

4. Орда О. Державне управління системою забезпечення населення України стаціонарною медичною допомогою: генезис, стан та перспективи розвитку / О. Орда, В. Долот, Я. Радиш // Вісник НАДУ. – 2009. – № 4. – С. 135–144.
5. Пономаренко В.М., Ціборовський О.М. Основи організації медико-санітарної допомоги і управління охороною здоров'я/В.М. Пономаренко, О.М. Ціборовський // Охорона здоров'я в Україні: проблеми і перспективи – Тернопіль: Укрмедкнига, 1999.– С.59.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Севастопольської міської державної адміністрації та Головне управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації” від 20 грудня 2000 р. № 1845 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Статуту Академії медичних наук України” від 18.10.1999 р. № 1913 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
8. Радиш Я. Проблеми державного управління охороною здоров'я України / Я. Радиш, В. Леха, С. Крюков // Вісник НАДУ. – 2010. – № 2. – С. 182–188.
9. Скуратівський В.А. Соціальна політика / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – 2-ге вид., допов. та перероб. –К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 364 с.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор.

УДК 327.7 + 351/354 (474)

Гаряча Ю. П.,

заступник завідувача відділу
державної правової політики

Національного інституту стратегічних досліджень

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН БАЛТІЇ ДО НАДБАННЯ СПІЛЬНОТИ (ACQUIS COMMUNAUTAIRE): ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано досвід країн Балтії в сфері державного управління адаптацією їх національного законодавства до надбання Спільноти та з урахуванням цього надано рекомендації щодо підвищення ефективності державного управління адаптацією законодавства України до надбання Спільноти.

*Проанализировано опыт стран Балтии в сфере государственного управления адаптацией их национального законодательства к *acquis communautaire* и с учётом этого подготовлены рекомендации относительно повышения эффективности государственного управления адаптацией законодательства Украины к *acquis communautaire*.*

*The experience of Baltic states in the field of public administration by the adaptation of their national legislation to *acquis communautaire* was researched. According to mentioned the appropriate recommendations were given concerning improvement the public administration by the adaptation process in Ukraine.*

Найбільше розширення Європейського Союзу, що відбулось у 2004 році за рахунок вступу 10 держав Центральної та Східної Європи, в тому числі й країн Балтії, стало визначальною подією процесу економічної та

політичної інтеграції на Європейському континенті, який триває вже півстоліття. Членство в ЄС вперше набули три колишні радянські республіки – Латвія, Литва та Естонія. За короткі строки їм вдалося втілити в життя складні перетворення, які торкнулися економічної, політичної та соціальної сфер. Реформи та їх успішне проведення дозволили цим країнами досягти найвищого рівня розвитку на теренах колишнього СРСР [1]. Базисом для цих перетворень стала успішна адаптація законодавства Естонії до надбання Спільноти (*acquis communautaire*).

Україна, порівняно за країнами Балтії, має багато відмінностей, але і багато спільних рис. Ці країни, як і Україна, є пострадянськими, вони у 90-х роках розпочали будівництво незалежних та демократичних держав, проголосивши курс на зближення з ЄС, після здобуття незалежності вони стикнулись зі схожими політичними, економічними та соціальними проблемами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Серед зарубіжних науковців дослідженням питань державного управління європейською інтеграцією країн Балтії, в тому числі адаптацією їх національного законодавства до надбання Спільноти, займались М.Джоп та С. Арнсфальд, Р. Бенгтссон, С. Гензле, А.Лейніс та Ж.Озоліні, М.Лаурістін та П.Віхалем, К.Малфіет та В.Кейгнаерт, Ю.К.Ліухто, Р. Вілпісаускас, Ф.Лаурсен та інші.

До переліку вітчизняних науковців та експертів, що займаються дослідженням досвіду державного управління євроінтеграцією країнами Балтії, в тому числі адаптацією їх законодавства до надбання Спільноти, та можливостей його врахування в Україні, належать В.М. Завадський, Д.В. Аракелян, І.В. Кравчук, М.В. Парапан, П.В. Добров та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Аналіз вищезазначених праць дозволив зробити висновок про те, що, попри існуючу кількість досліджень, присвячених окремим аспектам державного управління європейською інтеграцією Латвії, Литви та Естонії, на сьогодні в Україні практично відсутні роботи, в яких би комплексно вивчався досвід державного управління саме адаптацією законодавства країн Балтії до надбання Спільноти та можливості його використання в Україні.

