалізації багаторівневого керування (multi-level governance), чи концепції належного управління.

²⁶ K. Szczerski op. cit, R. Herbut, Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej (w:) A. Ferens, I. Macek (red.) Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 9-25.

²⁷ J. Czaputowicz, Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji, Służba Cywilna, 10, 2005, s. 30

²⁸ Поділ державної адміністрації згідно з: H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Liber, Warszawa 2004, 104-126

Таблиця 19. Форми і способи діяльності відповідно до функцій публічної адміністрації.

| Функції державної адміністрації | Основні форми і способи діяльності |
|---------------------------------|--|
| ОРГАНІЗАЦІЙНО-РОЗПОРЯДЧА | <p><u>Ієрархізовані форми, властиві для бюрократичної адміністрації:</u> Підпорядкування процедур, чітко окреслені службові обов'язки. Підготовка рішень, реєстрація, інформування, дисциплінування, обслуговування прохачів. Необхідне добре знання правових норм і ведення діловодства. Управління персоналом, наданням адміністративних послуг.</p> |
| ВИКОНУЄ ВЛАСНІ ПОВНОВАЖЕННЯ | <p><u>Змішані форми:</u> Підпорядкування процедур, підготовка рішень. Управління в рамках, які встановлені правом та відповідно до правових вимог – управління державним майном.</p> |
| НАДАЄ ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ | <p><u>Управління</u> в рамках, встановлених правом та відповідно до правових вимог – управління інституціями і наданням та вдосконаленням послуг.</p> |
| КЕРУЄ РОЗВИТКОМ | <p><u>Управління</u> в рамках, встановлених правом, та відповідно до правових норм – управління розвитком територіальних громад, управління змінами заради спільного добра, у партнерській співпраці, на службі у громадян.</p> |

Джерело: G. Prawelska-Skrzypek, Pożądane a dostępne na polskim rynku edukacyjnym kwalifikacje pracowników sektora publicznego(w:) Urzędnik a menedżer publiczny, SEAP, WSAP, Białystok, 2006, s.25

У моделях державного управління акцент покладено на лідерство та управлінські вміння, зокрема стратегічне управління, яке дає змогу концентруватися на цілях і місії, а не на виконанні розпоряджень. Цінується активна позиція осіб, які керують на різних рівнях управління, націлена на розв'язування проблем²⁹, управління фінансами, підвищення ефективності – здебільшого завдяки концентрації на результатах і поліпшення якості надання послуг, а також відкритості до потреб клієнтів (Табл. 2). Значну роль відіграють вміння керувати групами людей, керувати інформацією, співпрацею між департаментами та з різними суб'єктами суспільного та бізнесового оточення, врешті відкритість для сприйняття і запровадження нових технік, які дають змогу запроваджувати зміни способів функціонування і надання послуг.

У моделях багаторівневого управління наведені вище кваліфікації є стандартом, значну роль відіграють специфічні управлінські вміння, такі як партнерське управління у структурі мережі чи зв'язків – зокрема підпорядкування різним стандартам і принципам діяльності, з яким всі погоджуються, підзвітності, моніторингу, а також

²⁹ B. Kożuch, Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Placet, Warszawa, 2004, s. 229

управління проектами, які виконує багато партнерів, вміння вести переговори, медіаторські вміння. Акцентується також на позиції державної адміністрації, зокрема на високому етичному рівні, відповідальності перед громадою, інтереси якої вона представляє, відкритості, прозорості діяльності.

Таблиця 20. Професійні компетенції згідно з моделлю державного управління.

| МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | ДОМІНУЮЧИЙ ТИП ПРОФЕСІЙНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ |
|---|---|
| <p>NEW PUBLIC MANAGEMENT Лідерство + управлінські вміння Стратегічне управління Розв'язування проблем Управління фінансами Ефективність управління Концентрація на результатах Ідентифікація і задоволення потреб, Якість послуг Управління персоналом Управління інформацією Запровадження нових технік</p> | <p>ПРОФЕСІОНАЛІЗМ – ефективне і належне функціонування</p> |
| <p>БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ (MULTI-LEVEL GOVERNANCE) Співпраця/Партнерство Управління у структурі мережі Модерування, координація Управління проектами (партнери) Робота у команді Переговори, медіація Методи громадської участі Етичність, відкритість Прозорість діяльності</p> | <p>ПРОФЕСІОНАЛІЗМ (стандарт) + КОМУНІКАЦІЙНІ ВМІННЯ + ПАРТНЕРСТВО + ПРОЗОРИСТЬ</p> |
| <p>НАЛЕЖНА АДМІНІСТРАЦІЯ Політична нейтральність Чесність, добросовісність Уникнення конфлікту інтересів Найвища якість послуг Відчуття державної служби</p> | <p>ПРОФЕСІОНАЛІЗМ (стандарт) ПАРТНЕРСТВО (стандарт) ПРОЗОРИСТЬ (стандарт) + ПОЗИЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ</p> |

Джерело: G. Prawelska-Skrzypek, Pożądane a dostępne na polskim rynku edukacyjnym kwalifikacje pracowników sektora publicznego(w:) Urzędnik a menedżer publiczny, SEAP, WSAP, Białystok, 2006, s.26

5.2.2. Європеїзація публічної адміністрації

У країнах Європейського Союзу в міру розвитку політики згуртованості проявилася тенденція до європеїзації державної адміністрації. Цим терміном окреслюють автономний процес, який призводить до організаційної і функціональної порівнювальності державних адміністрацій країн-членів Європейського Союзу³⁰. Вона проявляється здебільшого на рівні центральної адміністрації в уніфікації принципів, поведінки і процедур – таких як, наприклад, відкритість, прозорість, відповідальність, ефективність³¹. У країнах, які входять до ЄС, стандартизовано і поширено багато процедур і механізмів, пов'язаних, наприклад, з процесами ухвалення рішень, моніторингом рішень інституцій Спільноти, поширенням електронного врядування, стандартами якості, міжрегіональною співпрацею, поширенням так званих „добрих практик”. Узагальнені стандарти описано у Хартії основних прав ЄС (грудень 2000 р.), у формі „права на належну адміністрацію”. На думку Т. Рабської, „зміст поняття „належна адміністрація” стосується „ефективної адміністрації”, тобто такої, яка в змозі виконати свої завдання в загальних інтересах та інтересах громадянина”³². Важливою збіркою стандартів є також Європейський кодекс належної адміністрації, ухвалений Європейським Парламентом у вересні 2001 р. Й. Шренявський вважає його взірцем стосунків громадянина з органом влади³³.

Г. Ридлевський зауважує, що у всіх країнах-членах ЄС у державній адміністрації формується новий уклад стосунків між політиками та професійними чиновниками, в результаті чого зміцнюється позиція чиновників³⁴. На думку цього автора у процесі європеїзації державної адміністрації зростатиме гарантія виконання державними адміністраціями країн-членів ЄС однакових завдань на подібному рівні. Про це свідчить, зокрема, робота над підготовкою інструментів оцінювання якості управління у державній адміністрації країн ЄС, які охоплюють: процедури і способи реалізації влади, управління людськими ресурсами, розробку стратегічних та операційних планів, мотивацію працівників, зовнішнє партнерство, доступ до публічних послуг та інформації, задоволення працівників та клієнтів органів влади, а також здатність керувати змінами³⁵.

З європеїзацією державної адміністрації тісно пов'язана концепція „належного врядування”, як одна із сучасних моделей державного управління (табл. 2). Для неї характерний суттєвий акцент на поведінку державної адміністрації – її складовою

³⁰ K. Szczerski, *Administracja publiczna na rzecz spójności regionalnej i europejskiej* (w:) J. Szlachta, J. Woźniak (red.) *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013*, Biuletyn KPZK PAN, z. 231, Warszawa, 2007, s. 111.

³¹ Jacek Czaputowicz, *Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej*, (w:) Barbara Kudrycka (red.) *Rozwój kadr administracji publicznej*, WSAP, Białystok, 2001, 45-68.

³² T. Rabaska, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską* (w:) A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.) *Profesjonalizm w administracji publicznej*, SEAP, Białystok 2004, s. 65

³³ J. Szreniawski, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a Zasady Ogólne Kodeksu Postępowania Administracyjnego* (w:) A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.) *Profesjonalizm w Administracji Publicznej*, SEAO, Białystok, 2004, s. 86

³⁴ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, ELIPSA, Warszawa, 2007, s. 69.

³⁵ Там же, s. 72

є не тільки висока професійність, що має риси обох моделей, про які йшлося вище, а й політична нейтральність, добросовісність, уникнення конфлікту інтересів³⁶ та державницька позиція, прагнення надавати послуги найвищої якості, відкритість для партнерської співпраці.

Модель державної адміністрації в рамках політики згуртованості базується на довірі. Замість ієрархічної структури застосовується партнерство. Значну роль відіграє діяльність робочих груп, що працюють над окремими завданнями (часто у формі проектних команд). Дуже велику увагу приділяють співпраці в рамках мережі, а також удосконаленню адміністративних здібностей через участь у мережевих організаціях. Добрим прикладом є шведські або норвезькі мережі ефективності³⁷.

Європейська Комісія впливає на запровадження нових інструментів управління публічними організаціями та втілення політичних рішень за допомогою своїх директив та інструкцій. На думку Щерського [2007, с. 118-119] можливість їх втілення залежить від опанування таких умінь:

- управління ресурсами,
- делегування рішень зі збереженням координаційних функцій,
- стратегічне управління,
- оцінювання коротко- і довгострокових результатів,
- аналіз ефективності діяльності.

Суттєву роль відіграють уміння, пов'язані зі співпрацею адміністрації з оточенням, зокрема вміння вести переговори, передові техніки управління співучасті, а також постійне дослідження та аналіз суспільних потреб і громадської думки.

5.2.3. Оцінювання здатності державної адміністрації в Польщі виконувати зобов'язання і вимоги, які виникають з умов приєднання до ЄС.

Одна з головних сфер, яку продіагностувала Європейська Комісія наприкінці 2003 року в рамках оцінювання стану підготовки до членства у Європейському Союзі, стосувалася організації адміністративної та судової систем управління³⁸. Тоді спостерігалось впровадження законів і структур, які необхідні для формування і функціонування державної служби та адміністрації. Водночас підкреслено її суттєву політизацію та часткове недотримання вимог, які стосуються призначень на вищі посади у державній адміністрації. Зокрема, звернули увагу на³⁹:

- Незначну частку чиновників, яких призначають на посади за результатами відкритих конкурсів, і дуже обмежену частку чиновників цивільної служби через працівників центральної адміністрації.
- Значну політизацію найвищого керівництва у структурах центральної адміністрації.

³⁶ J. Czaputowicz, 2005, op. cit. s. 30

³⁷ The Efficiency Improvement Networks, Norwegian Municipalities' largest reorganization project, www.ks.no (15 maja 2007)

³⁸ Kompleksowy Raport Monitorujący w sprawie przygotowań Polski do członkostwa, z dnia 5 listopada 2003, Monitor Integracji Europejskiej Nr 69, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2003,

³⁹ Там же, с. 14

- Відомчий поділ адміністрації, який, на думку експертів ЄК, обмежував здатність до стратегічного планування і розробки політик розвитку.
- Суттєву ієрархізацію структур, яка ускладнює координацію між відомствами і окремими службами.
- Відсутність правового визначення відповідальності працівника державної адміністрації за індивідуальні рішення, які він ухвалює.
- Слабкий поступ у боротьбі з корупцією.

