

ШЛЯХ ДО ЄС Вишеградських країн: уроки для України

ПОЛЬЩА

ЧЕХІЯ

СЛОВАЧЧИНА

УГОРЩИНА



Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

ЗМІСТ

1. ДЕМОКРАТИЧНІ РЕФОРМИ У СЛОВАЧЧИНІ:
ПОСЛАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКІЙ УКРАЇНІ _____ 3
2. ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА: ПРОЗОРИСТЬ ПОЛІТИЧНИХ
ІНСТИТУЦІЙ ТА РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКИХ
ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ПІДВИЩЕННІ
ЇХ ВІДКРИТОСТІ _____ 22
3. РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: УРОКИ
ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ ДЛЯ УКРАЇНИ _____ 38
4. ДОСВІД СЛОВАЧЧИНИ ДЛЯ УКРАЇНИ:
ПОЛІТИЧНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЧИННИКИ
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОГРЕСУ _____ 52
5. ПОЛЬЩА ТА ЄС: ЕКОНОМІЧНИЙ КОНТЕКСТ _____ 73
6. ЩО МОЖЕ ОЧІКУВАТИ УКРАЇНСЬКИЙ МАЛИЙ
ТА СЕРЕДНІЙ БІЗНЕС ВІД РАТИФІКАЦІЇ ДОГОВОРУ
ПОГЛИБЛЕНОЇ ТА ВСЕОХОПЛЮЮЧОЇ ЗОНИ
ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ З ЄС? _____ 95

1. ДЕМОКРАТИЧНІ РЕФОРМИ У СЛОВАЧЧИНІ: ПОСЛАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКІЙ УКРАЇНІ

Григорій МЕСЕЖНИКОВ,

Інститут суспільних проблем (ІВО), Словаччина

У 2014 році вісім колишніх комуністичних країн зі Словаччиною включно відзначили 10-ту річницю їхнього членства у Європейському Союзі. Разом зі Словаччиною лідери цих країн – Чеської Республіки, Польщі, Угорщини, Словенії, Литви, Латвії та Естонії – підбили підсумки 10-річного постінтеграційного розвитку та впливу адаптації до членства у найбільш успішному євроінтеграційному проекті на ситуацію у деяких сферах життя суспільства. Вони оцінили досягнення, визначили причини помилок та поразок, та визначили нові виклики, які постали перед цими країнами.

УКРАЇНА ТА ЄВРОПА: В ОДИН ГОЛОС

У тому ж 2014 році Україна та ЄС підписали Угоду про Асоціацію. Розвиток подій в Україні та загальна ситуація навколо країни стали ключовими факторами у європейській політиці 2014 року. Російсько-український конфлікт, вторгнення російських військ у Крим та наступна анексія цього українського півострова Російською Федерацією, спалах підбурюваних Росією сепаратистських повстань на Донбасі, військові дії на території України, вторгнення російських військ та «волонтерів» (найманців) на Донбас – всі ці події значно впливали на діяльність європейських установ та урядів країн-членів ЄС. На численних зустрічах різних рівнів (зокрема і рівень самітів ЄС) європейські лідери намагалися розв'язати питання про те, як реагувати та відповідати на політику Росії. В результаті цих зустрічей, консультацій та перемовин, на Росію було поступово накладено політичні та економічні санкції. Їхня мета – не лише покарати Росію за серйозні порушення принципів і норм міжнародного права, а також переконати її відмовитись від продовження агресивної політики щодо України. Ситуація навколо України в контексті безпеки та оборони впродовж всього 2014 року була у центрі уваги й НАТО; ця

організація виступила за необхідність розробити всеосяжну стратегію в умовах ситуації світової безпеки, що змінилася, особливо щодо військового та політичного експансіонізму політичних еліт Росії.

Побічним ефектом діяльності країн-членів стала поява двох західних інтеграційних груп, пов'язана з ситуацією у східних та південних регіонах України, та політична підтримка України у її боротьбі проти зовнішньої агресії та намаганні зберегти свою незалежну державність, а також підтримка амбіцій України щодо її інтеграції та зближення з ЄС. Позиція України щодо головного вектора її зовнішньої політики та безпекової орієнтації стала більш зрозумілою в результаті розвитку подій впродовж року після Євромайдану (у листопаді 2013 р. – листопаді 2014 р.). Позиції західних країн, ЄС та країн-членів НАТО також сьогодні набули більш чіткого розуміння важливості української проєвропейської орієнтації.

Хоча через зовнішню агресію Україна опинилася у надзвичайно складному становищі (з подальшими ймовірними сценаріями, що не виключають найгірших можливостей розвитку ситуації), комбінація внутрішніх та зовнішніх факторів (успішне проведення вільних та чесних президентських та парламентських виборів, радикальні зміни у правлячих політичних елітах, посилення реформістських сил та зростання віри людей у необхідність реформ, зростання діяльності активістів громадянського суспільства, підписання та ратифікація Угоди про Асоціацію з ЄС, потужна міжнародна підтримка України, готовність міжнародних установ допомагати Україні у її намаганнях провести реформи, обіцяна фінансова допомога в разі проведення успішних внутрішніх реформ) – всі ці заходи та напрямки розвитку подій створюють досить сприятливу – у політичному сенсі – ситуацію для тих місцевих українських активістів, які готові (та намагаються) провести необхідні реформи, а також тих зовнішніх діячів, які хотіли б допомогти Україні, надавши допомогу чи передавши їй свій досвід. Інший сприятливий фактор – дедалі вища підтримка українськими громадянами європейської інтеграції їхньої країни, що надає необхідної соціальної легітимності політиці «європейського шляху». У результаті проєвропейські сили в Україні отримують сильну політичну підтримку та повноваження.

ДОСВІД ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ: ПРИКЛАД СЛОВАЧЧИНИ

У цій ситуації будь-яка можливість використати досвід країн, які вже пройшли через процес глибоких внутрішніх реформ на шляху їхньої інтеграції, буде бажаним для українських реформаторів. Такий досвід був накопичений колишніми комуністичними країнами у Центральній Європі – Польщею, Чеською Республікою, Словаччиною та Угорщиною, які входять до компактної регіональної групи Вишеградської Четвірки. Після падіння комуністичних режимів наприкінці 1980-х років ці країни провели системні реформи, які призвели до фундаментальних змін у суспільствах цих держав – в економіці, політичних системах, соціальній політиці, зовнішній політиці та безпекових спрямуваннях. У 2004 році ці країни вступили до ЄС, пройшовши шлях, під час якого вони були змушені збільшити свої зусилля щодо проведення внутрішніх реформ. Вони привнесли значні зміни у різноманітні сектори, що підвищило рівень їхньої готовності стати частиною об'єднаної Європи та справитися з викликами, пов'язаними з членством у ЄС. Між 1999 та 2004 роками всі вищезазвані країни приєдналися до НАТО, що посилює гарантії їхньої безпеки.

Серед колишніх комуністичних країн Словаччина є прикладом країни, чий досвід може бути особливо цікавим для України. Словаччина – молода країна, що з'явилася нещодавно (Словацька Республіка стала незалежною у 1993 році після розпаду спільної Чехословацької держави) та йшла зигзагоподібним шляхом до свого членства у ЄС, з огляду на внутрішні проблеми, які виникли після падіння комунізму.

За деякими структурними параметрами та особливостями соціокультурних преференцій громадян (мультинаціональний склад населення, невідповідності у розвитку окремих регіонів, домінування оборонної та важкої індустрії, орієнтованих на ринок колишнього СРСР, відчутна поляризація між політичними силами, що ухвалюють рішення, недостатня підтримка реформ населенням, егалітаризм (рівні права для всіх) та патерналізм, демонстровані значною частиною громадян у їхніх поглядах на державу та її функції, ностальгія за колишнім комуністичним режимом) Словаччину можна порівняти з Україною.

Досвід демократичної трансформації Словаччини є комбінацією успіхів та невдач, чергуванням регресії та стагнації й багатонадійних кроків уперед. У вирішальний момент країна, яка значно відставала від своїх сусідів у проведенні внутрішніх реформ та прогресі в євроінтеграції, спромоглася трансформуватися у «тигра центрально-європейських реформ», а в деяких сферах навіть випередила своїх вишеградських сусідів.

Однак навіть після вступу до ЄС розвиток Словаччини не був простим та обов'язково успішним у всьому. Продовження реформ змінювалося рухом назад, реформістські сили втрачали широку соціальну підтримку та були замінені тими силами, які раніше перешкоджали реформам. У деяких сферах проведення реформ принесло свої плоди у вигляді покращення соціально-економічних індикаторів, а також у загальному поліпшенні якості життя, в інших секторах первинні очікування покращень не справдилися, що спричинило певне розчарування та песимізм серед громадян.

ЄВРОПА ТА КОНСОЛІДАЦІЯ ДЕМОКРАТІЇ У СЛОВАЧЧИНІ

Вирішальним фактором, який сприяв вступу Словаччини до ЄС у 2004 році, було закінчення процесу демократичної трансформації та створення функціональної ліберально-демократичної моделі. Для кожної посткомуністичної країни в Центральній Європі це був надзвичайно важливий процес.

У 1989 році недемократичний режим у Чехословаччині впав, відтак демократія була повернута. Рішення про членство Словаччини у ЄС було насправді пов'язане з демократією як формою організації суспільства. Громадяни об'єдналися навколо ідеї вступу до «клубу», в якому критерієм членства була демократія.

Після проголошення незалежності у 1993 році, процесу, позначеного багатьма сумнівами, Словацька Республіка стала членом різноманітних міжнародних організацій. Проте отримання членства у ЄС вимагало більших зусиль. Необхідно було пройти через процес цільової підготовки, однією з головних умов якої була «демократія».

Перспектива членства в інтеграційній групі європейських демо-

кратичних країн стала важливою точкою орієнтації для політичних еліт, а також для населення. Відтак активно втілювались як часткові заходи, так і конкретні дії політиків, ширились їхні твердження та позиції, а напрямок руху країни, коли всі оцінювали перспективу – чи відповідають вони окресленим амбіціям стати членом ЄС, став усезагальним.

Подібно, як і в інших країнах Центральної Європи, включаючи Вишеградську Четвірку, у Словаччині зміцнення демократії та участь у європейській інтеграції були двома сторонами однієї медалі. Словацький приклад був, однак, особливим, оскільки на відміну від сусідніх Вишеградських країн Словаччина не відповідала критеріям демократичного членства у середині 1990-х. Ризик втратити шанс стати частиною сім'ї демократичних європейських держав слугував, насамперед заклик до пробудження для політиків та громадян, а пізніше й мобілізаційним інструментом, що сприяв зміні влади у 1998 році.

Значні реформаційні заходи, проведені у 1999-2004 роках, передбачали й законодавчі кроки у сфері політичної системи – конституційна реформа, реформа державного управління, зміни до виборчого та антикорупційного законодавства, закон про вільний доступ до інформації, антидискримінаційний закон, закон про використання мов етнічних меншин тощо, розробка яких була частиною підготовки до членства у ЄС та сприймалася більшістю суспільства.

Це було достатньою причиною розглядати ЄС як один з головних факторів у демократизаційних процесах у Словаччині. Свободу вибороли громадяни Словаччини та Чеської Республіки на вулицях та площах у листопаді 1989 року, але збереження країни після розпаду Чехословаччини та її утримання на демократичному шляху у довгостроковій перспективі було б дуже важким без об'єднання, мабуть, навіть неможливим.

Все це не зменшує важливості внутрішніх факторів, потенціалу самої країни, не відкидає потужностей словацьких демократів та сили словацького громадянського суспільства, не є ствердженням залежності країни від зовнішніх факторів. Мова йде лише про те, що синергія недружніх до демократії обставин була такою потужною у 1993-98 роках, що якби ЄС після розпаду Чехословаччини через

свої механізми не запропонував би незалежній Словаччині реальної перспективи, головною умовою якої були значні зміни у сфері політичної демократії (зокрема, усунення наслідків авторитарних практик «меч'яризму», словацького національного варіанту авторитарного націонал-популізму) та поглиблення реформ, боротьба за демократію могла б скінчитися зовсім по-іншому, а подальший розвиток держави міг би скеруватися в іншому, менш демократичному напрямку.

Посилення ліберально-демократичного режиму та створення умов для його постійного відтворення може вважатися найбільш значущим надбанням словацького членства у ЄС. Інтеграція довела, що вона є запорукою внутрішнього демократичного розвитку Словаччини.

Погляньмо на деякі зміни у політичній сфері, які сталися у Словаччині після падіння комуністичного режиму. Ці зміни можуть слугувати прикладами складних процесів, які відбувалися під час демократичного перетворення країни та підготовки до членства у ЄС – реформа державного управління, яка є, безперечно, історією успіху; реформа судової системи, яка частіше сприймається як поразка; антикорупційна політика, яка розглядалася як комбінація перемог та поразок, вирішення проблем подолання спадщини тоталітарного режиму. Всі ці теми та проблеми зараз є предметами жвавого публічного обговорення в Україні з реальними наслідками у практичній царині політики.

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Реформа державного управління та процес децентралізації належали до найбільш всеосяжних реформаційних заходів, проведених під час періоду демократичних перетворень у Словаччині. Вони були частиною низки так званих секторальних реформ, впроваджених у 1999–2005 роках, в основному напередодні вступу до ЄС, та створили необхідні умови для членства у ЄС.

Основи подвійної системи державного управління були закладені у Словаччині у 1990 році, вони включали в себе державне управління (виконавчу гілку влади) та виборчі місцеві (міські та муніципальні)

самоуправління. У 2001 році був створений другий – регіональний – рівень самоуправління. Ядро реформи державного управління становило собою процес передачі влади від центрального на місцевий та регіональний рівні та від державної адміністрації органам самоуправління, а також фінансову децентралізацію.

Словацька Республіка – демократична держава, що базується на верховенстві права. Це єдина унітарна держава, яка була децентралізована та регіоналізована в результаті реформи державного управління. Ухвалюючи рішення щодо впровадження процесу децентралізації, словацькі політики, які ждали реформ, вважали, що однією з головних переваг створення децентралізованої демократичної держави є безпосередній зв'язок між якістю життя людей та соціально-економічним розвитком місцевих громад, а також зниження негативних наслідків і впливу політичних проблем, що виникають на центральному рівні, на життя громадян на нижчих рівнях.

У процесі децентралізації в Словаччині було використано чотири основні методи:

- децентралізація/деконцентрація: передача влади та відповідальності від органів центральної виконавчої влади місцевим виконавчим органам;
- делегування: передача влади та відповідальності за послуги громадянам від центральних органів виконавчої влади спеціалізованим державним установам, які мають певну ступінь автономії на окремих територіях;
- перенесення: передача влади та відповідальності від центральних органів виконавчої влади до обраних органів самоврядування (місцевих/муніципальних та регіональних);
- роздержавлення: передача відповідальності за обрані послуги від державної влади приватному або неурядовому неприбутковому сектору.

Досвід успішних реформ може слугувати підтвердженням того, що децентралізація справила позитивний вплив. Завдяки їй зросла звітність обраних органів, покращилась якість програмних пропозицій, спрямованих на вирішення наявних проблем, підвищилась прозорість у процесі ухвалення рішень та загалом в управлінні. Децентралізація дає змогу переймати диференційовані, специфіч-

ні рішення на користь окремих місцевих громад, що сприяє більшій мобілізації місцевих ресурсів; підвищує бажання та готовність громадян сплачувати податки за місцеві послуги, які вони можуть контролювати. Децентралізація підвищує рівень обізнаності населення регіонів, міст та муніципалітетів про рівень громадянської участі у керуванні державними справами. Вона зближує владу з населенням.

Зрозуміло, щоб впровадження децентралізації було успішним, необхідно пам'ятати про потенційні ризики, якими може супроводжуватись цей процес. Треба звузити простір для їх появи або взагалі уникнути. Ці ризики включають в основному тенденції, які можуть спричинити (або поглибити) нерівності та невідповідності між регіонами, призвести до формування місцевих еліт зі спеціальним або ексклюзивним соціальним статусом, посилення відцентрових тенденцій. Існує також ризик зниження ефективності використання державних коштів та підвищення кількості різноманітних структурних адміністративних одиниць з наступним поширенням бюрократії та підвищенням витрат на управління. Політики, які готують заходи з децентралізації, повинні переконатися, що децентралізація державного управління не призведе до децентралізації корупції. Вони також мають уникати можливого зниження ефективності контролю за фінансовими витратами децентралізованих органів через наявні механізми контролю.

Наприкінці 1990-х років через збіг обставин ситуація сприяла започаткуванню реформи державного управління та децентралізації. Склалася доречна комбінація зовнішніх та внутрішніх впливів, необхідна для нових реформаційних політик. Відчутним фактором підтримки було відновлення участі Словаччини у процесі вступу до ЄС після парламентських виборів 1998 року, в яких демократичні проєвропейські політичні сили здобули перемогу. Це створило сприятливу ситуацію на національному (центральному) рівні. Інші потенційні чинники успіху включали зусилля реформаторів з самого початку створювати сприятливі умови на місцевому рівні (тобто достатні місцеві ресурси – економічні, технічні, адміністративні, людські) для виконання переданих/делегованих повноважень та формування механізмів, які б підвищували участь громадян у процесах

децентралізації (включаючи відповідну виборчу систему). Розробка всеосяжної моделі децентралізованої влади мала ключове значення в цьому процесі. Вона повинна була зосередити у собі відповідні чіткі правові рамки, зрозумілий розподіл повноважень та зобов'язань, а також наявність достатніх ресурсів для виконання обов'язків муніципальних органів влади.

Щоб краще розуміти концепцію впровадження реформи державного управління та децентралізації у Словаччині, необхідно прояснити мотивацію проведення децентралізації в контексті ширшого потоку реформ, спрямованих на покращення якості життя людей. Зважаючи на проблемний досвід з управлінням націонал-популістських авторитарних сил у період, що передував початку секторальних реформ (1994–98р.р.), інший мотив був достатньо зрозумілим – створити умови на місцевому рівні, які запобігли б поверненню авторитарних практик. Ця мотивація також містила бажання знизити рівень соціально-політичних, регіональних та етнічних напруг у країні.

Головна мета реформи державного управління та децентралізації передбачала посилення держави та стабілізацію центрального уряду, а також консолідацію місцевих громад (міських, муніципальних та регіональних).

Які соціально-політичні умови сприяли успіху децентралізації у Словаччині?

По-перше, реформістські сили отримали домінуючу позицію у владі, що надало їм значної підтримки громадян. По-друге, комплексна стратегія реформування, децентралізації та модернізації державного управління була розроблена та застосована на практиці. По-третє, було сформовано ґрунтовну правову базу для децентралізації. По-четверте, створено спеціальну посаду для координації реформ – урядовий уповноважений з питань децентралізації та модернізації державного управління. Ця посада була запропонована високопрофесійній людині, чий досвід не викликав сумнівів і чия соціальна та морально-політична надійність була незаперечна – це був Віктор Ніжнянський, лідер незалежного соціально-економічного мозкового центру MESA10. По-п'яте, курс на реформи дістав відчутну підтримку від новообраних муніципальних органів самоврядування та

їхніх об'єднань (місцевих, регіональних та національних). По-шосте, реформатори досягли незаперечного успіху у пошуку ширшого соціального консенсусу на користь реформ; значну частину цього консенсусу склали політичні партії, НУО, члени експертного середовища та представники ЗМІ. По-сьоме, було проведено активну роботу з громадянами, спрямовану на формування розуміння необхідності кардинальних змін, у результаті чого реформа державного управління мала найвищу підтримку серед усіх реформ, впроваджуваних на той час.

У 2002–2004 роках процес масової передачі повноважень від центральної виконавчої влади до місцевих урядів у Словаччині був завершений (загалом було передано близько 400 повноважень). Фінансова децентралізація впродовж 2003–2005 років призвела до створення нової моделі фінансування державного управління. Було впроваджено вісім нових типів місцевих податків, що дало змогу надати муніципальним органам самоврядування більшої фінансової стабільності та самодостатності. В рамках фінансової децентралізації був застосований новий метод розподілу податкових надходжень від фізичних осіб: 6,2% – до державного бюджету, 70,3% – до бюджетів місцевих (муніципальних) урядів та 23,5% – до бюджетів регіонів із самоуправлінням (з січня 2012 року було застосовано оновлену формулу: 12,7% : 65,4% : 21,9%).

Результатом системних змін у державному управлінні стало існування так званої роздільної моделі. В цій моделі виконавча влада із сильними компетенціями на центральному рівні співіснує з такими самими сильними обраними місцевими органами самоврядування на місцевому та регіональному рівнях. На регіональному рівні існує симетрична модель органів виконавчої влади та місцевих урядів, яка поєднує чіткий розподіл повноважень, систему контролю, вищий ступінь стабільності територіального та адміністративного поділу, ефективне виконання обов'язків, можливості співпраці між двома окремими компонентами державного управління та умови для кращого розуміння громадянами існуючої системи. Застосована система також дає змогу використовувати кошти ЄС для регіонального розвитку.

РЕФОРМИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Незалежне судочинство – важлива частина демократичної системи. В демократичних суспільствах судові рішення сприяють розбудові верховенства права, захисту прав людини та рівності перед законом. Незалежна ефективна судова система дає змогу підтримувати та поглиблювати стабільність демократичної політики.

Ситуація в Словаччині розвивалася так, що через різноманітні фактори впродовж 25 років після зміни режиму судова система лишалася найменш зміненим сектором. Незалежна судова система не стала найактивнішою силою у процесі реформ. Досвід Словаччини в цій царині є комбінацією протилежних феноменів та тенденцій – з одного боку, головні структурні зміни та намагання покращити сучасні принципи, з другого – зусилля, спрямовані на збереження старих умов, для того щоб запобігти тенденціям модернізації, перешкодити процесам, які призведуть до вищого рівня відкритості та прозорості у судовій системі. Ситуація у словацькій судовій системі може слугувати чимось на кшталт застереження прихильникам реформ в інших країнах, зокрема й Україні, які бажали б використати іноземні моделі для просування внутрішніх реформ.

Приклад Словаччини тільки підтверджує, що навіть у сприятливих умовах членства ЄС розвиток у деяких секторах суспільства не обов'язково буде таким позитивним, як цього очікували. Реформаторські сили мусять враховувати, що формальних змін (законодавчі та інституціональні) в судовій владі недостатньо для прогресу у реформуванні, якщо вони не супроводжуються послідовною політикою роботи з персоналом або якщо судова влада продовжує пручатися чи байдуже ставитися до реформ, або якщо сильні противники реформ знаходять впливову політичну опору для себе.

Справді, впродовж демократичного перетворення, особливо напередодні вступу до ЄС, серйозні інституціональні зміни мали місце у словацькій судовій системі. Було формально створено розділені та незалежні гілки моделі потрібного розподілу влади. Однак швидких радикальних змін у складі працівників судової влади не відбулося. Демократичні процеси змін у складі персоналу проходили занадто повільно, тому елементи незмінності ситуації, що існувала під час

комуністичного правління, у судовій владі були присутні більшою мірою, ніж у інших соціальних секторах. Формальний аспект судової незалежності переважав над тим, хто конкретно представлятиме та гарантуватиме цю незалежність. Очевидно, що інституціональні зміни передували змінам людським і, власне, випередили їх. Інший ускладнюючий фактор включав нетерпимі владні практики авторитарних політичних формувань, їхні сильні позиції у владі під час деяких виборчих циклів, а також їхню спроможність політично домінувати у багатьох соціальних сферах, зокрема і судовій владі. В результаті виникла відчутна поляризація та політизація судової влади, що й досі присутні у діяльності вищих судових установ.

Ілюстрацією може слугувати діяльність Судової Ради, створеної у рамках конституційної реформи в період до вступу в ЄС (2001 р.) як орган судового самоуправління. В перші роки існування цієї установи Словаччину наводили як приклад успішності проведення судової реформи, взірць усталення незалежності та внутрішньої демократії у судовій владі. Однак скоро ситуація кардинально змінилася. Судова Рада перетворилася на бастион спротиву реальним реформам під керівництвом певної персони – Штефана Харабіна, голови Вищого суду та Судової ради, колишнього міністра юстиції. Сварки щодо незалежності судової системи стали камуфляжною маскою для прихильників Харабіна у просуванні їхніх інтересів, які де-факто суперечили принципам незалежності судової системи. Постала унікальна ситуація: у країні-члені ЄС в умовах ліберальної демократії та формально адекватних інституціональних і структурних засад для незалежності судової влади, довгострокових зусиль окремих персоналій щодо посилення та навіть узурпації влади виникла модель деформованої відданості суддів. Це була відданість не законам, принципам та цінностям незалежності судової влади, а людям, які зосередили владу у судовій гілці в своїх руках та мали політичну підтримку цих процесів – особливо у період 2006–2010 років, але частково також після парламентських виборів 2012 року. Впродовж 2010–2012 років така підтримка була значно послаблена, однак після президентських виборів 2014 року, коли незалежний безпартійний кандидат Андрей Кіска був обраний на найвищий конституційний пост у державі, ситуація стала поступово, але все ж таки змінюватись.

