

МЕХАНІЗМ КООРДИНАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН

Розглянуто місце координаційного зв'язку в системі державного управління в Україні, теоретично обгрунтовано складові механізми координації політики європейської інтеграції.

The article considers the place of coordination relationship in the public administration system in Ukraine, theoretically grounded principles of the coordination of European integration policy.

Зацікавленість українського суспільства в модернізації державних інституцій на основі європейських підходів є досить активною, що, у свою чергу, вимагає вдосконалення, а подекуди і розбудови злагоджених механізмів державного управління. Євроінтеграційні прагнення України ставлять на порядок денний питання про вдосконалення системи виконавчої влади, оскільки саме вона відповідальна за реалізацію різноманітних державних функцій, у тому числі і політики європейської інтеграції.

Адміністративні перетворення, через які пройшли органи виконавчої державної влади України, не мали системного характеру і практично не торкнулися механізмів побудови адекватної системи координації політики, яка б забезпечувала вироблення та реалізацію спільних рішень, особливо в напрямку європейської інтеграції. Тому питання координаційної взаємодії органів влади у сфері європейської інтеграції, на відміну від субординаційних зв'язків, які традиційно вважалися головними у процесі діяльності органів влади, до теперішнього часу залишається недостатньо вивченим, вимагають відповідного теоретичного аналізу, практичних розробок та втілення їх в управлінську діяльність.

Оскільки проблема управлінських відносин у системі органів виконавчої влади є складовою загальної проблематики органів виконавчої влади та управлінських відносин, вагоме значення для цілей дослідження мають праці вітчизняних науковців у галузі державного управління, зокрема В. Бакуменка, В. Гарашука, Р. Калюжного, В. Колпакова, О. Кузьменко, П. Надолішнього, А. Селіванова, О. Фрицького, О. Харитонові та ін., а також відомих російських учених – Г. Атаманчука, Д. Бадраха, І. Бачило, Б. Курашвілі та ін.

Суто координаційним відносинам у системі функціонування органів виконавчої влади присвячено роботи В. Білоуса, В. Дерещ, О. Литвинова, І. Максюк, Ю. Назара, В. Руденської, В. Федченка, Л. Феценка та ін.

Проте на сьогодні у вітчизняній науковій літературі та у виданнях зарубіжних країн неповно висвітлені питання, пов'язані з координацією діяльності різних гілок влади в рамках процесу прийняття рішень в ЄС: не достатньо чітко визначено його сутність, об'єкти і суб'єкти, форми і методи роботи. Наявні ж розробки стосуються або соціалістичного періоду розвитку країни, або лише окремих аспектів такої діяльності.

Метою статті є виокремлення складових механізмів координації політики європейської інтеграції.

Для обгрунтування визначення поняття „координація європейської політики” доцільно розглянути еволюцію його складових, основною серед яких є „координація”.

В Американському словнику спадщини „координація” визначається як „регулювання різних елементів задля цілісного та гармонійного функціонування”. У Кембріджському словнику „координувати” визначається як „забезпечувати ефективну спільну діяльність різних речей” [2]. Що стосується більш операційних визначень, Дж. Бордо та Б. Уоссон у статті про інформацію та комунікації визначають „координацію” як „управління залежностями між видами діяльності та взаємозалежностями між дійовими особами” [3]. Слід зробити декілька зауважень з приводу цих визначень. По-перше, термін „координація” начебто має позитивні коннотації, на що вказують такі слова, як „гармонійне” та „ефективна”. По-друге, ми бачимо припущення, що координація не здійснюється сама по собі, а вимагає управління та регулювання. По-третє, „координація” в цілому визначається як процес, а не як результат. Нарешті, координація дозволяє речам і дійовим особам залишатися в множині та різними, але при цьому спрямована на результати, які є гармонійними та ефективними.