Аналізуючи зв'язки між органами самоврядування на виконавчій владі, з занепокоєнням відзначено надмірний нагляд вєводи над органами самоврядування вєводства. Висунуто вимогу про необхідність розвитку людських ресурсів в органах самоврядування (зокрема через підвищення рівня володіння іноземними мовами), а також зміцнення міжсекторної співпраці. Вказано також на потребу зміцнити інституції, які здатні реалізовувати структурні фонди та Фонд згуртованості. Відзначено необхідність підвищення здатності будувати структури і навчати персонал, особливо на регіональному рівні. Підкреслено як обов'язкове відокремлення функцій управління і контролю за реалізацією фондів, а також необхідність розбудови органів внутрішнього аудиту. Висловлено побоювання щодо можливостей використання фондів у зв'язку із незначною базою проектів, підготовлених для реалізації⁴⁰.

Як можна легко зауважити у Звіті про моніторинг стану підготовки Польщі до членства в ЄС, з кінця 2003 року, загальні висновки щодо підвищення адміністративної здатності стосувалися перш за все правових рамок, які безумовно є ключовою умовою удосконалення державної адміністрації. Однак практика показала, що легше і швидше можна змінити документи нормативного характеру, але важче змінити адміністративну культуру, стиль реалізації влади, а також запровадити критерії ефективного управління у практику функціонування державної адміністрації.

5.2.4. Головні проблеми державного управління у Польщі в перші два роки членства в ЄС.

Коротко можна сказати, що домінуючими рисами державного управління у цей період були: політизація, заперечення цінності довіри у публічних стосунках, бюрократизація та надмірне регулювання, яке обмежує можливість запровадження інструментів ефективного управління, наприклад мотивації працівників.

У період після входження Польщі до ЄС негативні тенденції, зауважені у Звіті про моніторинг стану підготовки до приєднання, посилились. Відбулась майже повна відмова від інструкцій, які регулювали діяльність корпусу державної служби, і значна політизація посад державної адміністрації, зокрема центральної. Зросла кількість недотримання конкурсних процедур під час призначення на вищі посади або створення видимості конкурсів з метою дотримання формальних вимог.

Ці явища призвели до зниження рівня професійності кадрів центральної адміністрації, в якій на даний час рівень професіоналізму нижчий, ніж до входження до ЄС. Спостерігається значна ротація кадрів на всіх рівнях державної адміністрації,

⁴⁰ Там же, с. 54

поєднана з перетягуванням людських ресурсів у сектор бізнесу та посиленою еміграцією фахівців. Щораз частіше бачимо відсутність бажаючих іти працювати в державну адміністрацію (відносно низькі заробітки, нестабільність зайнятості, перевантаження роботою, пов'язане з надмірно ускладненими процедурами обслуговування європейських проектів).

У 2005-2007 роках посилилось ігнорування значення професіоналізму в управлінні державним сектором, повне підпорядкування його політичним критеріям, поєднане зі зростанням відчуття суспільної недовіри та тенденцією до правового регулювання найдрібніших форм діяльності. Це призвело до розширення адміністративних процедур та еволюції польської державної адміністрації у напрямі, протилежному до світових та європейських тенденцій – у напрямі класичної бюрократії.

5.2.5. Відсутність ключових компетенцій

Останні два роки негативні тенденції у перетворення державної адміністрації посилились. Водночас зросла потреба у кадрах, здатних керувати процесами розвитку, проектами, розробляти і втілювати різні програми і державні політики, здатних організувати і реалізовувати міжсекторну співпрацю та впроваджувати організаційні зміни, необхідні в умовах швидких змін в оточенні. Масштаб проектної діяльності деяких державних організацій такий, що пропорція типової, повторювальної діяльності адміністративного характеру і діяльності, пов'язаної з реалізацією проектів, у деяких місцевих державних структурах складає 20:80 на користь проектної діяльності. Водночас зростає акцент на підвищення якості державних послуг, індивідуалізацію процесу їх надання, зростає можливість вибирати постачальника послуг, залагоджувати адміністративні справи через Інтернет або по телефону.

Повсюдна реалізація діяльності, яка фінансується з ЄС, змушує, здебільшого органи самоврядування, розвивати деякі інструменти державного управління, зокрема такі: Різні техніки, пов'язані з інструментами управління проектом, процесами його реалізації, ресурсами і коштами, ризиками, процедурами моніторингу і контролю. Менший акцент досі був на роботу в команді, лідерство і загальні вміння керувати проектом.

Зростає знання різних методів управління фінансами: бюджетного планування, формування багаторічного капітального бюджету, підготовка інвестицій, проведення аудитів, застосування методів моніторингу.

Удосконалюються вміння стратегічного та оперативного планування – здебільшого на регіональному рівні. Розбудовуються різноманітні інструменти програмування, управління, моніторингу, контролювання та оцінювання.

Надзвичайна динаміка змін після входження до Європейського Союзу, пов'язана з відкритістю до процесів глобалізації, яка в однаковій мірі торкнулася господарського середовища, технологій, стилів життя, поведінки і потреб мешканців, змушує державну адміністрацію пристосовуватися до середовища, яке змінюється. Однак здатність запроваджувати зміни, керувати ними, зокрема на рівні країни, дуже низька. Моніторинг зводиться до слідкування за належним витрачанням коштів і досягнення безпосередніх результатів проекту, а не рівня досягнення цілей розвитку.

5.2.6. Слабкість системи навчання і підвищення кваліфікації публічної адміністрації.

Суттєвою проблемою є відсутність системи навчання кадрів державної адміністрації, яка була б відкритою для викликів, що стоять перед сучасною адміністрацією. У західноєвропейських країнах домінуючою рисою модернізації системи навчання адміністрації є забезпечення міждисциплінарності через поєднання в рамках одного напрямку знань та умінь з різних напрямів навчання. Дуже однозначно представив специфіку навчальних потреб адміністрації у європейських країнах Тео ван дер Крогт (Theo P.W.M. van der Krogt), голова Європейського товариства акредитації державної адміністрації (ЕАРАА)⁴¹. Він вважає, що сучасні програми навчання державної адміністрації „мають бути спрямовані на здобуття і застосування наукових знань у сфері управління державними справами”. На його думку, державна адміністрація є складною науковою дисципліною, яка базується на економіці, політичних науках, праві і суспільних науках. Згідно із розумінням специфіки дисципліни у середовищі, сформованому навколо ЕАРАА, одними з базових стандартів, які потрібно контролювати під час акредитації напрямів навчання є: міждисциплінарність програми та зв'язок з практикою і стажування⁴². У багатьох європейських країнах предмет „державне управління” все ще розглядають як галузь права. Прикладом такої країни є Німеччина, де навчання адміністрації й надалі концентрується на правових нормах. Однак і тут нові напрями навчання, які зараз розвиваються, формують програми навколо декількох предметних блоків. Наприклад, на напрями „Європейське управління адміністрацією” у Вищій школі прикладних наук у Гажі, пропорції такі: європейське право – 16%, правничі науки – 24%, економіка, управління і маркетинг – 20%, політологія і соціологія – 15%, суспільна комунікація – 15%, іноземні мови – 10%⁴³. До цього треба додати 12-місячну професійну практику, у тому числі 3 місяці за кордоном.

Усі наукові кола, пов'язані з дослідженнями і навчання державної адміністрації Польщі у широкому розумінні, сходяться в оцінці тенденцій змін у цьому секторі та його довкіллі, а також погоджуються з думкою про необхідність пристосування до цих змін навчальної програми. Значно гірше виглядає впровадження цих змін.

Сучасна система навчання державної адміністрації в Польщі характеризується:

З одного боку значним безладом – модернізація навчального процесу на факультетах права та адміністрації просувається дуже повільно. Все ще неможливо відокремити адміністративні науки від правових, незважаючи на те, що багато правників є прихильниками такого рішення.⁴⁴ Здається, що партикулярні інтереси беруть верх над раціональністю і державними інтересами.

⁴¹ Theo P.W.M. van der Krogt, Europejska akredytacja programów akademickich MPA: jej zalety i wady (w:) A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.) Profesjonalizm w administracji publicznej, SEAP, Białystok 2004, s.394, 398

⁴² Juraj Nemeš, Procedura akredytacyjna Europejskiego Towarzystwa Akredytacji Administracji Publicznej (EAPAA), (w:) A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.) Profesjonalizm w administracji publicznej, SEAP, Białystok 2004, s. 402

⁴³ Angela Kolb, Innowacyjne kształcenie dla Europy, Jakość w administracji, Zeszyty Naukowe WSAP w Łodzi, 2001, s. 17

⁴⁴ Teresa Rabska, Opinia nt. ogólnej koncepcji studiów administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego (w:) Program Studiów Administracyjnych Na Wydziale Prawa i Administracji UJ (Projekt), Kraków, wrzesień 2000 (mat. powielony),

З іншого боку спостерігаємо значний програмний і методичний хаос у процесі навчання державної адміністрації в рамках різних напрямів. Негативну роль тут відіграє Державна акредитаційна комісія, яка блокує інноваційні цілісні ініціативи, пов'язані з модернізацією навчання.

Однак найважливішою проблемою у Польщі видається слабкий зв'язок навчання державної адміністрації з практикою. Тим часом у ситуації надзвичайної динаміки змін у середовищі, а також у самій адміністрації, яка майже щодня змушена впроваджувати інноваційні рішення, необхідний тісний зв'язок навчального процесу з практикою, а також розвиток системи підвищення кваліфікації адміністративних кадрів і навчання упродовж всього життя.

5.2.7. Підсумок.

Діаметральна перебудова устрою державної адміністрації в Польщі, яка має місце від початку 90-х років, збіглася в часі з еволюцією способів керування державними справами, яка спостерігається у високорозвинених країнах. З половини ХХ століття щораз більше поширюється переконання у необхідності зростання у цьому секторі менеджерських і підприємницьких компетенцій. У країнах Європейського Союзу ця тенденція співпала з розвитком концепції багаторівневого управління (multi-level governance), а також прагненням розробити стандарти „належного врядування”.

Входження Польщі до Європейського Союзу з одного боку створило шанси для цивілізаційного стрибка (відкриття ринків, наплив know-how і капіталу), з іншого боку є значним викликом – зокрема для державної адміністрації. Від ефективності її діяльності на всіх рівнях державного управління у значній мірі залежить рівень використання шансів на розвиток. Незвично висока роль належить сьогодні її здатності й умінням керувати фондами і проектами. Про характер якісних змін у діяльності державних органів влади свідчить, наприклад, той факт, що деякі місцеві організації (наприклад, служби ринку праці) 60-80% своєї діяльності ведуть через реалізацію проектів і тільки 20-40% їх роботи пов'язано з повторювальними адміністративними діями.