Порядок у судовій системі став незадовільним через одну з феноменальних причин, яка віддаляє Словаччину від країн з функціонуючими демократичними установами та верховенством права – це феномен вибіркового правосуддя. Він підриває впевненість населення у спроможності демократичної держави забезпечити рівність громадян перед законом. Цей феномен означає, що в окремих випадках з підозрілим порушенням законів нормальні процедури для вивчення, розслідування, можливого обвинувачення та суду є неефективними. Дійовими особами у цих справах виступають члени правлячої партії чи особи, висунуті від неї на посади, досить часто у таких справах проглядає зв'язок з правлячою партією та її лідерами. Здебільшого такі провадження сходять нанівець або припиняються на стадії розслідування та відкладаються в довгий ящик.

ІЛЮСТРАЦІЯ ТА ПОДОЛАННЯ СПАДКУ МИНУЛОГО

В усіх перехідних країнах Центральної Європи суспільство стикнулося з вирішенням проблем, пов'язаних з подоланням спадку минулого після падіння комуністичного режиму.

У цього процесу було три основні напрями: оцінка тих історичних періодів, впродовж яких відбувалися порушення прав людини, обмеження свобод та політичні репресії; відповідальність (кримінальна, політична, моральна) була застосована до людей, активно залучених до функціонування недемократичної системи та репресій проти громадян; та відшкодування втрат жертвам недемократичних режимів.

Подолання спадку минулого не асоціювалося напряму зі вступом до ЄС, оскільки воно не було формальною умовою для членства. Законодавчі, політичні та адміністративні кроки, що пов'язувались з вирішенням проблеми, були здебільшого виконані на ранній стадії трансформації, в перші роки після падіння комуністичного режиму в усіх посткомуністичних країнах. Однак сьогодні ця тема все ще є однією з найчастіше обговорюваних, а загальний морально-політичний клімат та навіть конфігурація політичних сил у партійній системі часто-густо залежать від поглядів на цю проблему.

Поборювання спадку минулого почалося в Словаччині одразу

після падіння комуністичного режиму, коли країна була ще частиною Чехословаччини. Доволі скоро стало зрозуміло, однак, що бажання «декомунізації» суспільства було значно сильнішим у чеській частині федерації, ніж у Словаччині. Це можна пояснити тим, що роки так званої «нормалізації» (тобто консолідації комуністичного режиму після окупації Чехословаччини радянськими військами) у Словаччині сприймалися більш позитивно, ніж у Чеській Республіці (зокрема й тому, що у 1969 році у Чехословаччині було впроваджено федеральну модель організації спільної держави, а Словацьку Республіку оголошено однією з двох формально рівних частин цієї держави).

Завдяки ініціативним зусиллям чеської післяреволюційної, загальноантикомуністичної, політичної еліти у 1991 році було затверджено федеральний закон про люстрацію. Цей закон застосовувався в обох – Чеській та Словацькій – Республіках. Термін дії цього закону поширювався на 5 років.

Відповідно до закону вищим представникам комуністичного режиму (членам провідних партійних органів від рівня районів та вище), працівникам та колабораціоністам (агентам) секретної поліції (Державної Служби Безпеки), випускникам радянських вищих шкіл КДБ та МВС заборонялося обіймати провідні (бути призначеними або обраними) посади у громадських та державних установах, війську, поліції, судовій владі тощо.

У 1991 році федеральний парламент Чехословаччини ухвалив закон про період тиранії впродовж 1948–1989 років. Одразу ж розпочався процес реабілітації жертв комуністичного режиму (врегульований законом про позасудову реабілітацію). Спеціальний закон визначав процедуру матеріальних відшкодувань громадянам, репресованим комуністичним режимом. Було запроваджено процес реституції власності, конфіскованої комуністичним режимом у громадян, що вважалися «класовими ворогами» (євреям компенсували втрати, спричинені нацистським режимом, що існував впродовж Другої світової війни), ухвалено й закон про повернення власності церквам та релігійним товариствам.

Пропозиція радикальної частини нової політичної еліти забронити або розпустити Комуністичну партію як установу, відпові-

дальну за встановлення репресивного режиму та постійне вчинення злочинів, однак, не була виконана. Щоправда, Комуністична партія та її молодіжна організація втратили свою власність ще у 1990 році, згідно з особливим законом про повернення власності Комуністичної партії народів.

Після набуття Словаччиною незалежності процес застосування принципів правосуддя та подолання спадку минулого у Словацькій Республіці став складним, особливо в тих його елементах, які були пов'язані з люстрацією. Така ситуація була, безсумнівно, зумовлена тим, що значна кількість новообраної словацької політичної еліти того часу складалась із колишніх членів Комуністичної партії. Згідно з доступними інформаційними джерелами, близько 100 із 150 депутатів словацького парламенту, обраних на других вільних виборах 1992 року, були членами Комуністичної партії до 1989 року.

Після розпаду Чехословаччини, коли Словаччина стала незалежною державою, чехословацький закон про люстрацію хоча й був формально чинним у Словаччині (до 1996 року), однак не застосовувався. Після 1996 року його дія не була продовжена (у Чеській Республіці, навпаки, його дія кілька разів була продовжена з 1996 року до теперішнього часу).

У 1996 року словацький парламент ухвалив закон про аморальність та незаконність комуністичного режиму у 1948–1989 роках. Закон не мав жодних правових наслідків для людей, відповідальних за політичні репресії. Це була лише моральна та політична декларація, згідно з якою «Комуністична партія Чехословаччини та її нащадки, а також Комуністична партія Словаччини були відповідальними за спосіб правління у країні впродовж 1948–1989 років, надто за цілеспрямоване знищення традиційних цінностей європейської цивілізації, національних та релігійних прав, за свавільні порушення прав та свобод людини, судові злочини, що були скоєні під час політичних процесів, за залякування прихильників іншої думки, ніж та, що відповідала вченням марксизму-ленізму, за розруху в економіці, знищення традиційних принципів прав власності, зловживання освітою, наукою та культурою з політичних та ідеологічних міркувань».

Громадські та політичні обговорення про подолання спадку ми-

нулого (як комуністичного, так і фашистського, що існував у 1939-45 роках) тривали й надалі. У 2002 році словацький парламент затвердив закон про національну пам'ять. Згідно з ним було започатковано спеціальну установу – Інститут національної пам'яті. Преамбула закону містила зобов'язання держави «розкрити діяльність репресивних органів, які зберігалися у таємниці в період тиранії у 1939–89 роках, та забезпечити відповідальність за поневолення батьківщини, вбивства, грабіжництво та приниження інших осіб, моральний та економічний занепад, що супроводжувалися судовими злочинами та залякуванням тих, хто мав іншу думку», а також зобов'язання «виправити проступки щодо всіх тих, хто постраждав від шкоди, завданої від імені держави, яка порушувала права людини та свої власні закони». Закон визначав головні завдання Інституту, зокрема проведення повних та неупереджених оцінок часів тиранії, аналіз причин та засобів втрати свободи, проявів фашистського та комуністичного режимів, їхньої ідеології та залучення місцевих та закордонних осіб, розкриття документів щодо переслідування осіб, публікація інформації про гнобителів та їхні дії, спонукування до кримінального переслідування злочинів.

З 2004 року Інститут національної пам'яті почав публікувати численні архівні документи на своєму веб-сайті – документи, пов'язані з діяльністю репресивних органів комуністичного режиму. Інститут надав громадськості доступ до реєстраційних протоколів секретної поліції. Веб-сайт Інституту дає змогу проводити пошук за базою даних тих осіб, хто під час комуністичного режиму свідомо співпрацював з секретною поліцією.

Після того, як у 2004 році Словаччина вступила до НАТО, збройні сили, відповідно до стандартів Північно-Атлантичного Альянсу, започаткували спеціальний режим перевірки благонадійності, який мав запобігти діяльності колишніх працівників і колаборантів комуністичної таємної поліції та контррозвідки у збройних силах. Деякі інші закони, пов'язані зі спадком минулого, були ухвалені пізніше, 2005 року – закон про компенсації жертвам окупації Чехословаччини країнами Варшавського Договору, 2006 року – закон про антикомуністичний спротив.

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА

Корупція є однією з найбільш актуальних проблем посткомуністичного перетворення країни. Успіх багатьох реформ залежав від того, наскільки послідовними та ефективними були намагання зменшити обсяг корумпованих практик (у використанні коштів з державних джерел, у роботі державних органів, судочинстві та поліції, сфері охорони здоров'я та освіти тощо). Під час правління націонал-популістських сил корупція у поєднанні з авторитарною політикою та ідеологією етнічного націоналізму складала системну базу для наявного режиму. В період 1994–98 років існували такі явища, як непрозора приватизація, «тунелювання» державних підприємств, преференції режиму, надані відданим персоналіям, нестача неупередженості, відкриті зв'язки між політичними владними та економічними інтересами.

Відновлення інтеграційних шансів країни наприкінці 1990-х років та впровадження широкого спектру соціально-економічних реформ у деяких секторах суспільства позитивно впливали на ситуацію у боротьбі проти корупції. І хоч розвиток був позначений відчутними складностями, а нинішня ситуація все ще не є однозначно позитивною (корупція все ще присутня у суспільному житті та вважається вельми поширеною), можна зробити висновок, що впродовж періоду підготовки до членства у ЄС було створено передумови для ефективної боротьби проти корупції та обмеження «м'якшої» форми корумпованої поведінки – кумівства та протекціонізму.

З 1998 року реформаторські сили провели декілька антикорупційних заходів – законодавчих, адміністративних та репресивних. Цей підхід базувався на вірі в те, що загальний перебіг ліберальних реформ в економіці та денаціоналізація (роздержавлення) звужують простір для корупції та кумівства. Реформістські сили перейшли від підтримки принципу прозорості на рівні політичних декларацій (що було, звичайно, важливо, тому що демонструвало бажання вживати необхідних антикорупційних заходів) до застосування світової програми «Відкритий Уряд». Цей шлях пролягав від закону про конфлікт інтересів, який забороняє підприємницьку діяльність урядових чиновників під час виконання державних функцій, до закону

про вільний доступ до інформації, який започаткував зобов'язання державних та муніципальних органів влади надавати громадянам інформацію про різноманітні аспекти їхньої роботи. Відбулися значні зміни у системі державних закупівель, які, по-перше, посилили елементи конкурентоспроможності у залученні коштів з державних джерел, а, по-друге, підвищили прозорість процесів ухвалення рішень. Всі контракти, укладені державними установами та муніципальними органами влади, тепер є у вільному доступі у мережі Інтернет, їх оприлюднення є обов'язковою умовою чинності. Судові рішення також оприлюднюються в мережі Інтернет, що створює необхідний антикорупційний тиск на судову систему.

Ситуація зі станом протидії корупції у Словаччині, однак, ніяк не може вважатися сприятливою. Численні звіти про корумповане поведіння, оприлюднені впродовж останніх років, вказують, що явище корупції все ще глибоко вкорінене та що зусилля із заборони її у минулому не призвели до бажаних результатів. Передумовою для реального успіху у боротьбі з корупцією може бути тільки поєднання ефективних заходів (політичних та законодавчих) та об'єднання зусиль всього спектру соціальних діячів – представників державної та муніципальної влади, поліцейських, суддів, політиків, активістів громадянського суспільства, журналістів, активних громадян. Членство у ЄС, об'єднання демократичних держав, збудоване на принципах верховенства права та справедливості, створює кращі умови для боротьби з корупцією, ніж членство у будь-якій іншій міжнародній організації.

ВИСНОВОК

Підписання Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною та її ратифікація українським парламентом є важливими віхами на українському шляху до Європи. Перемога проєвропейських політичних сил на дострокових парламентських виборах у жовтні 2014 року є подальшим визнанням вільного вибору українського суспільства щодо поступу в бік стабільності, демократії та інтеграції. Успіх України на шляху до об'єднаної Європи може бути насамперед результатом

внутрішніх зусиль, спрямованих на реформування суспільства. Наступні роки покажуть, наскільки сильною є відданість українських громадян цьому шляхові, навіть у несприятливих зовнішніх умовах, особливо під сильним тиском або агресією з боку Росії. Підтримка з боку ЄС та сусідніх країн Вишеградської Четвірки, з їхнім широким досвідом проведення реформ, має суттєво допомогти Україні.

2. ЧЕСЬКА РЕСПУБЛІКА: ПРОЗОРИСТЬ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙ ТА РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ПІДВИЩЕННІ ЇХ ВІДКРИТОСТІ

Вера РІХАЧКОВА, Вацлав КРІЖ,
Інститут європейської політики (Eurepeum), Чехія

Прозорість політичних інституцій – один із найважливіших факторів ефективного виконання суспільно-державної політики та послуг у ліберальних демократіях, вона створює у громадськості відчуття залучення до процесів демократичних реформ. Євроінтеграція та тиск щодо відповідності вимогам стандартів ЄС спонукали до ухвалення деяких важливих частин законодавства у Чеській Республіці, однак вирішальною в ефективному впровадженні реформ була політична воля національних діячів.

На прикладах розвитку подій, пов'язаних із ухваленням та впровадженням Законів про державну службу та вільний доступ до інформації, дискусії та обговорення щодо запровадження Централізованого реєстру контрактів державних закупівель, буде зроблено висновки та запропоновано рекомендації, які можна використати у країнах демократичної трансформації, таких як Україна.

Закон про державну службу – важливий для ефективної реформи державного управління, оскільки надає бажаної стабільності та захисту від політичного втручання. Історія зусиль, докладених для досягнення цієї мети у Чеській Республіці, незважаючи на тиск з боку ЄС, який, з огляду на законодавчу норму, що все ще чекала на прийняття Парламентом, домагався відповідності ще до вступу до ЄС, була достатньо слабкою. Попри безліч публічних обіцянок політичних еліт, ухвалення закону можна назвати радше процесом політичних перепон, ніж допомоги, здебільшого через острах втратити контроль з боку політичних партій над державною службою та державними ресурсами, що розподілялися адміністрацією.

Закон про вільний доступ до інформації був вироблений і затверджений у Чеській Республіці 1999 року, а суттєві поправки до нього внесено 2002 року. Чеський досвід демонструє, що його ефективне

впровадження, перевірене у низці судових справах, необхідно було підтримувати зусиллями засобів масової інформації, громадянського суспільства та окремих персоналій, які створили коаліцію з декількома політичними діячами. Саме вони домагалися того, щоб внести поправки у документ та покращити його роботу.

Закон про державні закупівлі, ухвалений 2012 року, був начебто достатнім, згідно з висновками Європейської Комісії, для того, щоб надати прозорості державним тендерам та закупівлям. Однак деякі НУО, а також політики, вимагали нових правил та впровадження Централізованого реєстру контрактів державних закупівель, який запроваджував сучасну систему загальнодоступних контрактів, укладених органами державного управління та державними компаніями. Ця пропозиція спровокувала жваву публічну дискусію щодо того, скільки необхідно знати про контракти, на які витрачаються гроші платників податків, та де проходить та «червона лінія» у розкритті ділової інформації, пов'язаної з приватними юридичними особами, які постачають товари або послуги, профінансовані з державного бюджету.

1. ЗАКОН ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ – КІНЕЦЬ НЕСКІНЧЕНОЇ ІСТОРІЇ?

1.1. Професійна державна служба – важливий принцип ЄС

Професійна та незалежна державна служба (або державне та регіональне управління¹) є ключовим аспектом функціонування сучасної ліберально-демократичної держави. Державне управління, незалежне від політиків, мінімізує ризики та шкоду, завдані від корупції та кумівства. Державні службовці потребують стабільності, автономії у діях, передбачуваного кар'єрного шляху, правил оцінки та призначень, захисту від політично вмотивованих санкцій (наприклад, свобода для інформаторів), можливості навчання та розвитку, а також прозорої системи нарахування заробітної платні. Всі ці потреби навіть більш актуальні для центрального рівня управління –

¹ Державна служба зазвичай належить до центрального управління, тоді як державне управління включає також місцеві рівні управління (та самоврядування).

державної служби. Функціонування державної служби є елементом безперервності, яка іноді має більш важливий вплив на політику в довгостроковій перспективі, ніж поточні та діючі політичні коаліції та уряди. Широковідома роль Сера Хемфрі з популярного британського серіалу «Так, пане міністре», який перевершив дії міністра, маніпулюючи ними, у комічній формі демонструє, яким має бути професіоналізм та безперервність державної служби.

Європейський Союз це спілка ліберальних демократій та країн, що поважають верховенство права. Більше того, успіх політики ЄС залежить великою мірою від регулювання економічного та соціального середовища у 28 країнах-членах цього блоку. Тому Союз робить значний наголос на функціях та якості державного управління як на рівні ЄС (службовці та представники ЄС), так і на рівні країн-членів. Ефективна та продуктивна державна служба ЄС та країн-членів має першочергове значення у рамках впровадження політик та правової системи ЄС на різноманітних рівнях, надаючи також реальної цінності коштам фондів ЄС, водночас запобігаючи шахрайству та корупції². Професійна державна служба базується на чітких юридичних нормах й тому є головною та обов'язковою вимогою для вступу країн до Євросоюзу.

1.2. Еволюція державної служби у Чеській Республіці

Падіння комуністичної системи у 1989 році лишило чехословацьку та, зокрема, чеську систему державного управління непідготованими до нової ери та майбутніх викликів часу. В контексті високо централізованої державної адміністрації³ та швидкого розвитку погано регульованого капіталізму колишній комуністичний адміністративний апарат сприймався більшою мірою як проблема, ніж як рішення. Стикаючись з негараздами роздутих штатів, низької платні та поганої репутації серед загалу, система державного управління не приваблювала молодих талановитих людей (Ландова, 2006: 58). Пер-

² Основні принципи європейського державного управління закріплено у горизонтальних ініціативах, таких як «Європейський Адміністративний Простір» або «Європейська Мережа Державного Управління EUPAN».

³ Процес децентралізації у Чеській Республіці був завершений у 2000 році, коли були започатковані регіони з самостійним управлінням.

спектива вступу у ЄС покращила ситуацію тільки частково. В той час, як службовці центрального рівня еволюціонували у головних діячів у процесі вступу Чехії до ЄС, який підвищив престиж кар'єри на державній службі, багато практичних проблем залишилися невирішеними.

Чеська державна служба, з точки зору персоналу, регулювалася Законом про Працю, який застосовувався до всіх працівників державної та приватної сфер. Така ситуація була неконституційною, оскільки Чеська конституція передбачає ухвалення закону про державну службу, який має регулювати конкретні умови праці та інші аспекти державного управління⁴. Реформа державної служби, однак, була тільки риторичним пріоритетом політичних партій, тоді як на практиці останні отримували вигоду від слабкого, здебільшого політизованого та політично вразливого або керованого органу державних службовців. Державні кошти слугували джерелом незаконного, але здебільшого стерпного, фінансування політичних партій, здійснюваного⁵ слухняними чиновниками під політичним наглядом. Європейська Комісія помітила це корупційне середовище у Чеській Республіці та, відповідно, рекомендувала за нагоди⁶ виправити цю проблему, в ідеалі за допомоги правової реформи державної служби.

1.3. Обманюючи ЄС⁷

Європейська Комісія доволі чітко казала, що реформа державної служби, точніше ухвалення закону про державну службу, були передумовою для вступу Чехії до ЄС. Європейська Комісія допускала, що будь-яка реформа державної служби у Чеській Республіці мала включати у себе загально визнані елементи сучасного державного адміністрування⁸:

- Надійність та передбачуваність (правова визначеність)
- Відкритість та прозорість

⁴ Стаття 79 чеської Конституції.

⁵ В основному шляхом державних закупівель, через постачання.

⁶ Див. Звіти Європейської Комісії про перебіг роботи щодо вступу Чехії до ЄС за 1999, 2000 та 2001 роки.

⁷ Див. Янчарік, 2013.

⁸ Європейські принципи державного управління, Бібліотека ОЕСР, 1999 рік.

- Підзвітність/відповідальність
- Продуктивність та ефективність

Оскільки ЄС категорично вимагав виконання цієї умови, чеський уряд (уряд соціал-демократів під керівництвом Владіміра Шпідла) 2002 року ухвалив закон про державну службу⁹. Однак закон так і не запрацював. П'ять разів він мав набути чинності, але п'ять разів ця подія відкладалася – останнього разу до 2015 року. Політичне представництво не було дуже вигадливим у пошуку виправдань такої ситуації, яка продовжує їхній ефективний вплив на державну службу¹⁰. Тим часом, Чеська Республіка стала членом ЄС у травні 2004 року та питання державної служби більш не було пріоритетом політичного порядку денного, оскільки тиск з боку ЄС знизився.

1.4. Кінець історії?

Чеський варіант розподілу державних посад зберігався впродовж багатьох років після вступу до ЄС. Відтак Чеська Республіка була єдиною країною-членом ЄС, що мала непрацюючий закон про державну службу, та за період 2007-13 років багаторічної програми фінансово-го розвитку Чеська Республіка стала найгіршою країною-членом ЄС щодо поглинання коштів ЄС, підзвітності управління цими коштами та ефективних механізмів контролю. Не дивно, що ця ситуація стала можливою здебільшого через відсутність незалежної, ефектної та деполітизованої державної служби. На цьому декілька разів наголошували Європейська Комісія та інші зацікавлені сторони¹¹.

Нинішня урядова коаліція¹² занесла питання закону про державну службу у свою програму після багаторазових попереджень Європейської Комісії про замороження притоку коштів ЄС в країну впродовж 2014–20 років.

⁹ Закон про державну службу № 218/2002 Col.

¹⁰ Найбільш часто вживаними аргументами були бюджетні обмеження щодо нової системи нарахування заробітної платні та системи пільг, а також той факт, що політики готували кращий, новий закон, тому що старий, датований 2002 роком, було ухвалено поспіхом.

¹¹ Зокрема, чеські НУО та громадські ініціативи, такі як Реконструкція Держави, Інвентаризація Демократії та чеське відділення Transparency International.

¹² Партія ANO (у перекладі «ТАК»), Чеська Соціал-Демократична Партія та Християнсько-демократичний союз — Чехословацька народна партія

Після складних переговорів про перегляд заново відкритого закону він був нарешті ухвалений внаслідок компромісу у серпні 2014 року у Нижній Палаті Парламенту. Документ містив деякі аспекти «високої автономії» функціонування державної служби¹³.

Очікується, що закон буде прийнятий Сенатом¹⁴ та набуде чинності в 2015 році. Здається, що зроблено один головний крок до деполітизації та професіоналізації чеського державного управління, хоча багато критиків вважають, що його половинчасті заходи спустошили деякі ключові аспекти, які не можна відокремити від незалежної державної служби¹⁵.

1.5. Уроки та рекомендації

Реформа державної служби становить основу модернізації країни та її підготовки до вступу до ЄС, як з формальної (формальну умову висунуто ЄС) точки зору, так і з погляду реального впливу (ефективне впровадження політик ЄС та розподілення коштів до та після вступу до ЄС). Функціонуюча, деполітизована та стабільна система державного управління є значущою для здорового державного менеджменту та керування і запобігає системній корупції. Здається, що все вищезазначене особливо стосується багатьох посткомуністичних країн, зокрема й України.

¹³ Головним чином скасування поста «Генерального директора державної служби», який був створений для наявності повноважень і призначення державних секретарів незалежно від політиків (міністрів) та передачі цих повноважень заступнику міністра внутрішніх справ, що могло призвести до безпрецедентної переваги Міністерства внутрішніх справ перед всією державною службою.

¹⁴ Президент, однак, ветовав закон та виказав своє незадоволення тим фактом, що закон про державну службу підтримував так званих «політичних заступників міністрів». Після цього закон був переданий до Нижньої Палати Парламенту для додаткового читання.

¹⁵ Помітний приклад полягав у тому, що урядовий міністр Іржі Дінстбір молодший, відповідальний за підготовку законопроекту, подав у відставку на знак протесту проти політичного компромісу, який не враховував багатьох аспектів законопроекту, запропонованих на початку.

Отже, чеський досвід може запропонувати дві основні рекомендації:

Реформа державної служби це складний та жорсткий процес, який водночас є дуже важливим. Ця тема – малопопулярна серед широкого загалу та політичних діячів, які закономірно намагаються запобігти реформам, щоб залишити свій вплив на державну службу; а тому має бути реальний та постійний тиск з боку НУО, громадянського суспільства, міжнародних діячів та донорів тощо, з тим аби зберегти це питання на порядку денному та, нарешті, досягти реформ законним шляхом.

Будь-яка реформа державної служби (та відповідний закон) повинна ставити високу мету, отримувати натхнення від кращих закордонних практик та дотримуватись, на всіх рівнях, загальних та фундаментальних принципів сучасного європейського державного управління (умови праці, заробітна платня, тренінги, автономія, стабільність, повноваження призначень) для того, щоб запобігти ризику запроваджувати реформи без відповідного змісту під приводом специфічних проблем країни. Чеський досвід також демонструє загрози вироблення спотворених рішень або використання половинчастих заходів.

2. ЗАКОН ПРО ВІЛЬНИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ – УСПІШНИЙ ПРИКЛАД АДВОКАЦІЇ НУО?