Поняття „координація політики європейської інтеграції” є багатозначним. Під ним можна розуміти існування механізмів, що дозволяють досягнути спільну позицію в найважливіших питаннях, які обговорюються в рамках інституцій ЄС (згідно із принципом „наша країна говорить одним голосом”). Під поняттям „координації” можна розуміти таку організацію діяльності системи державного управління, в якій існує чіткий поділ компетенцій на європейські питання. Також розрізняють різні форми координації: позитивну (охоплює зусилля, зазвичай з центру, спрямовані на забезпечення того, щоб усі складові частини державної

адміністрації активно співпрацювали одна з одною) або негативну (коли структурно пов'язані підрозділи застосовують стратегії “уникнення” з метою зменшення тертя); стратегічну (спрямована на спільне прийняття стратегічної цілі) чи селективну (націлена на вирішення певного питання, реактивна або така, яка концентрується лише на певних стадіях політичного циклу) тощо. Кожна із концепцій передбачає різноманітні організаційні рішення. Позитивна координація, наприклад, є активною концепцією, яка вимагає сильної центральної влади [6, с. 42].

Від моменту утворення Європейських Співтовариств у кожній державі – члені ЄС з'являється необхідність приведення структури та завдань національної адміністрації відповідно до потреб, пов'язаних із участю у процесі прийняття рішень у Союзі. У нових країнах механізми, які приймаються в даній сфері, в основному ґрунтуються на координаційних структурах, що були створені протягом процесу приєднання або на основі досвіду існуючих держав – членів ЄС.

Головним завданням кожної системи координації політики європейської інтеграції є, перш за все, опрацювання механізму узгодження спільної позиції уряду в питаннях, які обговорюються та приймаються головними інституціями ЄС – Радою Європейського Союзу та Європейською Радою. Формування спільної позиції зазвичай відбувається на багатьох рівнях, і окрім узгоджень між окремими міністерствами, вони охоплюють переговори, наприклад з територіальними органами влади (що особливо важливо у федеральних країнах, наприклад у Німеччині або Австрії, чи в країнах з сильною автономією регіонів, наприклад в Іспанії).

У процесі узгодження політичних рішень часто бере участь парламент, повноваження якого відрізняються залежно від країни, але зазвичай відбувається збільшення ролі парламентів в європейських питаннях, аж до радикальної крайньої моделі – датської, в якій позиція уряду в європейських питаннях повинна бути затверджена відповідним комітетом парламенту. У зв'язку з розвитком інституцій суспільного діалогу в Європейському Союзі до процесу прийняття рішень все частіше залучаються неурядові організації, перш за все, найважливіші суспільні партнери: профспілки як організації працівників, торговельні палати як організації бізнесу, товариства виробників сільськогосподарської продукції, а також інші організації, які мають право представляти свої інтереси відповідно до національного законодавства або регулювань ЄС.

Метою всіх узгоджень є досягнення порозуміння, яке буде враховувати інтереси більшості зацікавлених сторін в єдиній позиції, що на наступному етапі буде передана у формі інструкції представникам даної країни на засідання робочих груп, комітетів, COREPER-у та Раді Євросоюзу. Залежно від прийнятої моделі координації, а також від ступеня автономності національного постійного представництва при ЄС і його ролі у процесі координації, такі інструкції вміщують вихідну позицію та визначають межі, в яких представництво даної країни може діяти в процесі переговорів, тобто визначення, наскільки еластично було сформульовано позицію даної країни і які поступки можливі на шляху до прийняття спільної позиції всіх країн – членів ЄС.

Постійне представництво займає центральне місце в системі національної координації в Брюсселі, оскільки представляє національні інтереси та бере участь у процесі прийняття рішень на рівні Ради ЄС, а з іншого боку, є інтегральною частиною національної адміністрації. На спосіб діяльності (*modus operandi*) постійного представництва впливають кілька чинників. Наприклад, його розмір може бути важливим індикатором бажання країни координувати національні дії в Брюсселі та її можливості виконувати зобов'язання, такі як забезпечення представництва в робочих групах Ради або комітетах Європейської Комісії. Розмір постійного представництва може вказувати на важливість, яку національний уряд приділяє завданням координації та віддзеркалює різноманітні концепції виконання зазначеного завдання. Розмір також може бути індикатором “віку” держави-члена: нові країни віддають перевагу великим за розміром постійним представництвам, оскільки вони проходять випробувальний період і стараються при звичаїтись до практики функціонування інституцій ЄС [1].

Ефективна система координації є не лише умовою результативного представлення національної позиції на форумі інституцій ЄС, ознайомлення та реагування на пропозиції інших країн, але також основою для забезпечення узгодженості дій уряду, здійснюваних у державі, з тими позиціями, що були прийняті на форумі інституцій Співтовариства. Рішення, які приймаються в Брюсселі, мають довгострокові наслідки для країн-членів. Прийняття законодавства ЄС, яке відповідає існуючому національному законодавству на практиці, може створити позитивні ефекти для країни: зменшити або звести до мінімуму кошти – як політичні, так і економічні – процесів адаптації законодавства.