Така ситуація потребує перетворення організаційних структур і процедур, а також удосконалення вміння керувати проектами, працювати в команді, партнерської співпраці між департаментами всередині державних структур, а також зі суб'єктами з інших секторів, та міжнародної співпраці. Зростає акцент на підвищення якості державних послуг, їх інтеграцію та індивідуалізацію процесу надання цих послуг. Це впливає не тільки з прийняття певних європейських стандартів, а й також є відповіддю на зростаючу конкуренцію, зокрема з боку приватного сектору, яка посилилась після приєднання до Європейського Союзу.

Державні структури можуть перетворюватися в рамках, встановленим правом. Нестабільна політична ситуація в Польщі в останніх роках, зокрема криза суспільної довіри, спричинила надмірне розростання формальних процедур і значну бюрократизацію та надмірне регулювання правничо-адміністративної системи, з одночасною відмовою від розвитку цивільної служби. Це стало суттєвим бар'єром для процесів модернізації державної адміністрації в Польщі. Цьому не сприяє також традиційне навчання кадрів, навчальний процес, слабо пов'язаний з практикою і реальними потребами сучасної європейської державної адміністрації.

Томаш Голец

5.3. Яким чином залучати фонди Європейського Союзу?

Успіх у залученні союзних фондів впливає, між іншим, з підготовки гміни. А саме: у **формальному** відношенні (відповідні документи), **кадровому** (компетентні працівники) і **партнерському** (співпраця з неурядовими організаціями і підприємствами на території гміни).

5.3.1. Готовність гміни – формальні документи

Найважливішими **стратегічними документами** для одиниць територіального самоврядування місцевого рівня є:

- **Стратегія розвитку Гміни**, яка є довготерміновим планом, а також концепцією діяльності, яка слугує досягненню визначених цілей цих одиниць територіального самоврядування⁴⁵.

Формулювання стратегії, тобто довготермінового плану розвитку гміни, є основою управління гміною. В стратегії визначаються основні цілі багаторічного економічного розвитку. Ці загальні цілі становлять основу для визначення детальних цілей в окремих сферах діяльності гміни, таких як: економічний розвиток, комунальна інфраструктура, послуги, соціальна сфера, охорона навколишнього середовища, дорожня інфраструктура, соціальна допомога, освіта, охорона здоров'я. На цьому рівні стратегії гміни ми говоримо про секторні стратегії і програми розвитку⁴⁶.

Однією з слабких сторін управління в польських органах самоврядування є невелика (наскільки взагалі існуюча) пов'язаність бюджетної політики зі стратегією розвитку самоврядної одиниці. Для багатьох гмін наявність стратегії є модною оздобою, яка використовується, в кращому випадку, при здобуванні допоміжних коштів, але майже відсутня в процесі щорічного бюджетного планування⁴⁷.

- **План Розвитку Гміни**, який деталізацією і доповненням стратегії. Плани діяльності (плани розвитку) є конкретизацією програми (стратегії), конверсією цілей в конкретні завдання, які слугують їх реалізації. Плани діяльності є детальним описом завдань, які потрібно здійснити для вирішення проблем, відображенням яких є сформульовані цілі діяльності⁴⁸.

⁴⁵ К.С. Ціхоцкі. Багаторічне фінансове планування. Інтегроване управління фінансами. Довідник для гмін – 2. - Municipium, Варшава, 2001.- С. 18.

⁴⁶ Там само.

⁴⁷ П. Свяневіч. Місцеві фінанси – теорія і практика. - АТ "Municipium", Варшава 2004, - С.228.

⁴⁸ Т. Дзюрбейко. Планування розвитку гміни як інструмент залучення допоміжних фондів Європейського Союзу. - Діфін, Варшава 2006, С.68.

- **План передумов і напрямів благоустрою території** – це основний документ, який творить чіткі інвестиційні принципи, які визначають що, і відповідно до яких правил можна збудувати на даній території. Як і стратегії розвитку (у формі документу), так і просторові плани є важливим аргументом в процесі здобування дофінансування інвестицій із зовнішніх джерел. Стратегічні плани і плани благоустрою дають органам самоврядування додаткову аргументацію та бали при оцінюванні заявок на дофінансування⁴⁹.
- **Багаторічний Інвестиційний План (БІП)** – це кінцевий документ селекційної діяльності, яка має визначити найважливіші заходи, можливі для реалізації у визначеному часовому проміжку⁵⁰. Підготовка чіткого багаторічного інвестиційного плану є неможливою без окреслення стратегії гміни та пріоритетів в окремих сферах, які є наслідком ухваленної стратегії. Інвестиційний проект ніколи не є ціллю, але засобом, який служить вирішенню конкретної проблеми⁵¹. Планування передбачає таке використання матеріальних і фінансових витрат, яке забезпечить досягнення визначених намірів. Домена довготривалого інвестиційного планування становить обдуманий вибір необхідних інвестиційних заходів, ефективне розпланування їх реалізації та інтенсивний пошук коштів на їх фінансування з зовнішніх джерел⁵².
- **Повітові і гмінні інвестиційні плани** є знаряддям реалізації їхніх стратегій розвитку. Самі стратегічні плани не вимагають збалансування інвестиційних потреб і можливостей самоврядних одиниць. Вірогідність органів самоврядування у сфері намірів розвитку стає можливою тільки завдяки добре опрацьованому БІП⁵³.
- **Багаторічний Фінансовий План (БФП)** уможливорює здійснення цілей, концепцій і завдань, які містяться в стратегії розвитку самоврядної одиниці, а також в секторних стратегіях, шляхом забезпечення джерел їх фінансування, при одночасному забезпеченні фінансування статутних завдань гміни/повіту. БФП є абсолютно необхідним при впровадженні стратегії розвитку, так як він визначає можливості фінансування багаторічних інвестиційних планів, в тому числі стратегічних напрямів розвитку гміни. Важливим елементом багаторічного фінансового планування є управління боргом, пристосоване до ліквідності бюджету, яке оптимально використовує позичені кошти. Підставою цього управління є оцінка кредитної спроможності одиниці органів місцевого самоврядування⁵⁴.

⁴⁹ Від стратегії до бюджету на найближчий рік. Спільнота (журнал територіального самоврядування). Монографічне видання. - №34. - 26.08.2006.

⁵⁰ Колективна праця під ред. Р.Станка і Д. Смялковського. Багаторічні інвестиційні плани. Інтегроване управління фінансами – Довідник для гмін і повітів – 4. – “Municipium”, Варшава 2001, - С.38.

⁵¹ К. Паконьські. Інтегроване управління фінансами, орієнтоване на цілі. Інтегроване управління фінансами. Довідник для гмін – 1. – “Municipium”, Варшава 2001. - С.11.

⁵² Колективна праця під ред. Р.Станка і Д.Смялковського. Багаторічні Інвестиційні Плани..., опис цитат., С. 38.

⁵³ Там само, С.12.

⁵⁴ К.С. Ціхоцькі. Багаторічне фінансове планування..., опис цитат., с. 15-18.

- Одним з етапів створення БФП є „**Прогноз потреб щодо зовнішнього фінансування**”. В рамках даного прогнозу, на період 5-10 років визначається рівень потрібних нових кредитів або комунальних облігацій, можливо, цільових дотацій або інших зовнішніх джерел на фінансування інвестицій⁵⁵.

Через пов’язаність фінансових засобів з цілями, дослідження ефективності витрачання коштів на окремі завдання та узгодження потоків доходів і видатків, БФП є основним зряддям ефективного управління, займає суттєве місце в інтегрованій системі управління⁵⁶.

- **План Місцевого Розвитку** – становить гібрид методики опрацювання операційних програм структурних фондів, діагностичної частини стратегії розвитку, багаторічного інвестиційного плану та концепції управління циклом проекту, через що його опрацювання може призвести до компіляції елементів вже існуючих планувальних документів. Фінансовий план, який вимагається в Плані Місцевого Розвитку, є таблицею, яка представляє джерела фінансування окремих проектів; не вимагається, щоб він опирався на який-небудь аналіз і прогноз фінансів гміни. З цього приводу це є дуже емний і практичний документ, який повинен містити всі інвестиції, можливі до співфінансування з коштів структурних фондів, без визначення їхніх фінансових наслідків та бюджетних можливостей їх фінансування⁵⁷.
- **Місцева Програма Ревіталізації**⁵⁸ – мусить обов’язково окреслити визначені межі території ревіталізації разом з їх обґрунтуванням. Окрім того, Місцеві Програми Ревіталізації повинні містити опис необхідних дій, потрібних для економічного розвитку ревіталізованих територій, способи вирішення соціальних проблем, кількарічні фінансові плани гмін щодо ревіталізації. Також ці програми мусять відповідати стратегіям розвитку воєводств, повинні бути передані Маршалківським Управлінням разом з апікаційною заявкою до Європейського Фонду Регіонального Розвитку (після попереднього затвердження рішенням Ради гміни або Ради повіту)⁵⁹.

Окрім охарактеризованих вище розробок, місцеві органи самоврядування мають планувальні документи галузевого характеру, наприклад: Програма протидії наркоманії, Програма охорони навколишнього середовища, Програма господарювання відходами.

Значення стратегії місцевого розвитку (а таким чином, опосередковано, і інших, описаних вище стратегічних документів) показане в Законі “Про принципи проведення політики розвитку”⁶⁰. Базовою основою закону є створення юридичних підстав,

⁵⁵ Там само, С. 27.

⁵⁶ Там само, С. 18.

⁵⁷ Т.Дзюрбейко. Планування розвитку гміни..., опис цитат, С. 100.

⁵⁸ Ревіталізація – реконструкція об’єкту, при одночасній зміні функціонального призначення (наприклад перетворення зруйнованої фабрики на торговий центр) – прим. перекладача.

⁵⁹ Доповнення Інтегрованої Операційної Програми Регіонального Розвитку 2004 – 2006. – Щоденник Законів від 15 вересня 2006 р. – №165, поз. 1176, Щоденник Законів від 22 листопада 2006 р. - № 209, поз. 1549, С. 171.

⁶⁰ Закон від 6 грудня 2006 року “Про принципи ведення політики розвитку”. - Щоденник Законів №227, поз.1658.

які систематизують спосіб проведення політики соціально-економічного розвитку. В світлі записів даного закону за реалізацію політики розвитку відповідають:

- на рівні країни – Рада Міністрів,
- в регіонах – органи самоврядування воєводств,
- на місцевому рівні – повітові та гмінні органи самоврядування.

Методи реалізації цієї політики будуть визначені в стратегіях розвитку та конкретизовані в операційних програмах. Стратегіями розвитку будуть: Стратегія розвитку країни, секторні стратегії, стратегії розвитку воєводств, стратегії місцевого розвитку.

Включення до закону стратегії місцевого розвитку, як методу реалізації політики розвитку, переконливо свідчить про фундаментальне значення стратегічного планування в процесі залучення зовнішніх джерел фінансування заходів місцевих органів самоврядування.

5.3.2. Готовність гміни – компетентні кадри, проектна структура.