Вільний доступ до інформації державних органів влади – один із фундаментальних елементів демократичної держави, що поважає принципи прозорості та верховенства права. Такі правила існують у більшості країн світу, хоча недемократичні країни здебільшого мають ці правила на папері, проте не виконують їх¹⁶. Перші приклади схожих законів, які іноді називають «законами сонячного світла», датуються 18-м сторіччям (наприклад, шведський закон, датований 1766 роком). Стандартний закон має обумовлювати інформацію, яка

¹⁶ Це саме відбувалося в Чехословаччині до 1989 року: країна офіційно дотримувалась своїх обіцянок за зобов'язаннями, взятим на себе у м. Хельсінки у 1975 році, які включали вільний доступ суспільства до інформації, але насправді не поважала його.

оприлюднюватиметься за запитом та відповідно до принципу публічності (оприлюднення процесуальних документів та протоколів).

2.1. Розвиток правового питання щодо вільного доступу до інформації у Чехії

Право на інформацію зафіксовано у чеській Декларації основних прав та свобод. Тобто воно має конституційне значення. Цей принцип також вказаний в Основному законі ЄС. В результаті, будь-яка країна, що хоче вступити до ЄС, має ухвалити відповідну правову норму з цього приводу.

Чеська Республіка довго не чекала ухвалення відповідних законів. Перший закон такого типу було затверджено 1998 року, він конкретно присвячувався захисту довкілля: Закон №123/1998 Col. про права на отримання інформації про стан довколишнього середовища. У 1999 році було ухвалено загальний закон №106/1999 Col. про вільний доступ до інформації, який набув чинності 2000 року. Цей закон твердить, що «державні організації, територіальні органи самоуправління та державні інституції, що керують державними коштами», а також будь-які організації уповноважені законом ухвалювати правові рішення, що стосуються державного сектору в рамках своїх повноважень. Закон також включає у себе принцип тягара доведення щодо запитуваної сторони (так звані «зобов'язані суб'єкти»). Згідно з цим принципом, запитувач не зобов'язаний пояснювати причини його/її запиту на доступ до інформації¹⁷.

Цей закон дуже цікавий, з огляду на його походження: один із небагатьох прикладів, коли важлива частина законодавства була не тільки запропонована, а й розроблена у співпраці з представниками громадянського суспільства¹⁸.

Закон переглядали шість разів, один із важливих переглядів був пов'язаний з перенесенням відповідного законодавства ЄС у національне законодавство: Директиви 2003/98/ЄК Європейського

¹⁷ За винятком секретної інформації.

¹⁸ Показово те, що його головним автором є Ольдрих Кужилек, колишній політик та активіст громадянського суспільства (наприклад, сайт Otevřete! [Відчинено!] присвячений прозорості державного управління).

Парламенту та Ради від 17 листопада 2003 року про повторне використання інформації державного сектору. Це директива ЄС, яка заохочує країни-члени ЄС до наявності та найчастішого повторного використання інформації про державний сектор.

2.2. Прогалини та лазівки

Попри чималу кількість внесених поправок до закону його текст все ще далекий від належного. Теоретично він містив усі найголовніші аспекти якості вільного доступу до інформації, але виконання його на практиці зіткнулося з численними проблемами. У 2011 році Міністерство внутрішніх справ створило робочу групу з представників державних структур та НУО, яка мала виявити найслабші точки у законі та його виконанні. Група дійшла таких висновків¹⁹:

- Недостатнє правозастосування права на вільний доступ до інформації, коли державна інституція незаконно відмовляє у використанні цього права: погана результативність поданих скарг та невеликі можливості для подання апеляції.

- Низька кількість проактивної інформації, опублікованої державними установами, що в свою чергу обмежує можливості використання такої інформації зацікавленими особами з приватного сектору: попри те, що поправки до закону відображали Європейську директиву про повторне використання державної інформації, головна мета директиви не була повністю виконана у Чеській Республіці²⁰;

- Відсутність розуміння Закону або обов'язків щодо опублікування інформації: широка громадськість все ще недостатньо обізнана про свої права щодо державних установ та не використовує їх цілковито.

- «Хронічні скаржники» ірраціонально обтяжують владу нечастими, але складними випадками неправильного використання Закону: це типова скарга представників державної влади, які час від часу відчувають, що вони перевантажені вимогами про отримання

¹⁹ Партнерство відкритого уряду, Незалежний механізм звітування, Звіт Чеської Республіки.

²⁰ Особливо у частині повторного використання державної інформації приватними та комерційними організаціями, що безпосередньо дозволено директивою ЄС.

інформації (від обмеженої кількості «широковідомих» запитувачів), що не є релевантною, але запити про яку необхідно коректно обробити.

На підставі цих даних Міністерство внутрішніх справ пообіцяло розробити поправки, які допоможуть усунути окреслені помилки. Процес перегляду був, однак, дещо незграбним. Представники громадянського суспільства та інші зацікавлені сторони²¹ визнали поправки, запропоновані Міністерством внутрішніх справ, недостатніми і виступили на захист двох аспектів, які необхідно було включити у текст закону: (1) щодо «інформаційного порядку» від вищих до підлеглих організацій, який є інструментом і може покращити надання інформації, яка підпадає під дію закону, значною мірою завдяки подоланню перепон установами, що зобов'язані це робити; (2) щодо «інформаційних комісарів»²², які слугували би незалежним координаційним органом, який допомагатиме владі впроваджувати правила та підтримуватиме їхні зобов'язання в рамках закону. Міністерство внутрішніх справ позитивно відреагувало на ці пропозиції. Процес перегляду був, однак, зупинений відмовою уряду у 2013 році, і досі до нього ще не повернулись.

2.3. Висновки та рекомендації

Чеський приклад демонструє, яку важливу роль відіграють активісти громадянського суспільства у взаємодії з державними установами та якими значущими є їхні функції як співавторів частини законодавства та відповідних поправок, що базуються на їхніх спостереженнях та рекомендаціях.

Активісти громадянського суспільства спромоглися відстояти значні зміни у законі, які надали б більше деталей про зобов'язання відповідних державних установ, а також необхідні шляхи вирішення проблем. І хоча європеїзаційний елемент не був найважливішим у цьому процесі, загалом правові рамки ЄС у царині доступу до ін-

²¹ Такі, як «Відчинено!», Фондація Відкритого Суспільства і т. ін.

²² Такий орган існує, наприклад, у Об'єднаному Королівстві Великобританії.

формації створили контекст, в якому було більше можливостей просунути значні оновлення відповідних правил.

Отже, можна запропонувати наступні рекомендації:

Формального ухвалення закону недостатньо. Його безпосереднє виконання має повсякчасно контролюватися та оцінюватися, з тим щоб визначити слабкі місця. Формальна робоча група (або орган з оцінювання) має складатися із представників державних структур та ОГС.

Вільний доступ до інформації – це сфера, в якій не складно отримати натхнення з найкращих практик в інших країнах, оскільки ці практики зазвичай легко переносяться та можуть бути адаптовані до місцевих реалій. Бажання політиків й надалі покращувати доступ до інформації є гарним «лакмусовим папірцем» їх реальної відданості грамотному та прозорому урядуванню.

3. ЦЕНТРАЛЬНИЙ РЕЄСТР КОНТРАКТІВ – РЕАЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ ЗАДЛЯ ПРОЗОРОСТІ?

Чеське суспільство традиційно не довіряє державному управлінню та, зокрема, процедурам, пов'язаним із державними закупівлями, вважаючи державні тендери надто корумпованими. Це загальне відчуття завдає шкоди громадському простору, оскільки політичні діячі вважаються відповідальними за стан публічної політики. Широко вкорінена корупція та погане керування державними ресурсами у процесах державних закупівель значно зменшують легітимність та функціонування існуючого демократичного режиму²³.

Ця ситуація, однак, сприяла створенню сильного лобі організацій громадянського суспільства та частини політиків, які пропагували більш прозорі процеси державних закупівель та активну боротьбу проти корупції у країні. Все це відбувалося попри те, що у Закон про

²³ У виданні Спеціального Євробарометру 2013 № 397 з приводу корупції, 95% чеських респондентів вірили, що корупція є дуже поширеною в їхній країні (середній рівень у ЄС – 76%), та 80% чеських громадян вважали корупцію одним із найважливіших викликів, з яким в країні необхідно боротись.

державні закупівлі від 2006 року було внесено значні зміни у 2012 році, і у цій редакції багатьом він здавався достатнім; критики ж наявного закону зосереджуються, в основному, на проблемах його виконання та дріб'язкових вад. Загалом оновлений Закон про державні закупівлі є кроком у правильному напрямку, але все ще потребує доопрацювання.

3.1. ЄС та чеський підхід

Для країн-членів ЄС основи боротьби проти корупції, пов'язаної, зокрема, й з державними закупівлями, викладені у Копенгагенських критеріях, в яких серед інших пред'явлено вимоги й інституціональної стабільності, верховенства права та вільної ринкової економіки. Систему тиску суспільства Євросоюз розробив шляхом видання так званого Річного звіту про корупцію, який представляє основні проблеми відповідних країн-членів у їхній боротьбі проти корупції, а також пропозиції для їх подолання.

Звіт Європейської Комісії 2014 року розглядає правові інструменти боротьби проти корупції у Чеській Республіці як задовільні, зокрема й ті, що існують у сфері державних закупівель. Комісія вітає поправки, внесені до Закону про державні закупівлі у 2012 році, як важливий крок до прозорості, але порушує питання спроможності місцевої влади виконувати свої обов'язки.

Здавалося б, поточний стан правового регулювання – задовільний та підтримується Європейською Комісією, однак деякі НУО, вчені та політики сперечаються про те, що чинне законодавство не дає змоги громадськості мати швидкий та зручний доступ до контрактів державних закупівель, укладених державними структурами. Цей поштовх до нових законодавчих заходів у вигляді Центрального реєстру контрактів з'явився 2012 року.

3.2. Нові заходи не були прийнятними для всіх

2014 року було внесено нову пропозицію щодо створення Центрального реєстру контрактів, а завдяки подальшому обговоренню – напрацьовано та запропоновано низку аргументів «за» та «проти».

Ця пропозиція з'явилася за істотної підтримки з боку громадянського суспільства та членів чеського Парламенту²⁴. Відчутну підтримку новій пропозиції виказала Ініціатива «Реконструкція держави» (Rekonstrukce státu), яка просувала ідею загальної прозорості державної власності²⁵.

Аргументи за новий закон, який би започаткував Реєстр, однак, були у обох сторін. Прибічники стверджували, що закон вирішить деякі проблематичні питання, які все ще були притаманні процесу державних закупівель, підвищуючи ризики корупції. Закон, на їхню думку, повинен:

- a) Вимагати, щоб всі органи управління на всіх рівнях, а також державні компанії публікували всі відповідні контракти;
- b) Вимагати, щоб всі типи контрактів були опубліковані (за винятком декількох чітко зазначених²⁶);
- c) Вимагати, щоб всі контракти були оприлюднені через централізовану електронну систему Інтернет-сайту/порталу Центрального реєстру;
- d) Закріпити законодавчо, що, якщо контракти не оприлюднено впродовж 30 днів з моменту підписання, вони вважаються недійсними.

Головні контраргументи, озвучені під час обговорення:

- a) Висока адміністративна вартість, яка виникає у зв'язку з обов'язковим оприлюдненням контрактів у приписаному електронному форматі;
- b) Потенційний ризик для державних компаній на ринку через примусовий витік комерційної таємниці;

²⁴ Підтримка пропозиції більшою мірою надійшла від правої партії TOP09, та її партнера, руху STAN. Цікаво, що інша права партія, ODS, була одним із противників пропозиції, підтверджуючи той факт, що це не було питання ідеології.

²⁵ Ініціативна група складалася з важливих НУО, спостережних організацій та приватних консультативних організацій, наприклад «Відродження» [Oživení] – головна антикорупційна спостережна організація, Transparency International у Чеській Республіці та Корпорація Franc Bold.

²⁶ Контракти, підписані з фізичними особами, були єдині, точно виключені із цих зобов'язань.

c) Загальні заперечення правових формулювань (заплутані, недостатньо чітко сформульовані частини) у законопроекті; можливість отримати цю ж інформацію, використовуючи регламент, вкладений у Законі про державні закупівлі.

Табір прибічників нової пропозиції змінився з плином часу. Ініціатива «Реконструкція держави», яка лобювала прозорість та краще правове середовище²⁷, провела насичену кампанію перед парламентськими виборами восени 2013 року. Ідея полягала у тому, щоб скласти список кандидатів всього політичного ландшафту, роблячи акцент на тих політичних партіях, які будуть точно прихильні до запропонованих змін та відповідних пропозицій. Потім передбачалось, що виборці оцінять кандидатів відповідно до підтримки, заявленої ними. Значна кількість кандидатів підписалася під пропозицією²⁸. Проте впродовж 2014 року підтримка пропозицій та ідей, зокрема й Центрального реєстру контрактів, значно впала. До речі, дехто з політиків, будучи частиною міжпартійної коаліції, подали пропозицію на законотворчу процедуру, але пізніше відізнали свою підтримку закону²⁹.

3.3. Нескінченна історія

Пропозиція не мала значної підтримки на обговореннях у парламентських комітетах, а більшість слухань щодо запропонованих

²⁷ Реконструкція Держави пропонує 9 різних законопроектів у сферах: прозорого фінансування політичних партій, майнових декларацій під час вступу на посаду, контрактів в Інтернеті, відміну анонімних акцій, призначень в правління державних компаній, незалежного державного управління, відсутність політичного втручання у кримінальні розслідування, прозорий законодавчий процес, розширення повноважень Вищого Бюро Аудиту; більше за посиланням (англійською): <http://www.rekonstrukcestatu.cz/en>

²⁸ В середньому, 80% кандидатів всіх політичних партій, що увійшли до Палати Депутатів засвідчили свою підтримку ініціативи Реконструкція Держави. Приблизно 1,5% тих, хто засвідчили підтримку, порушили обіцянку з прийняття всіх законів. Також в середньому 57% депутатів проголосували, на певному етапі, проти пропозиції.

²⁹ Достатньо цікаво, що один з депутатів руху ANO, пан Іван Пільни, який був одним з тих, хто подавав пропозицію, пізніше виступив проти неї, стверджуючи, що вона була погано підготована.

законодавчих актів були відтерміновані. Один із головних прихильників серед парламентарів, Ян Фарски (TOP 09), вважаючи, що переміщення у таборі прихильників та довга процедура слухань в комітетах були навмисними, аби стати на заваді, вирішив подати пропозицію до розгляду безпосередньо на пленарній сесії Палати Депутатів. Але й такий крок не мав успіху, тому що пропозиція не була ані включена до порядку денного пленарних слухань, ані, відповідно, обговорена. Тобто боротьба за регламент та впровадження Центрального реєстру контрактів триває.

3.3. Висновки та рекомендації

Виконувати стандарти та вимоги ЄС, але прагнути більшого та кращого; чеський приклад демонструє, що попри схвальні відгуки Євросоюзу, заходи боротьби проти корупції можуть вважатися (деким) неефективними. Тому важливо ініціювати довгострокове національне обговорення та прагнути систематичних покращень за будь-якої можливості.

Надати всеосяжний поштовх реформам та здобути підзвітність політиків; чеський досвід свідчить, що роль громадянського суспільства у просуванні реформ у сфері державних закупівель та боротьби проти корупції вельми значуща. Без таких зусиль, по-перше, важко створити будь-яке публічне обговорення, а по-друге, що ще важливіше, змусити політиків вважати ці питання релевантними. Він також демонструє, що потужне лобі ОГС може бути корисним у досягненні цих цілей. Така ініціатива може бути могутнім важелем руху вперед і викликати увагу громадськості, а внаслідок цього і політиків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

Приклад 1

Закон № 106/1999 Coll. Свобода інформації – англійська версія (доповнена).

http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/Laws_CzechFOILaw.

Незалежний Механізм Звітування: Чеська Республіка: Звіт про хід роботи 2012-2013р.р., Павел Черни та Доніка Зубкова, Партнерство Відкритий Уряд.

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Czech%20Republic_OGP_IRM_Public_Comment_%28Eng%29.pdf.

Příprava novely Infozákona pokračuje (Формулювання поправок до Інформаційного закону триває), Березень 2013р.

<http://www.otevrete.cz/novinky/priprava-novely-infozakona-pokracuje-533.html>.

Виконання Директиви про Інформацію державного сектору у Чеській Республіці, Європейська Комісія, Грудень 2012р.

<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/implementation-psi-directive-czech-republic>.

Analýza zákona o svobodném přístupu k informacím po projednání vládou a informace k přípravě novely tohoto zákona (Аналіз вільного доступу до інформації після урядової зустрічі та підготовки поправок), Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки, 2007р.

<http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-po-projednani-vladou-a-informace-k-priprave-novely-tohoto-zakona.aspx>.

Svobodný přístup k informacím v praxi (Вільний доступ до інформації на практиці), Дипломна робота, Катерина Крчалова Конечна, Масаріків Університет Брно, 2008р. http://is.muni.cz/th/64946/ff_m/.

Приклад 2

Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících (Професіоналізація державного управління та пов'язаний закон), Transparency International, 2012р. <http://www.transparency.cz/profesionalizace-statni-spravy-zakon-urednicich/>.

Європейські принципи державного управління, ОЕСР, Документ проекту SIGMA № 27, 1999р.

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1411465723&id=id&accname=guest&checksum=766A4B6AA5AFCEE649EDD1B7CBAE4F18>.

Янчаржик, Йонаш, Реформа державної служби Чехії: Як обманути ЄС, Європейські зв'язки з громадськістю, Червень 2013р.

<http://www.europeanpublicaffairs.eu/czech-civil-service-reform-how-to-trick-the-eu/>.

Трімбл Ландова, Markéta, Правовий ландшафт у «Законодавчому Урагані»: Чеський процес законотворення від асоціації до вступу, Дисертація, 2006р., Стенфордська Юридична Школа,

<https://www.law.stanford.edu/sites/default/files/biblio/108/137996/doc/slspublic/Trimble-LandovaMarketa-tft2006.pdf>.

Партнерство відкритого уряду, Незалежні механізми звітування, Чеська Республіка, Звіт про хід роботи, 2012-2013р.р., <http://www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism>.

Приклад 3

Спеціальний Євробарометр 397 – Звіт про корупцію (2013р.), Європейська Комісія, Лютий 2014р.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf.

Додаток Чеська Республіка, Протикорупційний звіт ЄС (2014р.), Європейська Комісія, Лютий 2014р.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_czech_republic_chapter_en.pdf.

Звіт Комісії Раді та Європейському Парламенту – Протикорупційний звіт ЄС (2014р.), Європейська Комісія, Лютий 2014р.

Smlouvy na Internet (Контракти в Інтернеті) (2014р.), Офіційний сайт Ініціативи «Реконструкція держави», завантажено 12 жовтня 2014р.

<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/smlouvy-na-internetu>.

Kdo z politiků drží slovo? (Хто з політиків є відповідальним?) (2014р.), Офіційний сайт Ініціативи «Реконструкція держави», завантажено 12 жовтня 2014р.

<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/seznam-politiku>.

O nás (Про нас), Офіційний сайт Ініціативи «Реконструкція держави», завантажено 12 жовтня 2014р.

<http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/o-projektu>.

Sněmovní tisk 42/0, část č. 1/4 – celý sněmovní tisk (2013р.), Палата Депутатів Парламенту Чеської Республіки, Грудень 2013р.

<http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90035>.

Co Svazu skutečně vadí na Registru smluv (Які реальні проблеми з Реєстром у Асоціації міст та муніципалітетів Чеської Республіки) (2014р.), Асоціація міст та муніципалітетів Чеської Республіки, Квітень 2014р.

<http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=770956>.

Povinnost zveřejňovat smlouvy rozděluje starosty na dva tábory (Обов'язок оприлюднювати контракти державних закупівель поділила мерів на два табори) (2014р.), iDnes сайт новин, завантажено 12 жовтня 2014р.

http://jihlava.idnes.cz/povinnost-zveřejňovat-smlouvy-rozdeluje-starosty-na-dva-tabory-p90-/jihlava-zpravy.aspx?c=A140730_2086502_jihlava-zpravy_mkk.

Transparentnost system veřejných zakázek v Česku (Прозорість державних закупівель у Чеській Республіці) (2011р.), Відродження, 2011р.

http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2011/06/Transparentnost_final1.pdf.

Novela zákona o veřejných zakázkách je přínosem, ale všechnu korupci neřeší (Поправки до закону про державні закупівлі не вирішують питання корупції) (2014р.), CFO світовий веб-сайт новин, завантажено 12 жовтня 2014р.

<http://cfoworld.cz/legislativa/novela-zakona-o-verejnych-zakazkach-je-prinosem-ale-vsechnu-korupci-neresi-1911>.

Pane Pilný, bude líp? (Пан Пільни, чи зробимо краще?) (2014р.), Офіційний сайт Ініціативи «Реконструкція держави», завантажено 12 жовтня 2014р.

<http://www.panepilnybudelip.cz/>.

3. РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: УРОКИ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Олексій СИДОРЧУК,

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», Україна

ВСТУП

Протягом 2014 р. проведення реформ стало лейтмотивом вимог українського суспільства і публічної риторики нової влади. Потреба докорінного реформування різних сфер суспільного життя була зумовлена кількома важливими факторами, зокрема й критичним станом державного управління та економіки, що унеможлилювали подальший розвиток країни без фундаментальних змін. Більше того, до проведення реформ спонукали й інші чинники, передусім потужний суспільний запит, вимоги міжнародних інституцій та власні заповнення української влади, дані в контексті зближення з Європейським Союзом (ЄС).

Останній фактор – особливо значущий, адже після підписання та ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС українське керівництво зобов'язалось впровадити цілу низку перетворень у різних суспільних царинах. Очевидно, що в процесі реформування власної системи українська влада може спиратися на досвід подібних трансформацій своїх країн-сусідів, які успішно завершили процес європейської інтеграції в 2004 р. Зрозуміло, що жодна із них не стояла перед викликами відсічі іноземної військової агресії, з якими наразі змушена мати справу Україна. Однак сам процес реформування, його основні завдання, інструменти та перешкоди, може бути використано як приклад для України – при цьому як не лише позитивних, а й негативних уроків.

Особливо близькими до України в сенсі подібності вихідних умов і схожості політичних інститутів були країни так званої Вишеградської четвірки – Польща, Словаччина, Угорщина і Чеська Республіка. Усі вони були змушені долати пережитки комуністичного минулого, що досить глибоко вкоренилися в політичну матерію їхніх держав. Серед усього переліку реформ, які довелося впроваджувати країнам Вишеградської четвірки і які повинна буде здійснити Україна, особ-

ливу цінність щодо використання зарубіжного досвіду може мати реформа державної служби. За низкою параметрів Україна подібна до цих країн: усі вони мали непристосований до демократичних реалій державний апарат, успадкований від комуністичного режиму, який не міг ефективно впроваджувати державні політики і надавати послуги громадянам.

Відповідно, у цій статті буде коротко проаналізовано досвід країн Вишеградської групи у реформуванні власної державної служби відповідно до вимог ЄС і можливість його застосування в українських реаліях. На основі цього буде зроблено висновки щодо уроків, які може винести українська влада і українське громадянське суспільство задля впровадження реформи державної служби відповідно до європейських стандартів.

1. ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Необхідність створення професійної, політично нейтральної й ефективною державної служби була поміж основних вимог, які ЄС висував до держав, що прагнули приєднатися до нього. Обґрунтування цьому знайти неважко, адже саме від якості державної служби залежить не лише здатність держави виконувати свої функції, а й змога здійснювати реформи в інших сферах. Зрозуміло, що подібні зобов'язання були змушені взяти на себе й учасники «п'ятої хвилі» розширення ЄС, яке зачепило багато країн Центрально-Східної Європи, що раніше входили до складу соціалістичного табору. Задекларувавши своє бажання приєднатися до ЄС одразу після падіння комунізму в Європі в ході революцій 1989 р., ці держави протягом 1990-х – початку 2000-х рр. активно приводили свої політичну, економічну й соціальну системи у відповідність до стандартів ЄС. Однією зі складових цього процесу було реформування державної служби.

Країни Вишеградської четвірки були поміж претендентів на членство в ЄС, які зрештою досягли своєї мети 2004 року. Попри деякі відмінності в розвитку протягом чотирьох десятиліть прав-

ління прорадянських комуністичних режимів, усі вони тією чи іншою мірою успадкували помітні вади апаратів державної служби, які були безпосередньо пов'язані з політичними системами, в межах яких вони діяли. Першопричиною цих проблем була надмірна заполітизованість державної служби в цих країнах. У більшості випадків вона виконувала роль придатка до правлячих комуністичних партій, слухняно виконуючи розпорядження, які надходили від них.