Не лише законодавство ЄС має довгострокові ефекти. Рішення, які приймаються Європейською Комісією, коли вона діє як квазі-судовий орган у сфері політики конкуренції, можуть мати серйозні внутрішні наслідки. Державна допомога або фузія підприємств зазвичай передбачають високий профіль залучених національних компаній, і тому уряд може понести шкоди, якщо управління йде в протиріччя з “національними чемпіонами” чи іншими великими компаніями. Оскільки ЄС стає політичним питанням, до якого зростає інтерес в країнах, уряди досить часто знаходяться під тиском представлення скептичній громадськості, що вони достатньо ефективні в захисті своїх “національних інтересів”. Це відноситься особливо до секторів, які мають найбільший

публічний резонанс, як то сільське господарство у Франції, або риболовство в Іспанії чи Великій Британії. Передусім, такий тиск створює сильні передумови для урядів для забезпечення існування відповідних інституцій, структур і процесів, необхідних для захисту національних інтересів на рівні ЄС та виконання вимог і стандартів членства в ЄС.

Дієвий механізм координації також необхідний для забезпечення відповідного професійного та технічного обслуговування президентства країни в Раді ЄС. Фактично, саме піврічне головування в Раді є найбільш об'єктивним фактором перевірки ефективності національної моделі координації європейської політики. Президентство відповідає за формулювання своєї програми за сім місяців наперед до моменту обіймання офісу, організацію зустрічей на всіх рівнях Ради (за допомогою Секретаріату Ради), пошук відповіді на кризові ситуації, які виникають, та в цілому за здійснення нагляду та управління діяльністю Ради в зовнішніх і внутрішніх питаннях. Офіційна інструкція Ради попереджує, що "...потрібна більша дислокація цілого національного адміністративного апарату для обіймання та здійснення Президентства" і "розмір додаткового навантаження на національні адміністрації ... навіть для найбільших країн-членів не можна недооцінювати" [4, с. 42].

Окрім інституціональні механізми координації, прийняті в країнах – членах ЄС, обумовлені, з-поміж іншого такими чинниками, як історія, державний лад країни чи політична традиція. Одночасно такі механізми підлягали і надалі підлягають постійним змінам у ході інтеграційних процесів. Два варіанти інституціональних механізмів, які зустрічаються найчастіше, зводяться до розміщення головного координаційного органу в міністерстві, яке найбільше залучено до європейських питань (міністерство закордонних справ, фінансів, економіки або канцелярії керівника уряду), або створення окремої інституції, якій делегуються повноваження у сфері європейської політики [1].

В обох варіантах важливу роль відіграє міністерство закордонних справ (МЗС), яке відповідає за формат політичних відносин з ЄС та його державами-членами. Однак координація діяльності та опрацювання спільної позиції в більшості секторних політик ЄС віднесено до повноважень відповідних інституцій (міністерств) або координаційного органу. Тому в багатьох країнах процес координації європейської політики забезпечується спеціально створеними міжвідомчими органами, які виступають у формі комітетів, комісій чи робочих груп.

На вибір моделі координації впливає багато елементів, з яких ключову роль відіграють політичні та економічні. На початку існування Європейських Співтовариств були спроби віднаходження зв'язку між мотивом приєднання до Співтовариств і моделлю координації європейської політики. Вважається, що однаковий механізм було прийнято Німеччиною, Італією, Грецією та Іспанією, для яких приєднання до Співтовариств після Другої світової війни, перш за все, означало вирватись з режиму диктатури та почати будівництво демократичного суспільства, а інший, такий як, наприклад, обрала Велика Британія, був спричинений економічними причинами.

Тому в першому випадку спосіб координації європейських питань пояснювали існуванням або відсутністю сформованих інституцій політичної демократії, рівнем розвитку громадянського суспільства, а значить, за допомогою виключно політичних чинників. У другому випадку, механізм координації можна трактувати як похідну економічних інтересів, які дана країна мала намір і прагнула зrealизувати шляхом приєднання до Співтовариств і за допомогою відповідних механізмів співпраці з її інституціями.