Нова бюджетна перспектива Європейського Союзу на 2007–2013 роки відкриває великі можливості, особливо перед органами самоврядування. Оскільки період 2004–2006 запам'ятується як тотальна мобілізація (коли кожен, хто міг, той в адміністрації писав заявки), остільки з 2007 року враховуватимуться виключно **спеціалісти з досвідом** в даній галузі. З цього приводу варто інвестувати в кадри, які будуть здатні залучати кошти і звітувати по них, і також пояснювати під час можливих чисельних перевірок, яким чином в даній адміністрації видані гроші⁶¹. Тривожним є те, що багато органів самоврядування трактують підготовку заявок на дофінансування як одноразовий захід, як діяльність, організовану *ad hoc*, лише на потреби конкретної інвестиції, реалізованої в дану хвилину, без напрацювання організаційних структур і кадрової бази. Наслідки є такими, що навіть у випадку одиничного успіху (у формі отримання дофінансування), орган самоврядування залишається без напрацьованої системи діяльності, яка гарантує ефективне використання зовнішніх коштів протягом багатьох наступних років⁶².

5.3.3. Завдання одиниць місцевого самоврядування, які пов'язані із залученням і обслуговуванням зовнішніх фондів.

Можна виділити чотири сфери, на яких повинна базуватися підготовка до використання фондів в рамках *нової фінансової перспективи* на 2007–2013 роки: політична, сутнісна, організаційна, фінансова⁶³. Ми зосередимося на організаційному

⁶¹ І. Єлень. Подумай, що варто реалізувати за євро. Газета органів самоврядування і адміністрації, № 10 (210) 15 – 28 травня 2006 р..

⁶² Союзні кошти для органів самоврядування - це виклик на роки. Самоврядний сервіс Польської агенції преси., www.samorzad.pap.pl, 2005.06.30.

⁶³ Р. Гробельни. Потрібно мислити комплексно. Монітор Європейського Союзу. - №9А (26), вересень 2006 р..

вимірі. Дана сфера визначає адміністративну здатність Бенефіціанта обслуговувати більшу кількість проектів, фінансованих з джерел Європейського Союзу. В цьому випадку важливим є пристосування організаційної структури Бенефіціанта до такої, яка дозволяє швидкий обмін інформацією, чітке визначення відповідальності, підбір відповідних кадрів, підтримку „проектних” структур, залучення спеціалістів і експертів та утримання кадрів, навчених в періоді програмування 2004–2006 рр.. Підготовка проекту вимагає обізнаності з питаннями в багатьох сферах, відповідно є потреба в постійних навчаннях, пристосованих до цих потреб. У сфері підготовки проектів навчання повинні зосереджуватися на двох областях: методології підготовки і управління проектом, та сутнісних питань, пов’язаних з підготовкою проектів. До цих останніх, серед інших належать: основи тендерного законодавства, трудове законодавство, будівельне право, законодавство по питаннях охорони навколишнього середовища. Більшість заявників у своїх колективах мають спеціалістів у вище перелічених сферах, однак також особа, яка безпосередньо готує проект, повинна знати основи права, необхідного для його реалізації. Інше навчання, яке потрібне на етапі впровадження проектів: для фінансових служб – у сфері звітування по проектах, для керівників – з управління проектами, для всіх працівників, які залучені до реалізації проектів – по звітуванню та принципах обігу інформації й документів між заявником та інституцією, яка впроваджує дану програму.

Залучення фондів стає однією із сфер управління одиницею органів місцевого самоврядування. У всіх адміністраціях існують посади, до кола обов’язків яких входять також питання з даної сфери. Це, в свою чергу, викликає необхідність пізнання і використання методів управління проектами, які раніше на рівні гміни не застосовувалися⁶⁴.

Якщо орган місцевого самоврядування приймає рішення про фінансування власних завдань (тобто обов’язкових, визначених законодавством – прим. перекладача) із зовнішніх коштів, то з цим пов’язуються наступні дії:

- виділення завдань для співфінансування із зовнішніх фондів зі стратегії місцевого розвитку (або з іншого стратегічного документу, який містить список завдань, які мають виправити ситуацію на території самоврядної одиниці),
- підготовка обраних завдань (проектів) з точки зору готовності до заявки на співфінансування з даного фонду. Ця підготовка полягає в опрацюванні технічної документації (у випадку інвестиційного завдання), отриманні рішення про локалізацію інвестиції публічного призначення, отриманні дозволу на будівництво, врахування завдання в бюджеті гміни (або в Багаторічному інвестиційному плані: якщо заплановане завдання має реалізовуватися в період, довший ніж один рік),
- підготовка заявки для надання фінансування (разом з необхідними додатками, відповідно до регламенту даного фонду дотацій/позик),
- слідкування за процесом оцінювання заявки на дофінансування, поданої гміною/повітом.

⁶⁴ Дзюрбейко Т. Планування розвитку гміни як інструмент залучення допоміжних фондів Європейського Союзу. - Діфін, Варшава, 2006. - С. 205.

У випадку позитивного рішення інституції, яка впроваджує даний фонд/програму, пов'язуються наступні заходи:

- приготувати гміну до підписання угоди про дофінансування поданого завдання (на цьому етапі потрібно неодноразово коригувати раніше прийняті графіки реалізації завдань, проводити зміни в бюджеті самоврядної одиниці; також створити гарантії під дану угоду, наприклад у формі нотаріального акту, векселя *in blanco* тощо),
- підписати угоду,
- відповідно до вимог Закону «Тендерне законодавство» вибрати виконавця проекту (з цим пов'язані: опрацювання *Специфікації суттєвих умов замовлення*, оголошення тендеру, проведення тендеру),
- вибрати інспектора нагляду (або інженера контракту) для інвестиції,
- вести сутнісний нагляд над проектом,
- реалізувати обов'язки, які є наслідком підписання угоди з інституцією, яка впроваджує програму (такі як: надавати звітність про реалізацію проекту, подавати заявки на чергові платежі, інформувати про перебіг проекту та потреби у фінансових засобах),
- вести промоцію проекту – відповідно до вказівок інституції, яка впроваджує програму допомоги (наприклад: промоція союзного проекту відповідно до Розпорядження ЄК №1159/2000 щодо інформаційних і рекламних засобів, які застосовуються державами-членами відносно допомоги із структурних фондів),
- вести нагляд за тим, щоби проект, співфінансований з союзних фондів, по мірі можливості реалізовував горизонтальні політики спільноти (такі як: політику охорони навколишнього середовища, вирівнювання можливостей, інформаційного суспільства),
- вести нагляд за тим, щоби проект, співфінансований з союзних фондів, був реалізований згідно з принципами публічної допомоги,
- вести нагляд над так званою “тривалістю”⁶⁵ проекту, тобто, дотриманням протягом періоду, який визначений принципами даної програми або фонду, цілей проекту відповідно до записів, які містяться в заявці на призначення дофінансування.

Представлений вище список містить лише частину обов'язків Бенефіціанта фондів і програм допомоги ЄС. Кожне з цих завдань закріплене детальними вказівками, знання яких вимагає глибокого і багаторазового прочитання регламентів, пояснень та інших документів, опрацьованих інституціями, які впроваджують і керують програмами допомоги. Численні „вказівки”, „доповнення програм”, „посібники по впровадженню”, „інструкції заповнення заявки і додатків”, „вказівки щодо способу подачі заявки” дочекалися в період впровадження в Польщі союзних фондів (2004–2006 рр.) іронічної назви „*копійованого права*”. Тим не менше, знання цих документів є необхідною умовою для приготування і подання заявки на дофінансування завдань одиниць органів місцевого самоврядування із зовнішніх фондів.

⁶⁵ Тобто, щоби позитивні наслідки реалізації даного проекту були якомога довготривалішими (прим. перекладача).

Слідкування за офіційними та робочими документами, які постійно вводяться (особливо в період початку впровадження в Польщі інструментів політики цілісності Європейського Союзу), так і реалізація завдань, співфінансованих із зовнішніх фондів, нагляд за цими завданнями, – все це викликало роздуми над новим способом організації роботи управлінь гмін і міських правлінь. Додаткові, інтердисциплінарні завдання, які пов'язані з управлінням фондами в самоврядних одиницях, інспірували владу органів самоврядування до реорганізації організаційної структури адміністрацій. Для одиниці, яка реалізує фінансовий проект за рахунок союзних коштів, документи повинні містити інформацію про перебіг процесів підготовки, затвердження і зберігання документів, пов'язаних з проектом. Тому тут доцільно підготувати **внутрішні процедури**. Впровадження процедур такого типу значно полегшує проходження проекту через перевірку⁶⁶.

Визначення способу управління проектом означає забезпечення в проекті організаційної та фінансової цілісності. Без професійного підходу до цього елементу управління проектом буде здійснюватися відповідним чином. Це в свою чергу буде причиною запізень, пробілів в плані діяльності, неефективної роботи колективу, недоліків по суті проекту, а в результаті – невиконання цілей проекту та проблем зі звітуванням. Перед тим, як приступати до реалізації проекту, потрібно проаналізувати те, чи зможемо ми самостійно його реалізувати, а якщо ні, то як поділити відповідальність та завдання. Скільки осіб, з якими кваліфікаціями, на який часовий період нам потрібно для виконання проекту? Які будуть сфери діяльності та зв'язки між окремими людьми та інституціями в проекті, з особливим врахуванням звітності і фінансових надходжень⁶⁷?

Так само неминучим є замислення над способом управління фондами. Ця думка народжує питання: чи самому керувати проектом, який реалізований із зовнішніх фондів (тобто через працівників адміністрації – в рамках власної організаційної структури), чи передати управління таким проектом спеціалізованій дорадчій фірмі?

5.3.4. Моделі організаційного вирішення, яке слугує залученню зовнішніх фондів, одиницями органів місцевого самоврядування.

Самоврядні лідери, які детермінують залучення зовнішніх джерел фінансування, мають на вибір багату палітру організаційних рішень, які слугують отриманню та правильному обслуговуванню залучених фінансових засобів. До таких належать:

1. Утворення в організаційній структурі посади координатора з питань фондів („європейського офіцера”, “європейського службовця”),
2. Виділення в адміністрації одиниці (сектору, відділу) з питань залучення і обслуговування зовнішніх фондів,
3. Створення горизонтальної проектної групи (цільової), що складається з працівників різних одиниць даної адміністрації,

⁶⁶ Л. Ідзіковска. Монітор Європейського Союзу, № 9А (26), вересень 2006.

⁶⁷ Посібник по управлінню м'якими проектами в контексті Європейського Соціального Фонду. Міністерство регіонального розвитку. – Варшава, 2006. - с. 36-37.

4. Постійна співпраця з дорадчою фірмою у сфері залучення фондів і управління зовнішніми фондами,
5. Часткове доручення зовнішньому суб'єкту залучати фонди (наприклад: виконання елементу документації щодо заявки),
6. Постійна співпраця кваліфікованого працівника установи з консультантом, який працює, наприклад: по трудовій угоді на визначений термін, або на контракті на виконання визначеної роботи,
7. Створення місцевого лобіювання для залучення зовнішніх фондів (група компетентних, авторитетних осіб, наприклад – *Гмінне форум на користь місцевого розвитку*).

Розділ 6. Case-Study. Розвиток гміни Турава завдяки пошуку та використанню фондів Європейського Союзу

Томаш Голец

Представлене кейс-стаді (аналіз навчальних прикладів) має за мету поінформувати, яким чином гміна⁶⁸ може формувати свій розвиток шляхом вмілого підходу до використання фондів Європейського Союзу.

