

Кодіс Євгеній Іванович,
здобувач, Національний університет «Чернігівська політехніка»,
м. Чернігів
ORCID 0000-0002-2751-4963

УДК 327.4

doi: 10.34213/db.20.02.09

МОДЕЛЬ ІНТЕГРАЦІЇ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті доведено, що перспективою вдосконалення державного управління України повинно бути ефективне поєднання та впровадження у практику сучасних концепцій державного управління, що відбудеться при реалізації певних передумов, а саме: формуванні гнучкої, стабільної та ефективної системи органів виконавчої влади; децентралізації системи державного управління, розвитку партнерства з приватним сектором та багатоаспектної взаємодії з громадськістю; впровадженні електронного врядування; професіоналізації державної служби. Запропоновано структурно-функціональну модель інтеграції систем державного управління України та Європейського Союзу.

Ключові слова: Європейський Союз; європейська інтеграція; Східне партнерство; угода про асоціацію; державне управління.

Постановка проблеми. Проведення комплексного реформування державного управління України неможливе без дослідження та використання теоретичних засад організації державного управління за кордоном. Реформування державного управління в Україні зіткнулось не лише з серйозними організаційними та матеріально-технічними труднощами, а й з відсутністю сучасної єдиної чітко відпрацьованої державної концепції (теорії) державного управління. На сьогодні актуальним є питання про формування сучасної теорії державного управління, яка б враховувала сучасні світові теорії державного управління, а також брала до уваги позитивний досвід країн Східного партнерства і, що найголовніше, визначила можливість запровадження його в Україні, враховуючи особливості державного управління України, її політичні, економічні, правові, культурні, суспільно-психологічні та інші складові.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких було започатковано розв'язання проблеми. Проблемним питанням, які стосуються різних аспектів перспектив євроінтеграції України, присвячено праці низки науковців, таких як: В. Достал, А. Єрмолаєв, Н. Карасова, О. Ковальова, В. Козюк, А. Крисоватий,

Б. Парахонський, О. Резнікова, Є. Савельєв та ін. Враховуючи їх важливий внесок у розвиток теоретичних основ реалізації євроінтеграційних процесів в Україні, зазначимо, що наразі недостатньо вирішеною є проблема інтеграції систем державного управління України та Європейського Союзу.

Мета статті – структурувати напрямки формування моделі інтеграції систем державного управління України та Європейського Союзу і перспективи її реалізації.

Виклад основного матеріалу. У сучасних світових тенденціях державного управління відбувається перехід від концепції державоцентризму до проблем задоволення потреб людини як основного елемента державно-управлінської системи, для якого функціонує держава, розробляється державна політика, функціонують органи державної влади та місцевого самоврядування, проводяться реформи.

На сьогодні основні зусилля теоретиків та практиків державного управління спрямовані на розробку загальної парадигми державного управління, адаптацію основоположних принципів світових концепцій державного управління у практичну діяльність політиків та чиновників України, вдосконалення тих аспектів реформ, які не мали позитивних результатів, та підтримку нової хвилі ідей стосовно шляхів проведення адміністративної реформи та покращення публічного управління.

У сучасному мінливому глобальному світі відбувається пошук не тільки прикладних теорій управління, а й загальної теорії управління, що могла б слугувати ідейно-філософською базою сучасного управління. Деякі автори наголошують на необхідності появи принципово нової парадигми управління [1]. Протиріччя між глобальними факторами і можливостями держави та необхідністю забезпечення національної ідентифікації зумовлює необхідність формування національних концепцій менеджменту і державного управління, що могли б інтегрувати кращі зразки національного та зарубіжного управлінського досвіду.

Переорієнтація державного управління на принципи ефективності, результативності, рентабельності та надання якісних управлінських послуг можлива за умови децентралізації та деконцентрації сфери державного управління, прозорості та відкритості діяльності установ та організацій державного сектора, удосконалення механізмів звітування, моніторингу та контролю.

Для цього необхідно залучати до управлінських процесів усі соціальні інститути, що дасть змогу перейти від уніцентричної до багатокентричної системи державного управління, а саме поєднання держави, що створює політичний і правовий простір, приватного сектора, що генерує робочі місця й доходи, та інтересів громадянського суспільства, яке сприяє соціальній і політичній взаємодії. Роль держави у суспільстві, де гармонійно взаємодіють три вищенаведені сфери, повинна зводитись не до адміністрування, а до регулювання та надання послуг, але водночас держава та її інституції як суб'єкт управління залишає за собою центральну позицію та ініціативну функцію співробітництва.