Формулювання мети або цілей статті (постановка завдання). Метою статті є проаналізувати досвід країн Балтії в сфері державного управління адаптацією їх національного законодавства до надбання Спільноти та з урахуванням цього надати рекомендації щодо підвищення ефективності у відповідній сфері в Україні.

Завданнями для досягнення мети є: проаналізувати угоди про асоціацію країн Балтії з ЄС, вивчити координаційний механізм державного управління адаптацією законодавства цих країн до надбання

Спільноти, визначити проблемні питання, які існують на сьогодні в сфері державного управління адаптацією законодавства України до надбання Спільноти, та запропонувати шляхи їх вирішення з урахуванням позитивного досвіду балтійських країн.

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

В серпні 1992 року на зустрічі 12 країн-членів Європейського економічного співтовариства в рамках Європейського політичного співробітництва було прийнято рішення визнати відновлення суверенітету Балтійських країн. Після цього для допомоги Естонії, Латвії і Литві була розроблена програма PHARE, в травні 1992 року с цими країнами були підписані угоди про торгівлю і співробітництво з ЄЕС, а в 1995 році – угоди про вільну торгівлю. Зазначені угоди не передбачали автоматичне членство в ЄЕС, однак вони стали своєрідною підготовкою до нього.

Як зазначає вітчизняний науковець Д.В. Аракелян, економічна інтеграція як шлях подолання торговельних бар'єрів та адаптації внутрішнього ринку до європейських стандартів була основним методом, що пов'язувала разом країни Балтії та ЄС і забезпечувала основу для переходу в політичну та безпекову площину у відносинах [2].

В червні 1995 року ЄС підписав так звані «Європейські угоди» (або угоди про асоціацію) з Естонією, Латвією та Литвою [3,4,5] (чинність ці угоди набули в 1998 році), і до кінця року всі три країни подали заявки про вступ до ЄС.

Європейські угоди з Балтійськими країнами охоплюють питання торгівлі, політичного діалогу та багато інших аспектів співробітництва. Таким чином, країнам Балтії була надана можливість подальшої економічної інтеграції.

Необхідно зазначити, що включення, починаючи з 1990-х років, в Європейські угоди положень стосовно політичного співробітництва (так званий політичний діалог) вивело співпрацю учасників асоціацій з ЄС за межі виключно економічних відносин. При цьому, положення цих угод, які стосуються адаптації законодавства, відрізняються від аналогічних положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, яка є чиною на даний час.

Усі Європейські угоди, як правило, включають окремі статті, де міститься загальний перелік галузей, у яких має здійснюватися гармонізація національного законодавства асоційованих країн з правом ЄС. При цьому, на відміну від співпраці сторін у рамках ЄЄП, угодами про асоціацію не передбачається якийсь механізм попереднього інформування асоційованих країн про підготовку нових законодавчих актів у Євросоюзі, що ставить їх у складні умови при здійсненні гармонізації національного законодавства з правом європейських інтеграційних організацій, оскільки вони будуть змушені увесь час наздоганяти. Але ЄС бере на себе

зобов'язання надавати допомогу для здійснення гармонізації шляхом обміну експертами, надання інформації стосовно законодавства ЄС, організації семінарів, професійної підготовки, при здійсненні перекладів законодавчих актів ЄС у відповідних секторах тощо [6].

Країни Балтії, як і багато інших країн, що здійснювали адаптацію їх національного законодавства до надбання Спільноти, стикнулись з багатьма проблемами, що значно гальмували цей процес. Повільний темп адаптації був зумовлений, перш за все, тим, що величезний масив їх законодавства як колишніх радянських республік в багатьох сферах базувався на радянських принципах і стандартах, що в корні відрізнялись від європейських. На думку багатьох науковців та експертів, виконання усього комплексу критеріїв для колишніх радянських республік виявилось достатньо складним завданням.