Місцеве самоврядування є специфічною сферою. Під час прийняття рішень Головний орган гміни, а саме – Рада гміни, керується не тільки економічним розрахунком, але, перш за все, інтересом громадськості. Навіть інвестиції, які більш за все пасуть та придатні з точки зору господарчого розвитку громади, можуть бути відкинуті з причини неприхильності мешканців. У зв'язку з вище зазначеним, дана робота в значній мірі є присвячена так званим «м'яким» аспектам пошуку та використання фондів гміною.

Нижче ми опишемо можливості розвитку, які зв'язані з фондами ЄС, визначимо конкретні переваги використання фондів ЄС для Гміни Турава. Але перш за все покажемо вищезгадані «м'які» аспекти пошуку коштів, там де є ставка на самодіяльність та компетенції працівників адміністрації Гміни, та їх відкритість на співпрацю з Радою гміни.

Завдяки підтримці фондів, важливим елементом розвитку гміни є підготовка суб'єкту територіального самоврядування (стс) до інвестицій – шляхом опрацювання документації стратегічного планування, попереднє забезпечення коштів у Багаторічному інвестиційному плані (БІП), а також розробка технічної документації проектів (будівельний проект, кошториси, елементи виконання, звіт про вплив на середовище тощо).

Частина проектів може бути реалізована не тільки самою гміною, але й іншими суб'єктами з сектора публічних фінансів (підприємства, організації самоврядування). Отже, істотним фактором є роль партнерства та співпраці з цими суб'єктами.

⁶⁸ Первинна одиниця територіального самоврядування у Польщі (прим. перекладача).

6.1. Характеристика гміни Турава

Гміна Турава знаходиться в центральній частині Опольського воєводства, у безпосередньому сусідстві з містом Ополе. Гміна займає площу 171 км². Входить до складу Опольського повіту. Її південно-західний край (включно з Завадою) знаходиться в долині ріки Одри, однак у своїй більшій частині гміна розмістилася на Опольській рівнині. Через гміну пропливає ріка Мала Панев – правий притік Одри – прорізаючи долину, яка надає території досить характерне положення.

Більш ніж половину території гміни займають ліси, які належать до комплексу Стобравсько-Туравського лісового масиву. Найбільш відомими збірниками води на території гміни є озера: Дуже, Середне, Мале, а також Срібне. Аж 12 % площі гміни займають водойми. З цього приводу гміна здавна є привабливим місцем відпочинку – особливо для мешканців Ополе.

Гміна Турава граничить:

- з півночі – з гміною Ласовіце Вельке (Ключборський повіт);
- зі сходу та південного сходу – з гміною Зенбовіце (Олеський повіт), а також містом та гміною Озімек (Опольський повіт);
- з півдня – з гміною Хжонтовіце (Опольський повіт), а також містом Ополе;
- з заходу – з гміною Любняни (Опольський повіт).

Територія гміни складається з 11 солецтв⁶⁹:

- Бердзани;
- Котуж Малий;
- Котуж Великий;
- Лігота Туравська;
- Осовець;
- Жендув;
- Венгри;
- Закжув Туравський;
- Завада.

⁶⁹ Помічна одиниця територіального самоврядування у Польщі, складається з одного або кількох сіл; солецтво очолюється Солтисом, який виконує свою функцію на громадських засадах, однак одержує процент з зібраних ним податків (прим. перекладача).

6.2. Можливості розвитку гміни завдяки фондам ЄС

Подібно до кожного суб'єкту територіального самоврядування, гміни можуть формувати свій розвиток завдяки використанню **зовнішніх джерел фінансування**. До них можемо зарахувати: кредити, позики, пільгові позики, дотації, комунальні облигації, а також фінансування у формі публічно-приватного партнерства (ППП). Вочевидь, що найбільш корисною з вищезазначених форм фінансування є безповоротна дотація. Зовнішні фонди ми можемо поділити на:

- фонди Європейського Союзу,
- **кошти які походять з міжнародних фінансових інституцій (МФІ)**, як, наприклад, Світовий Банк, який фінансував програму Активізації сільських територій,
- **державні цільові фонди**, як, наприклад, Фонд розвитку фізичної культури, Державний Фонд реабілітації осіб з обмеженими функціями, Фонд охорони сільських земель, Програма “Одра 2006”, Воєводський контракт.

З точки зору цілей написання даної статті, найважливіше значення мають фонди Європейського Союзу. Вони поділяються на:

- 1) **фонди для країн-кандидатів до ЄС** (які почали діяти в Польщі перед її вступом до Європейського Союзу):
 - **PHARE;**
 - **ISPA;**
 - **SAPARD;**
- 2) а також **фонди для країн-членів ЄС** (які почали діяти після вступу Польщі до ЄС), та які за період бюджетного періоду ЄС 2004-2006 були поділені на чотири структурні фонди:
 - **Європейський фонд регіонального розвитку;**
 - **Європейський соціальний фонд;**
 - **Європейський фонд сільсько-господарчої орієнтації та гарантій (Секція Орієнтації);**
 - **Фінансовий інструмент підтримки риболовства;**
 - а також (не структурний) **Фонд Цілісності.**

В 2004–2006 роках сільські гміни, а до таких належить і гміна Турава, були найбільш зацікавлені реалізацією інвестиційних проектів в напрямку розвитку дорожньої інфраструктури та охорони зовнішнього середовища. Це було результатом низького стандарту життя мешканців сільських територій. З цієї причини гміна Турава сконцентрувалась на реалізації проекту будівництва санітарної каналізації на території двох найбільших дільниць, будівництва гмінної дороги, а також модернізації будинку системи охорони здоров'я. Кошти на реалізацію вищезгаданих проектів були надані з Європейського фонду регіонального розвитку, який був найбільш доступний завдяки **Інтегрованій операційній програмі регіонального розвитку (ІОПРР).**

Хоча на території гміни провадить свою діяльність Державне рибальське господарство, гміна не користувалася коштами **Фінансового інструменту підтримки риболовства (ФІПР).** Нам не відомо, чому це підприємство не користувалося коштами з вищезазваного фонду.

Також гміна не скористала з коштів **Європейського фонду сільсько-господарчої орієнтації та гарантій (Секція Орієнтації)**. Це може здаватися дивним, але багато сільських гмін в Польщі не зверталася до цього фонду за коштами на діяльність під назвою «Відновлення села, а також збереження та охорона культурної спадщини». Про надання дофінансування з цього Фонду вирішувала кількість пунктів, які виставлялися на старті, перед оцінкою проекту. Гміна Турава, з відносно високим рівнем доходу від податків, відносно низьким рівнем безробіття, не має на своїй території краєзнавчого парку. Тому гміна одержала низьку кількість пунктів. Отже, пріоритетом розвитку гміни (як туристичної гміни), була охорона навколишнього середовища шляхом будівництва каналізації.

Як партнер Турава приймала участь в проекті, який реалізовувався Воеводським центром зайнятості в Ополі, профінансованим з **Європейського соціального фонду**.

Починаючи з 2003 року, важливе значення для міста воєводського значення – Ополе, а також для оточуючих його гмін, в тому числі й Турава, мав проект «Покращення якості води в Ополі». Проект був частково фінансований з фонду ISPA, а після 1 травня 2004 року його фінансування здійснювалося з **Фонду Цілісності**. Цей проект включає розбудову мережі каналізаційних споруд у дев'яти дільницях міста Ополе, а також у шести гмінах Опольського повіту (Хжонстовіце, Донброва, Копрахціце, Любняни, Прошкув, Тарнув Опольський). Тут ми пишемо про це тому, що починаючи з 2003 року користь від реалізації цього проекту повинна була отримувати також гміна Турава. Однак з уваги на те, що стоки з солецтва Завада в гміні Турава повинні були поставлятися на очисну станцію в м. Ополе, у 2003 році гміна перестала приймати участь в цьому проекті (не дивлячись на те, що Турава має не довантажену станцію очистки нечистот на своїй території). В 2004 році Турава подала свою проектну заявку для отримання коштів на будівництво каналізації безпосередньо в Заваді та Котожу Малому до **Європейського фонду регіонального розвитку**. Ці кошти були виділені гміні у 2006 році.

6.3. Проекти в гміні Турава, які були реалізовані в рамках Інтегрованої операційної програми регіонального розвитку

6.3.1. Охорона підземних вод, а також водозбірників питної води для Міста Ополе та гміни Турава (Котуж Малий, Завада).

Бенефіціант : гміна Турава.

Пріоритет 1: Будівництво та модернізація інфраструктури, яка служитиме зміцненню конкурентоспроможності регіонів.

Дія 1.2. Інфраструктура охорони навколишнього середовища.

Загальна вартість проекту : 9 881 230,43 злотих.

Сума дофінансування з бюджету держави: 0,00 злотих.

Сума дофінансування з Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР): 7 204 210,51 злотих.

Вид проекту: Охорона навколишнього середовища.

Місце реалізації: солецтво Котуж Малий та Завада в гміні Турава.

Опис проекту.

Метою проекту є охорона підземних вод, а також 15 збірників питної води для міста Ополе та гміни Турава.

Ця інвестиція є одним з етапів завдання, предметом якого є впорядкування водно-каналізаційного господарства на території гміни Турава. В проект закладено будівництво каналізаційної мережі, яка буде запобігати проникненню шкідливих субстанцій з нещільних збірників та колекторів до ґрунтових вод та за засобів питної води. В рамках виконання інвестиції до каналізаційної мережі було підключено близько 3200 мешканців з 624 домових господарств.

В результаті реалізації інвестиції відбудеться покращення стану природного середовища, а також умов проживання мешканців, більш того, збільшиться майно, яким буде володіти гміна.

6.3.2. Перебудова вул. Добродзеньської в Ліготі Туравській.

Бенефіціант : гміна Турава.

Пріоритет 3: Місцевий розвиток.

Дія 3.1. Сільські території.

Загальна вартість проекту : 390 450,57 злотих.

Сума дофінансування з бюджету держави: 39 045,06 злотих.

Сума дофінансування з ЄФРР: 292 837,92 злотих.

Різновид проекту: Дорожня інфраструктура.

Місце реалізації: солецтво Лігота Туравська в гміні Турава.

Опис проекту.

Реалізація проекту ставить за мету запобігання соціальній та економічній маргіналізації тієї частини гміни Турава, яка найбільш віддалена від урбанізованих

та розвинутих територій гміни. Ця інвестиція включає перебудову гмінної дороги – вулиці Добродзеньської (довжиною 0,85 км в селі Лігота Туравська). В рамках проекту відбулося зміцнення дорожнього покриття, побудовані роз'їзди та узбіччя дороги, а також відкоректовані існуючі водні канали, побудовані додаткові розв'язки на в'їздах до господарств, також встановлені анти-аварійні конструкції.

6.3.3. Модернізація будинку Охорони здоров'я в Осовці, гміна Турава.

Бенефіціант : гміна Турава.

Пріоритет 3: Місцевий розвиток.

Дія 3.5. Місцева соціальна інфраструктура.

