

8. Лемак В.В. Адаптація конституційної системи Словацької Республіки до вимог європейської інтеграції (реформа 2001 р.) // Держава і право. – Вип. 18. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – С. 93-98.
9. Мілова М.І. Політико-владні інститути України та Болгарії: порівняльна характеристика // Держава і право. Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр. – 2002. – Вип. 16. – С. 425-431.
10. Кынев А.В. Институт президента в странах Центральной и Восточной Европы. Сравнительный анализ: автореф. дис... канд. полит. наук. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2002. – 29 с.
11. Конституции зарубежных государств [Електронний ресурс] – режим доступу до документу: [http://constitution.garant.ru/DOC\\_4000.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_4000.htm).
12. Головатенко В.І. Деякі аспекти інституціоналізації статусу президентів постсоціалістичних країн // Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. – Серія „Міжнародні відносини”. – Вип. 9. – К.: Видавничий центр „Київський університет”, 1998. – С. 37-40.
13. Переход к демократии стран Центральной и Восточной Европы в сравнительной перспективе / Пер. с пол.; Под. ред. А. Антошевского и Р. Хербута. – Донецк: Донбасс, 2001. – 247 с.
14. Коукли Дж. Двухпалатность и разделение властей в современных государствах // Полис. – 1997. – № 3. – С. 148-165.
15. Васович В. Переход к демократии в посткоммунистических странах (парадоксы перехода-демократизации) // Вестник Московского университета. – Сер. 18. – Социология и политология. – 1998. – Т 2. – С. 19-48.

**Сергій Шамара**

## **ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ Й АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ**

У західній науці термін “європеїзація” вже тривалий час має значення, близьке або ж і тотожне до юридичного процесу. Власне частина дослідників розглядає європеїзацію не як чергову історичну дискусію стосовно культурно-цивілізаційної приналежності тієї чи тієї нації, а як інституційні впливи, що здійснює Європейський Союз на свої суверенні держави-члени та країни, які бажають стати учасниками європейської унії.

Отже, сформульована в такий спосіб проблема і стан її наукової розробки спонукають мати на меті вивчення насамперед досвіду країн Центрально-Східної Європи, які вже вступили до ЄС. Тобто у своїй статті пропоную підхід, який істотно розширює уявлення українських гуманітаріїв про сутність та механізми європеїзації на рівні політико-дипломатичних домовленостей та високого рівня правосвідомості всіх її учасників. Роблю це на прикладі адміністративної реформи в Україні, яка вочевидь потребує свого продовження.

У контексті історіографічного аналізу зауважу, що відколи до об'єднаної Європи вступила більшість держав Центрально-Східної її частини, велику увагу науковці приділяють “сприйняттю правил” ЄС саме цими країнами. Переважно йдеться про держави, які увійшли до спільноти 1 травня 2004 р. та 1 січня 2007 р., хоча не всі з них – зокрема, Кіпр чи Мальта – можна класифікувати традиційними представниками Центральної або Східної Європи. Десять із дванадцяти країн, які вступили до ЄС у 2004 та 2007 роках, у період “холодної війни” більшою або меншою мірою були причетні до “соціалістичного табору” (Латвія, Литва, Естонія, Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Болгарія, Румунія).

Професор Центру європейської політики Швейцарського федерального технологічного інституту Франк Шіммельфенніг (Цюрих) і професор Центрального європейського університету Ульріх Зедельмаєр (Будапешт) – учені, які присвятили дослідженням європеїзації чимало аналітичних робіт. У вступній статті до однієї з останніх фундаментальних колективних праць на цю тему вони пропонують розрізнити три моделі європеїзації країн Центрально-Східної Європи:

- 1) “зовнішніх стимулів”;
- 2) “соціального навчання”;
- 3) “винесення уроків”.

Перша із них – *раціоналістична за своєю суттю* – нагадує торги і полягає у зовнішньому впливові самого ЄС та передбачає рецепцію його правил за *логікою наслідків*. Ймовірність сприйняття правил країнами зростає від детальності визначення самих правил в якості умов, за які встановлені великі і швидко доступні винагороди.

Друга модель теж ініціюється ЄС, однак базується на основних *принципах соціального конструктивізму*, згідно з якими уряд країни має прийняти правила ЄС, керуючись *логікою придатності*. Тобто модель “соціального навчання” передбачає підвищення ймовірності сприйняття правил кандидатом на вступ, коли зростає власне легітимність цих правил, а також – європейська ідентичність і внутрішній резонанс саме всередині країни, яка хоче вступити до унії.

Третя модель походить від самих країн Центрально-Східної Європи, які використовують правила ЄС для розробки власних політичних систем, що пов'язано з невдоволенням попереднім станом речей, який був у країні, і супроводжується тісною експертною співпрацею та малим відсотком політичних перешкод у *провадженні запозичених успіхів*. Модель “винесення уроків” спирається на обидві логіки, описані у перших двох моделях [1].