Досвід країн ЦСЄ також насичений прикладами функціонування моделей координації євроінтеграції з явними вертикальними чи горизонтальними принципами координації та ефективність методів роботи, які були налагоджені в цих країнах у ході євроінтеграції. Заснування центральних або незалежних органів для ведення євроінтеграційних справ являло собою перехід від зовнішньополітичного підходу до систематичної інкорпорації питань євроінтеграції в сферу внутрішньої політики. Унаслідок цього навколо деяких окремих інституцій, таких, як центральні органи з координації євроінтеграції, утворились "островки зверхності". Євроінтеграційний процес сприяв становленню інституціоналізованої системи із закріпленими функціями, робочим рівнем співробітництва (міжвідомчого і внутрішньовідомчого) та обмеженням бюрократичності і формальності, сильними робочими комітетами з євроінтеграції на різних рівнях виконавчої влади, чітким розподілом відповідальності між залученими інституціями та функціональними мережами, а також спонукав до якнайкращого представництва країнами на зустрічах з Європейською Комісією та у двосторонньому діалозі з державами-членами. Однак у деяких країнах протягом певного періоду часу спостерігався слабкий рівень вертикальної координації в межах міністерств та пов'язаних з ними установ, що відобразилось також на своєчасності і якості виробленої політики [5].

Є підстави стверджувати, що централізована модель координації була результатом пошуку найбільш функціональної системи, яка могла б якнайкраще задовольнити потреби процесу приєднання. Існування координаційного центру дозволяло виробити цілісний підхід до координації і встановити пріоритети – від програмування до моніторингу імплементації і реалізації політики.

Сьогодні однак, беручи до уваги комплексність інтеграційних процесів, які охоплюють усе нові сфери політики, що раніше були зарезервовані виключно для урядів і національних органів влади (виключні політики урядів), такий підхід вважається достатньо спрощеним інструментом для проведення аналізу. Нині очевидним є факт, що моделі координації європейської політики формуються під впливом низки чинників, серед яких головну роль відіграють такі:

- звичай та інституціональна традиція даної країни: позиції прем'єр-міністра та міністрів у процесі управління державою (ухваленні рішень), відносини між урядом і парламентом, значення та статус територіальних органів влади (місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування);
- політична культура країни: моделі, в яких віддають перевагу досягненню консенсусу чи конфлікту, прийняття рішень у процесі суспільного діалогу чи нав'язування волі більшості;
- ступінь інституціоналізації громадянського суспільства: легітимна участь партнерів громадянського суспільства у процесі формування урядової політики;
- вимоги технічної ефективності: величина країни, кількість органів державної влади на національному і наднаціональному рівнях, які наділені владними повноваженнями [Там же].

Ключову роль у процесі координації європейської політики на національному рівні відіграють відмінності окремих країн “у момент старту”: характері політичної системи та способі функціонування системи державного управління. Вони можуть полегшити розв'язання проблеми координації європейської політики або становити обмеження у виборі певних організаційних механізмів. Іншими словами, в деяких країнах ефективна координація є значною мірою похідною існуючої інституціональної традиції, тоді як в інших – створення відповідної системи вимагає значних зусиль. Важливим елементом при виборі механізму координації відіграє ступінь централізації країни. Коли процес прийняття урядових рішень є централізованим, то координувати та узгоджувати національну позицію простіше. У випадку федеральних країн в управлінні та реалізації європейської політики беруть участь також місцеві органи влади. Вони досить часто виступають за розширення повноважень по відношенню до тих, які виникають з федерального порядку країни чи дорадчих повноважень Комітету Регіонів по відношенню до Європейської Комісії чи Ради ЄС, визначених в Договорі про Європейський Союз.

У сфері функціонування уряду важливим елементом, який впливає на координацію європейської політики, є модель функціонування уряду як найвищого органу виконавчої влади. З одного боку, маємо справу з моделями кабінетних урядів, діяльність яких базується на принципі колективного формулювання політики та солідарної відповідальності за прийняті рішення уряду. На практиці це означає, що кожне питання у сфері європейської політики повинно мати згоду цілого кабінету міністрів, і він бере на себе повну відповідальність за дане рішення. З іншого боку, маємо справу з моделями уряду, в яких міністри мають самостійну конституційну позицію (Німеччина, Австрія), і *de facto* рішення, які стосуються сфери їх відповідальності, належать лише до них. У випадку першої моделі перевага віддається механізмам, в яких координацію здійснюють інституції, пов'язані із прем'єр-міністром як керівником уряду. У другому випадку ми стикаємось з моделлю, де віддають перевагу міжвідомчим узгодженням, у результаті яких центральний орган (зазвичай структурна одиниця МЗС) виконує виключно роль технічного переказування позицій, узгоджуваних між окремими міністерствами [1].