Піддія 3.5.2.: Місцева інфраструктура охорони здоров'я.

Загальна вартість проекту : 235 098,59 злотих.

Сума дофінансування з бюджету держави: 23 026,83 злотих.

Сума дофінансування з ЄФРР: 172 701,28 злотих.

Різновид проекту: Здоров'я.

Місце реалізації: солецтво Осовець в гміні Турава.

Опис проекту.

Метою цієї інвестиції є підвищення стандарту медичних послуг, які надаються в медичному центрі охорони здоров'я в с. Осовці, а також покращення доступу мешканців до системи охорони здоров'я.

В рамках проекту була проведена модернізація центру охорони здоров'я – шляхом добудови під'їзду для неповносправних осіб, будови даху над входом, а також перебудови сходів на території центру. Окрім цього, було перебудовано систему центрального палення будинку, змінено внутрішнє обладнання (будівництво газозбірника та газо-розподільника, а також встановлення внутрішнього газового обладнання).

Реалізація цієї інвестиції зупинила погіршення технічного стану центру здоров'я, полегшила доступ до базового та спеціалізованого захисту здоров'я для мешканців сільських територій (особливо з гмін Опольського повіту), та мала позитивний вплив на покращення стану здоров'я у мешканців.

6.3.4. е-адміністрація для мешканців Опольського воєводства

Бенефіціант : Опольське воєводство.

Пріоритет 1: Будівництво та модернізація інфраструктури, яка служитиме зміцненню конкурентоспроможності регіонів.

Дія 1.5. Інфраструктура інформаційного суспільства.

Загальна вартість проекту : 13 982 156,97 злотих (в тому числі гміна Турава – близько 120 000 злотих).

Сума дофінансування з ЄФРР: 9 983 343,88 злотих.

Різновид проекту: Інформаційне суспільство.

Місце реалізації: Опольське воєводство, а в рамках проекту реалізованого гміною Турава – будинок управління гміни Турава.

Опис проекту.

Проект «е-адміністрація для мешканця Опольського воєводства» реалізують 57 партнерів, в тому числі: регіональне самоврядування Опольського воєводства (рада воєводства), 7 повітів та 49 гмін з території Опольського воєводства. За його реалізацію відповідає Воєводський Центр інформаційного та політехнічного вдосконалення в місті Ополе.

Метою інвестиції є будова інформаційного суспільства в регіоні шляхом збільшення можливостей доступу до послуг адміністрації для громадськості у режимі on-line, розповсюдження використання нових технологій в роботі адміністрації та органів самоврядування, а також зменшення різниці у сфері доступу та використання Інтернету в щоденному житті мешканців воєводства.

Завданням реалізованого проекту є повна дистанційна обслуга Клієнта за допомогою Інтернету в адміністраціях територіального самоврядування Опольського воєводства, вдосконалення внутрішнього та зовнішнього обігу документів, а також доступу до інформації шляхом створення інформаційних та комунікаційних послуг, які роблять можливим прийняття та виконання справ та питань, а також доступність інформації.

6.3.5. Облаштування 21 реабілітаційних кабінетів непублічних закладів охорони здоров'я «Карітас» в Ополі реабілітаційним обладнанням.

Бенефіціант: Непублічні заклади охорони здоров'я «Карітас» в Ополі.

Пріоритет 3: Місцевий розвиток.

Дія 3.5. Місцева соціальна інфраструктура.

Піддія 3.5.2.: Місцева інфраструктура охорони здоров'я.

Загальна вартість проекту : 221 649,00 злотих.

Сума дофінансування з бюджету держави: 22 164,90 злотих.

Сума дофінансування з ЄФРР: 166 236,75 злотих.

Різновид проекту: Здоров'я.

Місце реалізації: солецтво Котуж Малий на території гміни Турава.

Опис проекту:

Метою проекту є покращення рівня медичних та реабілітаційних послуг, доступних в НМЗ (Непублічному Медичному Закладі) «Карітас» шляхом доукомплектування обладнання.

В рамках інвестиції проведено закупівлю 37 сучасних реабілітаційних пристроїв для лікування магнітними і лазерними полями, таких як: лампи “Sollux” та “Mixing”. Новим медичним інвентарем було обладнано 21 кабінет. В результаті реалізації проекту кількість осіб з обмеженими можливостями, які скористалися об'єктами соціальної інфраструктури та інфраструктури охорони здоров'я, зросла до 5 тис. осіб.

Інвестиція дозволила підвищити рівень послуг базової медичної допомоги, яка надається осередками «Карітас», та збільшила доступ до високої якості медично-реабілітаційної допомоги завдяки покращенню обладнання реабілітаційних кабінетів.

6.3.6. Закупівля сучасного бурового обладнання на потреби започаткованої господарської діяльності.

**Бенефіціант: Підприємство торгівлі і побутового обслуговування «АРБЕТ»
Беата Воцлав.**

Пріоритет 3: Місцевий розвиток.

Дія 3.4 Мікропідприємства.

Повна вартість проекту: 347 602,40 злотих.

Сума дофінансування з бюджету держави: 40 200,00 злотих.

Сума дофінансування з ЄФРР (Європейський Фонд Регіонального Розвитку):
93 800,00 злотих.

Вид проекту: Підприємництво.

Місце реалізації: Солецтво Завада в гміні Турава.

6.4. Висновки

Гміна Турава реалізувала свої проекти ґрунтуючись, в основному, на моделі утворення в організаційній структурі посади координатора з питань фондів („європейського офіцера”, “європейського службовця”), включаючи також елементи моделі часткового доручення зовнішньому суб’єкту залучати фонди (наприклад: виконання елементу документації щодо заявки. Також координатор створив горизонтальну проектну структуру шляхом співробітництва з *відділом інвестицій* та *відділом бюджету і фінансів*. Отже, це був зародок рішення №3, яке Гміна до цих пір не застосувала в повній мірі.

Хорошим прикладом партнерства з неурядовими організаціями (третій сектор) і підприємствами з території гміни є два останні проекти, описані в частині під назвою „проекти в гміні Турава, реалізовані в рамках ІОППР (Інтегрована Операційна Програма Регіонального Розвитку)”, тобто проекти №5 і 6. Пригадаймо:

Проект №5: „Обладнання реабілітаційним інвентарем 21 реабілітаційного кабінету НМЗ „Карітас” Опольської Єпархії”, Бенефіціант: Непублічний Медичний Заклад „Карітас” Опольської Єпархії,

Проект №6: „Закупівля сучасного бурового обладнання на потреби започаткованої господарської діяльності”, Бенефіціант: Підприємство торгівлі і побутового обслуговування «АРБЕТ» Беата Воцлав.

Тож, гміна Турава не була заявником жодного з цих проектів, хоча цілі проектів були досягнуті на її території. У випадку „Карітас” гміна в значній частині фінансує його діяльність на своїй території, співпрацює з ним, сильна позиція цієї організації є спільним інтересом. Натомість підприємство торгівлі і побутового обслуговування «АРБЕТ» Беата Воцлав є повністю незалежним економічним суб’єктом. Однак потрібно підкреслити, що і в одному, і в другому випадку гміна має обмежену можливість впливу на ефективність залучення фондів і розвитку цих суб’єктів. Виникає питання: чи не занадто мало суб’єктів поза сектором публічних фінансів з території гміни отримало дофінансування з ІОППР? Можливо ширша інформаційна кампанія заохотили би більшу кількість підприємств до подачі заявок на дотацію ЄС? Можливо запис в *Програмі співпраці з неурядовими організаціями* щодо допомоги Гміні в отриманні фінансових засобів з Європейського Союзу мобілізував би більшу кількість організацій до спроби залучення фондів ЄС?

Рекомендації гміні Турава для органів місцевого самоврядування, які слугують ефективному використанню структурних фондів Європейського Союзу та інших зовнішніх джерел для фінансування завдань гміні:

1. Наявність у гміні Стратегії Розвитку Гміни.
2. Наявність у гміні Багаторічного Інвестиційного Плану.
3. Завчасно підготований (з належною старанністю, а не тільки „під заявку”) відповідний стратегічний документ (який вимагається для даного фонду/ програми/дій, наприклад: *План Місцевого Розвитку, План агломерації очисних установок в гміні, Гмінна Програма охорони навколишнього середовища, Гмінна Програма господарювання відходами, Гмінна Програма низької емісії, Програма REMAS тощо*).

4. Визначення в адміністрації координатора групи з питань союзних фондів/ програм допомоги на даний період програмування ЄС та інших зовнішніх джерел фінансування завдань гміни.
5. Інвестування в навчання координатора і осіб з групи.
6. Опрацювання на високому рівні технічної і заявочної документації: якість технічної документації перекладається на оцінку заявки/проекту, а також на ефективну реалізацію інвестиції.
7. Координатор є безпосередньо і опосередковано відповідальним за: звітність, подачу заявок на платежі і за промоцію проекту.
8. Постійний контакт координатора з посередницькою інституцією (участь в навчаннях, консультування по проблемах з працівниками Воєводського Управління), та контактування з інституцією, яка впроваджує дану програму допомоги.
9. Передача координатору копій листів щодо тендеру, виконавця, робіт; прийняття рішень за участю координатора навіть в технічних питаннях – це дозволить запобігти „небезпечним” рухам, які мають вплив на реалізацію проекту відповідно до процедур даної програми допомоги/фонду.

Крім того, ми вважаємо, що опрацювання стратегічних документів та досліджень має проводитися при значній участі працівників даної місцевої адміністрації. Таким чином, управління гміни матиме вплив на якість і ретельність підготовки документу та заявки на кожному етапі. Одночасно, завдяки співпраці з консультантом, для управління гміни з'являється додана вартість у формі підвищення кваліфікації працівників, покращення „know-how”, знання проекту, програми і фонду. Тут ключові ролі відіграють координатор, війт та секретар гміни. Отже, проект/заявку не потрібно повністю готувати самому; проектом потрібно керувати. Координатор повинен найкращим і найкоротшим способом привести до підготовки заявки, тим більше, що кошти опрацювання документації є *кваліфікованими коштами проекту*⁷⁰.

Підсумовуючи роздуми на тему розвитку гміни Турава завдяки підтримці фондів Європейського Союзу, ми хочемо підкреслити, що делегування повноважень і відповідальності визначеному координатору з питань фондів ЄС, інвестування в кадри, створення проектної групи та, одночасно, підготовка гміни до реалізації проектів з точки зору технічної документації, як і забезпечення коштів на реалізацію проекту, збільшує шанси гміни в реалізації інвестицій розвитку за рахунок позабюджетних коштів. Активна співпраця з третім сектором та діалог з суб'єктами підприємництва може позитивно вплинути на більшу абсорбцію фондів на території гміни, що призведе до місцевого розвитку.

⁷⁰ Тобто такими, які будуть покритими з зовнішнього джерела фінансування (прим. перекладача).