Відповідно, в процесі європейської інтеграції країни Вишеградської групи постали перед викликом докорінно реформувати державну службу, буквально перевернувши з ніг на голову основні принципи і задачі її функціонування. ЄС, у свою чергу, намагався допомогти їм – формулював чіткі рекомендації щодо механізмів реформування, надавав допоміжні інструменти і створював систему стимулів за прогрес у відповідній сфері. Останнє відбувалося в межах так званого принципу обумовленості, який ЄС активно застосовував до претендентів на членство. Він передбачав комплекс заохочень і покарань до країн у відповідь на їхні дії щодо наближення до визначених стандартів. Іншими словами, прогрес у певній сфері давав підстави країні-претенденту сподіватися на посилення допомоги ЄС, отримання додаткового фінансування чи просування на шляху до членства, тоді як регрес загрожував відміною окремих інструментів допомоги, обмеженням фінансування чи зупинкою процесу приєднання.

Обумовленість у сфері державної служби було вперше окреслено на Мадридському саміті ЄС у грудні 1995 р., однак деталізовано та впроваджено в життя у 1997 р. Відтоді Європейська комісія регулярно перевіряла виконання вимог країнами-претендентами у своїх річних звітах¹. Зміст вимог ЄС зводився переважно до необхідності створення професійної державної служби завдяки її захисту від політичного тиску і необґрунтованих звільнень, набору державних службовців на конкурсній основі, забезпечення сталості й прогнозованості їхньої служби та надання справедливої й достойної

¹ Дімітрова А. Європеїзація та реформа апарату державної служби в Центральній та Східній Європі / Антуанета Дімітрова // Європеїзація Центральної та Східної Європи / Шіммельфенніг Ф., Зедельмаєр У. (ред.). – К.: Юніверс, 2010. – С. 96.

зарплатні. Кінцевою метою було створити модель державного службовця, який обіймає свою посаду завдяки власним професійним здібностям, захищений від свавілля свого керівника й політичних фігур, може сподіватися на просування по службі відповідно до своїх досягнень і має бути позбавлений стимулів до корупції.

Попри схожі вихідні умови прогрес країн Вишеградської четвірки у реформуванні власної державної служби в процесі приєднання до ЄС помітно відрізнявся. Серед них Польща була єдиною країною, яка мала законодавство про державну службу ще в комуністичний період. Водночас – зі зрозумілих причин – воно не відповідало вимогам європейських інституцій. Намагаючись виправити цю прогалину, Польща стала однією з перших країн п'ятої хвилі розширення ЄС, яка ухвалила новий закон про державних службовців. Закон був прийнятий 1996 р. і передбачав створення системи з чітким розподілом на політичну й адміністративну сфери відповідальності та зрозумілими кар'єрними перспективами для службовців, які мали перетворити державну службу на політично нейтральну інституцію.

Незважаючи на цей відносний успіх, Польща швидко перервала імплементацію цього закону та вже в 1998 р. ухвалила новий закон на аналогічну тему. Закон 1998 р. у багатьох моментах повторив попередній і ввів певні позитивні новели щодо просування державних посадовців по службі, однак натомість повернув прем'єр-міністру вплив на призначення службовців через підконтрольний йому офіс державної служби.

У підсумку реформа державної служби в Польщі на час приєднання до ЄС лишилася неповною, зберігши часткову залежність державних службовців від політичного впливу. Більше того, у 2006 р. було ухвалено новий закон про державну службу, який увів категорії політично номінованих службовців та значно послабив розмежування між політичними й адміністративними посадами. Втім, уже в 2008 р. його було скасовано, а новий закон у цілому відтворив положення документа 1998 р.²

² Bach-Golecka D. Public Administration after Communism: The Case of the Polish Civil Service / Dobrochna Bach-Golecka // Warsaw University Law Review. – 2011. – Vol. 10. – No. 3-4. – P. 22-24.

На відміну від Польщі, Словаччина почала реформу державної служби відносно пізно. Причини цього передусім полягали в політичному курсі уряду Владіміра Мечіара (1994–1998 рр.), який був не лише не зацікавлений у втраті політичного контролю над державною службою, а й ставив під сумнів необхідність зближення з ЄС і, відповідно, виконання його вимог. Рух у напрямку реформування державної служби почався після зміни уряду в 1998 р. і вилився в ухвалення закону про державну службу в 2001 р. Закон містив прогресивні положення щодо створення незалежного офісу державної служби і запровадження конкурсного відбору на всі посади державної служби та в цілому заклав передумови для формування незалежного апарату державних службовців. Подальші зміни 2003 р. удосконалили процес набору посадовців на всі рівні державної служби.

Водночас, як і у випадку Польщі, нова система невдовзі зазнала перегляду. У 2006 р. було ліквідовано офіс державної служби, в результаті чого систему управління державною службою було передано окремим керівникам апаратів державних службовців, залежним від політичних акторів. Було також ліквідовано єдину систему набору службовців і скасовано обов'язкові екзамени при прийомі на службу, а відповідні функції передано міністерствам. Ухвалення нового закону про державну службу в 2009 р. ліквідувало залишки поправок 2003 р. і загалом лишило наявну систему надмірно політизованою³.

Угорщина, в свою чергу, стала першою з країн посткомуністичного простору, яка реформувала свою державну службу відповідно до вимог ЄС. Маючи порівняно незалежну та професійну бюрократію в соціалістичні часи, Угорщина ухвалила закон про державну службу в 1992 р., задовго до формулювання чітких вимог у цій сфері з боку ЄС. Закон було схвально оцінено європейською стороною, і довгий час Угорщина була взірцем стабільної й ефективної державної служби для інших країн регіону. У 2001 р. до закону було внесено поправки, які суттєво підвищили зарплатню державних службовців, збільшив-

³ Staroňová K., Staňová L., Jajcayová Z. Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia (Research Paper) // Katarína Staroňová, Ludmila Staňová, Zuzana Jajcayová. – Association for International Affairs and Pontis Foundation, 2013. – No. 5. – Access mode: http://www.psa.ac.uk/sites/default/files/279_178.pdf.

ши їхню привабливість і конкурентоспроможність щодо приватного сектору. Водночас всередині державної служби було створено окрему когорту посадовців, яких призначав прем'єр-міністр і які, відповідно, були вразливі до політичного тиску. Попри цю новелу на час розширення ЄС у 2004 р. угорську реформу державної служби вважали найуспішнішою.

Більше того, у 2006 р. систему було суттєво вдосконалено завдяки створенню незалежного органу з кадрових питань державної служби, введенню обов'язкових екзаменів під час прийому кандидатів, формалізації процедур відбору посадовців і підвищенню публічності й прозорості усього процесу. Реформована державна служба відносно успішно функціонувала до 2010 р., коли з ініціативи нового прем'єр-міністра Віктора Орбана її було радикально змінено. Згідно з нововведеннями, конкурсний відбір було скасовано, службовці стали вразливі до немотивованих звільнень, а загальний процес призначення став надто залежним від політичних фігур. Таким чином, в Угорщині теж відбулося суттєве згортання попередніх реформаторських досягнень⁴.

Останньою не лише з країн Вишеградської четвірки, а й з усіх країн-кандидатів закон про державну службу ухвалила Чеська Республіка – у 2002 р. До цього державну службу регулювали положення з трудового кодексу й інших актів, які в комплексі лишали державних службовців повністю залежними від політичних акторів. Причина затягування з прийняттям закону, як і в Словаччині, передусім полягала в позиції прем'єр-міністра Вацлава Клауса, який регулярно демонстрував своє критичне ставлення до ЄС та його вимог. Зрештою, навіть після ухвалення закону, який в цілому створював передумови для незалежної державної служби, його імплементацію було відкладено, і на момент приєднання до ЄС Чеська Республіка лишилася єдиною країною з числа учасників п'ятої хвилі розширення, що не реформувала власну державну службу навіть формально.

Небажання вводити закон у дію продовжилось й після 2004 р.

⁴ Hajnal G. Public Sector Reform in Hungary: Views and Experiences from Senior Executives / György Hajnal // COCOPS Work Package 3, Country Report Hungary. – May 2013. – Access mode: <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/Hungary-WP3.pdf>.

У 2013 р. ЄС навіть попередив Чеську Республіку про загрозу замороження фінансування країни на період 2014–2020 рр. в разі невиконання цієї вимоги. Зрештою, після довгих переговорів усередині країни у серпні 2014 р. закон був схвалений нижньою палатою парламенту в новій редакції та має набути чинності з початку 2015 р. Водночас нова редакція закону загрожує частковим збереженням політичної залежності державної служби, адже передбачає передання повноважень генерального директора державної служби заступнику міністра внутрішніх справ, який є політичним призначенцем. Відповідно, якщо закон почне діяти в такому вигляді, загрози незалежності державних службовців збережуться⁵.

Узагальнюючи шлях країн Вишеградської групи до створення професійної й незалежної державної служби згідно з вимогами ЄС, неважко помітити його непослідовність і суперечність. Всі з них були в змозі ухвалити достатньо якісні закони про державну службу до часу вступу в ЄС, хоча в Словаччині та особливо в Чеській Республіці цей процес було суттєво загальмовано опором політичних еліт, які не бажали втрачати монополію на призначення чиновників і висловлювали сумніви щодо доцільності виконання вимог ЄС. Відповідно, ухвалення нових законів про державну службу стало можливим багато в чому всупереч інтересам провідних політичних акторів і спричинено передусім тиском ЄС та його політикою обумовленості, яка ставила перспективи членства країн у залежність від їхнього прогресу в реформуванні визначених сфер.

Однак кожна з країн Вишеградської четвірки переглянула власні закони після 2004 р. в бік посилення політичної залежності державних службовців і зменшення їхньої автономії. У всіх випадках погіршення стану реформи так само було спричинено передусім інтересами правлячих акторів. Мало того, вже не маючи перед собою такого потужного стимулу, як перспектива приєднання до ЄС, політики країн Вишеградської групи були значно вільнішими у своїх діях щодо регулювання державної служби.

Найрадикальніша ревізія реформи державної служби відбулася

⁵ Jančařík J. Czech Civil Service Reform: How to Trick the EU / Jonáš Jančařík // European Public Affairs. – June 2013. – Access mode: <http://www.europeanpublicaffairs.eu/czech-civil-service-reform-how-to-trick-the-eu/>.

в Угорщині, яка до того вважалася взірцем для інших нових членів ЄС. Її двигуном стала переконлива перемога партії «Фідес», яка змогла самостійно сформувати конституційну більшість і не мала опору своїм ініціативам з політизації державної служби. Негативні зміни було помітно і в Словаччині, хоча тут процес перегляду реформи державної служби був більш поступовим і переважно влаштовував всіх значимих політичних акторів. Ситуація в Чеській Республіці була найгіршою від початку, і після 2004 р. політичні еліти продовжували опиратися введеному новому закону про державну службу в дію, лишаячи в своїх руках потужні інструменти контролю над призначенням чиновників. Зрештою, в Польщі були спроби подальшої політизації державної служби, від яких згодом відмовилися, однак загалом система зберегла певні хиби, які вона мала ще з часу ухвалення закону 1998 р.

Зрозуміло, що доволі невтішна картина з реформуванням державної служби в країнах Вишеградської четвірки мала свої причини. Як основне пояснення можна висунути припущення, що реформа державної служби – апріорі надзвичайно складна і потенційно проблематична порівняно з реформами в інших галузях. Це спричинено двома ключовими факторами. З одного боку, основні актори, відповідальні за розробку і впровадження реформи – парламентські партії й уряд – є її найпершими противниками, адже вона загрожує їм втратою контролю над державним апаратом. Відповідно, найбільший опір проведенню реформи надходив саме від тих акторів, які повинні були її реалізувати. З іншого боку, реформа державного апарату зазвичай обділена увагою суспільства, адже не має прямого впливу на повсякденне життя населення. У результаті суспільство, навіть активна його частина, не було надто зацікавлене у здійсненні тиску на владу з метою спонукати її до якіснішого реформування цієї сфери.

Додаткове пояснення неоднозначних результатів реформування державної служби в країнах Вишеградської групи пов'язане з різним ступенем впливу ЄС. До часу розширення 2004 р. ЄС мав більше можливостей впливати на країни-кандидати щодо виконання його вимог, адже їх невиконання загрозувало тим відмовою у членстві. У підсумку всі вони ухвалили достатньо якісні закони про державну

службу до 2004 р. Після приєднання до ЄС нові країни-члени, на- томість, більше не мали такого потужного стимулу дотримуватися вимог ЄС, тому дозволяли собі затулювати реформи чи навіть ска- совувати їх окремі компоненти. Приклад Чеської Республіки став своєрідним винятком, адже ЄС зумів домогтися від неї введення в дію закону про державну службу під загрозою відмови у фінансу- ванні на наступні роки, однак подібні інструменти тиску вірогідні до застосування переважно в екстраординарних випадках. Ситуація в Чеській Республіці, яка єдина в складі ЄС навіть формально не ре- формувала державну службу в 2014 р., була одним із таких випадків.

2. ДОСВІД І СТАН РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Подібно до країн Вишеградської групи, Україна успадкувала вкрай неефективну, корумповану та непристосовану до нових демокра- тичних реалій державну службу. Втім, не маючи перспективи при- єднання до ЄС протягом 1990–2000-х рр., Україна була позбавлена зовнішніх стимулів до реформування власної державної служби від- повідно до європейських норм. Перший закон про державну службу було ухвалено 1993 р., однак він погано узгоджувався зі стандартами політично нейтральної та професійної державної служби. В законі не було чіткого розмежування на політичні й адміністративні поса- ди, а роль державних службовців і надалі розумілась як суто допо- міжна для політичних фігур. Конкурсний відбір мав застосовувати- ся лише до обмеженої категорії чиновників, а його механізми були нечіткими і розпливчастими. Погано врегульовано було й питання кар'єрного росту службовців, підвищення їхньої службової кваліфі- кації, можливості їх звільнення. Неузгодженою, невідповідною ви- конуваним обов'язкам і загалом несправедливою була система опла- ти праці чиновників. Крім того, орган, який відповідав за державну політику в сфері державної служби, було підпорядковано уряду, що не дозволяло говорити про його політичну незалежність⁶.

⁶ Закон України «Про державну службу» / Відомості Верховної Ради. – 1993. – №52. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

Функціонування цього закону наочно продемонструвало його помилки, які стояли на заваді якісним змінам всередині української державної служби, а закладені в ньому суперечності дозволяли полі- тичним елітам зберігати високий рівень контролю над державними службовцями. Унаслідок цього ефективність реалізації державних політик була передбачувано низькою, а ступінь поширення корупції в державному апараті – вкрай високим. У подальшому небажання політичних акторів реформувати наявну систему та слабка суспіль- на увага до існуючої проблеми, яка, як було зазначено вище, була характерною і для країн Вишеградської четвірки, перешкождали зміні чинної законодавчої бази. Зрозуміло, що відсутність впливу ЄС щодо узгодження українських практик в адміністративній сфері зі власними стандартами також не сприяла реформуванню цієї сис- теми.

Зрештою, новий закон про державну службу вдалося ухвалити в 2011 р. Частково його прийняття стало наслідком активного за- лучення України до процесу підготовки до підписання Угоди про асоціацію з ЄС, яке тоді очікували найближчим часом. Відповідно, посилення впливу ЄС щодо умов, які має виконати Україна заради підписання Угоди про асоціацію, призвело до зрушень у сфері дер- жавної служби. Водночас новий закон так само був далеким від єв- ропейських стандартів. З одного боку, він формально розмежував політичні й адміністративні посади, поширивши на останні особли- вості регулювання державної служби. Позитивними новелами за- кону стала також деталізація цілої низки положень, передусім кон- курсного відбору кандидатів, і створення окремої посади керівника державної служби в органах державної влади.

До того ж було збережено цілу низку недолугостей старого за- кону. Координація політики державної служби й надалі мала бути зосереджена в руках виконавчого органу, який – як і керівники дер- жавної служби – підпорядковувався уряду. Недостатньо обґрунто- ваним було й запропоноване розмежування політичних й адміні- стративних посад, окремі категорії яких доцільно було б перенести до іншої групи. Слабкими залишилися гарантії сталості перебуван- ня на посаді державних службовців та їх захисту від невмотивова- них звільнень. Закон також зберіг невдалу систему оплати праці,

надто залежну від надбавок до ставки, яка й надалі загрожувала б державним службовцям вразливістю до корупційних спокус⁷. У цілому впровадження цього закону в життя не дало б змоги серйозно реформувати наявну державну службу.

Навіть попри введення закону в дію його постійно відкладали, посиляючись на нестачу бюджетних коштів для реалізації. Останньою датою імплементації закону наразі є 1 січня 2015 р., однак, зважаючи на недосконалість документа, її знову можуть відкласти. Натомість, представники нового українського уряду вже заявили про роботу над новим законом про державну службу за участю представників громадянського суспільства та міжнародних експертних організацій. Більше того, підписана учасниками майбутньої парламентської коаліції угода передбачає ухвалення відповідного закону до кінця 2014 р.

З іншого боку, очевидно, що інтереси політичних еліт й надалі слугуватимуть головною перешкодою на шляху створення професійної й незалежної державної служби. Так само й увага суспільства до цієї реформи на тлі екстраординарних подій в Україні та гострої потреби в інших – більш чутливих – реформах лишається досить низькою. Позитивним фактором у цьому контексті є посилення зовнішнього впливу ЄС після підписання Угоди про асоціацію, яка передбачає моніторинг наближення українського законодавства до права ЄС. Відповідно, перспективи ухвалення та впровадження нового закону про державну службу, який би відповідав європейським стандартам, багато в чому залежатиме від взаємодії цих протилежних факторів.

3. УРОКИ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Вивчення процесу реформування державної служби країнами Вишеградської четвірки передусім наштовхує на думку, що досягнення нових членів ЄС далеко не завжди є досконалим взірцем для наслідування. Узгодження стандартів регулювання державної служби з європейськими вимогами було позначено активним опором

представників політичних еліт, які побоювалися втратити контроль над державними службовцями і тому намагалися саботувати процес реформування власних адміністративних систем. Громадянське суспільство, у свою чергу, не надто активно впливало на дії влади в цьому контексті, передусім внаслідок слабого інтересу громадян до цієї проблематики. У підсумку ЄС вдалося забезпечити мінімальне виконання власних вимог у сфері державної служби, однак її глибше реформування залежало від доброї волі політичних еліт, які були при владі.

Подібний характер основних перешкод реформування державної служби в Україні дозволяє винести певні уроки, які може засвоїти як українська влада, так і актори громадянського суспільства. Зважаючи на те, що результати реформування державної служби в країнах Вишеградської групи були неоднозначними, зрозуміло, що ці уроки будуть як позитивними, так і негативними.

По-перше, звичайне копіювання законів і практик щодо державної служби в діючих країн-членів ЄС, які є природними об'єктами наслідування, може дати зворотний від очікуваного ефект. Законодавство усіх країн Вишеградської групи містить суттєві недоліки, передусім в контексті збереження залежності державних службовців від політичних фігур. Відповідно, окремі положення законодавства про державну службу слід ретельно відбирати і зіставляти з загальною метою реформування – створення ефективної, професійної та незалежної державної служби. Посильну допомогу в цьому можуть дати європейські експерти, зокрема з програми ЄС «SIGMA».

По-друге, громадянське суспільство має усвідомити свою особливу роль у процесі реформування державної служби, зважаючи на незацікавленість політичних еліт у втраті свого контролю над державними чиновниками та низьку актуальність цієї проблеми у суспільстві. Відповідно, актори громадянського суспільства, зацікавлені в загальному прогресі реформ в Україні, мають звернути особливу увагу на потребу змінити існуючу систему державної служби. Профільним неурядовим організаціям, натомість, доцільно не лише брати участь у розробці законопроекту разом з урядом, а й привертати увагу суспільства до проблеми політично залежної, корумпованої та непрофесійної державної служби. Сподіватися на якісне реформування державної служби можна буде лише в тому

⁷ Закон України «Про державну службу» / Відомості Верховної Ради. – 2012. – №26. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.

разі, якщо цю потребу суттєво просунуть не лише в державному, а й у суспільному порядку денному.

По-третє, як показує досвід країн Вишеградської четвірки після приєднання до ЄС, громадянське суспільство має постійно контролювати стан реформування державної служби, особливо після того, як політичні еліти втратять зовнішні стимули для цього. Послаблення такого контролю загрожує зупинкою чи навіть скасуванням здобутків реформи з боку політичних еліт, найбільш наочним прикладом чого стала радикальна політизація державної служби в Угорщині в 2010 р. Потенційною протидією такому сценарію може стати апеляція до зовнішніх акторів, які можуть погрожувати владі покаранням за невиконання чи відмову від своїх зобов'язань, – передусім до ЄС. Досвід введення в дію закону про державну службу в Чеській Республіці через тиск ЄС є прикладом, який можуть використати зацікавлені актори українського громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

Реформування державної служби в країнах Вишеградської групи було непослідовним і не завжди відповідало цінностям професійної та незалежної державної служби. Реагуючи на політику обумовленості та перспективу приєднання до ЄС, усі вони ухвалили досить якісні закони про державну службу напередодні свого вступу. Після 2004 р. унаслідок вкорінених інтересів представників політичних еліт щодо недопущення деполітизації державної служби реформування зазнало стагнації і згорання важливих здобутків попереднього процесу. ЄС, у свою чергу, втратив потужні інструменти впливу на нові країни-члени, тому його здатність визначати принципи функціонування державної служби в цих країнах суттєво знизилась.

Україна протягом періоду своєї незалежності була позбавлена потужних стимулів з боку ЄС щодо реформування власної державної служби і обмежилася ухваленням недосконалого закону, що не розмежовував політичні й адміністративні посади. Подальше реформування, як і у випадку країн Вишеградської четвірки, зіткнулося з опором політичних еліт і низьким суспільним запитом. Остання спроба вдосконалити систему вилилася в ухвалення закону в

2011 р., який не вирішував більшості проблем неефективної державної служби та досі не був уведений в дію.

Досягнення й невдачі країн Вишеградської четвірки можуть дати певні уроки для української влади та громадянського суспільства. Український уряд у своєму намаганні реформувати державну службу не повинен сліпо копіювати законодавчі положення країн-членів ЄС, які мають привабливий вигляд для наслідування, а обирати лише ті, які відповідають стандартам політично нейтральної і кваліфікованої державної служби. Представникам громадянського суспільства, у свою чергу, варто доповнити їхню участь у розробці реформи активними діями з популяризації цієї проблеми в суспільному порядку денному, а також не припиняти контроль над реалізацією реформи після ухвалення відповідних законодавчих змін.

4. ДОСВІД СЛОВАЧЧИНИ ДЛЯ УКРАЇНИ: ПОЛІТИЧНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ЧИННИКИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОГРЕСУ

Марія ЗОЛКІНА,

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», Україна

Сьогодні перед Україною постала низка грандіозних трансформаційних викликів, основним серед яких є розробка і впровадження комплексу реформ за ключовими напрямками державної політики, а також реалізація курсу на європейську інтеграцію. Досвід внутрішніх реформ та інтеграційної політики в країнах Вишеградської четвірки, попри те, що ці країни вже 11 років є повноправними членами ЄС, а Україна лише щойно вийшла на шлях виконання Угоди про асоціацію, залишається цікавим аналітичним полем. Уважно дослідивши його, можна провести паралелі з сучасними українськими проблемами у сфері імплементації реформ і наближення до стандартів ЄС, сформулювати рекомендації та визначити шляхи залучення досвіду Вишеградської групи до інтенсифікації просування євроінтеграції та демократизації в Україні. В цій статті розглядаються політичні та політико-інституційні фактори та чинники успіху трансформаційних процесів у Словаччині до її приєднання до ЄС та обґрунтовується доцільність і перспектива використання цього досвіду в Україні.

СЛОВАЦЬКИЙ ДОСВІД ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ДОЦІЛЬНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Історія проєвропейських перетворень у Словаччині була чи не найбільш складною порівняно з іншими країнами-членами Вишеградської четвірки. Так, період 1992–1998 рр., з точки зору політичних процесів під час урядування Владіміра Мечіара, в Словаччині навіть називають періодом «ліберальної демократії», оскільки фактичний стан справ у сфері демократії, реформ та інтеграції не

відповідав проголошуваним цим же політичним режимом пріоритетам та цілям¹. Поза тим, у результаті цілої низки чинників у внутрішньополітичному та зовнішньополітичному полі Словаччини після парламентських виборів 1997 р. відбулися кардинальні зміни. Як наслідок, Словаччина не просто приєдналася до ЄС як і її сусіди та партнери по євроінтеграційному процесу у 2004 р., але і змогла провести всі необхідні внутрішні реформи в рамках виконання своїх зобов'язань перед ЄС задля вступу до спільноти.

Успіх такого інтенсивного процесу реалізації євроінтеграційного курсу було забезпечено завдяки низці чинників, серед яких можна назвати громадську підтримку ідеї інтеграції Словаччини в ЄС і НАТО; початок процесу інтеграції одразу після розвалу соціалістичного табору, підписання Угоди про асоціацію у 1993 р.; спільний рух в напрямку демократизації практично всіх країн регіону Центрально-Східної Європи; консенсус в середовищі політичних еліт щодо пріоритетності євроінтеграційного вектору розвитку (принаймні офіційно жодна з політичних сил під час інтеграційного процесу не заперечувала курсу на вступ до ЄС, хоча де-факто могла цьому не сприяти); координацію та інституційне забезпечення процесу європейської інтеграції; поєднання процесу внутрішньої демократичної трансформації з курсом на євроінтеграцію та європеїзацію.