Наступним важливим елементом є відносини між виконавчою та законодавчою гілками влади. Незважаючи на те, що державний лад європейських країн побудовано на основі принципу рівноваги влади, в деяких країнах домінує виконавча влада (Велика Британія, Іспанія і Франція), а в інших – можна говорити про перевагу законодавчої влади (Італія). З перспективи побудови структур державного управління для вибору моделі координації буде відігравати роль сфера повноважень прем'єр-міністра і “урядового центру”, принципи формування міністерств та ступінь їх фрагментації, а також зв'язки між сферою політики і адміністрації та статусу державних службовців.

На позицію та стабільність уряду впливає партійна і виборча системи країни. Найважливішим є те, щоб за допомогою виборчої системи забезпечити “децизійність” у парламенті: здатність сформувати уряд і приймати законодавчі акти відповідно до програми уряду. В одних країнах (наприклад, Великобританія) таку стабільність дає виборча система з одномандатними виборчими округами, що забезпечує в цій країні уряду постійну більшість у парламенті і дозволяє на послідовну реалізацію політичної програми та плану законодавчих ініціатив. В інших країнах стабільність забезпечує пропорційна виборча система, яка базується на голосуванні на партійні списки.

Варто підкреслити, що з точки зору ЄС, найважливішим критерієм є здатність парламенту, обраного на основі демократичного виборчого права, до прийняття рішень і збереження стабільного політичного курсу. Таку здатність називають децизійністю, тобто дієвістю у вирішенні проблем, яку досягають шляхом забезпечення формування політичної волі, потрібної для процесу прийняття рішень завжди тоді, коли це необхідно. Демократія сама по собі не є достатньою цінністю; для того щоб бути повноправним учасником процесу

європейської інтеграції, потрібно ще побудувати ефективну демократичну систему, здатну до формування та реалізації рішень.

Одні чинники обумовлюють координацію у двопартійній системі (в Британії, де уряд формує одна партія, і існує чіткий поділ на уряд та опозицію), а інші – в багатопартійних системах, а значить, в умовах коаліційного уряду, коли політичні партнери інколи відрізняються своїми поглядами в певних аспектах інтеграційної політики, а політична традиція передбачає слабшій партії в коаліції портфель міністра закордонних справ, так як у Німеччині. У таких випадках зазвичай партії, які формують уряд, узгоджують у коаліційному договорі поділ повноважень у сфері європейської політики. Такі узгодження можуть спричинити ґрунтовні зміни в системі координації.

Так, в Австрії в 1994 р. прийнято коаліційний договір між Австрійською Народною партією, яка перемогла у виборах, і Соціал-демократичною партією Австрії з метою розмежування повноважень Офісу Канцлера і МЗС в питаннях координації європейської політики. У результаті частина повноважень створеного раніше Державного Секретаріату з питань європейської інтеграції в Офісі Канцлера була перенесено до МЗС (у сфері повноважень Офісу залишались зокрема питання координації допомоги для країн Центральної та Східної Європи). МЗС залишилось підпорядкованим Офісу Канцлера у сфері кадрової політики. Сьогодні відповідно до Закону “Про повноваження федеральних міністерств” за координацію європейської політики відповідають спільно Офіс Канцлера і МЗС [1].

У Німеччині після виборів 1998 р. структурний підрозділ, який відповідав за процес координації (відділ з європейських питань), було перенесено з міністерства економіки до фінансів. Тим самим міністерство фінансів стало нарівні з міністерством закордонних справ головною інституцією, що координує питання європейської політики. Перед виборами до Бундестагу у вересні 2002 р. канцлер Шрьодер оголосив про намір створення посади міністра з питань європейської інтеграції в Офісі Канцлера та винесення європейської проблематики за межі повноважень МЗС [Там же].