ПІСЛЯМОВА. Реалізація проекту „Інтеграція – європейський напрямок розвитку України”

Войцех Одзімек

Допомога Польщі у розвитку⁷¹

Завдяки успіхам в сфері політичної та економічної трансформації під кінець ХХ століття Польща почала брати на себе нові ролі на міжнародній арені. Вступ до таких міжнародних організацій, як НАТО, ОЕСР, Європейський Союз, визначає нову відповідальність в області глобального розвитку. Польща була реципієнтом допомоги у розвитку в найважчий період – період трансформації у напрямку демократії та ринкової економіки. Сьогодні Польща бере на себе роль донора допомоги як для країн, котрі проходять подібний шлях політичної та системної трансформації, так теж для країн, що розвиваються.

Вступивши до ОЕСР, Польща стала членом об'єднання найрозвинутіших держав світу. За цим привілеєм йдуть серйозні зобов'язання – серед яких: зобов'язання нести допомогу та співпрацювати із країнами що розвиваються, та країнами у фазі трансформації. Вступивши до Європейського Союзу Польща стала частиною організації, що надає більш як половину світової *Офіційної Допомоги в Розвитку* (ang. *Official Development Assistance, ODA*). Проявом цієї активності є систематичне збільшення частки витрат на закордонну допомогу у польському бюджеті.

Ідея надання допомоги країнам, що розвиваються, зустрічається з широкою підтримкою польського суспільства. Це є процес загального суспільного зрозуміння для можливості сплати зобов'язань, що були взяті тоді, коли допомога була адресована до Польщі.

Пріоритетом польської закордонної допомоги є допомога країнам у фазі трансформації. Польща прагне поділитись досвідом будування демократії: як на центральному, так і на місцевому рівнях. Підтримуються процеси будування вільної ринкової економіки, створення та зміцнення структур громадянського суспільства.

Цілі та завдання польської допомоги у розвитку містяться в „Стратегії польської співпраці у сфері розвитку”, ухваленій Радою Міністрів РП у 2003 році. За даним документом польська допомога у розвитку є адресованою до:

- вибраних країн, що розвиваються, з якими Польща утримує багаторівневі політичні, економічні та культурні відносини,

⁷¹ На базі „Польська співпраця у сфері розвитку”, річний звіт 2005, Міністерство закордонних справ Республіки Польщі, Департамент співпраці у розвитку.

- вибраних країн, які реалізують процеси трансформації державного устрою, переважно країн Східної і Південно-Східної Європи,
- вибраних країн, що розвиваються та ї у фазі трансформації, у яких проживає багато осіб польського походження.

Польща надає і буде надавати допомогу у сферах, де проявляються найбільші потреби країн-реципієнтів, а польські публічні і неурядові інституції диспонують компаративною перевагою порівняно з іншими донорами закордонної допомоги. Це означає концентрацію на кількох основних питаннях: підтримка демократичних інституцій, зміцнення місцевих структур, навчання та наука, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища, розвиток закордонної співпраці та доступ до питної води. Зараз триває робота над переглядом „Стратегії польської співпраці у сфері розвитку” від 2003 р.. Новий документ буде включати 2008-2013 роки.

Польська допомога для країн, що розвиваються та країн у фазі трансформації є передусім виразом міжнародної відповідальності і готовності до взяття на себе важких ролей на міжнародній арені.

Цілі та завдання проекту „Інтеграція – європейський напрямок розвитку України”

Проект „Інтеграція – європейський напрямок розвитку України” був реалізований у період з 1 липня по 31 грудня 2007 р., в рамках програми, профінансованої Міністерством закордонних справ РП “Польська Допомога 2007”. Лідером проекту був ФРМД Малопольський Інститут Територіального Самоврядування і Адміністрації (ФРМД МІТСА), що знаходиться у Кракові. Українськими партнерськими організаціями були: ЛМГО „Інститут політичних технологій” зі Львова і Громадський Центр “Ділові ініціативи” з Івано-Франківська. Також у проекті брав участь Опольський Центр Місцевої Демократії ФРМД.

Проект мав на меті пропагування ідей інтеграції серед керівних кадрів одиниць територіального самоврядування у тій частині України, яка буде мати найбільші можливості прийняття участі у європейських проектах.

Заходи проекту були адресованими до трьох головних цільових груп. Дві з них були кінцеві (безпосередні) бенефіціанти:

1. Представники влади українських одиниць територіального самоврядування Івано-Франківської та Львівської областей – 40 осіб.
2. Українські партнери проекту – ЛМГО „Інститут політичних технологій” зі Львова і Громадський Центр “Ділові ініціативи” з Івано-Франківська.

Третьою, останньою цільовою групою проекту були проміжні бенефіціанти проекту:

3. Місцеві громади українських одиниць територіального самоврядування, що приймали участь у проекті. Бенефіціанти цієї цільової групи у майбутньому одержуватимуть користь за рахунок покращення життєвих стандартів завдяки реалізації громадських і економічних проектів, реалізованих самоврядною владою, навченою в рамках проекту.

Проект „Інтеграція – європейський напрямок розвитку України” мав чітко визначену стратегічну ціль, що сприяє громадському суспільству шляхом підтримки процесів

інтеграції з європейськими структурами. Цією ціллю було: **Приготування українських одиниць територіального самоврядування з Івано-Франківської та Львівської областей до функціонування у європейських структурах.**

Заходи, реалізуючі дану стратегічну ціль зводились до передачі польського досвіду інтеграції з структурами Європейського Союзу та до пропагування спільних ідей серед мешканців України. У цій цілі особливу увагу звернено на значну допомогу керівним кадрам українських одиниць місцевого самоврядування та на передачу їм польського досвіду у сфері європейської інтеграції. Невипадково адресатами проекту стали члени українських самоврядних влад. Як показує польський досвід, представники територіального самоврядування на місцевому рівні є найважливішим і вирішальним фактором і генерування європейської ідеї елементом для мешканців. Саме від місцевих влад значною мірою залежать громадські настрої, пов'язані з європейською інтеграцією. Окрім того, одиниці територіального самоврядування є каталізатором господарських змін (в сільському господарстві, малому та середньому підприємстві, інвестиційній політиці, і т.п.), а таким чином також в тих сферах, які в майбутньому могли б бути підтриманими Європейським Союзом. Останнім, також важливим приводом допомоги кадрам самоврядування України у сфері європейської інтеграції є факт, що у кожній державі-учасниці ЄС одиниці територіального самоврядування є одними з основних бенефіціантів фондів допомоги Європейського Союзу. Завдяки ефективному використанню цих фондів на місцевому рівні зростає рівень економічного та суспільного розвитку самоврядних громад, а через це збільшується підтримка проєвропейської політики. Однак, користування допомогою ЄС є важким та складним завданням, особливо для держав, які з цього розділу допомоги дотепер користали в дуже обмеженій формі. Це підтверджується досвідом Польщі з періоду з-перед вступу до ЄС, який, поза критикою загалом слабого використання фондів ЄС, є дуже позитивно оцінюваним з точки зору допомоги, що була використана територіальним самоврядуванням. Зараз перед таким покликанням стоїть Україна. Саме тому обов'язковим є відповідне приготування кадрів самоврядування до функціонування в реаліях європейських структур, від чого значною мірою буде залежати майбутній напрямок розвитку України.

Реалізація стратегічної цілі була досягнута завдяки виконанню попередньо визначених безпосередніх цілей. Ними були:

1. Приготування професійних кадрів працівників самоврядування в Івано-Франківській та Львівській областях, здатних до ефективного отримання фондів допомоги Європейського Союзу, особливо в рамках закордонних програм – навчання 40 осіб керівних кадрів самоврядної адміністрації.
2. Передача представникам українського самоврядування польського досвіду в сфері функціонування в європейських структурах – організація практичних навчальних візитів до Польщі для 40 представників керівних кадрів самоврядної адміністрації.
3. Популяризація демократичних та інтеграційних ідей серед керівних кадрів адміністрації та самоврядування України.
4. Нав'язування представниками українського самоврядування та адміністрації партнерських контактів з організаціями, інституціями і самоврядуваннями у Польщі.

5. Опрацювання публікації українською мовою, що рекомендує і роз’яснює ідеї Європейських Спільнот.

Безпосередні цілі визначали передання знань, вмінь і польського досвіду в сфері функціонування одиниць територіального самоврядування у європейських структурах. Ці завдання були реалізовані у формі старанно приготованого навчального циклу (6 триденних навчальних сесій в українських містах Львів та Яремче).

Завдяки послідовно реалізованим заходам проекту, українці, що приймали участь у навчальному циклі, мали можливість практичної перевірки функціонування європейського законодавства в польських одиницях територіального самоврядування різного рівня. Під час навчального візиту представники самоврядних адміністрацій країни відвідали гмінні, повітові, воєводські адміністрації у Малопольському та Опольському воєводствах. Це було нагодою для нав’язування контактів та обміну досвідом з польськими колегами.

Реалізація даного проекту була адекватною відповіддю на потреби українських одиниць територіального самоврядування, що несуть на собі відповідальність за місцевий розвиток, а тим самим допомагають інтеграції на рівні громад. Шляхом впровадження в життя спеціально опрацьованої навчальної програми, передання польського досвіду з функціонування в Європейському Союзі та навчальних візитів в польських одиницях самоврядування, безпосередні бенефіціанти проекту набули необхідних знань та умінь, які зможуть використати в черговому фінансовому періоді планування допомоги ЄС для України.

Проведена на території України праця була надзвичайно цікавою для польських консультантів. Учасники проекту виявляли велике зацікавлення тематикою європейської інтеграції, активно працювали над приготуванням власної громади до майбутнього використання фондів для країн-кандидатів.

В роботі над реалізацією проекту неоцінними виявились українські партнери – ЛМГО „Інститут політичних технологій” зі Львова і Громадський Центр “Ділові ініціативи” з Івано-Франківська. Справну реалізацію навчальних сесій в Україні та відповідний добір учасників проекту ми завдячуємо професіоналізмові і активній праці українських партнерів. Це активне відношення до праці разом із дисциплінованістю учасників навчань значною мірою допомогли в роботі польських консультантів – керівнику проекту Войцеху Одзімеку та спеціалістці ФРМД МІТСА Агнешці Брошковській. Особлива подяка паням Тетяні Кулик, Лесі Вербовській та Галині Саварин з ГЦ “Ділові ініціативи”, а також панам Олегу Процаку та Петру Мавко з „Інституту політичних технологій”.

У процесі реалізації проекту польські консультанти мали приємність ознайомитися з багатьма українськими суб’єктами територіального самоврядування, їх устремліннями, планами, але також з їх проблемами. Ми зустріли багато цікавих людей – представників територіального самоврядування та неурядових організацій. Залишаємо в Івано-Франківській та Львівській областях багато друзів, вірячи, що зустрінемось найближчим часом під час реалізації наступного проекту, сприяючого розвитку самоврядування та європейських ідей. Ми бажаємо успіхів в праці і швидкої реалізації завдань, пов’язаних із вступом до Європейського Союзу представникам українських партнерів та всім українським громадам, що приймали участь у проекті.