Відповідно до Європейських угод Балтійські країни мали адаптувати їх законодавства до *acquis* ЄС в 31-й сферах, що стосувались економічних, політичних та соціальних питань. Однак при здійсненні процесу адаптації законодавства необхідно мати на увазі, що *acquis* ЄС має більш ніж п'ятдесятирічну історію розвитку, постійно змінюється та тому його імплементація у кожній з країн представляє собою довготривалий процес, який продовжується і після набуття повноправного членства. Також треба зазначити, що в країні необхідним є створення ефективного інституційного механізму державного управління адаптацією національного законодавства до надбання Спільноти, який забезпечить дотримання й реалізацію на практиці норм адаптованого законодавства.

Так, ключовим фактором у здійсненні Литвою поступового реформування системи державного управління, в тому числі процесом європейської інтеграції, та, зокрема, адаптацією національного законодавства до надбання Спільноти (прим.авт.), було необхідність прискорити євроінтеграційний процес [7]. Зазначена глибока реформа розпочалась у 1999-2000 роках з радикального перегляду функцій та державних витрат так званою «*Sunset Commission*» (комісією, що припиняє якісь дії – прим. авт.), яка була створена для перегляду бюджетних видатків та скорочення державних функцій, та зі створення Стратегічного комітету з планування (*Strategic Planning Committee*), завданням якого було проаналізувати всі політичні та видаткові пропозиції, що базувалися на загальних стратегічних пріоритетах уряду, та діяти як фільтр при прийнятті рішень урядом. Ці нововведення сприяли прискоренню євроінтеграційного процесу Литви в цілому, де країна почала небезпечно відставати у прийнятті та імплементації ключових секторальних заходів у 1999 році. При цьому Комітет з питань євроінтеграції, створений в Литві в рамках зазначеного процесу реформування системи державного управління, відігравав провідну роль у впровадженні нового підходу до державного управління в країні. Так, багато нових управлінських підходів «пілотувалися» саме Комітетом (на даний час він має назву «Департамент європейської інтеграції») в сфері державного

управління процесом приєднання Литви до ЄС, зокрема, адаптацією її законодавства до надбання Спільноти, включаючи нові підходи до виділення бюджетних коштів, оцінки впливу та використання прогресивних інструментів планування. Комітет розглядав процес стратегічного планування як шлях перетворення старої литовської системи державного управління на таку, яка змогла б ефективно функціонувати в ЄС [8]. Високий статус цього органу та професійна спроможність його штату були надзвичайно важливим фактором у наданні деяким елементам реформ прозорості та довіри, які були необхідні для подолання політичного та бюрократичного опору новим реформам.

Латвія теж стикнулася з подібними проблемами та застосовувала схожі шляхи їх вирішення. При цьому, у випадку цієї країни, має бути відзначена послідовність процесу реформування за різних урядів, що є досить незвичайним для країн Центральної та Східної Європи, де зазвичай рідко чинний уряд продовжує інституційні реформи, започатковані попереднім урядом іншої політичної сили.

В Естонії в січні 1996 року був також створений державний орган, який займався координацією на національному рівні заходів з підготовки до вступу до ЄС, - Офіс з питань європейської інтеграції (далі – Офіс) зі штатом кількістю 20 осіб [9]. На думку його тодішнього Голови пана Генріка Холлей, така кількість була оптимальною, оскільки немає необхідності дублювати роботу міністерств. Офіс працював дев'ять років з п'ятьма прем'єр-міністрами при вісьмох різних урядах, які повністю підтримували приєднання до ЄС як важливий пріоритет державної політики. Існувала міцна політична підтримка, яка забезпечила Офісу можливість здійснювати значний вплив та ефективно працювати. Як приклад можна навести той факт, що Голова Офісу мав право брати участь в урядових зустрічах та втручатись в процес прийняття рішень. Це забезпечило йому достатній статус у відносинах з його колегами та для головування в Раді високих посадовців Естонії. Отже, окрім того, що Офіс виконував всю так би мовити домашню роботу, в тому числі моніторинг виконання зобов'язань перед ЄС, зокрема, у сфері адаптації законодавства, він ще мав значний політичний вплив, що є надзвичайно важливим. Головними завданнями Офісу було організувати роботу Ради високих посадовців та гарантувати підготовку та імплементацію річної Національної програми прийняття *acquis*. Це вимагало якісного співробітництва зі всіма профільними міністерствами, оскільки тільки вони могли забезпечити виконання взятих зобов'язань. Вони мали зрозуміти: оскільки Естонія є частиною Європи та хоче стати успішною країною, адаптація національного законодавства має бути здійснена в будь-якому випадку, не тільки тому, що країна хоче вступити до ЄС. Також, всі інституції мали зрозуміти, що зусилля та заходи, вжиті з метою приєднання до ЄС, є не чимось екстраординарним, а частиною спільної