Якщо йдеться про політичні передумови, то це не лише питання обсягу поділу повноважень з МЗС. На різних етапах розвитку європейської інтеграції функціонували разом з МЗС такі міністерства, як Міністерство координації Греції, Міністерство з європейських питань Бельгії, Міністерство з питань Європейського Економічного Співтовариства Данії чи Міністерство у справах відносин з Європейськими Співтовариствами Іспанії. Але на різних етапах інтеграції, в більшості випадків безпосередньо перед або після приєднання до Європейського Союзу, окремі інституції, які відповідали за формування та реалізацію європейської політики, ліквідувалися. Можна сказати, що на сьогодні лише у Франції існує відокремлений від МЗС координаційний орган – Генеральний секретаріат Міжміністерського комітету з питань європейського економічного співробітництва (ГСМК). У певному сенсі таку роль в Італії відіграє Департамент політик Співтовариств (який раніше, враховуючи свої повноваження, називали Міністерством політик Співтовариств), розташований у Канцелярії прем’єр-міністра; який очолюється членом уряду, міністром без портфеля [1].

Така тенденція виразно вказує на той факт, що в момент приєднання до Союзу питання європейської політики набирають дещо іншого характеру: в ході ведення переговорів про вступ вони мають спеціальний, відмінний статус, який, перш за все, спрямовано на управління процесами пристосування до стандартів ЄС та координацію процесу ведення переговорів. Після закінчення переговорів і виконання вимог, пов’язаних із членством, такого виду функція зникає із порядку денного уряду, а європейські проблеми, які делегуються окремим міністерствам, стають внутрішніми проблемами даної країни.

Важливе значення для моделі координації досить часто має безпосередня участь керівника уряду в європейській політиці. Але зазвичай така участь має “періодичний” характер, розмір якої збільшується після і до головування даної країни в Раді ЄС (або під час виборчої кампанії) та подекуди має наслідком організаційні зміни в системі координації. Наприклад, від моменту приєднання Фінляндії до ЄС керівну роль у сфері координації європейської політики відігравав Секретаріат з питань європейської інтеграції в Міністерстві закордонних справ. На практиці координаційну роль МЗС фінські секторні міністерства прийняли лише на етапі ведення переговорів про приєднання. Після досвіду першого головування в Європейському Союзі з 1 серпня 2000 р. провідну роль в процесі узгодження спільної позиції почала відігравати Канцелярія прем’єр-міністра, в якій було створено Секретаріат з питань Європейського Союзу, очолюваний Державним секретарем. До завдань Секретаріату віднесено технічне обслуговування засідань Міжвідомчого комітету з питань ЄС та Комітету з питань ЄС, представлення інструкції постійному представництву Фінляндії при ЄС (на рівні робочих груп інструкцію передають відповідні секторні міністерства) та здійснення нагляду за обігом документів між постійним представництвом та національною адміністрацією [1].

У Франції після створення у 1981 р. посади міністра, делегованого в європейських справах, ключова інституція в процесі координації – ГСМК – була початково підпорядкована МЗС. Але міністерство без відповідної політичної підтримки не завжди справлялось з покладеною на нього функцією координації. Це було

однією з причин, для якої в 1984 р. було прийнято рішення про підпорядкування ГСМК безпосередньо прем'єр-міністру. Від того часу посаду керівника ГСМК (Генерального секретаря) обіймає радник прем'єр-міністра у справах європейської політики [Там же].

Сильна позиція керівника уряду в системі координації, а також обслуговуючого його офісу та/або політичного кабінету, є характерною рисою для системи координації в Австрії, Німеччині, Великій Британії чи Італії. Крім політичних умов, які існують в окремих країнах, офіс прем'єр-міністра є органом, що "призначений" для координації діяльності окремих міністерств і інших органів виконавчої влади та вирішення можливих спорів, у тому числі і в європейській політиці. На вибір інституціональних механізмів достатньо часто впливає спосіб трактування європейської політики як складового елементу зовнішньої або внутрішньої політики. У першому варіанті важливу роль у системі координації відведено Міністерству закордонних справ, тоді як у другому – Міністерству економіки або фінансів.

Викладене дає підстави зробити висновок, згідно з яким ми спостерігаємо характерні тенденції у формуванні системи координації європейської політики у країнах – членах ЄС, пов'язані із відмінностями в розумінні технічної та політичної (предметної) координації. Проблеми технічної координації на національному рівні в багатьох країнах вирішуються за допомогою структурних підрозділів МЗС, передусім тому, що саме це міністерство найкраще підготовлене для обслуговування процесу обміну міжнародної інформації та її ефективного розповсюдження між відповідними адресатами.