Партнери проекту

Войцех Одзімек

ФРМД – Малопольський Інститут Територіального Самоврядування і Адміністрації є краківським регіональним центром Фонду Розвитку Місцевої Демократії (з центральним офісом у Варшаві). Діючи з 1990 р., ФРМД МІТСА є однією із найбільших неурядових інституцій в Малопольському воєводстві. Головною ціллю діяльності Інституту є вдосконалення роботи публічної адміністрації, допомога у розвитку малого та середнього підприємництва та вдосконалення діяльності неурядових організацій. *Місією ФРМД МІТСА є допомога особам, організаціям та інституціям, що приймають участь в побудові громадянського суспільства та держави.*

Головними статутними цілями ФРМД МІТСА є:

- створення системи консультування для територіального самоврядування і забезпечення організаційних умов його функціонування,
- діяльність у сфері розвитку об'єднаної воєводської адміністрації,
- створення умов і допомога у побудові громадянського суспільства,
- реалізація дослідницьких та експертних проектів та програм,
- видавнича та інформаційна діяльність,
- нав'язування контактів з місцевими та закордонними осередками, що уможливають співпрацю в сфері навчання, дослідницької та видавничої діяльності.

За свою діяльність Фонд Розвитку Місцевої Демократії, регіональним центром якого є МІТСА, отримав такі нагороди та відзнаки:

- у 1995 році – нагороду *UN Habitat Scroll of Honour*: за „ведучу роль у зміцненні місцевої демократії і вклад у будівництво кращого життєвого середовища для всіх мешканців Польщі шляхом промоції ефективного та прозорого самоврядування, зміцнення місцевих влад та громадської активності”;
- в 2000 році – престижну нагороду Голови Ради Міністрів „*Pro Publico Bono*”;
- в 2004 році – титул *Неурядової Організації Центрально-Східної Європи*, яка присвоюється учасниками Економічного Форуму в Криніці та *Почесний Диплом в категорії організацій, що працюють для порозуміння в Центрально-Східній Європі.*

Загалом як Фонд, так і регіональний центр МІТСА можуть похвалитися значними досягненнями в сфері допомоги країнам, що перебувають у процесі трансформації.

Олег Процак

ЛМГО „Інститут політичних технологій” – незалежна, неприбуткова дослідницька організація заснована у 1998 році. Наші дослідження не залежать від інтересів окремих політичних партій та не спрямовані на накопичення власності.

Інститут ставить собі за мету сприяння розбудові України як демократичної правової держави з ринковою економікою та відкритим громадянським суспільством, підтримку та зміцнення місцевого самоврядування, утвердження ідей демократизації самоврядного процесу, вивчення, узагальнення та поширення досвіду з розвитку ініціативи та самодіяльності територіальних громад, акумулювання фінансових коштів та матеріальних засобів для підтримки та сприяння розвитку місцевого самоврядування.

Основні напрями діяльності:

- забезпечення прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та участі громадян у процесах прийняття рішень на місцевому рівні;
- виборчі процеси та політичні технології;
- європейська інтеграція.

Цільові групи, на які спрямовано нашу діяльність:

- органи місцевого самоврядування;
- активісти територіальних громад;
- громадські організації;
- місцеві осередки політичних партій;
- організатори виборчих процесів.

Ми маємо досвід організації та проведення різноманітних комунікативних заходів – конференцій, семінарів, круглих столів, тренінгів, громадських слухань; проведення аналітичних досліджень; розробки та реалізації навчальних програм, у тому числі з виборчого законодавства.

Успішні проекти

„Організація навчання членів дільничних виборчих комісій” (серпень-жовтень 2007 рік) за підтримки координатора проектів ОБСЄ в Україні. За тижневий термін у десяти областях України, було проведено понад 260 семінарів, у яких взяло участь майже 32 тисячі членів ДВК.

“Моніторинг якості роботи школи шляхом її самооцінки”, польсько-український проект за підтримки Міжнародного Фонду “Відродження” та Програми RITA (15.09.2002р.–18.07.2003р.). Партнер–Товариство викладачів-тренерів (*Stowarzyszenie edukatorów*), Варшава. Мета проекту: моніторинг якості роботи 30 загальноосвітніх шкіл Львівської області через запровадження методики самооцінювання.

“Розробка стратегії освітньої політики міста Львова” за підтримки Міжнародного Фонду “Відродження” (липень-грудень 1999 року). Розроблений документ “Основні засади освітньої політики міста Львова” був одногolosно схвалений сесією Львівської міської ради, освіта була визнана пріоритетною галуззю розвитку міста. Це була

перша в Україні вдала спроба створення повноцінного стратегічного документу щодо розвитку освіти на муніципальному рівні терміном до 2003 року.

Наші партнери:

Західноукраїнський регіональний навчальний центр (Львів)

ЛОГО “Комітет виборців України” (Львів)

Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу (Луцьк)

СПЛ „Суспільне народження” (Рівне)

Фундація регіональних ініціатив (Ужгород)

Програма розширення доступу та навчання Інтернет IREX/IATP (Київ)

Інститут європейських консультацій – Інновація (Краків)

Малопольський інститут територіального самоврядування та адміністрації (Краків)

Директор організації: Михайло Комарницький

Тетяна Кулик

Громадський центр „Ділові ініціативи” – обласна неприбуткова громадська організація, яка об’єднує підприємців, науковців, ділових людей та професіоналів, що зацікавлені у розвитку регіону і України. З 1999 року організація займається сприянням розвитку бізнес-освіти, ділових та підприємницьких навичок громадян, економічному розвитку регіону, соціально-правовій та психологічній адаптації населення області до ринкових умов. Діяльність громадського центру направлена на створення сприятливого середовища для розвитку підприємництва та економічної розбудови регіону; організацію та проведення заходів на підтримку бізнесу в області, захист прав підприємців, залучення безробітних, жінок та молоді до активного економічного життя, започаткування власної справи, формування та активізацію діяльності бізнес-об’єднань, налагодження співпраці між представниками місцевих адміністрацій, органами самоврядування, приватним сектором, неурядовими організаціями, побудову громадянського суспільства.

ГЦ „Ділові ініціативи” має налагоджену співпрацю з органами влади, громадськими організаціями та бізнес-структурами області та України.

Найбільшим досягненням громадської організації є її працівники, які постійно дбають про зростання власного фахового та кваліфікаційного рівня, пройшли багато різноманітних навчань економічного та бізнесового спрямування за методиками США, Канади, Польщі, України, викладають у вузах і самі приймають участь у семінарах та тренінгах. Кадрова політика організації направлена на поєднання адміністративної роботи з фаховою, роботу у сфері бізнес навчання та консультування

Колективом фахівців ГЦ “Ділові ініціативи” видано навчальний посібник «Сім кроків до успішного бізнесу», перекладено та адаптовано до українських умов підручник Яцека Варди та Войцеха Клосовського „Острови надій – розробка стратегій локального розвитку”, розроблено і впроваджено **інформаційно-пошукову систему „Вільний доступ” – Єдиний реєстр регуляторних актів**, що діють у сфері підприємництва в місті Івано-Франківську, періодично видаються інформаційні добірки на допомогу підприємцям, такі як „Праця – трудове законодавство”,

„Підприємцям про самозахист під час перевірок”, „Оформлення кутка споживача”, „Новинки в системі оподаткування ” тощо. Тренерами організації розроблено більше десятка власних тренінгів, бізнес консультанти допомагають підприємцям досліджувати ринок, складати бізнес плани, шукати інвесторів та партнерів.

Організація успішно співпрацює з міжнародними донорами та програмами: МФ „Відродження”, Посольство США в Україні, Агентство США з міжнародного розвитку, ТАСІС, БІЗПРО, ПАУСІ, ЕРУМ, та інші.

На базі ГЦ „Ділові ініціативи” створені та працюють:

Центр Підтримки Бізнесу, де проводяться довгострокові курси „Започаткування власної справи та ефективне ведення бізнесу”, спеціалізовані тренінги і семінари: „Вибір організаційно-правової форми бізнесу та оптимальної системи оподаткування”, „Планування бізнесу та його фінансові аспекти”, „Управління конкурентоспроможністю фірми”, „Психологічний імунітет в бізнесі”, „Постановка менеджменту в організації”, „Підприємцям про самозахист під час перевірки”, „Документальне оформлення трудових відносин”, „Лідерство”, „Стратегічний менеджмент”, тощо, проводяться корпоративні навчання та виконуються індивідуальні замовлення фірм. Близько 3500 тисяч клієнтів відвідали Центр.

Інформаційна служба з питань підприємництва „Гаряча лінія”, яка надає інформаційно-консультативні послуги щодо роз’яснення законодавства з підприємницької діяльності. За чотири роки роботи служби до неї надійшло більше 9000 запитів. В рамках Інформаційної служби взято на абонентське обслуговування 36 суб’єктів господарської діяльності. Систематично проводяться інформаційні сесії для бухгалтерів та підприємців про зміни в законодавстві та видаються тематичні інформаційні збірники .

Локальний Дорадчий Центр (ЛДЦ) – клієнтами його є представники влади та органів самоврядування, малого та середнього підприємництва і громадських організацій. В ЛДЦ підготовлені і працюють консультанти з питань місцевого та регіонального розвитку. Загальна кількість консультацій наданих в ЛДЦ 1237. З них 246 – представникам влади, 676 – представникам малого та середнього бізнесу, 315 – неурядових організацій. Експерти „Ділових ініціатив” активно працюють у сфері стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів та розробки інвестиційних проектів, направлених на реалізацію стратегічних планів (Івано-Франківськ, Калуш, Дрогобич, Болехів).

Центр європейської інформації – його метою є інформування обізнаності жителів Івано-Франківської області із сучасними євроінтеграційними та міжнародними процесами; надання вільного доступу до інформації про Європейський Союз, його структуру, керівні органи, соціально-економічні, юридичні, політичні та культурні аспекти; поінформованість про діяльність європейських та інших міжнародних організацій; висвітлення інформації про відносини між Україною, ЄС, країнами-членами та іншими європейськими організаціями; про політику європейської інтеграції України та європейські цінності; поширення інформації про різні аспекти життя європейців та Європи.



Навчальні сесії в Україні – семінар в Яремчі для групи представників Івано-Франківської області



Навчальний візит до Польщі – урочиста вечеря у ФРМД МІТСА за участю Директора відділу програм та проектів МІТСА Яцека Квятковського



Навчальний візит до Польщі – зустріч в адміністрації міста та гміни Мисленіце



Навчальний візит до Польщі – зустріч в адміністрації міста та гміни Мисленіце



Навчальний візит до Польщі – візит до Бюро Асоціації
„Сворегіон ТАТРИ” у Новому Тарзі



Навчальний візит до Польщі – зустріч у Маршалківському
управлінні Малопольського воєводства



Навчальний візит до Польщі – зустріч у Маршалківському управлінні Малопольського воєводства



Навчальний візит до Польщі – зустріч у Повітовому старостві у Сухій Бескидській



Навчальний візит до Польщі – підведення підсумків навчального візиту у ФРМД МІТСА



Навчальний візит до Польщі – вручення сертифікатів учасникам проекту заступником директора ФРМД МІТСА з організаційних питань Янушем Олесінським

MISTIA

**ul. Szlak 73 a
31-153 Kraków
tel./fax: (12) 633 51 54**

www.mistia.org.pl

*Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej*



www.frdl.org.pl

**Biuro Zarządu FRDL
Plac Inwalidów 10
01-552 Warszawa
tel. 022 322 84 00**

ISBN 978-83-924167-5-3