Чи не найважливішою проблемою на шляху до євроінтеграції перелічених вище країн була трансформація їхнього внутрішнього законодавства про державну службу (іншими словами, “адміністративна реформа”). Представниця наукової школи Лейденського університету

Антуанета Дімітрова слушно зауважує, що реформа державного управління у посткомуністичних країнах Центрально-Східної Європи відбувалася, як мінімум, у два етапи: 1) внутрішньої демократизації; 2) європеїзації [2, 89].

Під час першого із них уряди самі наслідували західні демократії (зокрема, й американську), під час другого – були обумовлені (вмотивовані) вступом до Європейського Союзу, отже, більшою чи меншою мірою перебували під впливом його інституцій.

Варто зауважити, що у рамках політики самого ЄС вимога реформувати державне управління перед країнами-кандидатами вперше була обґрунтована на Мадридському самміті Європейської Ради 1995 р., а вже згодом конкретизована Єврокомісією у 1997 р. Утім, проблема зближення управлінських практик у країнах-членах і країнах-кандидатах ЄС й по сьогодні залишається вельми дискусійною.

Зважаючи на комуністичне минуле державного апарату більшості країн Центрально-Східної Європи, в якому він найчастіше виконував репресивну функцію і не мав нічого спільного із Веберівським типом бюрократії, властивим західним демократіям, – дослідники конвенційно стверджують: “адміністративна реформа у країнах Центральної та Східної Європи не потребує нічого іншого, окрім як визначення нової концепції держави” [2, 98]. Центрованість комуністичних структур на кадровій ієрархії і виконавчій дисципліні, а не на реальних і головно інноваційних політичних заходах, корумпованість і брак політичної відповідальності, – далеко не повний перелік їхніх серйозних вад.

Антуанета Дімітрова проаналізувала 10 країн Центрально-Східної Європи, які, зрештою, стали членами ЄС, на предмет реформування державної служби у 1990-х – на початку 2000-х рр. Виявилось, що лише Угорщина, і то не без проблем, спромоглася ухвалити новий закон про державну службу й імплементувати його ще до офіційних пропозицій вступити до ЄС. Однак, щойно з’явилася така перспектива, Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Чеська Республіка і та ж сама Угорщина ухвалили нові закони про державну службу [2, 102-103]. Причому, всі ці держави користувалися різними моделями для наслідування: угорці запозичували французький досвід, латвійці – новозеландський і т.д.

Водночас можна спостерігати й інші тенденції. Так, в окремих країнах Центрально-Східної Європи, які вже вступили до ЄС, набирають реальної ваги політичні заяви та законопроекти, які можуть спричинити ревізію наданих Європейському Союзові гарантій щодо сприйняття правил європеїзації у галузі державної служби.

З огляду на бажання України вступити до ЄС, вище описаний досвід й відомі аналітичні моделі інтеграції повинні стати базовими у діяльності

українського законодавця й українського суспільства в цілому. Зрештою, Українська Держава поки що володіє історично тривалими й достатньо сталими європейськими правовими традиціями. Але політичній еліті України сьогодні потрібно усвідомлювати, що історично обґрунтованої цивілізаційної приналежності й навіть 100-відсоткової європейської ідентичності всіх українських громадян не достатньо для входження до ЄС.

Наприклад, сфера державного управління України у цьому плані потребує серйозної реструктуризації із відповідним законодавчим забезпеченням. Закон України № 4050-VI “Про державну службу” від 17.11.2011 р., який набуде чинності 1 січня 2014 р., враховує лише окремі рекомендації ЄС щодо адміністративної реформи. Однак низка питань (серед яких найбільшу увагу привертають гарантії діяльності державного службовця, його політична нейтральність або ж ангажування у політику без шкоди державній службі) залишаються актуальними для української влади, галузі права та гуманітаріїв.

Поки що можна, мабуть, погодитися із професором Тимофієм Мотренком, який у передмові до багатотомного видання “Історія державної служби в Україні” однією із перших тез наголосив: “Було б безпідставно очікувати, що у суспільстві з таким коротким досвідом існування демократичних інституцій можливе швидке реформування системи державного управління” [3, 5].

Водночас в Україні вже діє декілька програм “наближення” адміністративної реформи до європейських стандартів. Це співпраця в рамках інструменту “Twinning” між центральними органами виконавчої влади України, що виступають бенефіціарами цього виду зовнішньої допомоги Європейського Союзу, та органами влади країн-членів унії (інструмент доступний з 2005 року). Це також “Technical Assistance Information Exchange” (ТАІЕХ) – інструмент зовнішньої допомоги, що надається Європейською Комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституціональної спроможності, необхідної для адаптації українського законодавства до “*acquis communautaire*” (“правовий доробок” ЄС, іншими словами, сукупність спільних прав і зобов’язань, обов’язкових до виконання в усіх країнах-членах унії, який постійно змінюється і узагальнюється). ТАІЕХ діє в Україні з 2008 року. Ще одна програма – “Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту” (анг. SIGMA) – є одним із найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, основною метою якого є надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи у справі модернізації їхніх систем державного управління. SIGMA відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу у Європейський Союз. Цей центр-програма діє щодо України з 2006 року.