мети досягнення благополуччя в країні. Роллю Офісу було постійно нагадувати іншим про ці два факти.

Досвід Естонії показує, що створення такого типу державного координаційного органу як Офіс з питань європейської інтеграції надало процесу приєднання до ЄС більше політичної ваги, гарантувало кращу координацію роботи, в тому числі в сфері державного управління адаптацією законодавства, та обмін інформацією з іншими органами. Її координаційний механізм державного управління європейською інтеграцією, в тому числі адаптацією законодавства, був визнаний одним з найефективніших та найпростіших.

Загалом, досить багато зарубіжних науковців та експертів відзначають важливість ролі окремого державного органу з питань європейської інтеграції в управлінні новими реформами в процесі євроінтеграції, зокрема, в процесі державного управління адаптацією національного законодавства до надбання Спільноти як основи для проведення реформ. Також відзначається, що однією з проблем у здійсненні процесу управління є кадрова проблема, що полягає у недостатній кваліфікованості та професіоналізмі конкретних державних службовців, що безпосередньо займаються адаптацією законодавства.

В Україні підхід до реформування механізму державного управління адаптацією національного законодавства до надбання Спільноти є непослідовним та фрагментарним, спостерігається відсутність належного стратегічного планування як в сфері євроінтеграції в цілому, так і в сфері державного управління адаптацією законодавства. На думку автора, це пояснюється, перш за все, відсутністю в країні окремого центрального органу виконавчої влади, відповідального за єдине стратегічне планування в сфері державного управління євроінтеграційним процесом в цілому, включаючи адаптацію національного законодавства до надбання Спільноти як його найважливішої складової.

Деякі науковці, зокрема, вітчизняний науковець В.М. Завадський, вважає, що найважливішим критерієм вступу країн до ЄС є правовий, або так званий членський критерій, тобто адаптація законодавчої бази до норм правового доробку (*acquis communautaire*), оскільки він є базисом для політичної та економічної інтеграції країни до структур ЄС, отже, є головним [10]. Також необхідно зазначити, що адаптація законодавства становить більшість об'єму і змісту роботи, пов'язаною із глибшою євроінтеграцією та, врешті решт, набуттям членства в ЄС.

На думку автора статті, політичний аспект щодо прийняття нових членів має, безперечно, також важливе значення при прийнятті рішення щодо прийняття нових членів до ЄС, однак адаптація національного законодавства до надбання Спільноти є найважливішою складовою євроінтеграційного процесу в цілому та потужним стимулом та підґрунтям для здійснення необхідних внутрішніх реформ в країні незалежного від того, чи стане країна членом ЄС, чи ні. Як порадив Україні депутат

Європарламенту, екс-міністр фінансів Естонії Іварі Падар, для того, щоб успішно інтегруватися до Європи, необхідно займатися актуальними для країни реформами [11].