Основу сучасного державного управління повинна становити інформаційно-комунікативна взаємодія, діалог держави і суспільства для формування гнучкої, стабільної та ефективної системи органів виконавчої влади, впровадження електронного врядування, професіоналізації державної служби та наближення держави до потреб громадян.

Тому перспективним є поступове впровадження принципів нового державного менеджменту, мереж та демократичного врядування у державне управління України через досягнення ефективності, транспарентності, компетентності, справедливості як шляху до сталого розвитку та соціальної справедливості, а також переходу від концепції державного надання послуг до концепції держави-регулятора, що дасть можливість поступово перейти до нової моделі державного управління в Україні.

Таким чином, формування сучасної парадигми державного управління повинно базуватись на врахуванні: досвіду проведення в Україні реформ державного управління, їх здобутків та невдач; досвіду організації та

функціонування органів державного управління за кордоном, проведення адміністративних реформ, що засвідчили свою дієвість, а також можуть бути використані та застосовані в Україні: сучасних світових теорій та концепцій державного управління. Тому вважаємо за необхідне визначити перспективні напрями реформування державного управління в Україні, беручи до уваги позитивний досвід зарубіжних держав.

У сфері виконавчої влади важливим питанням функціонування виконавчої гілки влади в Україні є розподіл управлінських функцій на територіальному рівні, що в перспективі може виглядати, ґрунтуючись на використанні зарубіжного досвіду, таким чином: функції розробки державної політики, проектів нормативно-правових актів та цільових програм загальнодержавного значення повинні бути прерогативою українського уряду. Реалізація державної політики повинна бути основною функцією апарату міністерств та державних службовців територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Перспективним напрямом вдосконалення системи державного управління в Україні є чіткий розподіл функцій контролю за ефективністю діяльності органів виконавчої влади, як внутрішнього, так і зовнішнього. Під цим треба розуміти не лише субординаційне підпорядкування органів нижчого рівня органам вищого, але й координаційні та реординаційні відносини [2].

У сфері функціонування системи органів виконавчої влади на центральному рівні першочерговим завданням реформування державного управління в Україні є проблема розподілу владних повноважень між виконавчими органами центрального та місцевого рівня, тому доцільно врахувати досвід проведення державно-управлінської реформи в Австрії, основними здобутками якої стало укрупнення та, навіть, ліквідація органів державної влади центрального та місцевого рівнів з повноваженнями, що дублюються [3].

Таким чином, можна сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення механізмів державного управління в Україні в контексті перспектив її подальшої участі в системі наднаціонального управління Європейського Союзу, зокрема:

- розширення участі в структурах управління ключовими аспектами державної політики та регіональних і галузевих програм ЄС;
- поглиблення політичного співробітництва шляхом асоційованої участі в органах наддержавного управління ЄС;
- зближення в економічній сфері та подальше зменшення торгівельних бар'єрів, шляхом утворення наддержавних та міждержавних органів фінансово-економічної й торгівельної взаємодії;
- активізація фінансової взаємодії не лише шляхом запозичень, а й через власну участь України в європейських економічних проектах;
- включення у новий «Європейський інструмент сусідства та партнерства» (ЄІСП), який надаватиме допомогу Україні, у т.ч. у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва між Україною та державами-членами ЄС;
- збільшення участі в соціальних, гуманітарних та культурних програмах ЄС, що сприятиме розвитку культурних, освітніх, технічних, наукових зв'язків, а також зв'язків у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо;
- подальша адаптація законодавства до норм та стандартів ЄС, яка має набути упереджувального характеру, тобто в процесі самої національної законотворчості України;
- укладення нової посиленої угоди, рамки якої буде визначено за результатами досягнення цілей Плану дій та загального розвитку відносин Україна–ЄС. Доцільність нових договірних зобов'язань розглядатиметься у належний час [4; 5] (рис. 1).