7 травня 2009 р. у ході спеціального самміту ЄС у Празі була схвалена відома ініціатива Європейського Союзу “Східне партнерство”,

учасниками якого є 27 країн-членів ЄС (з одного боку) та східні країни-сусіди ЄС: Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Молдова й Україна (з іншого боку). Євросоюзом передбачено додаткове фінансування у розмірі 350 млн. євро на 2010-2013 рр. для 6 країн цієї ініціативи. Зокрема, 175 млн. євро закладено на реалізацію програми “Всеохоплюючої інституційної розбудови” (Comprehensive Institution Building – CIB), яка тісно пов’язана з реформою держслужби в Україні. Восени 2010 р. Кабмін України схвалив низку документів на підтримку впровадження програми CIB. Її основна мета передбачає підтримку проведення інституційної реформи окремих державних установ зі створенням умов для ефективної реалізації майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема, у питаннях створення широкої зони вільної торгівлі.

Програми CIB – фактично перша з боку Євросоюзу програма, спрямована лише на східні країни-сусіди. Отже, її політичну та економічну вагу з погляду євроінтеграційних перспектив України важко переоцінити. Реалізація програми CIB включає 4 основні аспекти:

- здійснення санітарних та фітосанітарних заходів,
- міграційна політика,
- моніторинг та контроль державної допомоги,
- реалізація майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема поглибленої зони вільної торгівлі.

Програму “Всеохоплюючої інституційної розбудови” в Україні з оціночними місіями відвідують експерти вище згадуваних центрів TAIEХ і SIGMA. Йдеться передовсім про вдосконалення державного управління України стосовно питань виробництва та економічного співробітництва з ЄС. Велика увага приділяється державній допомозі суб’єктам господарювання та створенню українською державою таких умов, які унеможливають негативний вплив на конкурентне ринкове середовище. Окремо стоїть питання міграції людських ресурсів.

Фінансування цих програм із боку Євросоюзу та окремих його членів і співпраця в рамках інструменту “Twinning” дозволяє поступово впроваджувати в Україні Програму “Всеохоплюючої інституційної розбудови”. Від ЄС надходять експертна підтримка і тренінги. Систематично проходить професійне стажування державних службовців України в аналогічних установах країн-членів ЄС, поступово відбувається модернізація інфраструктури державних установ України у зв’язку з адаптацією до норм і стандартів ЄС. Про все це у досить мажорних тонах промовляє офіційний сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [4], створеного при Головному управлінні державної служби України постановою КМУ ще в квітні 2004 р. із метою забезпечення інформаційно-аналітичної, експертної та організаційної підтримки розвитку державного управління, посилення інституційної спроможності державної служби в Україні та її адаптації до стандартів Євросоюзу.

Проте, позитивні зрушення адміністративної реформи в Україні є лише фасадною частиною великої державної будівлі, яка змушена долати величезну кількість внутрішніх бюрократичних, корупційних, психологічних і навіть культурно-цивілізаційних перешкод на шляху до інтеграції Української Держави до Європейської Унії. І це, не беручи до уваги потужні зовнішні впливи противників євроінтеграції України та підживлення в українському суспільстві екстраполяричних думок щодо її доцільності не стільки заради роз'яснення українським громадянам, скільки заради отримання високих політичних рейтингів партіями-прихильниками та партіями-противниками євроінтеграційного курсу.

#### Джерела та література

1. Шіммельфенніг Ф. Вступ: концепція європеїзації Центральної та Східної Європи / Ф. Шіммельфенніг, У. Зедельмаєр // Європеїзація Центральної та Східної Європи / Упоряд.: Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр; Пер. з англ. О. Сидорчука, М. Смутка, Ю. Романишина. – К. : Юніверс, 2010. – С. 5-36.
2. Дімітрова А.Л. Європеїзація та реформа апарату державної служби в Центральній та Східній Європі / А.Л. Дімітрова // Європеїзація Центральної та Східної Європи / Упоряд.: Франк Шіммельфенніг, Ульріх Зедельмаєр; Пер. з англ. О. Сидорчука, М. Смутка, Ю. Романишина. – К. : Юніверс, 2010. – С. 85-108.
3. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородин та ін. ; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А.Смолий ; редкол.: С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
4. <http://www.center.gov.ua/>

**Людмила Товстопят**

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У РЕЛЯТИВІСТСЬКІЙ ТА УНІВЕРСАЛІСТСЬКІЙ НАУКОВІЙ ДУМЦІ**

Людство ще тільки “доростає” до повсюдного сприйняття категорії прав людини. Для того, щоб права людини були повністю втілені в практиці окремих держав і всього світового співтовариства, потрібні не декларації про відданість тих чи інших держав правам людини, а приведення сучасних міжнародних світових стандартів із прав людини до конкретно-історичних умов соціального розвитку.

Ще 1968 р., – року, який був проголошений Міжнародним роком прав людини, ЮНЕСКО був опублікований ряд текстів, які відносять до різних культурних традицій і періодів людської історії, з метою демонстрації універсальності феномена прав людини. З тих пір різні думки щодо характеру прав людини суттєво збагатилися.