Між внутрішньою та зовнішньополітичною ситуацією у Словаччині наприкінці 1990-х рр. та нинішньою ситуацією в Україні, попри низку очевидних відмінностей, можна провести кілька паралелей. Це, зокрема, необхідність проведення докорінних змін та реформ у всіх ключових сферах державного управління і політичної системи, що має призвести до якісного оновлення та реформування державних політик. Спільним є не тільки сама необхідність здійснення таких змін, а насамперед – умови.

Стислі строки. Через фактичну відсутність демократичних реформ за часів урядування Владіміра Мечіара Словаччина до 1998 року стала одним з аутсайдерів в стані країн ЦСЄ, що також пря-

¹ Mesežnikov G. Authoritarianism and democracy in post-communist transformation: case of Slovakia//Transformation process in the Visegrad Group countries and Ukraine: comparative analysis/Ed.by G.M.Perepelytsia. – Kyiv: Stylos Publishing House, 2012. – p. 42.

мували шляхом інтеграції до ЄС. Так, у 1997 р. Словаччина не була включена до так званої Люксембурзької групи – групи, до якої за рішенням Європейської Ради увійшли Кіпр, Угорщина, Польща, Естонія, Чехія та Словенія як країни, з якими ЄС офіційно розпочинав переговори про членство – другу стадію процесу приєднання². На той момент виокремлення з усіх апплікантив «ядра» з цих шістьох країн ґрунтувалося на аналізі рівня прогресу у виконанні «домашнього завдання» з імплементації європейських стандартів та реформ у всіх країнах-кандидатах. Країни, що не потрапили до умовної групи лідерів за рішенням Європейської Ради фактично визнавалися такими, що не виконують своїх зобов'язань в рамках наближення до ЄС, і, відповідно, не можуть перейти на нову фазу відносин з Союзом – старту переговорів про набуття членства. Однак рішення Європейської Ради не створювало нового формату відносин з країнами-кандидатами, і їх розподіл на групу «відмінників» та «трієшників» був достатньо умовним. Тобто, перспектива інтеграції всіх інших країн залишалася в пріоритеті двосторонніх відносин цих країн-кандидатів та Євросоюзу, а перехід до переговорів щодо членства набував залежності від внутрішньополітичного прогресу цих країн у сфері виконання Копенгагенських критеріїв³.

Так, цілий ланцюг політичних декларацій з боку ЄС щодо незадовільного темпу внутрішніх реформ, відсутності належного прогресу у сфері демократизації у випадку зі Словаччиною набув перших практичних наслідків – через п'ять років після підписання Угоди про асоціацію країна була визнана неготовою до початку офіційних перемовин про членство – тобто, до процедури адаптації права ЄС, набуття спроможності до імплементації його норм та стандартів в економічній, правовій, адміністративній та інших галузях державного та суспільного життя. Створення хоча і умовного, але все-таки розрізнення між країнами, що мали прямувати більш-менш співмірними темпами, було важливим з точки зору наслідків такого рішення для внутрішньополітичної ситуації – реакції громадськості на такі

² Luxembourg European Council. Presidency Conclusions – Available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm.

³ Luxembourg European Council. Presidency Conclusions. P.10 – Available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm.

результати роботи політичних сил, що стояли при владі, а також на можливі рокировки у стані «влада-опозиція» саме на хвилі критики дій влади та пропозицій альтернативи. У ситуації Словаччини наслідки від «відставання» на євроінтеграційному полі були посилені ще й тим, що всі інші члени Вишеградської групи – Угорщина, Чехія та Польща – на відміну від Словаччини отримали схвальні оцінки виконання, відтак ефект різних швидкостей інтеграції проявився не тільки у регіональному масштабі, але і на рівні специфічного об'єднання, одним із основних завдань якого була якраз спільна інтеграція чотирьох країн до ЄС і НАТО. Отже, Люксембурзький саміт став своєрідним політичним водорозділом, сигналом про втрачені можливості внутрішніх перетворень і політичним стимулом для початку їх здійснення у стислі строки. Фактично, станом на 1997 р. Словаччина опинилася перед вибором між інтенсифікацією євроінтеграційного та трансформаційного процесу та стагнацією. Вибір на користь першої опції означав необхідність змін політичних еліт, посилення громадського тиску на політичні сили з метою проведення реформ у терміни, що давали б змогу наздогнати партнерів по Вишеградській групі. Обрання другого варіанту означало би фактичне звертання з євроінтеграційного курсу, оскільки в такому разі було би нівельовано дієвість одного з головних каталізаторів інтеграційного процесу – підтримки та спільних ініціатив у рамках Вишеградської четвірки. Словаччина обрала перший варіант – перехід до якісного впровадження демократичних та євроінтеграційних реформ в умовах стислого часу. Демонстрація прогресу у сфері демократії та початку реформ дозволили Європейській Комісії рекомендувати країнам-членам відкрити офіційні перемовини щодо членства зі Словаччиною вже у жовтні 1999 р⁴. До 2002 року, тобто протягом чотирьох років від моменту фіксації незадовільного темпу реформ і євроінтеграційної політики у Словаччині та, як наслідку, зміни політики як у внутрішньому, так і у зовнішньому вимірах, Словаччина виконала всі свої зобов'язання в рамках процесу приєднання до ЄС

⁴ Official data from the European Commission website. – Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/index_en.htm.

і стала однією з 10 країн-кандидатів, переговори про членство з якими були успішно завершені у грудні 2002 р⁵. Тобто, з двох основних можливих сценаріїв розвитку подій після 1997 р. Словаччина пішла шляхом «надолуження» втраченого, на відміну від Болгарії та Румунії, які, хоча і вважаються частиною «п'ятої хвилі» розширення ЄС, але членства набули лише 2007 р.

Необхідність поєднання політики внутрішніх трансформацій та євроінтеграції. Специфіка трансформаційних процесів у країнах колишнього соціалістичного табору, зокрема і Словаччині, полягала, окрім іншого, ще й у необхідності об'єднати транзит до демократії у широкому сенсі – від демократизації політичних практик до утвердження ринкової економіки, з одного боку, та курсу на вступ до Європейського Союзу і НАТО, з іншого.

Стосовно країн Центрально-Східної Європи такий формат став, практично, фактором успіху як першого, так і другого напрямків змін. Європейська інтеграція, на прикладному рівні реалізована у форматі Угод про асоціацію та порядку денному партнерства заради набуття членства в ЄС, фактично стала дорожньою картою для проведення внутрішніх перетворень. У Словаччині, якій довелося «наздоганяти» своїх партнерів по Вишеградській четвірці, це набуло особливо важливого значення, адже після зміни політичної влади у 1998 р. та взяття курсу на реальне впровадження реформ новий уряд на чолі з Мікулашем Дзуріндою не витрачав часу на формування порядку денного реформ «з нуля».

Продуктивність та ефективність здійснення внутрішніх реформ під егідою зовнішньополітичного, євроінтеграційного курсу були підтвержені вже за рік після початку роботи нового уряду. Так, у Регулярному Звіті Європейської Комісії щодо прогресу Словаччини на шляху набуття членства в ЄС, опублікованому наприкінці 1999 р., за рік після формування Кабінету на чолі з Дзуріндою, змінам та реформам, що почалися протягом цього року в країні, була дана достатньо висока оцінка. Зокрема, Єврокомісія відзначила, що «вікно можливостей», яким стали парламентські вибори 1998 р.,

⁵ Там само.

було використано у Словаччині задля консолідації суспільства, що й собі уможливило цілу низку політичних змін, зумовлених саме перспективою членства в ЄС⁶. Соціально-економічні реформи також за рік після початку дістали схвальні оцінки наднаціонального контролера – Європейської Комісії. Так, у тому ж Звіті від жовтня 1999 р. Європейська Комісія наголосила, що країна вже практично повністю запровадила функціональну ринкову економіку, а це стало безпосереднім, прямим результатом порядку денного реформ нового уряду⁷. У Звіті за 2000 р. Єврокомісія заявила, що Словаччина виконала структурні економічні реформи належним чином, аби вважатися економікою, що перейшла на ринкові рейки, а також почала збільшувати свою конкурентоспроможність у достатньому для функціонування на спільному ринку ЄС обсязі⁸. Відтак, на кінець 2000 р. Словаччина силами коаліційного продемократичного і проєвропейського уряду змогла фактично виконати як політичний, так і економічний компоненти Копенгагенських критеріїв.

Зміна політичного спектру і переорієнтація суспільства на проєвропейські політичні сили. Словаччина стала прикладом того, як з метою реалізації європейської та євроатлантичної інтеграції, а також внутрішніх реформ в країні відбулися якісні зміни на різних фронтах, що були безпосередньо задіяні у досягнення цих цілей. Так, одним із таких вимірів, де зрушення були безпосередньо пов'язані з інтеграційними і реформаторськими пріоритетами, стало політико-партійне поле, а точніше формування та трансформація політичного спектру країни. До 1997 р., року підбиття перших формальних підсумків євроінтеграційного успіху країн-кандидатів, у партійно-політичному житті Словаччини склалася ситуація, за якої відмінності між основними політичними гравцями проходили

⁶ 1999 Regular report from the Commission on Slovakia's progress Towards Accession. – p. 11. – Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/slovakia_en.pdf.

⁷ Ibid. – p. 29.

⁸ 2000 Regular report from the Commission on Slovakia's progress Towards Accession. – p. 32. – Available at: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/sk_en.pdf.

переважно не за ідеологічними, програмними маркерами, а здебільшого за підходами до урядування та вирішення соціальних проблем, які нерозривно були пов'язані з економічною реструктуризацією та зміною соціальних відносин у суспільстві ринкової економіки⁹. Втім, зовнішньополітичні теми поступово стали невід'ємною частиною внутрішньополітичного дискурсу, частиною порядку денного, що його пропонували та розробляли політичні конкуренти. Відтак, до 1997–1998 рр. сформувався чіткий розрив між напівавторитарним та демократичним крилом політичного спектру, а також їхніми прихильниками у стані виборців. Це відбулося знову ж таки не через ідеологічні відмінності, а через різні підходи і логіки, згідно з якими партії-представники цих двох вимірів політичної системи пропонували розбудовувати як внутрішню політику та політичну систему, здійснюючи чи не здійснюючи трансформації, так і зовнішню, визначаючи не де-юре, але де-факто різні зовнішньополітичні пріоритети¹⁰: навіть Владімір Мечіар ніколи офіційно не заперечував курсу на євроінтеграцію, хоча фактично саме за часів його прем'єрства Словаччина стала об'єктом нарікань і невдоволення відсутністю внутрішніх реформ з боку ЄС. Парламентські вибори у Словаччині 1998 р. стали поворотним моментом не тільки для національного рівня політичного життя, а й для європейських та євроатлантичних інтеграційних перспектив країни. Фактично, ці вибори ознаменували перехід від напівавторитарної моделі до демократичної моделі урядування і переорієнтацію громадськості на підтримку проєвропейських політичних сил. Це відбулося в загальному контексті суспільного запиту на реформи, громадську підтримку європейської інтеграції, розчарування більш схильним до авторитарних методів управління урядом на чолі з Мечіаром. Від «іllibеральної демократії» Словаччина в період ключових 1997–1998 рр. поча-

⁹ Mesežnikov G. Authoritarianism and democracy in post-communist transformation: case of Slovakia//Transformation process in the Visegrad Group countries and Ukraine: comparative analysis/Ed. by G. M. Perepelytsia. – Kyiv: Stylos Publishing House, 2012. – p. 42.

¹⁰ Maria Zolkina. Impact of Europeanization on Democratic Transformations: The Cases of Slovakia and Ukraine (Policy brief, prepared in the framework of PASOS research fellowship). – p. 12. – Available at: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1390828563_2866.pdf.

ла поступовий перехід до функціональної ліберальної демократії.

Звичайно, перелік вихідних умов, в яких Словаччина не де-юре, але де-факто стала на шлях внутрішніх перетворень і євроінтеграції, значно більш широкий, однак саме ці три комплексні чинники можна вважати одними з найважливіших характеристик ситуації, в якій відбулася зміна як внутрішньополітичного, так і перезавантаження зовнішньополітичного курсу.

Стартова для початку реформ та курсу на вступ до ЄС ситуація в сучасній Україні має низку ключових відмінностей від стартових умов відповідних процесів у Словаччині:

– Агресія Російської Федерації, наслідком якої стала анексія Автономної Республіки Крим, затяжний конфлікт на Донбасі та окупація його частини. Цей чинник є абсолютно безпрецедентним і за своїм значенням та масштабами значно перевищує ті ризики і загрози, що стояли перед країнами Центрально-Східної Європи.

– Відсутність протягом тривалого часу чіткого рішення щодо пріоритетів зовнішньої політики, що означало відсутність реальної інтеграції як у європейському, так і в євразійському напрямках. Політика багатовекторності, яку реалізовували під час свого президентства і Леонід Кравчук, і Леонід Кучма, на практиці виявилася політикою «втрачених можливостей» на євроінтеграційному та євроатлантичному напрямках, адже спроби маневрування між Сходом і Заходом у короткостроковій перспективі були прийнятними, але в довгостроковій – призвели до відсутності стратегічної візії відносин як з країнами пострадянського простору, так і з країнами спільного європейського простору. Курс на європейську інтеграцію аж до 2013–2014 рр. залишався переважно декларативним у пропозиціях та дискурсі більшості політичних сил країн. Якісно нового значення перспектива європейської інтеграції в Україні набула лише з появою можливості підписання Угоди про асоціацію, що акумулювало проєвропейські настрої в українському суспільстві та серед політичних гравців.

– Процес євроінтеграції та здійснення внутрішніх реформ відбувається в Україні здебільшого у закритому національному контексті. Тобто, на відміну від Словаччини, де перехід до демократії проходив у контексті регіональних (в рамках Вишеградської групи) транзитних

рухів, в Україні євроінтеграція де-факто досі лежить у полі двосторонніх відносин з ЄС. Ініціатива Східного Партнерства, започаткована як окремий напрям Європейської політики сусідства, від самого початку сприймалася на рівні України неоднозначно: основною причиною незадоволення цим форматом були відмінності, очевидні вже у 2009 р., між глибиною та інтенсивністю відносин України та ЄС та відносинами Європейського Союзу з іншими п'ятьма учасницями ініціативи (найбільше це стосувалося Білорусі та Азербайджану). На момент запровадження цієї ініціативи Україна могла претендувати на лідерство серед країн-учасниць Східного Партнерства, а однією з альтернатив її використання могло бути остаточне закріплення за Україною ролі «двигуна» європейської інтеграції в цій групі країн. Поза тим, Східне Партнерство у його початковому вигляді апріорі не могло відіграти таку роль у просуванні євроінтеграції в регіоні, як відіграло Вишеградське об'єднання в інтеграції усіх його членів до ЄС. Насамперед – через формат, адже, на відміну від Вишеградської четвірки, Східне Партнерство було ініціативою країн-членів ЄС. Оскільки іншого регіонального формату для багатостороннього виміру європейської інтеграції не було, а саме Східне Партнерство не містило від початку належних механізмів просування інтеграції саме в регіональному вимірі, відносини ЄС як з Україною, так і з іншими країнами-учасницями програми розвивалися переважно у двосторонній площині.

Стосовно української ситуації варто сказати, що попри те, що у 2009 р. Україна видавалась потенційним лідером цієї ініціативи, подальший розвиток подій показав втрату Україною навіть наявного потенціалу Східного Партнерства і початок стабільного відставання від темпів інтеграції Молдови і Грузії, принаймні від 2011 р. – оприлюднення першого звіту Індексу Східного Партнерства¹¹ – до 2014 р.

Так, Індекс Східного Партнерства, який аналізував та моніторив прогрес однойменної ініціативи ЄС, не просто визначав ситуацію у кожній з країн-учасниць програми, але і порівнював їх за темпами та інтенсивністю європейської інтеграції в межах Східного Партнерст-

ва. Це дослідження від 2011 р. фіксує перше місце Молдови серед шістьох країн СхП, друге місце Грузії, а Україна за середньозваженими показниками таких параметрів, як Зв'язки (політичні, економічні, соціальні зв'язки країни-учасниці та ЄС), Наближення (приведення структур та інституцій країни у відповідність до стандартів ЄС) та Менеджмент (розвиток системи координації та імплементації політики європейської інтеграції)¹². Згідно з останнім оприлюдненим звітом за 2014 р., ситуація лишилася незмінною – Україна посідає у підсумку третє місце. При цьому, вона на другому місці у вимірі зв'язків і на третьому – як за показником наближення, так і за показником менеджменту, поступаючись Молдові за всіма трьома параметрами і за двома – Грузії¹³.

Отже, з огляду на комплекс спільних та якісно відмінних політичних умов реалізації політики євроінтеграції як політики не тільки наближення до ЄС, а передусім внутрішньої трансформації, доцільно висвітлити ключові політичні фактори «успіху», які зробили можливим швидке проведення реформ у Словаччині.

ПОЛІТИЧНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ФАКТОРИ УСПІХУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ТА ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ У СЛОВАЧЧИНІ

Консолідація демократичних політичних сил

Однією з найважливіших умов, без якої ефективно проведення внутрішніх реформ та реалізація зобов'язань перед ЄС, відповідних Копенгагенським критеріям, не могли би відбутися у такі стислі строки, була консолідація політичних сил різних ідеологічних напрямів та програмних орієнтацій задля перемоги демократичних сил над напівавторитарними, що їх очолював Мечіар. З метою перемоги на парламентських виборах 1998 р. у політичному спектрі Словаччини відбулося об'єднання зусиль різних політичних гравців,

¹¹ Всі звіти за результатами дослідження «Індекс Східного Партнерства» доступні на офіційному сайті дослідження – <http://www.eap-index.eu/>

¹² Офіційний сайт «Індексу Східного Партнерства» – <http://www.eap-index.eu/>

¹³ European Integration Index for Eastern Partnership Countries (2014). – Available at: <http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202014.pdf>.

синергетичний ефект якого розділив історію незалежної Словаччини до її приєднання до ЄС на два великі періоди – до і після перемоги демократичної коаліції у 1998 р. Саме ця перемога відіграла ключову роль для ліквідації розриву між де-юре і де-факто у сфері як внутрішніх, необхідних задля демократії, реформ, так і у напрямку відносин з Європейським Союзом.

Позиція ігнорування вимог ЄС до демократичних стандартів у Словаччині під час урядування Мечіара призвела до цілої низки попереджень щодо невідповідності дій національного уряду політичним критеріям членства і бутафорного характеру змін. Результатом такої політики балансування на межі стало вже згадане рішення не включати Словаччину в 1997 р. до Люксембурзької групи країн, тобто, не починати з нею офіційних переговорів про членство. На цій хвилі стагнації і кризи на євроінтеграційному полі, проблем з євроатлантичною інтеграцією (у 1998 р. на Мадридському саміті НАТО Словаччину навіть не було згадано як потенційного кандидата на членство в Альянсі¹⁴), а також розриву між успіхами партнерів по Вишеградській четвірці і Словаччиною, як у суспільстві, так і в стані національних політичних сил виник запит на якісну зміну внутрішньої та зовнішньої політики, що і було фактично реалізовано у 1998 р.

Основна лінія розмежування під час виборчої кампанії проходила між правлячою на той час коаліцією, в якій домінувала прем'єрська сила «Рух за демократичну Словаччину» (РЗДС), та п'ятьма опозиційними до неї політичними силами, які згодом об'єдналися в єдину партію – Словацька демократична коаліція (СДК), очолювану Мікулашем Дзуріндою. Сама по собі поява цієї політичної партії вже була першим етапом на шляху консолідації демократичних політичних сил, які виступали за європейську та євроатлантичну інтеграцію Словаччини. Так, формування Словацької демократичної коаліції як партії відбулося задля того, аби оминати «пастку», створену режимом Мечіара, яка законодавчо забороняла участь у виборах електоральних коаліцій. У результаті члени різних п'яти партій: Демокра-

тичного Союзу, Християнсько-демократичного руху, Демократичної партії, Соціально-демократичної партії Словаччини та Зеленої партії Словаччини об'єдналися у Словацьку демократичну коаліцію, яка за рівнем електоральної підтримки балансувала практично на рівних (а до створення Партії громадського порозуміння, яка дещо «відібрала» електорат у СДК, навіть домінувала над РЗДС, згідно з опитуванням громадської думки), кардинально змінивши в такий спосіб звичний розклад політичних сил протягом 1992–1998 рр¹⁵. І хоча номінально більшість голосів на виборах з перевагою менш як в 1% отримав Рух за демократичну Словаччину (27% голосів проти 26,3% у СДК), загальна перемога на виборах була за демократичним і до того часу опозиційним крилом. Тож партія СДК стала ядром нової проєвропейської коаліції, формування якої було другим етапом консолідації демократичних сил. Відтак новостворена коаліція на чолі з Дзуріндою складалася з чотирьох сил: правоцентристська Словацька демократична коаліція (26,3% голосів виборців), Партія лівих демократів (14,7%), правоцентристська Партія угорської коаліції (9,1%) та центристська Партія громадського порозуміння (8%).

Ключовим у цьому процесі консолідації був стратегічний консенсус, визнаний більш важливим за ідеологічні та програмні розбіжності між політичними силами щодо необхідності:

- Проведення внутрішніх реформ, здебільшого непопулярних політично, але необхідних для переходу до ліберальної демократії та виконання Копенгагенських критеріїв;
- Посилення та поглиблення інтеграційних процесів із ЄС і «підтягнення» до рівня інших країн Вишеградської групи¹⁶.

Так, внутрішньополітичний порядок денний реформування країни був узгоджений та великою мірою відображав політику європейської інтеграції у Словаччині. Формування Плану дій, створення

¹⁴ Slovakia 1998-1999: Global Report on the State of Society/Ed.by Grigorij Mesežnikov, Michal Ivantyšyn, and Tom Nicholson. Publ.by the Institute for Public Affairs, Bratislava, Slovak Republic 1999 – p. 167.

¹⁵ І.І. Мартинчук. Співпраця політичних еліт Словацької Республіки в національному парламенті: наслідки для реалізації євроатлантичної інтеграції. – Режим доступу: <http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/08/>.

¹⁶ Maria Zolkina. Impact of Europeanization on Democratic Transformations: The Cases of Slovakia and Ukraine (Policy brief, prepared in the framework of PASOS research fellowship). – p.21. – Available at: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1390828563_2866.pdf.

Робочої групи Європейською Комісією та урядом Словаччини, формування першої та другої версій Національної програми з адаптації *acquis communautaire* становило собою дорожню карту імплементації європейської інтеграції як політики внутрішніх перетворень у різних сферах державного управління та політики.

Попри певні політичні перестановки (появу або переформатування політичних партій – як, наприклад, створення Словацького демократичного та християнського союзу на чолі з Мікулашем Дзуріндою у 2000 р.) загальний курс на виконання Копенгагенських критеріїв і одночасне з іншими Вишеградськими країнами набуття членства в ЄС, взятий у 1998 р., виявився незворотнім. Мікулаш Дзурінда у 2002 р. вдруге очолив уряд Словаччини, а період перебування при владі коаліції, на яку він спирався, став періодом словацької *success story*. Формування проєвропейської коаліції у 1998 р. відіграло ключову роль для виходу Словаччини з періоду кризи у відносинах з ЄС та стагнації у сенсі відсутності реформ. Демократична консолідація, що зробила можливим зміну як внутрішньополітичного, так і зовнішньополітичного курсу, мала стратегічний характер: теми євроінтеграції та внутрішніх реформ стали ядром для формування відповідного запиту з боку суспільства і акумуляції підтримки громадськістю тих, хто міг представити альтернативу партії Мечіара, а також ядром для об'єднання і самих політичних сил, які без до- і післявиборчої консолідації не змогли би взяти контроль над 2/3 парламенту після виборів 1998 р.

Інституційне забезпечення євроінтеграційного процесу: чому так важлива координація

Окрім політичного компоненту, в «рецепті успіху» Словаччини не менш важливою була й інституційна складова – координаційне забезпечення процесу європейської інтеграції. Зважаючи на ті умови, в яких Словаччина опинилася в поворотний в її історії 1998 рік, узгодження та координація процесу внутрішнього реформування у різних галузях державної політики й управління не тільки між собою, але і з загальними вимогами європейської інтеграції, набували ключового значення. Фактично, без системи координації цих різно-

рівневих та різноспрямованих трансформаційних процесів успішний результат був би малоімовірним.

У ситуації зі Словаччиною важливим моментом було те, що попри тупцювання на місці і політику імітації євроінтеграції замість її реального втілення за часів урядування Мечіара, до 1998 р. все-таки основи координаційного механізму були створені. Це стосувалося не тільки розуміння і встановлення певної системи інституційних зв'язків між установами, що мали бути залучені до процесу впровадження і моніторингу виконання зобов'язань у рамках євроінтеграції, але і накопичення кадрового потенціалу в системі державного управління. Так, з практичної точки зору, переговори з Європейським Союзом тривали протягом кількох років, як дипломати, так і державні управлінці знали весь порядок денний двосторонніх відносин – справа залишалась за прикладним втіленням цієї дорожньої карти на внутрішньополітичному полі. Тож на момент зміни політичного курсу внаслідок приходу до влади уряду Дзурінди і висококваліфікований персонал, і система відповідних зв'язків з Європейським Союзом вже мали місце – новий уряд, фактично, просто ввів цей механізм у дію.