Перш за все, звертає на себе увагу у цій моделі те, що система державного управління України функціонує за традиційним принципом – жорсткої вертикальної ієрархії – нижчі ієрархічні підсистеми управління чітко підпорядковані вищим. В системі наднаціонального управління ЄС такої жорсткої ієрархії не існує. Центральний, регіональний, локальний і галузевий рівні управляються в комплексі, який являє собою складну функціональну систему участі, взаємодії, співпраці та координації суб'єктів різних рівнів та напрямів управління.

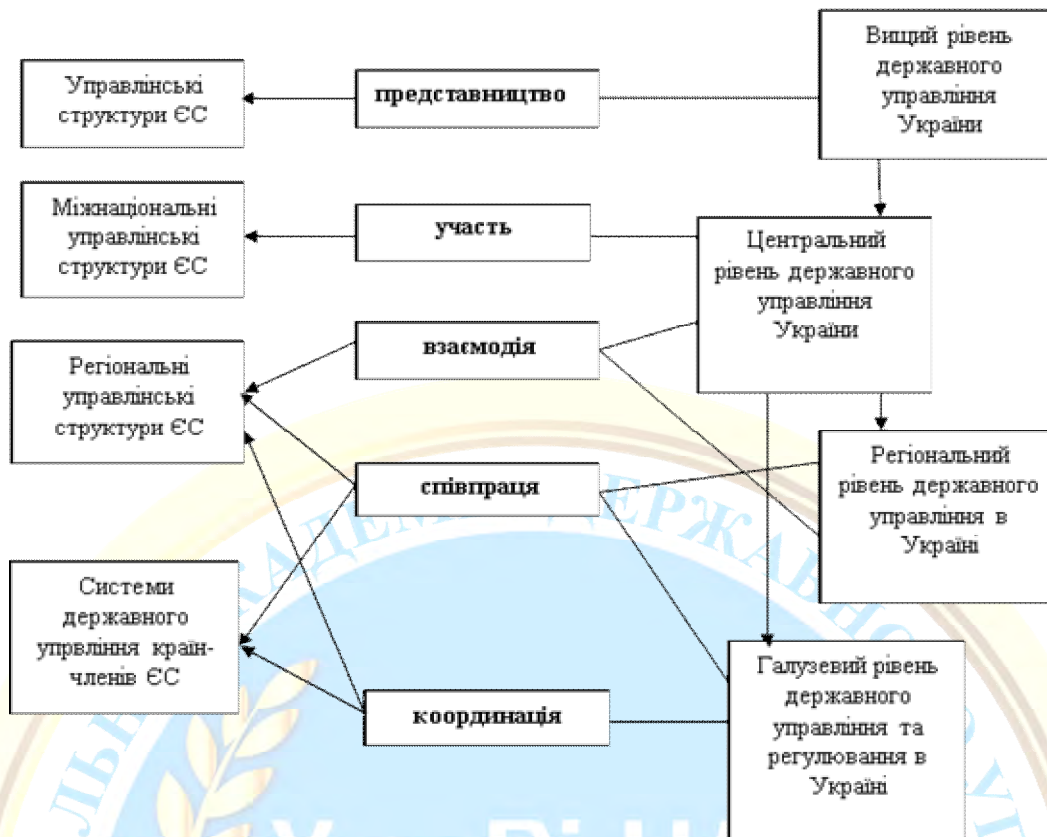


Рис. 1. Концептуалізація процесу інтеграції систем державного управління України та Європейського Союзу

Таким чином, поступово інтегруючись (з урахуванням досвіду країн, які вже набули членства в ЄС протягом останнього етапу розширення) у складну нелінійно-ієрархічну систему наддержавного управління ЄС, системі державного управління України необхідно диференціювати власні зовнішні функції у відносинах з різними рівнями міждержавного управління ЄС.

Слід наголосити, що авторська структурно-функціональна модель інтеграції систем державного управління України та Європейського Союзу ґрунтується перш за все на успішній імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і отримання повноправного членства в Євросоюзі нашої державою в майбутньому після виконання Копенгагенських критеріїв членства в ЄС. Вона базується також на принципах демократичного врядування, у першу чергу на принципах «демократичного врядування» із участю громадян у процесі формування, реалізації та оцінки державної євроінтеграційної політики; а також на принципах законності, ефективності, відкритості та прозорості (рис. 2).