Не можна недооцінювати роль, яку відіграє постійне представництво кожної країни на європейському рівні у процесі вироблення спільного рішення ЄС. Адже саме постійне представництво виконує функцію "поштової скриньки", "передавача" чи "представника", яка на рівень Європейського Союзу передає єдину узгоджену позицію держави-члена.

Якщо йдеться про політичну (предметну) координацію, тобто про опрацювання спільної позиції уряду, то можемо зауважити тенденції до розміщення координаційних органів в інституціях, пов'язаних із прем'єр-міністрами, яка безумовно виникає з потреби достатньої політичної волі для забезпечення ефективного узгодження та ведення можливих переговорів у випадку розбіжностей поглядів між різноманітними зацікавленими міністерствами.

Важливу роль у процесі побудови моделі координації європейської політики може відігравати географічний чинник. У Бельгії та Люксембурзі та певною мірою у Франції розміщення європейських інституцій у цих країнах значно сприяє процесу координації та знаходить своє відображення в координаційних структурах і механізмах. Хоча, з іншого боку, можна поставити питання: якщо Європа знаходиться в центрі Бельгії – як політично, так і географічно – навіщо Бельгії потрібно постійне представництво в Європейському Союзі? Чому Бельгія має таку додаткову структуру, як посольство, яке представляє Бельгію та розміщується на території Бельгії? Відповідь дуже проста: це вимога ЄС. Це спосіб, з допомогою якого функціонує Європейський Союз і участь у ньому передбачає, що держава-член повинна мати необхідні організаційні структури. Постійне представництво є складовою частиною такої структури.

У Люксембурзі, виходячи із розмірів системи державного управління країни, не було створено спеціальних координаційних структур.

Ключову роль у процесі координації відіграє постійне представництво; воно відповідає за захист інтересів Люксембургу в ході ведення переговорів. Якщо ж говорити про національний рівень, то головною інституцією є міністерство закордонних справ, в якому функціонують Дирекція міжвідомчих економічних відносин та політична Дирекція (сфера спільної зовнішньої політики і політики безпеки).

Таким чином, на ступінь розвиненості координаційних зв'язків має, без сумнівів, вплив історичний аспект. На початку існування Європейських співтовариств не завжди легко проходив процес пристосування національних адміністрацій з тим, щоб вони були залучені до європейської політики, оскільки вона (політика) за своїх характером відрізнялась від традиційних завдань адміністрації. З іншого боку, країни, адміністрації яких відпрацювали власні традиції та принципи діяльності, зазвичай мали працівників високої кваліфікації (корпус державних службовців), які швидко пристосовувались до нових завдань. Сьогодні історичний аспект, хоч і в іншій формі, проявляється в країнах – кандидатах до вступу в ЄС, в яких тільки віднедавна будується аполітична та професійна державна служба, а робота, пов'язана з європейською інтеграцією, вимагає постійного підвищення кваліфікації. З цієї причини Комісія у своїх щорічних звітах звертає особливу увагу на так званій адміністративній здатності, під якою розуміють здатність до впровадження та застосування *acquis communautaire*.

Література:

1. Гнидюк Н. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / [Н. Гнидюк, А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк]. – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.

2. American Heritage Dictionary of the English Language, 2000. – 798 p.
3. *Bordeau J., Wasson B.* Orchestrating collaboration in collaborative telelearning. Artificial intelligence in education. B. Boulay and R. Mizoguchi, IOS Press : 1997. – P. 565–567.
4. Council Guide, vol. I. The Presidency Handbook. – Режим доступу : http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1200495506_presidence_eu_handbook_2006.pdf
5. *Kassim H.* Conclusion : The National Coordination of EU Policy: Confronting the Challenge / H. Kassim, G. B. Peters i V. Wright (red.): The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level, Oxford University Press, 2000. – C. 237–238.
6. The Internationalization of Policy Making. Institutional an Organizational Options to integrate domestic and international aspects of policymaking, OECD, SIGMA Papers, 1996. – № 6. – S. 40–43.

Надійшла до редколегії 06.09.2010 р.