Центральним елементом в системі координації процесу європейської інтеграції у Словаччині було Міністерство закордонних справ, до компетенції якого входило не тільки ведення перемовин щодо членства, а й контроль практично за всіма аспектами технічного виконання Словаччиною свого «домашнього завдання»: як у сфері безпосереднього задоволення критеріїв для набуття членства, так і у царині пов'язаних або дотичних до євроінтеграційної перспективи внутрішніх реформ¹⁷.

Наступний, нижчий, рівень координації включав міністерства, які секторально працювали над імплементацією необхідних реформ у рамках порядку денного щодо набуття членства. Втім, моніторинг і оцінку виконання цих завдань здійснював основний координаційний центр – МЗС.

¹⁷ Maria Zolkina. Impact of Europeanization on Democratic Transformations: The Cases of Slovakia and Ukraine (Policy brief, prepared in the framework of PASOS research fellowship). – p.32. – Available at: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1390828563_2866.pdf.

Окремий заступник міністра закордонних справ з питань інтеграції відігравав специфічну роль у просуванні інтеграційного процесу. До сфери його відповідальності входила, окрім іншого, комунікація з громадськістю з питань інтеграційної політики та пов'язаних із нею внутрішніх змін. Зокрема, саме цей посадовець був безпосередньо відповідальним за підготовку до національного референдуму щодо членства у 2003 р.: донесення максимально об'єктивної інформації про перспективи Словаччини в разі приєднання до ЄС, а головне – привернення уваги виборців до цього референдуму, мотивування громадян не тільки підтримати членство в ЄС, але здебільшого – взяти участь у волевиявленні загалом. Це пояснювалось особливістю електоральної культури у Словаччині, що характеризувалася достатньо низькою активністю виборців під час загальнонаціональних плебісцитів. Так, від 1994 р. і до 2003 р., коли мав пройти референдум щодо членства в ЄС, жоден із референдумів, що відбувалися у Словаччині, не був визнаний дійсним, оскільки для набрання результатами волевиявлення чинності, участь у голосуванні мають взяти понад 50% виборців (стаття 98 Конституції Словацької Республіки)¹⁸. Саме тому головною загрозою при підготовці до референдуму щодо вступу до ЄС була навіть не перспектива негативного результату, а саме недостатній рівень явки. Через це сфера компетенції заступника міністра закордонних справ з інтеграції набувала непересічного, особливого значення.

Окрім цього, цей посадовець був відповідальним за координацію процесу виконання Національної програми з адаптації *acquis communautaire*. Третім рівнем координації процесу наближення до ЄС була діяльність робочих груп, які тематично, в рамках міністерств або інших органів виконавчої влади, займалися «закриттям» окремих розділів порядку денного переговорів щодо членства. Цей рівень також координувався та контролювався вже згаданим заступником міністра з закордонних справ з інтеграції¹⁹.

¹⁸ Constitution of the Slovak Republic – Available at: <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?SectionId=124>.

¹⁹ Maria Zolkina. Impact of Europeanization on Democratic Transformations: The Cases of Slovakia and Ukraine (Policy brief, prepared in the framework of PASOS research fellowship). – p.33. – Available at: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1390828563_2866.pdf.

Таким чином, інституційне та координаційне забезпечення реалізації євроінтеграційного курсу перебувало здебільшого у виконавчому, урядовому сегменті політичної системи. Специфічна, окрема структура чи то орган для реалізації політики євроінтеграції у Словаччині не створювалися – натомість були створені допоміжні механізми, інкорпоровані за рівнем своєї компетенції та напрямками роботи у виконавчу гілку влади. Архітектуру координації євроінтеграційного процесу у Словаччині можна охарактеризувати як мережу інституційних, координаційних та моніторингових зв'язків між низкою органів та структур, головними серед яких були Міністерство закордонних справ (як загальна координаційна «парасолька» для внутрішніх процесів та ядро переговорного процесу), окремі міністерства, відповідальні за впровадження зобов'язань і реформ у секторальних політиках, а також робочі групи на виконання окремих розділів порядку денного переговорів. Законодавча гілка влади також була безпосередньо задіяна в євроінтеграційній політиці, втім роль Національної Ради полягала в основному в ухваленні необхідних законопроектів (завдяки проурядовій більшості процес був достатньо гармонізованим), а не в координації. Втім, попри високий рівень продуктивності роботи цього механізму, він мав і певні прогалини. Зокрема, Міністерство закордонних справ мало буквально профіцит кадрів; зосередження координаційної мережі в системі органів виконавчої влади часто призводило до дублювання роботи і функцій одних департаментів іншими²⁰.

Але попри все такий підхід до координації процесу європейської інтеграції у випадку зі Словаччиною все ж довів свою ефективність. Завдяки достатньо злагодженому механізму за рік до вступу до ЄС Словаччина змогла виконати свої зобов'язання в рамках підготовки до членства за абсолютною більшістю напрямів політики і повністю «закрити» 29 із 31 розділу порядку денного переговорів²¹.

²⁰ Maria Zolkina. Impact of Europeanization on Democratic Transformations: The Cases of Slovakia and Ukraine (Policy brief, prepared in the framework of PASOS research fellowship). – p.34. – Available at: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1390828563_2866.pdf.

²¹ COMPREHENSIVE MONITORING REPORT ON SLOVAKIA'S PREPARATIONS FOR MEMBERSHIP – [http://aei.pitt.edu/44612/1/Slovakia_SEC_\(2003\)_1209.pdf](http://aei.pitt.edu/44612/1/Slovakia_SEC_(2003)_1209.pdf).

ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Історія внутрішніх трансформацій у Словаччині може слугувати важливим і корисним прикладом для процесу внутрішніх перетворень та курсу на європейську інтеграцію для сучасної України, попри наявність якісно відмінних умов та чинників, в контексті яких ці процеси відбувалися у Словаччині до моменту вступу країни до Європейського Союзу.

Досвід Словаччини з-поміж усіх країн Вишеградської четвірки можна вважати прикладом найбільш очевидної демонстрації нерозривного взаємозв'язку між процесом європейської інтеграції та процесом внутрішніх демократичних перетворень. Курс на зближення з ЄС у Словаччині фактично відіграв роль не тільки дорожньої карти для реформ та демократизації, але став ядром для консолідації як суспільства, так і політичних еліт, що в результаті забезпечило умови для нівелювання тяжіння до авторитарних тенденцій і переходу від «іліберальної» до ліберальної демократії та функціонуючої ринкової економіки.

З точки зору вихідних умов для початку глибинних секторальних реформ та реального впровадження політики євроінтеграції, актуальність та доцільність використання елементів досвіду Словаччини пояснюється кількома ключовими аспектами політичного характеру: обмеженістю часового ресурсу, необхідністю проведення реформ та зобов'язань перед ЄС задля виконання Угоди про асоціацію у стислі терміни; поєднанням процесу наближення до ЄС та внутрішніх реформ в одному трансформаційному русі; набуття європейською інтеграцією ролі ідеї, на яку поступово переорієнтовується як громадська думка, так і ключові політичні гравці.

Історія Словацької Республіки показує можливість проведення трансформацій у дуже стислі строки. Для України, що у надзвичайно складних умовах зовнішньої агресії постала перед необхідністю паралельно проводити внутрішні реформи, досвід сусіда означає: європейська інтеграція в такій ситуації «надолуження» згаяного часу і втрачених можливостей відіграє ключову роль і виступає потрібним для швидкого початку і результативного проведення реформ дороговказом. У ситуації з Україною це означає використан-

ня Угоди про асоціацію як базової карти для здійснення політичної демократизації та галузевих реформ. Український уряд вже затвердив План імплементації Угоди про асоціацію (17 вересня 2015 р.), пізніше Рада асоціації схвалила Порядок денний асоціації як основний механізм для оцінювання і моніторингу Євросоюзом, з одного боку, та Україною, з іншого, прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію. Паралельно з цим затверджено плани імплементації актів законодавства ЄС, що стосується передовсім окремих, галузевих міністерств²². Тобто базові кроки задля перетворення європейської інтеграції на політичний флюгер для внутрішніх реформ вже зроблено у вигляді затвердження частини нормативного підґрунтя для виконання Угоди про асоціацію. Окрім цього, можливість та доцільність використання досвіду Словаччини в сучасній Україні обґрунтовується ще й схожими тенденціями у політичному житті – актуалізацією європейського вибору як однієї з головних програмних ідей політичних партій демократичного крила, формуванням після дострокових парламентських виборів 2014 р. проєвропейської коаліції, закріпленням у коаліційній угоді тези про Угоду про асоціацію з ЄС як основи для проведення внутрішніх реформ.

Формування консенсусу між політичними силами в Україні відбувалося у широкому сенсі на основі тих самих ключових ідей, що й під час переломного періоду в Словаччині: внутрішня демократизація та європеїзація, включаючи інтеграцію в напрямку ЄС. Втім, якщо консенсус, досягнутий у Словаччині між політичними партіями носив вочевидь стратегічний характер (перший етап політичної консолідації відбувся ще до виборів, а згодом програмні та політичні відмінності не стали лінією розколу всередині коаліції), то ситуація в Україні виглядає більш турбулентною, і чи не відбудеться посилення відцентрових тенденцій та вихід деяких членів коаліції з її складу – можна буде оцінити лише з часом. У цьому контексті приклад Словаччини важливий в тому, що він наочно показує можливість стратегічної та тривалої кооперації між політичними силами з різними ідеологічними та програмними засадами, можливість погодження

²² Інформація доступна на офіційному сайті «Урядовий портал». – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

основних пріоритетів – реформ у рамках європейської інтеграції і виконання цієї дорожньої карти «домашніх завдань».

З точки зору інституційного забезпечення євроінтеграційного процесу, ситуація в Словаччині мала, звичайно, свою специфіку, яка була обумовлена насамперед форматом відносин країни з ЄС, а саме – рухом країни до членства і виконанням зобов'язань у рамках не тільки Угоди про асоціацію, а головне – в рамках переговорів щодо набуття членства. Тому модель координації та інституційного забезпечення євроінтеграційної політики не може і не повинна просто дублюватися країнами – не кандидатами, тим більше, що створення координаційного механізму має орієнтуватись на національну специфіку: форму правління, систему публічної адміністрації, традиції та неформальні практики політичного життя, загальну політичну культуру (схильність до компромісів чи навпаки – конфліктності) тощо. Втім, досвід Словаччини є демонстрацією того, що інституційне та координаційне забезпечення процесу наближення до ЄС є невід'ємною умовою для успіху процесу інтеграції та здійснення відповідних реформ.

З підписанням та ратифікацією Угоди про асоціацію євроінтеграція із зовнішньополітичного курсу почала перетворюватися на політику внутрішню, можливо, найбільш комплексну з усіх державних політик, оскільки під своєю «парасолькою» вона має об'єднати різні секторальні політики і, відповідно, стати або фільтром та ядром секторальних та галузевих реформ. Саме тому координаційний механізм у цьому разі потрібний не тільки як канал для політичних відносин з ЄС, а, і що головніше, як механізм узгодження процесу внутрішніх реформ із загальним євроінтеграційним курсом.

Процес формування повноцінної та функціонуючої системи координації європейської інтеграції та виконання Угоди про асоціацію має бути завершений у максимально стислі строки. Основу структури координації вже створено. Як структурний підрозділ Кабінету Міністрів вже розпочав свою діяльність Урядовий Офіс з питань європейської інтеграції. Згідно зі своїми повноваженнями та обов'язками ця інституція має стати ключовим координаційним центром у системі виконавчої влади для реалізації євроінтеграційної політики, забезпечити виконання Угоди про асоціацію, моніторинг

та оцінку ефективності діяльності відповідних органів виконавчої влади, спрямованої на виконання Угоди²³. Система координації має бути відлагоджена на рівні інституційних зв'язків в системі Урядовий Офіс – міністерства (в першу чергу – через заступників міністрів з питань європейської інтеграції), Урядовий Офіс – центральні органи виконавчої влади, що можуть бути задіяні у реалізації секторальних реформ у рамках євроінтеграційної політики. Окрім цього, нині надзвичайно важливим є розробка і впровадження сталої системи комунікації та взаємодії в системі Урядовий Офіс з питань європейської інтеграції – Національна рада реформ, консультативно-дорадчий орган при Президентові України, створений задля стратегічного впровадження комплексу необхідних реформ. Однією з можливих опцій підвищення ефективності системи координації може бути призначення окремої особи, відповідальної за євроінтеграційну політику на рівні керівництва Кабміну – зокрема, віце-прем'єра з питань європейської інтеграції. Втім, саме по собі створення такої посади і обрання кандидатури не буде самодостатнім кроком. Задля того, аби посада віце-прем'єра не була номінальною, а новопризначений посадовець не опинився обмеженим у своїх можливостях на виконавчому рівні впливати на ухвалення рішень та формування політик у рамках євроінтеграції, скоріше за все нагальною буде певна ревізія компетенцій та повноважень для віце-прем'єра. В іншому разі опція функціонування Урядового Офісу як координаційного центру може виявитися більш дієвою та конструктивною.

Не менш важливим завданням, ніж підвищення внутрішньої інституційної спроможності виконувати Угоду про асоціацію та реалізовувати євроінтеграційну трансформаційну політику загалом, є застосування досвіду країн Центрально-Східної Європи, і зокрема, Словаччини, у сфері використання потенціалу регіональної кооперації між сусідніми країнами, які у своїх відносинах з ЄС перебувають у такому самому статусі (не кандидатів і не членів), як і Україна, проте мають євроінтеграційні прагнення. Якщо у разі зі Словаччиною було використано потенціал Вишеградської четвірки, партнер-

²³ Положення про Урядовий Офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF/paran22#n22>.

ства між Польщею, Угорщиною, Чехією та Словаччиною задля демократичних трансформацій та руху до ЄС і НАТО, то для України форматом такої кооперації може бути оновлена політика Східного Партнерства. Сьогодні політика Східного Партнерства перебуває на стадії трансформації, що передбачає перегляд її пріоритетів, змістовного наповнення та формату відносин ЄС та країн-учасниць. У цьому разі в рамках формування і представлення власних пропозицій до оновленого формату цієї ініціативи Україні було би доцільно просувати ідею більш активного розвитку кооперації з країнами-членами ЄС, досвід інтеграції та внутрішніх реформ яких близький та аплікабельний для України, Молдови та Грузії (нового потенційного «ядра» Східного Партнерства). Тому задля підвищення ефективності євроінтеграційних зусиль у регіональному контексті Україні доцільно, з одного боку, активно використовувати можливості регіональної кооперації на євроінтеграційній ниві з Молдовою та Грузією, а з іншого – залучити до цього процесу досвід та потенціал Вишеградської четвірки.

5. ПОЛЬЩА ТА ЄС: ЕКОНОМІЧНИЙ КОНТЕКСТ

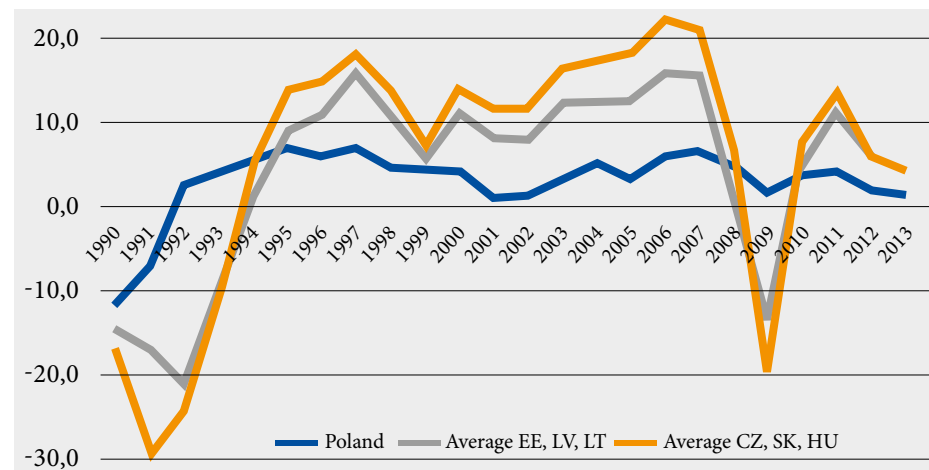
Бартош РАДЗІКОВСЬКІ, Ян ТЕРЕЗІНСЬКІ,

Центр соціальних та економічних досліджень (CASE), Польща

1. УРОКИ ПОЛЬСЬКОГО ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

Польща – країна, яка більше за інших виграла під час виходу з комуністичного режиму і пройшла крізь період поступового, але невпинного, зростання, починаючи з 1993 року (мал. 1). Впровадивши жорсткий пакет реформ на початку 1990-х років, країна пройшла шляхом безпрецедентного зростання після розпаду Радянського Союзу. Підтримані політичною та громадською волею реформи в час, коли настала пора економічних свобод, дали змогу населенню м'яко перевести їхні бізнеси з тіньової до легальної економіки (Аслунд, 2014р.).

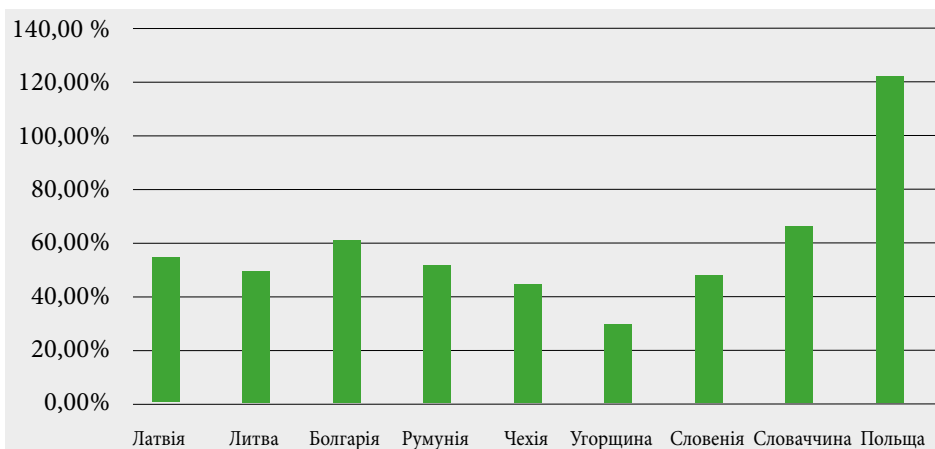
Малюнок 1. ВВП на душу населення (% змін), постійні ціни, джерело: Індекси розвитку Світового банку (2014 р.)



На малюнку: блакитний – Польща, сірий – середній показник Естонії, Латвії та Литви, помаранчевий – середній показник Чехії, Словаччини та Угорщини.

Відтоді значно зросли польський експорт, ВВП на душу населення, чистий дохід населення та значущість країни на міжнародній арені. Остання чверть століття показала, що польський приклад є успішною трансформацією в ринкову економіку. ВВП на душу населення підвищився майже в 5 разів із близько 2813 (теперішніх американських доларів) у 1994 році до 12721 (теперішніх американських доларів) у 2012 році, сукупне зростання становило 123%, що вирізняє Польщу серед інших посткомуністичних країн (мал. 2). До того ж польські товари та послуги, що були продані закордон, становили 21% ВВП у 1993 році порівняно з 48% ВВП у 2013 році (Світовий банк, 2014 р.).

Малюнок 2. ВВП на душу населення, сукупний темп зростання 1990—2012 рр., Паритет купівельної спроможності (постійний у 2011р., міжнародний \$) джерело: Світовий банк, Світові індекси розвитку (2014 р.)



Польський досвід може бути використаний також як вже прокладений шлях для посткомуністичних країн щодо проведення приватизації. Цей процес у Польщі стартував із започаткування Варшавської фондової біржі (ВФБ) у 1991 році, а Tonsil, Prochnik, Krosno, Exbud та Kable були першими з польських компаній, які пройшли приватизацію. З 1990 року у Польщі було приватизовано понад 6000 компаній, 29% із яких – шляхом капіталізації, 39% – прямим шля-

хом та 32% – шляхом ліквідації (Державне Казначейство Польщі, (2013 р.). Природно, що швидкість приватизації залежала від політичної волі, яка сприяла цьому процесу в Польщі (особливо у 1989–92 роках та у 1997–2001 роках). Подальші реформи стосувалися радикальної та всеосяжної дерегуляції, спрямованої на створення реальної ринкової економіки, лібералізації внутрішньої торгівлі, цін, а також лібералізації та стабілізації курсу обміну. Саме це в поєднанні з польською підприємницькою насагою дало змогу полякам створити звичайні підприємства та дуже швидко адаптуватися до вільних ринкових умов. Закладені основи вільних ринкових відносин дозволили польській економіці досягти 25-річного стабільного зростання, і як наслідок – поліпшення рівня життя поляків (мал. 2) та всебічної готовності до вступу до ЄС у 2004 році.

2. ПОЛЬСЬКА ЕКОНОМІКА НАПЕРЕДОДНІ ВСТУПУ ДО ЄС

Період незалежності, суверенітету та розбудови демократії (1989–2004), який передував вступу до ЄС, був часами багатьох змін у Польщі. Громадяни поступово пристосовувались до нових умов, але на початку 2000-х років польська економіка стикнулася з першими симптомами виснаження свого ж зростання – після 15-річного періоду гонитви за стандартами західних країн, коли у 1993 році статки поляків становили приблизно 30% статків німців, потім підвищилися до 42% у 2003 році та 50% у 2013 році¹, зростання загальмувалося (Світовий Банк, 2014р.), а країна потребувала подальших стимулів для розвитку. Внутрішній ринок став насиченим та позбувся хиб економіки з центральним плануванням, рівень продуктивності в приватному секторі досяг кращої рівноваги, подвоївши кількість компаній порівняно з серединою 1990-х років (Центральна статистична служба Польщі, 2014р.), розподіл ресурсів став більш ефективним, а громадяни частково використовували можливості, що виникали у нових ринкових умовах. Все це разом

¹ Вимірюється за Валовим національним доходом на душу населення, паритет купівельної спроможності (нинішній міжнародний \$).

призвело до зниження швидкості зростання на початку 2000-х років (мал. 1). Мало того, державний сектор все ще відповідав за значну частину ВВП, а низький рівень інновацій позначився на польському розвитку. На щастя, з початку трансформації Польща мала волю до інтеграції до ЄС, що виявилось необхідним поштовхом до подальшого економічного зростання, після першої «передішки» на початку XXI століття.

Польща доєдналася до ЄС у травні 2004 року, хоча процес цей стартував раніше, а саме у 1991 році, коли розпочалися перемовини, а польський уряд підписав Угоду про Асоціацію. Уклавши угоду, ЄС відмінив бар'єри та тарифи для польських товарів, сприяючи в такий спосіб росту торгівлі з Польщею та реструктуризації економіки. Торгові операції з партнерами з ЄС нав'язали польським компаніям європейські бізнесові стандарти. Це підвищило привабливість прямих іноземних інвестицій (ПІІ). Частина Угоди про торгівлю набула чинності 1992 року, а весь текст Угоди запрацював з 1 лютого 1994 року. До того ж Угода лібералізувала умови для промислових та сільськогосподарських товарів. Стосовно ж несільськогосподарських товарів, то згідно з правилом мораторію, за яким прибирались усі бар'єри і тарифи, між Польщею та ЄС запрацювала зона вільної торгівлі. А що Польща була слабшим партнером, то тарифи зняли асиметрично, що захищало польський ринок від динамічного приходу іноземних товарів. (Ян Барж та інші, 2007 р.)

На Саміті Європейської Ради у 1993 році лідери ЄС вирішили, що асоційовані країни з Центральної та Східної Європи можуть подавати заяву на вступ до ЄС. Однак до них було висунуто відповідні вимоги:

- Стабільна демократія, право власності, права людини та повага до меншин.
- Конкурентна ринкова економіка з потенціалом справитися з викликами спільного ринку ЄС.
- Спроможність взяти на себе зобов'язання, які несе із собою членство, щодо політичного, економічного та валютного об'єднання.

ЄС, у свою чергу, вживає заходів, щоб полегшити цей процес для кандидата. Базуючись на попередньому досвіді розширень, органи влади ЄС порадили Польщі таку стратегію вступу, за якою перши-

ми мали б бути впроваджені закони та регламенти для спільного ринку товарів. Додатковою важливою перевагою для вступу до ЄС була відповідність вимогам Маастріхтських критеріїв, які базуються на правилах макроекономічної стабілізації з метою запобігання негативним короткостроковим струсам після вступу. Це стосується управління інфляцією, відсотковими ставками, державними фінансами та стабільністю обмінного курсу. Польща досягла відповідності критеріям у 2004 році, а процес надбання цієї відповідності допоміг набути макроекономічної стабільності.

Після підписання Угоди про вступ у Афінах 16 квітня 2003 року Польща розпочала офіційну процедуру вступу. Однією з частин процедури було проведення референдуму, який пройшов 7–8 червня 2003 року та відобразив позитивне ставлення поляків до вступу до ЄС (77,45% виборців проголосували за вступ, явка становила 58,85%). Угода набула чинності 1 травня 2004 року, і відтоді Польща є членом Європейського Союзу.