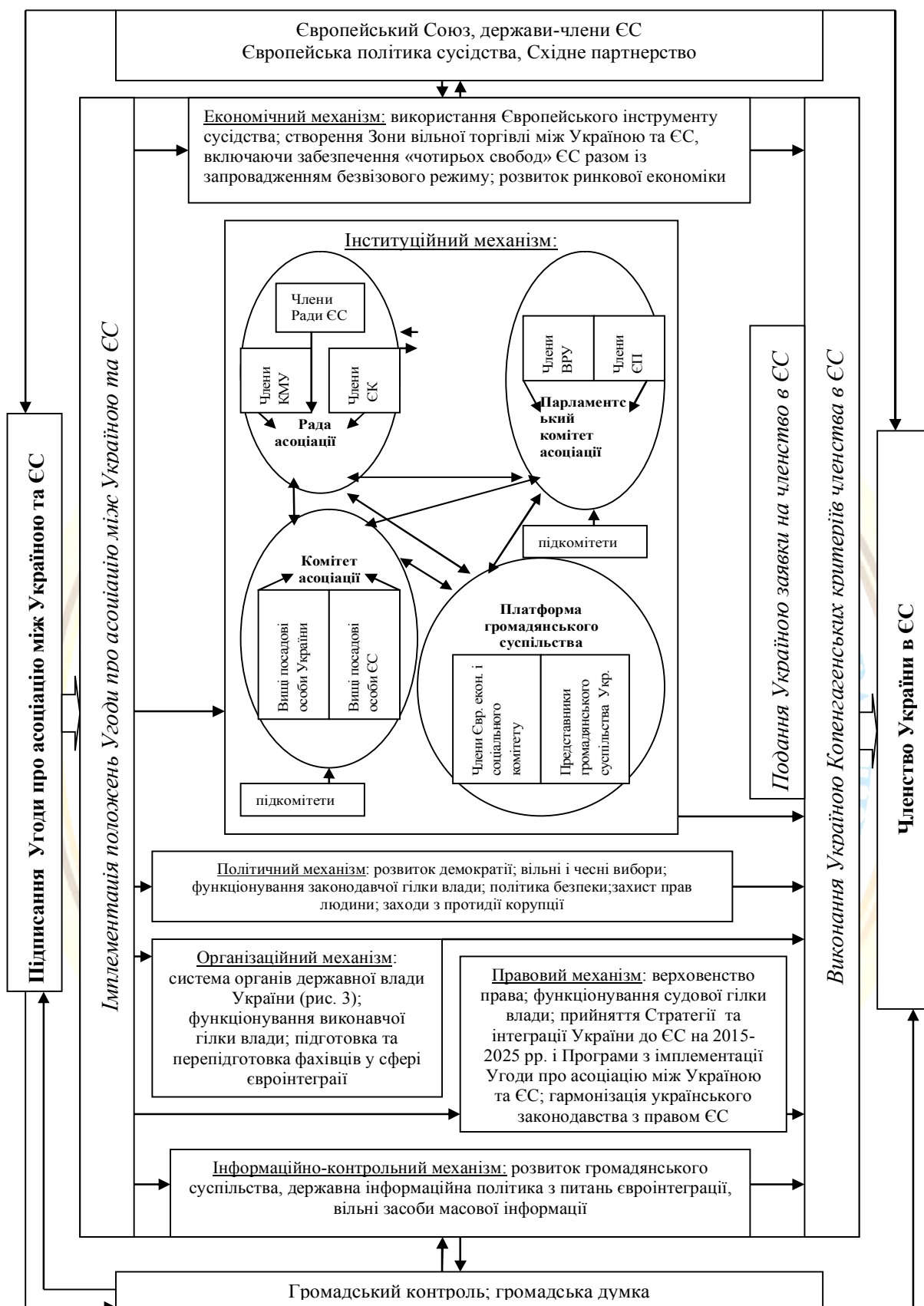


Рис. 2. Структурно-функціональна модель інтеграції систем державного управління України та Європейського Союзу

Структурно-функціональна модель інтеграції систем державного управління України та Європейського Союзу, яку розроблено на основі системного підходу, побудована так, що підписання УА між Україною та ЄС – це «вхід» у систему, а членство в Україні в Євросоюзі – це «вихід» із системи, мета реалізації державної євроінтеграційної політики України.