Починаючи з набуття чинності Угодою про партнерство і співробітництво України та ЄС та їх державами-членами у 1998 році, в Україні було розпочато багато реформ, зокрема, в шістнадцятьох пріоритетних сферах адаптації законодавства, визначених статтею 51 Угоди. З підписанням Угоди про асоціацію перелік сфер адаптації буде значно розширений, що вимагатиме консолідації зусиль як державних органів, так і громадянського суспільства для успішного завершення розпочатих внутрішніх реформ в країні та виконання зобов'язань перед Європейським Союзом. При цьому Україна в сфері адаптації законодавства має працювати на випередження, не допускаючи занадто формального підходу, що дасть змогу ефективно втілювати в життя необхідні реформи.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки:

Україна станом на кінець 2011 року знаходиться на завершальному етапі переговорів щодо укладання з ЄС Угоди про асоціацію включно із поглибленою та всеохопною зоною вільної торгівлі. З огляду на це, все актуальнішим стає питання виконання зобов'язань України перед європейськими партнерами як в рамках існуючих домовленостей, так і тих, що виникнуть після підписання Угоди про асоціацію. При цьому адаптація законодавства України до надбання Спільноти маж стати потужним поштовхом для модернізації країни в політичній, економічній та соціальній сферах та перетворення її на сучасну європейську державу, готову швидко та якісно відповідати на складні виклики сьогодення. Після підписання Угоди також постане необхідність забезпечення ефективної координації процесу адаптації законодавства. На думку автора, найкращим шляхом для досягнення вищезазначеної мети з урахуванням позитивного досвіду Балтійських країн та український реалій є створення в Україні окремого центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого входитиме координація як євроінтеграційного процесу України в цілому, так і в сфері адаптації законодавства. При цьому немає необхідності створювати надто складний механізм державного управління адаптацією законодавства та очікувати, що всі проблеми вдасться одразу швидко вирішити. Натомість краще створити просту, стабільну та гнучку, незабюрократизовану систему, яка допоможе запобігти виникненню багатьох проблем, в тому числі уповільненню процесу адаптації законодавства, та виконати зобов'язання нашої держави перед ЄС.

Перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі мають стосуватися вдосконалення механізмів державного управління адаптацією законодавства України до надбання Спільноти з метою, перш за все, ефективного здійснення внутрішніх реформ в Україні в процесі європейської інтеграції нашої країни. На цьому шляху необхідно подальше

вивчення як позитивного, так і негативного досвіду країн, що інтегрувались або мають намір інтегруватись до ЄС.

Використані джерела інформації:

1. Європейська інтеграція країн Балтії (1991 - 2004 рр.): автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.02 [Електронний ресурс] / В.М. Завадський; Донец. нац. ун-т. - Донецьк, 2008. — 20 с. — укр.
2. Зовнішня політика країн Балтії в контексті розширення ЄС та НАТО: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04 [Електронний ресурс] / Д.В. Аракелян; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2008. — 20 с. — укр.;
3. Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part. // Official Journal of the European Communities L. – 1998. – Vol. 41, № 51. – P. 3-242.
4. Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Latvia, of the other part. // Official Journal of the European Communities L 26, 2.2.1998, p. 3–255.
5. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Estonia, of the other part. // Official Journal of the European Communities L 68, 9.3.1998, p. 3–198.
6. Бурячок Т.О., Запатріна І.В., Кравченко В.О., Кулаков О.В., Плотян С.Г., Шатковська А.О., Ямпольська І.Л. Парламентський вимір європейської інтеграції // Під редакцією Плачкової С.Г. – Київ: «Нора-прінт», 2005. – 113 с. – с. 44-45.
7. Performance management in the Baltic states and Russia, what are the chances of success? Tony Verheijen and Yelena Dobrolyubova, the World Bank Paper prepared for the Conference “A Performing Public Sector”, Leuven, Belgium 1-3 June 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS2/WS2_Verheijen_Dobrolyubova.pdf 26
8. Dimitrova, A and K. Maniokas, Klaudijus (2004) “Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU”. Paper presented at the NISP Acee Annual Conference, Vilnius 2004.
9. Estonia’s Way into the European Union, Estonian Ministry of Foreign Affairs 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web-static.vm.ee/static/failid/052/Estonias_way_into_the_EU.pdf
10. Європейська інтеграція країн Балтії (1991 - 2004 рр.): автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.02 [Електронний ресурс] / В.М. Завадський; Донец. нац. ун-т. — Донецьк, 2008. — 20 с. — укр.
11. Эстония поделилась с Украиной секретом своего успеха в Европе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.from-ua.com/news/64438eff58009.html>

Рецензент: Грицяк І.А., д.держ.упр., професор.