3. ПЕРЕВАГИ ІНТЕГРАЦІЇ – ЧОТИРИ СВОБОДИ

Членство у ЄС гарантує так звані чотири свободи свого внутрішнього ринку. Вони охоплюють вільний рух людей, капіталів, товарів та послуг. Цей підхід спрямовано на підвищення ефективності розподілу ресурсів, адже товари та фактори виробництва повинні прямувати туди, де вони будуть оцінені найвище. Свободи внутрішнього ринку підвищують конкуренцію, спеціалізацію та економію, обумовлену зростанням виробництва в ЄС. Можна також стверджувати, що вільне пересування товарів та виробництво підвищує інтеграцію країн-членів, оскільки вони утворюють єдиний ринок, хоча мають окремі економіки.

Вільне пересування людей

Вільне пересування людей надає громадянам ЄС право проживати, працювати, навчатися або виходити на пенсію у будь-якій з країн-членів. Це дає змогу громадянам ЄС вільно подорожувати країнами-членами, жити та працювати в будь-якій із них. Більш того,

ставлення до громадян ЄС – таке саме, як і до місцевих громадян, жодної дискримінації щодо них бути не може. Будь-які обмеження, що базуються на національному принципі (як прямі, так і непрямі), заборонені (Ян Барж та інші, 2012р.). Важливо відзначити й те, що завдяки наявності Шенгенської зони більшість країн-членів ЄС ліквідували фізичні бар'єри на внутрішньому ринку, скасувавши прикордонний контроль.

Що стосується Польщі, після 2004 року загалом 2,4 мільйона людей скористалися своїм правом на роботу в інших країнах ЄС (Центр досліджень громадської думки, 2004р.). Більшість поляків влаштувалися працювати у Великій Британії (30%), Німеччині (23,5%), Ірландії (5,5%), Італії (4,5%) та Нідерландах (4,5%) (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). З навчального року 2004/2005 до 2012/2013 понад 115 тисяч польських студентів здобували освіту за кордоном завдяки стипендіям програми Erasmus (М. Чжлонковска-Наумюк, 2014р.).

Вільний рух капіталу

Вільний рух капіталу означає, що будь-яку суму можна переказати з однієї країни-члена до іншої. Іншими словами, всі обмеження руху капіталів та платежів мають бути заборонені (див. Барж та інші, 2012р.). Перекази коштів у межах ЄС у євро сприймаються як внутрішні платежі та підлягають стягненню тільки внутрішньої вартості платежу. В межах Єврозони ставки за користування кредитними та дебетовими картками, а також комісія за зняття коштів через банкомати вважаються внутрішніми операціями та мають однакові розміри.

Щодо Польщі, то у 2012 році близько 1,4 тисячі польських фірм мали капітальні інвестиції з-за кордону. Сукупна вартість прямих іноземних інвестицій (ПІІ) з-за кордону досягла 43 мільярди євро, що у 25 разів більше, ніж в 2003 році (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). Понад 77% польських ПІІ це інвестиції всередині ЄС, а польські фірми свої інвестиції найбільше вкладають у Люксембурзі, на Кіпрі, у Нідерландах та Німеччині (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). Дані Конференції з питань торгівлі та розвитку ООН демонструють, що

Польща є лідером серед нових країн-членів ЄС, якщо мова йде про накопичення зовнішніх приватних іноземних інвестицій.

Вільний рух товарів

Вільний рух товарів асоціюється з фактом, що ЄС є митним союзом. Це означає, що товари всередині внутрішнього ринку можуть вільно пересуватися, без сплати будь-яких мит та тарифів. Країни-члени ЄС ліквідували митні бар'єри між собою та запровадили спільну митну політику щодо третіх країн (див. Ян Барж та інші, 2012р.). Стягнення будь-яких мит на товари, які перетинають кордон країни всередині внутрішнього ринку, – заборонене. Це стосується як товарів, вироблених у ЄС, так і товарів, виготовлених за межами ЄС, що вже надійшли на внутрішній ринок. Закон ЄС гарантує вільну циркуляцію товарів між країнами-членами.

У 2012 році експортом займалися 32% польських компаній, з кількістю понад 9 працівників (Центральна статистична служба Польщі, 2012р.). Завдяки участі польських компаній у внутрішньому ринку ЄС їхні прибутки від експорту зросли за 2003–2012 роки на 200%, а доходи – в середньому на 300 мільярдів злотих (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). Серед найпоширеніших товарів, що експортувались з Польщі, були автомобільні товари, меблі, устаткування, косметика та побутова техніка (див. Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.).

Вільний рух послуг

Вільний рух послуг передбачає, що послуги для громадян однієї з країн-членів можуть бути надані громадянами іншої країни-члена, громадяни мають можливість безперешкодно надавати ці послуги одні одним. Будь-які обмеження вільного руху послуг на внутрішньому ринку заборонені. Варто наголосити, однак, що законодавство у цій сфері не таке розвинене, як в інших. Послуги визначено, як залишкові вигоди, що не регулюються правилами і стосуються вільного руху товарів, капіталів та людей.

Дев'ять із десяти польських компаній надають різноманітні типи

послуг. Транспортні послуги, професійні та технічні послуги становлять більш ніж половину послуг, наданих польськими компаніями країнам ЄС. На диво, Польща є помітним провайдером туристичних послуг – у 2012 році вартість туристичних послуг становила 5,5 мільярда євро (всі дані отримано від Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.).

4. ПОЛІТИКИ ЄС

Політика спільної торгівлі

ЄС є митним союзом. Це означає, що країни-члени ліквідували всі торговельні бар'єри між собою, такі як тарифи або квоти, та встановили спільну митну політику стосовно третіх країн. Всі країни-члени ведуть однакові торговельні відносини з третіми країнами, застосовуючи спільний зовнішній тариф до партнерів за межами ЄС. Європейський Союз є активним учасником у Всесвітній Організації Торгівлі (ВТО) та підтримує ліквідацію торговельних бар'єрів. Для захисту внутрішнього ринку Європи у ЄС існують захисні заходи на кшталт антидемпінгових та антисубсидіарних мит.

Спільна комерційна політика асоціюється з різноманітними пільгами. Так, ціни на іноземні та місцеві товари як для покупців, так і для виробників є нижчими. Вартість виробництва стає меншою завдяки доступу до дешевших ресурсів та проміжних товарів. Зростання торгівлі призводить до вищої ефективності, зменшення інфляційного тиску, більшої конкуренції та покращення якості товарів. Це веде до кращого рівня життя громадян ЄС (див. Барж та інші, 2012 р.).

Польща, будучи членом ЄС, добряче виграла від Політики спільної торгівлі. Тарифи та бар'єри для польських товарів були ліквідовані, завдяки чому польський експорт значно виріс. У 2013 році польські виробники експортували втричі більше, ніж до інтеграції, водночас Польща була найбільшим експортером серед країн, що доєдналися до ЄС у 2004 році – майже 27% товарів, експортованих із Центральної та Східної Європи, постачалися з Польщі (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). Польські споживачі отримали кращий доступ до непольських товарів з ЄС, сплачуючи

меншу ціну. Імпорт при цьому зростав повільніше, ніж експорт, та, зрештою, Польща досягла позитивного сальдо зовнішньоторговельного балансу в 2013 році.

Спільна сільськогосподарська політика

Спільна сільськогосподарська політика (ССП) була першою спільною політикою ЄС. Її було впроваджено задля забезпечення самодостатності Європи у поставках продовольства. Крім того, сільське господарство було важливою частиною економік Європейського Економічного Співтовариства. Спочатку ґрунтована на субсидіях для сільськогосподарських товарів, сьогодні вона передбачає пряму підтримку доходів фермерів, що становить основу цієї політики. Серед цілей ССП – підвищення продуктивності сільського господарства², забезпечення справедливих стандартів життя для сільськогосподарського населення, стабілізація ринку, гарантування наявності постачальників та обґрунтованих цін для споживачів (див. Ян Барж та інші, 2012р.).

Спільна сільськогосподарська політика є дуже протекціоністською та охоплює багато інструментів та правил. Вона здійняла чимало критики через свою високу вартість, надлишок сільськогосподарської продукції, штучно завищені ціни на продукти харчування та захист відносно малої та специфічної групи інтересів. Однак завдяки основним правилам ССП, зокрема ринковій єдності (єдиний ринок для товарів ЄС), засадам співтовариства (надання переваги шляхом протекціоністських заходів товарам зі співтовариства над виготовленими у третіх країнах) та фінансовій солідарності (кожна країна сприяє виконанню політики), політика могла ефективно стимулювати виробництво європейських сільськогосподарських товарів, обмежити обсяг імпорту та забезпечити справедливі доходи для фермерів. Сьогодні кошти ССП підтримують збереження та розвиток сільських місцевостей.

² Кошти ЄС з ССП повинні призвести до поліпшення продуктивності шляхом сприяння технічному прогресу (субсидії, інвестовані у сучасні сільськогосподарські виробничі технології) та забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва і оптимального використання агентів виробництва, зокрема праці.

Докладаючи зусилля, необхідні для адаптації польського сільськогосподарства до вимог та норм ЄС, польські фермери отримали чимало зисків від впровадження Спільної сільськогосподарської політики. Польське сільське господарство стало більш конкурентоспроможним завдяки адаптації до жорстких правил ЄС – надходило більше інвестицій, що сприяли зростанню фермерських господарств, впливали на структурні зміни, більш ощадливе використання енергії, зниження кількості викидів парникових газів, співпрацю між фермерами тощо. Польща постійно збільшує свій профіцит у сільськогосподарській торгівлі із іншими країнами-членами ЄС, а ціни на сільськогосподарську продукцію зросли на 25% впродовж 10 років інтеграції. Доходи фермерів зросли майже втричі з 2003 року та досягли 53,7 мільярда злотих прямих платежів впродовж 2004–2012 років (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). Європейські кошти також підтримували розвиток сільських територій. Європейські норми зробили польське сільське господарство більш дружнім до довкілля та змусили виробників звертати увагу на якість умов утримання тварин.

Політика Згуртування

Регіональна політика ЄС, що також має назву Політика Згуртування, є політикою, розробленою для зменшення регіональної нерівноправності та забезпечення загального гармонійного розвитку в межах ЄС. Політика передбачає діяльність, що сприяє посиленню економічного, соціального та територіального згуртування ЄС задля усунення розбіжностей та диспропорцій між європейськими регіонами. Здебільшого вона спрямована на підтримку розвитку сільських територій, місцевостей, що підпали під вплив промислового переходу, та регіонів, що постраждали від важких та постійних природних або демографічних потрясінь (Ян Барж та інші, 2012р.). Політика Згуртування підтримує регіони ЄС в економічному поступі, в їх надбанні більшої конкурентоспроможності та створенні нових робочих місць.

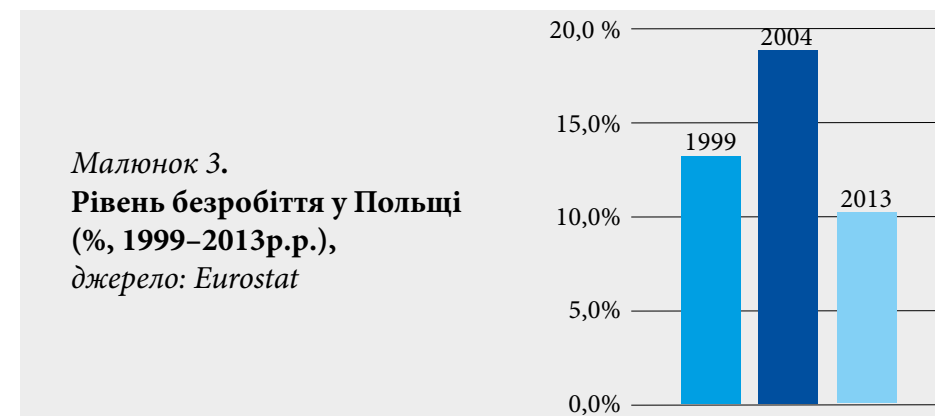
Необхідність втілення Політики Згуртування обумовлена поєднанням різних факторів. Це і вади ринку, такі як монополії зо-

внішніх та державних товарі, і необхідність забезпечення соціальної справедливості та концентрації ефекту економічної інтеграції. Політика реалізується за допомогою різноманітних фондів цільового призначення. Європейський Фонд регіонального розвитку (ЄФРР) відповідає за зменшення нерівностей між регіонами ЄС та підтримку їхньої конкурентоспроможності. ЄФРР фінансує:

- інвестиції у виробництва, що створюють нові робочі місця, особливо у секторі малого та середнього підприємництва;
- інфраструктурні інвестиції; діяльність у сфері проведення досліджень з розвитку та захисту довкілля;
- культурні та транскордонні соціально-економічні проекти.

Європейський Соціальний фонд (ЄСФ) відповідає за покращення якості та наявності робочих місць, а також можливостей працевлаштування на території ЄС. ЄСФ фінансує:

- політики, що сприяють працевлаштуванню, протидії та запобіганню безробіттю;
- діяльність, що зменшує соціальну незатребуваність;
- інвестиції в освіту та навчання впродовж життя;
- заходи, що покращують підприємництво;
- підприємства, що збільшують кількість працюючих жінок.

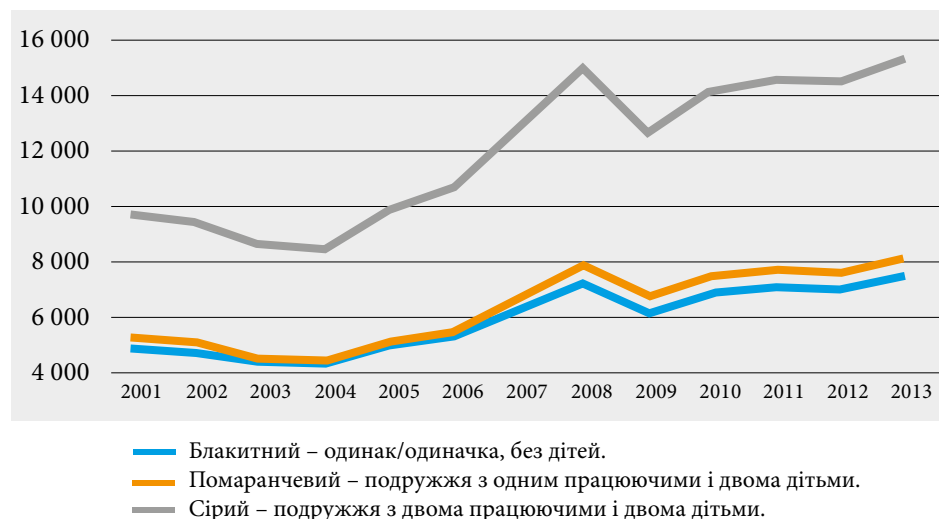


Фонд Згуртування створено для підтримки менш заможних країн (не регіонів) у сфері захисту довкілля та розвитку трансєвропейської транспортної інфраструктури.

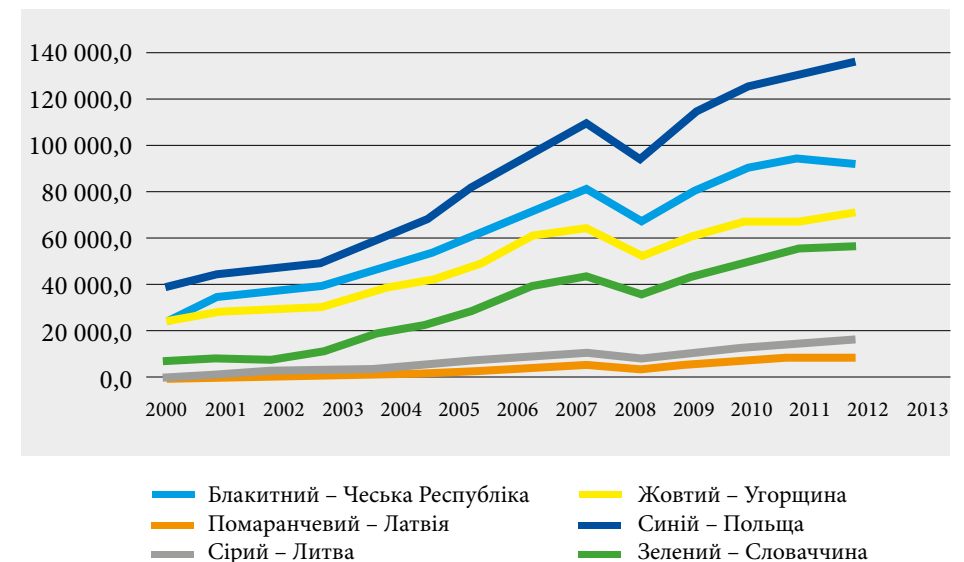
Польща отримала чималі дивіденди від Політики Згуртуван-

ня ЄС. Загальна фінансова підтримка Польщі від фондів Політики Згуртування ЄС з моменту вступу до кінця 2013 року становила 58,7 мільярда євро, завдяки цим коштам було реалізовано 160 тисяч проєктів (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). Інфраструктурні фонди дали змогу побудувати нові дороги (673 км шосе та 808 км швидкісних трас), захистити довкілля природним шляхом (серед іншого побудова очисних споруд для стічних вод), модернізувати енергетичну інфраструктуру, оновити залізничну інфраструктуру, здійснити інвестиції в освіту, дослідження та розвиток, а також культуру.

Малюнок 4. Щорічний чистий дохід у Польщі (мл.€ 2001–2013 рр.), джерело: Eurostat.



Малюнок 5. Експорт на ринок ЄС (мл.€ 2000–2013 рр.), джерело: Eurostat.



тоздатності польських компаній, які успішно змагаються на зовнішньому ринку (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). Завдяки обмінам досвідом між студентами та професорами дістав переваги й освітній сектор. Ринок праці став більш ефективним, з вищою заробітною платнею та нижчим рівнем безробіття.

Малюнок 3 демонструє, що рівень безробіття у 2004 році був відносно високим й становив 19%. Основними причинами безробіття були структурні проблеми польського ринку праці та погіршення внутрішнього попиту. Через 10 років рівень безробіття знизився на 9% до середнього показника 10% у 2013 році. Частина цього результату була приписана міграції, однак, більшість покращень на ринку праці виразилася у створенні нових робочих місць у новостворених та існуючих компаніях. Рівень зайнятості у Польщі підвищився за останні 10 років із 51% (працівників віком від 15 до 64 років, тобто працездатного населення) у 2003 році до майже 60% у 2013 році (Eurostat, 2014a). Зростання пропозиції робочої сили було також результатом покращення умов праці (мал. 4). Рівень чистого доходу

постійно зростає, це зростання у 2007–2008 роках було перерване легким спадом. Поза тим, сума коштів, зароблених польськими працівниками, в середньому у 2013 році зросла майже вдвічі порівняно з рівнем 2004 року. Репрезентативна подружня пара з двома працюючими дорослими і двома дітьми отримувала дохід на 79,4% вищий, ніж у 2004 році, оскільки 2004 року вони заробляли 8 578 євро, а 2013-го – мали в своєму розпорядженні 15 389 євро. Впродовж аналізованого 10-річного періоду подружні пари з одним працюючим і двома дітьми підвищили свій дохід на 83,6%, а репрезентативний одинак/одиначка без дітей – на 73,2%, (Eurostat, 2014b).

Малюнок 4 також підтверджує, що динаміка змін була схожою для кожного типу господарств, із невеличкою перевагою подружніх пар – це у Польщі стало можливим завдяки політиці стягнення податків, орієнтованій на сім'ю.

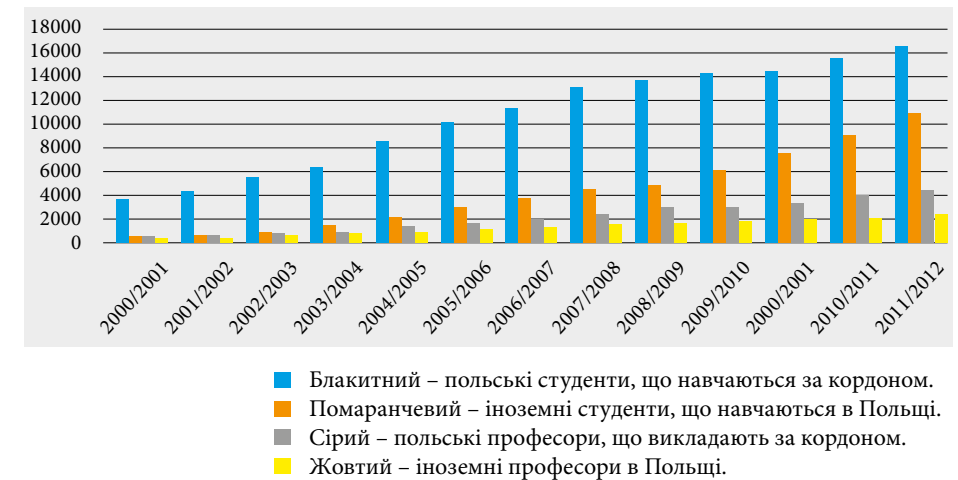
Експорт є важливою частиною польської економіки: він становив приблизно 48% польського ВВП у 2013 році (Eurostat, 2014c). Після вступу Польщі до ЄС її торгівля з партнерами із ЄС значно активізувалася, якщо порівняти з періодом 1996–2003 рр., коли відчувався дефіцит у цій сфері. Цей тренд поступово змінювався з 2004 року та досяг рівня експортованих товарів та послуг до країн ЄС на суму 138 мільярдів євро у 2013 році (для порівняння, у 2000 році – 40 млрд). Аналогічна тенденція спостерігалася й у інших нових країнах-членах (мал. 5). Польські продукти ставали дедалі популярними серед європейських споживачів, й структура польського експорту не зазнала значних змін, що є ще одним аргументом проти занепокоєння щодо того, що польські компанії програють європейським конкурентам. Головними складовими польського експорту лишалися машини та устаткування, транспортне обладнання, основні метали та промислові товари, меблі. За останні 10 років польський експорт також розширився на такі сфери, як сільське господарство, хімічні вироби та пластики.

Коли поляки ухвалили рішення про вступ до ЄС, вони загалом розглядали переваги для своїх дітей та онуків, оскільки переваги ЄС очікувались у середній та довгостроковій перспективі. Проте громадяни також усвідомлювали деякі негайні здобутки. Крім переваг міграції для студентів, мандрівників та працівників, знизилась вар-

тість життя. Зменшились ціни на телекомунікаційні послуги, вартість перельотів та енергії. Спрощення подорожей дало змогу полякам заробляти, навчатися, набувати досвіду та відвідувати інші країни ЄС. Громадяни отримали доступ до ширококутного Інтернету, кращих комунікацій, розширений рівень соціального капіталу (Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014р.). Видатним здобутком була можливість навчатися за кордоном, що стало все більш і більш популярним серед польських студентів.

Понад 100 тисяч польських студентів здобули освіту за кордоном (мал. 6). Пріоритетним країнами, де хоче навчатися польська молодь, є Іспанія, Німеччина та Італія.

Малюнок 6. Навчання за кордоном, джерело: www.erasmus.org.pl.



6. Уроки для України

Уповільнений темп економічного зростання впродовж 20 років після отримання незалежності, а відтак і низький рівень ВВП на душу населення, що й досі залишається нижчим, аніж у 1989 році, справили негативний вплив на економіку держави. На сьогодні країна обтяжена корупцією, бюрократією та монополізацією, очевидними є й обмежена конкуренція, перешкоджання свободі малого та середнього підприємництва, зниження інвестицій. Країна з віднос-

но великою зовнішньою торгівлею, особливо в царинах сировини та продуктів харчування, досить відчутно постраждала у 2008 році від фінансової кризи, проте і досі ще не має стійкого управління. І хоч економіка країни все ще має величезний потенціал, однак постійно задихається через нестачу стратегічного управління.

По-перше, внутрішній попит, який є якорем економічного зростання, залишається низький.

По-друге, з точки зору якості та наявності українських природних ресурсів, країна вважається однією з найбагатших у світі, і Україна помітно виграє від свого експорту на світовому ринку сировини. Однак частка експорту є відносно концентрованою: близько 30% товарів продаються до країн СНД³.

По-третє, незважаючи на те, що Україна володіє майже найбагатшими землями в світі, сільськогосподарський сектор все ще відчуває дефіцит інвестицій.

По-четверте, сектор послуг зростає дуже динамічно, в ньому зайняті дві третини всієї робочої сили. Молоді українці часто мігрують на Захід навчатися та набувати досвіду, та повертаються в країну з усвідомленням достатку та новими ідеями: українські спеціалісти в сфері комп'ютерних технологій високо ціняться у всьому світі.

По-п'яте, всі сектори, пов'язані з державним управлінням потребують далекосяжних реформ, зниження корупції та кількості неефективних фіскальних політик, наприклад субсидій на пальне.

Після короткого опису української економіки ми хотіли б представити 10 пунктів, в яких співпраця з ЄС може допомогти Україні подолати перепони та піднести економіку на вищий щабель. Після посткомуністичного переходу вступ до ЄС, без сумніву, був головною рушійною силою польського успіху. Схожих надбань може досягнути й Україна, що прискорило б процес збагачення нації, хоча рівень достатку громадян в Україні становив близько 83% у 1993 році, 35% у 2000 році та 40% у 2013 році від показників Польщі, та приблизно такий ж розподіл у порівнянні з ін-

³ Колишні країни Радянського Союзу, які співпрацювали у рамках Співдружності Незалежних Держав. До складу входять: Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Росія, Таджикистан, Узбекистан, Туркменістан та Україна.

шими країнами Вишеградської Четвірки (Світовий Банк, 2014b)⁴.

1. Експортний бум та диверсифікація зовнішньої торгівлі. Оскільки 35% українського експорту відправляється до країн СНД, причому 23,8% із них – до Росії, а 36% відсотків українського імпорту надходить з країн СНД, причому 30% із них – із Росії, залишається великий ризик залежності від цих економік. Зниження тарифів та бар'єрів у поставках до ЄС може підвищити торгівлю з європейськими країнами, як це відбулося з Польщею (зростання обсягів торгівлі з країнами ЄС утричі).

2. Інфраструктурні інвестиції. Україна має достатньо розгалужену систему доріг, але вони повинні бути модернізовані⁵. Крім того, мережа телекомунікацій, а також громадського транспорту, страждають від дефіциту інвестицій. Поляки отримали 600 км нових шосе, доступ до широкопалубового Інтернету, а також насолоджуються життям у модернізованих містах із новими тролейбусами, трамваями, автобусами та коліями. Кошти ЄС, спрямовані на зближення з бідною країною, призведуть до динамічних покращень в інфраструктурі. Україна, маючи 26% італійського рівня валового національного доходу на душу населення⁶ у 2013 році, може сподіватися на відносно значну частку коштів у європейській Політиці Згуртування.

3. Кращі стандарти для ведення бізнесу. Звіт ведення бізнесу (Doing Business) поставив Україну на 112 місце (із 189) у 2014 році, що є покращенням на 28 пунктів порівняно зі звітом 2013 року (Світовий Банк, 2013р.). Щодо конкурентоспроможності Україна опинилася у другій половині з 148 країн, на 84 місці (Світовий економічний форум, 2013р.). Згідно з вищевказаними рейтингами, захист прав власності, зменшення неплатоспроможності, сплата податків, захист інвесторів, політична незалежність, обтяження державного регулю-

⁴ Вимірний валовий національний дохід на душу населення, паритет купівельної спроможності (нинішній міжнародний \$).

⁵ Україна, будучи вдвічі більшою за територію Польщі, має майже у 50 разів більше кілометрів шосе та автодоріг, які були збудовані в основному в 1970-х роках.

⁶ Італія була згадана, оскільки показник їхнього доходу на душу населення є найближчим до середнього рівня ЄС.

вання, антимонопольна політика, ефективність ринку праці, зовнішня торгівля та розвиток фінансових ринків – найбільш занедбані сфери, які потребують далекосяжних реформ. Після підписання Угоди з ЄС закони країни та прозорість зможуть наблизитися до міжнародних умов ведення бізнесу, значно знижуючи вартість його ведення.

4. Інвестиції у аграрний сектор. Україна має одні з найбагатших ґрунтів у світі і є так званою житницею Європи. Проте приплив зовнішнього капіталу, субсидії на виробництво, сумісне фінансування інвестицій в устаткування та обладнання, а також інфраструктурні інвестиції покращать продуктивність сектору, який ще має потенціал для зростання: великі сільськогосподарські території та гарне географічне положення відносно каналів розподілу. Існує й можливість знизити рівень неформального працевлаштування в агросекторі.

5. Вищий рівень освіти. Можливість навчатися за кордоном є джерелом міжнародного досвіду, такого важливого в теперішньому глобалізованому світі. Польські студенти часто користуються цією нагодою: понад 100 тисяч студентів вже здобули освіту за кордоном. Польський приклад ближчого партнерства з ЄС може спонукати більшу кількість українських студентів навчатися за межами країни, оскільки університети у посткомуністичних країнах характеризуються доволі низькою якістю освіти⁷. Освітній бум, що розпочався наприкінці 1990-х років, стимульований членством у ЄС, подвоїв кількість громадян, що мали вищу освіту до 17% загального населення у 2011 році в Польщі (Центральна статистична служба Польщі, 2014р.).

6. Бюджетна стабільність. З 2008 року державний бюджет України був все більше розбалансованим, сума державного боргу та гарантованих державою боргів наприкінці 2013 року становила 584

⁷ Академічний рейтинг світових університетів, 2014р.: Польща має 2 університети (їхній рейтинг міститься між 301 та 400 місцями), Чеська Республіка має 1 (рейтинг – між 201 та 300 місцями), Україна, Словаччина та країни Балтії не мають жодного університету у топ-500 у світі, джерело: <http://www.shanghairanking.com/>.

мільярди гривень (73 мільярди доларів США), що дорівнює 40% ВВП (НБУ, 2014р.), що в свою чергу веде до підвищення податків або рівня боргу у майбутньому. Інтеграція з Європою, а особливо потенційне приєднання до ЄС призвело б до макроекономічної та фіскальної стабільності. Застосування Маасріхтських критеріїв до вступу також дуже важливе для покращення рівня довіри до України.

7. Підвищення стабільності фінансових ринків. Покращення макроекономічної стабільності та державних фінансів, а також загальним фінансового стану країни підвищує стабільність на фінансових ринках. Майже 50% українського боргу належать іноземцям, що означає залежність від ризиків коливання курсу обміну валют. Якщо рівень довіри до країни достатній, позики стають дешевшими. Україна отримала рейтинг неплатоспроможної країни, що знизило її рейтинг Standard & Poor's до рівня ССС і означає ризики для проведення платежів. Зближення з ЄС, особливо потенційний вступ до ЄС, підвищило б стабільність на фінансових ринках, посилило б місцеву валюту, рівень офіційних резервів та зменшило вартість боргів.

8. Покращення ринку праці. Нові інвестиції ведуть до вищої продуктивності праці. Вища продуктивна робоча сила стимулює виробників підвищувати оплату праці, оскільки заробітна платня відображає рівень продуктивності. Історія економіки підтверджує, що вищі заробітки ідуть за вищою продуктивністю. Саме це і відбулося в Польщі, де чиста середня зарплатня становить близько 11100 гривень (Седлак, 2014р.). Врешті-решт, підвищення доходів через високий рівень зайнятості, менший віковий розрив та відносно низький рівень безробіття призводять до стимулювання внутрішнього попиту, який вже є важливим фактором для українського ВВП. Притік додаткових прямих іноземних інвестицій (ПІІ) із західних країн урівнює пропорцію інвестиційних джерел, оскільки майже 40% ПІІ в Україні надходять з Кіпру та Росії, що фактично означає наявність російських інвесторів (Державна служба статистики України, 2014р.).

9. Приватизація та зменшення рівня корупції. Українська економіка значно монополізована скупченням величезних державних

компаній, таких як «Нафтогаз України», «Енергоринок», «Укрзалізниця», та могутніми, концентрованими консорціумами, такими як СКМ, «Нібулон», «Донецьксталь», а також знесилена корупцією та бюрократією. На відміну від сусідів, Польщі або Естонії, Україна ніколи не мала прямого переходу до капіталізму, і існує тепер як гібрид соціалістичного планування та щільних відносин бізнесу та держави. Найгірше полягає у тому, що компанії часто зосереджуються на політичних зв'язках, аніж на якості та ціні продукції (Радзіковскі, 2014р.). По суті, покращення бізнесового середовища, ліберальні ринкові реформи, а також політика, орієнтована на ринок, посприяли процесу приватизації, оскільки результати України у сфері приватизації були відносно скромними (Дабровскі М., Антчжак Р., 1995р.). З прикладу європейських країн можна запропонувати наступне рішення: впровадити значну приватизаційну програму, пам'ятаючи, що вона може бути непопулярною через негативні найближчі результати. Тобто приватний сектор має багато переваг над державним, особливо у своїй спроможності знизити рівень корупції.

10. Можливість подорожувати. Українці зможуть вільно подорожувати в межах ЄС, що підвищує гнучкість робочої сили та задоволення від подорожей.

Приклади посткомуністичних країн демонструють, що ті, хто обирає співпрацю з об'єднаною Європою, значно покращують державне управління та вбудовуються у вільний ринок та демократію впродовж останніх 25 років. Сьогодні Україна стоїть на роздоріжжі. Вона стикнулася з тим же вибором, що й будь-яка інша посткомуністична країна. Історія доводить, що партнерство з ЄС є джерелом багатьох позитивних змін. В нашому разі це можуть бути більша прозорість, більша конкурентоспроможність, вищі доходи на душу населення та більша справедливість – іншими словами, умови для прискореного наздоганяння розвинених країн.

Бібліографія:

- Аслунд, 2014 р. Польський перехідний період у порівняльній перспективі, Paper mBank-CASE, № 133, 2014, робочий документ.
- Барж Я. та інші, 2012 р. Integracja europejska w swietle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne, Polskie Wydawnictwa Ekonomiczne.
- Барж Я. та інші, 2007 р. Integracja europejska, Wolters Kluwer Polska.
- Чжлонковська-Наумюк М., 2014р. Програма Erasmus. Przegląd statystyk. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Narodowa Agencja Programu «Uczenie si przez cale zycie». Завантажити онлайн 14.10.2014: http://www.erasmus.org.pl/sites/erasmus.org.pl/files/Erasmus_statystyki_07-2014_1.pdf.
- Центр досліджень громадської думки, 2012 р. Wyjazdy zarobkowe za granic.
- Дабровскі М., Антчжак Р., 1995 р. Економічний перехід у Росії, Україні та Білорусі у порівняльній перспективі, Економічні реформи у колишньому СРСР, Центр соціальних та економічних досліджень (CASE).
- Eurostat, 2014a, дані про Працевлаштування (головні характеристики та показники) – щорічні середні показники.
- Eurostat, 2014b, дані про Щорічні чисті доходи.
- Eurostat, 2014c, дані про ВВП та основні компоненти у наявних цінах <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- Центральна статистична служба Польщі, 2014 р. Польша 1989 — 2014 рр., звіт, присвячений 25-й річниці польського перетворення, Центральна статистична служба Польщі, Варшава.
- Центральна статистична служба Польщі, 2013 р. Bilansowe wyniki finansowe podmiotow gospodarczych.
- Центральна статистична служба Польщі, 2014 р. Dzialalnosc podmiotow posiadajcych udzialy w podmiotach z siedzib za granic w 2012 roku.
- Державне казначейство Польщі, 2013 р. Процес приватизації станом на 31.12.2013 р.

- Міністерство закордонних справ Республіки Польща, 2014 р. Звіт про 10 років членства Польщі у ЄС.
- НБУ, 2014 р. Національний банк України, дані про Державний бюджет <http://bank.gov.ua/control/en/>.
- Радзіковські, 2014 р., Більш невидима рука в Україні, Блог Центру соціальних та економічних досліджень http://www.case-research.eu/CASE_blog.
- Седлак, 2014 р., Wynagrodzenia w Polsce wg MSP http://www.wynagrodzenia.pl/dane_Центральна_Статистична_Служба_Польщі.php.
- Державна служба статистики України, 2014р. <http://ukrstat.org/en>.
- Світовий Банк, 2014а Експорт товарів та послуг (% ВВП) <http://data.worldbank.org/>.
- Світовий Банк, 2014b Валовий національний дохід на душу населення паритет купівельної спроможності <http://data.worldbank.org/>.
- Світовий Банк, 2013 р. Ведення бізнесу (Doing Business) 2014: Розуміння регулювання малих та середніх підприємств.
- Світовий економічний форум, 2013р. Звіт про світову конкурентоспроможність 2013 — 2014 рр.

6. ЩО МОЖЕ ОЧІКУВАТИ УКРАЇНСЬКИЙ МАЛИЙ ТА СЕРЕДНІЙ БІЗНЕС ВІД РАТИФІКАЦІЇ ДОГОВОРУ ПОГЛИБЛЕНОЇ ТА ВСЕОХОПЛЮЮЧОЇ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ З ЄС?

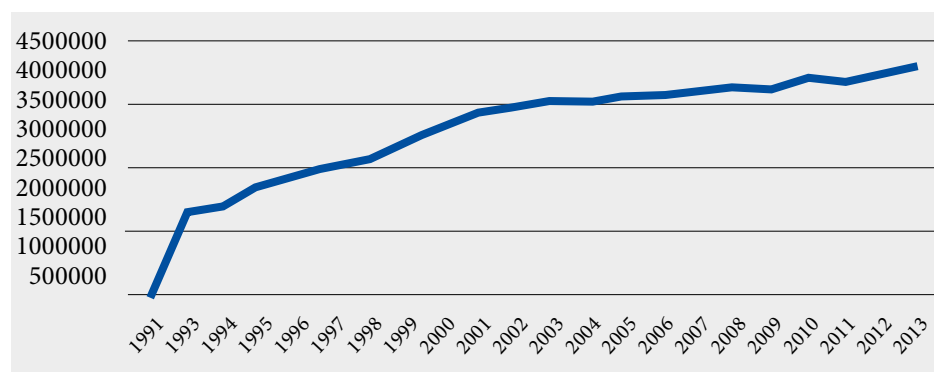
Малий бізнес – один з найважливіших двигунів економічного розвитку у ринковій економіці. Доведено, що сектор малого та середнього бізнесу (МСБ) генерує велику частку національного ВВП та створює основу для подальшого зростання не тільки у європейських країнах, а також у США (Вельгус, 2006 р.). Однак, український сектор МСБ залишається все ще недорозвиненим та не може значно сприяти зростанню країни. Ціль цього аналітичного огляду – показати, як більш тісна співпраця з ЄС в цілому та реалізація Договору поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС зокрема, можуть сприяти покращенню сектору МСБ в Україні. По-перше, ми коротко опишемо розвиток сектору малого та середнього бізнесу в Польщі на початку 1990-х років, його внеску у генерування ВВП та шлях запровадження європейських правил і процедур у Польщі. По-друге, ми підсумуємо статус українського сектору МСБ та грані його системи, що потребують реформування. Насамкінець, презентуючи потенційні витрати та переваги реалізації Договору поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС, ми покажемо, як тісна співпраця з ЄС допоможе Україні у впровадженні реформ, а також підвищенні її привабливості та розширенні можливостей для зростання.

Історію польського підприємництва можна порівняти з іншими східноєвропейськими країнами. У часи панування комунізму, сектору малого та середнього підприємництва не існувало, тому й його вплив на економіку був непримітним. Ситуація у Польщі значно змінилася, коли у 1988 році було ухвалено Закон про економічну діяльність. Він сприяв швидкому створенню тисяч фірм, особливо у секторі мікро- та малого бізнесу (Польська Агенція з розвитку

підприємництва, 2000 р.). Це був проривний момент для розвитку сектору МСБ у Польщі та його внеску до зростання ВВП. Жорсткі реформаційні пакети на початку 1990-х років та зміни, спричинені прийняттям Договору Торгівлі у 1994 році, були найвагомішими стимулами, що додатково сприяли зростанню кількості підприємств (див. Діаграму 1). Водночас, ЄС усунув бар'єри та тарифи для польських товарів, аби покращити торгівлю з Польщею та допомогти реструктуризувати економіку. Згідно з Договором, для польських компаній використовувались європейські бізнесові стандарти, що підвищувало їхню привабливість для прямих іноземних інвестицій (ПІІ).

Діаграма 1. Кількість МСБ

Джерело: Національне Бюро Статистики, 2014 р.



У 1991 році, кількість малих та середніх підприємств у Польщі досягла близько 490 тис. підприємств. Два роки потому їхня кількість зросла вже до 1,8 млн підприємств. Відтоді кількість підприємств МСБ постійно зростає. Структура сектору малого та середнього бізнесу майже не змінилася з початку 1990-х років. Мікропідприємства становлять більшість МСБ – від 90% до 96% всього сектору у Польщі. Малі підприємства становлять від 2% до 7%. Спостерігалось також незначне підвищення кількості великих компаній, з 22,5% у 2004 році до 24,7% у 2012 році (Діаграма 2).

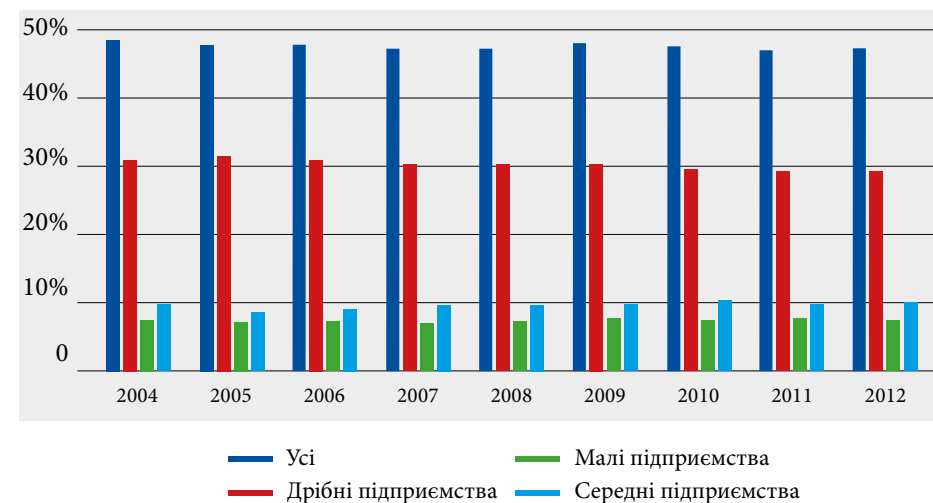
Розвиток малих та середніх бізнесів та, зокрема, мікропідприємств, призвів на той час до стрімкого зростання польського ВВП

(Аслунд, 2014 р.). Під час аналізованого періоду майже половина зростання ВВП була обумовлена діяльністю сектору МСБ. Роль мікропідприємств у генеруванні ВВП була відчутною – від 31% у 2004 році до 29,4% у 2011 році (Польська Агенція з розвитку підприємництва, 2012 р.).

Підбиваючи підсумки, необхідно відзначити, що з початку 1990-х років, ми спостерігали постійне зростання кількості малих та середніх підприємств у Польщі. Незмінно ці підприємства створюють майже 50% національного ВВП, що свідчить про високу значущість цього сектору для польської економіки. Майже 30% зростання ВВП генерується мікропідприємствами. Важливі фактори, що позитивно впливають на це зростання, пов'язані з ухваленням збалансованих законів, стабілізацією правил, норм та стандартів продукції. Важливо наголосити, що національні зміни були підтримані усуненням торговельних бар'єрів та забезпеченням впровадження європейських стандартів.

Діаграма 2. Валова додана вартість, згенерована МСБ

Джерело: Польська Агенція з розвитку підприємництва, 2013 р.



Як вказувалось вище, ситуація з українськими підприємствами – незадовільна. У Звіті ведення бізнесу, підготовленому Всесвітнім Банком, Україна опинилась на 112 місці з 189 у 2014 році, що є пок-

ращенням на 28 пунктів порівняно зі Звітом за 2013 рік (Всесвітній Банк, 2013 р.). Щодо конкурентоспроможності, Україна розташувалася у другій половині списку з 148 країн, на 84 місці (Світовий Економічний Форум, 2013 р.). У Доповіді про перебіг реалізації Акту підтримки малого та середнього підприємництва Організації економічної співпраці та розвитку (2012 р.) йдеться про те, що бажання України розвинути сектор малого та середнього підприємництва демонструвало деякий прогрес у сфері дерегуляції та спрощення адміністративних процедур. Однак у висновках зазначалось, що у цій сфері є ще значний простір для поліпшення. Відзначаючи постійне погіршення ділового клімату в Україні, Організація економічної співпраці та розвитку вказує й на те, що «відсутність послідовного підходу до розробки політик щодо МСБ, відсутність ефективної стратегії, політичних інструментів та ресурсів» залишаються головними проблемами в цій сфері.

Інституціональна структура для розробки політик щодо малого та середнього бізнесу потребує посилення та підтримки за допомогою діалогу між владою і бізнесом та інструментів моніторингу, а також за допомогою надання бізнес-послуг та просування експорту. На сьогодні українські малі та середні підприємства поки що не готові скористатися можливостями, створеними завдяки співпраці з ЄС, через як внутрішні, так і зовнішні причини. Зовнішні фактори більшою мірою пов'язані з несприятливим діловим кліматом, зокрема бюрократією, корупцією, непрозорою та нестабільною системою оподаткування (Ширмер, 2014 р.). Дослідження, проведені на рівні Світового Банку, також показали, що тягар державного регулювання, сплата податків, захист інвесторів та майнових прав, вирішення питань неплатоспроможності, політична незалежність, торгівля через кордони та розвиток фінансового ринку – найбільш занедбані сфери, що потребують далекоглядних реформ. Підписавши Договір з ЄС, правовий режим країни, що забезпечує прозорість відносин, може рухатися в напрямку найкращих міжнародних практик, значно знижуючи вартість ведення бізнесу та покращуючи перспективи для малого та середнього бізнесу.

Поки існує нестача достовірних та послідовних статистичних даних у цій сфері, можна припустити, що індивідуальні підприємці

становлять приблизно 84% загальної кількості зареєстрованих та активних бізнесів у країні. Співвідношення малого бізнесу до загальної кількості юридичних осіб в Україні складає приблизно 99%. З точки зору обігу, внесок МСБ сектору продовжував знижуватись з 60,7% у 2007 році до 51,2% у 2010 році.

Але тепер подивимось, як ратифікація Договору поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС може покращити ситуацію, в якій опинились українські підприємства.

Недавнє дослідження CASE (2012 р.) аналізувало витрати та переваги впровадження Договору поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС в Україні. Найбільш важливою перевагою буде покращення внутрішнього інвестиційного клімату завдяки введенню норм напрацьованого законодавства ЄС у національне законодавство. Сильний регуляторний компонент є визначальною рисою Договору поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС. Він сфокусований на таких елементах, як знищення «закордонних» перешкод торгівлі, реформування конкурентної політики, державна допомога, державні закупівлі, сталий розвиток в галузях екології, праці та соціальних питань. З ратифікацією Договору поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС українські малі та середні підприємства виграють від покращення української регуляторної політики, включаючи гармонізацію з процедурами ЄС у сферах стандартизації, метрології, акредитації та оцінки відповідності. Ці зміни призведуть до створення регуляторного середовища, знайомого закордонним інвесторам та, відповідно, більш привабливого для них. Безмитний доступ до величезного європейського ринку для більшості українських товарів створить значні бізнесові можливості та сприятиме зростанню кількості малих та середніх підприємств. Необхідно також пам'ятати, що всі регуляторні зміни, що призведуть до зростання конкурентоспроможності та розвитку українського сектору МСБ, підвищать добробут українців. Споживачі матимуть кращий доступ до більшого асортименту товарів, жорсткіші вимоги безпеки до товарів на внутрішньому ринку, нові можливості для бізнесу, а також ефективний розподіл внутрішніх ресурсів. Отже, величезний потенціал для сектору малого та середнього бізнесу прихований за впровадженням Договору поглибленої

та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС. Тим не менш, ми повинні зазначити витрати, пов'язані з реалізацією цього Договору.

По-перше, Договір поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС підвищить внутрішню конкуренцію через зникнення імпорتنних тарифів та значне зниження нетарифних бар'єрів. По-друге, оскільки стандарти ЄС загалом більш суворі, зростуть витрати підприємців на відповідність цим стандартам. На додачу, необхідно пам'ятати, що виникнуть додаткові короткотермінові витрати, пов'язані з юридичними та адміністративними врегулюваннями. Як було нещодавно оголошено, ЄС готовий надати Україні понад 100 млн євро на підтримку врегулювання питань, пов'язаних з Договором поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС. Ці кошти будуть спрямовані на подолання головних проблем, що виникають на шляху розвитку малого та середнього бізнесу в Україні, якщо відповідні освітні фундації будуть створені у суспільстві, а внутрішні бар'єри будуть мінімізовані. Загалом, Договір поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС є важливим середньо- та довгостроковим інструментом для економічного зростання України завдяки розбудові сектору МСБ.

ПОСИЛАННЯ

А. Аслунд, 2014 р., Польський перехідний період у порівняльній перспективі, семінар CASE, http://www.case-research.eu/sites/default/files/presentation_A_Aslund.pdf.

В. Мовчан та В. Шпортюк, 2012р., Договір поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС - Україна: модель для Регіональної Торговельної Співпраці Східного Партнерства, Мережеві Дослідження та Аналіз CASE, No.445/2012.

Польська Агенція з розвитку підприємництва, 2013 р., Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2012.

Б. Радзіковські та Я. Терезінські, 2014 р., Польща та ЄС: Економічний контекст.

Й. Ширмер, 2014 р., Передача ноу-хау для малого та середнього бізнесу у Грузії, Молдові та Україні. Офіційне видання: Україна, майбутні дослідження та аналіз CASE.

Г. Вельгус, 2006 р., Rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Prace Komisji Geografii Przemysłu, Nr 8.