Отже, практика розширення ЄС показує, що підписання Угоди про асоціацію з ЄС є початковим кроком до встановлення більш тісних відносин з Євросоюзом. Угоди про асоціацію є стратегічними інструментами зовнішньої політики ЄС, що засновані на ст. 310 Угоди про Європейський Союз, і не є обмеженими лише до держав, що прагнуть стати членами цього об'єднання [6]. Відповідно під час реалізації стратегічної мети України, що полягає в отриманні членства в ЄС, потрібно усвідомлювати, що факт підписання Угоди про асоціацію не означає гарантованого набуття членства в ЄС у майбутньому, але це є першим кроком до нього, «входом» в систему.

У межах авторської структурно-функціональної моделі формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України визначено, що імплементація положень Угоди про асоціацію після її підписання («входу» до системи) обумовлює необхідність реалізації визначених механізмів державної євроінтеграційної політики (економічний, політичний, організаційний, правовий, інформаційно-контрольний) як структурних елементів системи для виконання Копенгагенських критеріїв членства в ЄС і подання Україною заявки на вступ до ЄС є необхідною прикінцевою вимогою і «виходом» із системи авторської структурно-функціональної моделі. Далі охарактеризуємо зміст кожного з механізмів реалізації державної євроінтеграційної політики як елементів системи.

Економічний механізм як елемент запропонованої автором структурно-функціональної моделі реалізації державної євроінтеграційної політики передбачає такі напрямки реформування та імплементації положень Угоди про асоціацію з метою виконання Копенгагенських критеріїв членства в ЄС:

– розвиток малого і середнього бізнесу як основи ринкової економіки, а також з метою створення в Україні середнього класу як основи демократичної політичної системи;

– проведення і удосконалення податкової реформи шляхом не номінального скорочення кількості податків в Україні, а їх фактичного скорочення особливо для малого і середнього бізнесу, відмова від оподаткування пенсій тощо;

– залучення іноземних інвестицій шляхом здійснення макроекономічної стабілізації і стабілізації курсу національної валюти, удосконалення податкової реформи і боротьби з корупцією, тобто шляхом створення привабливого інвестиційного клімату в Україні;

– реформування енергетичного сектору економіки з метою енергонезалежності нашої держави, упровадження енергозберігаючих технологій тощо;

– створення зон вільної торгівлі між Євросоюзом та Україною, включаючи забезпечення «чотирьох свобод» ЄС разом із впровадженням безвізового режиму як елемента свободи пересування людей;

– поступова економічна інтеграція з ЄС в різних галузях економіки та інші першочергові заходи [7].

Відтак, Угода про асоціацію визначає основні аспекти співпраці держави з ЄС, у першу чергу в сфері економіки і торгівлі; вона передбачає економічну інтеграцію до спільного ринку ЄС шляхом гармонізації законодавства України до правового доробку Євросоюзу та створення зони вільної торгівлі. Головним завданням на початковому етапі реалізації державної євроінтеграційної політики після підписання угоди про асоціацію є забезпечення так званих «чотирьох свобод ЄС» шляхом створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, забезпечення свободи пересування громадян України та громадян держав-членів ЄС через поступове запровадження безвізового режиму.

Висновки. Отже, вступ України до ЄС є довготривалим, багатоетапним та віддаленим у часі процесом, проте висвітлення цієї теми вже сьогодні займає чільне місце серед науковців, журналістів та політиків. Водночас вона пронизана різноманітним підходом та оцінок до її висвітлення, політичними та ідеологічними розбіжностями. Європейська політика сусідства відкриває нові перспективи для партнерства, економічної інтеграції та співробітництва:

Перспектива просування за рамки партнерства до значного рівня інтеграції, включаючи участь у внутрішньому ринку ЄС та можливість для України брати все зростаючу участь у ключових аспектах політик та програм Європейського Союзу, серед яких:

1. Розширення рамок та поглиблення політичного співробітництва.
2. Можливість наближення законодавства в економічній сфері, відкриття економік одна одній та подальше зменшення кількості торговельних бар'єрів, що стимулюватиме інвестиції та зростання.
3. Збільшена фінансова підтримка: надання ЄС фінансової допомоги Україні сприятиме виконанню заходів, які визначені у даному документі. Крім того, Європейська Комісія розробляє новий Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП), який надаватиме допомогу Україні, у т.ч. у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва між Україною та державами-членами ЄС. Також через Європейський інвестиційний банк надаватиметься підтримка проектам, що потребуватимуть інвестицій у інфраструктуру.
4. Можливості поступового відкриття або збільшення участі у певних програмах Співтовариства, що сприятиме розвитку культурних, освітніх, технічних, наукових зв'язків, а також зв'язків у сфері охорони навколишнього природного середовища.
5. Підтримка в адаптації законодавства до норм та стандартів ЄС, включаючи через надання технічної допомоги, обмін досвідом між державними службовцями та цільові консультації і підтримку через механізм обміну інформацією про технічну допомогу (TAIEX).

6. Буде розглянута можливість укладення нової посиленої угоди, рамки якої буде визначено за результатами досягнення цілей цього Плану дій та загального розвитку відносин Україна-ЄС. Доцільність нових договірних зобов'язань розглядатиметься у належний час.

Список використаних джерел

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». Київ : НІСД, 2016. 688 с.
2. Козюк В., Крисоватий А., Савельєв Є. та ін. Новий світовий економічний порядок та глобальні виклики для України : монографія / за наук. ред. проф. А. Крисоватого і Є. Савельєва. Тернопіль : ТНЕУ, 2014. 504 с
3. Різник Н. П. Український вибір – євроінтеграція: економічні вигоди та історичні засади. *Проблеми міжнародних відносин*. 2014. № 8. С. 430–438.
4. Весела Н. Євроінтеграційний поступ України. *Зовнішні справи*. 2010. № 11-12. С. 12–14.
5. Дж. Сорос. Врехіт та майбутнє ЄС (переклад). *Економічна правда*. 2016. 29.06. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2016/06/29/597285/> (дата звернення: 18.08.2020).
6. Алейнікова О. В. Міжнародна економічна інтеграція як процес наднаціонального регулювання сфери економічних відносин. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. Вип. 2. С. 8–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsed_2014_2_3 (дата звернення: 18.08.2020).
7. Єрмолаєв А. В., Параконський Б. О., Яворська Г. М., Резнікова О. О. та ін. Європейський проект та Україна : монографія. Київ : НІСД, 2012. 192 с.

References

1. Analitichna dopovid do Shchorichnoho Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy "Pro vnutrishnie ta zovnishnie stanovishche Ukrainy v 2016 rotsi" [Analytical report to the Annual Message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "On internal and external situation of Ukraine in 2016"]. (2016). Kyiv: NISS [in Ukrainian].
2. Koziuk, V., Krysovatyi, A., Savelyev, Ie. and other (2014). Novyi svitovyi ekonomichnyi poriadok ta hlobalni vyklyky dlia Ukrainy [The new world economic order and global challenges for Ukraine]. A. Krysovatoho, Ye. Savelyeva (Eds.). Ternopil: TNEU [in Ukrainian].
3. Riznyk, N.P. (2014). Ukrainyskyi vybir – yevrointehratsiia: ekonomichni vyhody ta istorychni zasady [The Ukrainian choice – European integration: economic benefits and historical background]. *Problemy mizhnarodnykh vidnosyn – Problems of international relations*, 8, 430–438 [in Ukrainian].
4. Vesela, N. (2010). Yevrointehratsiinyi postup Ukrainy [The European integration progress of Ukraine]. *Zovnishni spravy – External Affairs*, 11–12, 12–14 [in Ukrainian].
5. Dzh. Soros. (2016, 29 June). Brexit ta maibutnie YeS [Brexit and the future of the EU]. *Ekonomichna Pravda – The economic truth*. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2016/06/29/597285> [in Ukrainian].
6. Aleinikova, O.V. (2014). Mizhnarodna ekonomichna intehratsiia yak protses nadnatsionalnoho rehuliuвання sfery ekonomichnykh vidnosyn [International economic integration as a process of supranational regulation of economic relations]. *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen – Bulletin of socio-economic research*, issue 2, 8–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsed_2014_2_3 [in Ukrainian].
7. Yermolaiev, A.V., Parakhonskyi, B.O., Yavorska, H.M., Reznikova, O.O. and other. (2012). Yevropeyskyi proekt ta Ukraina [The European project and Ukraine]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].

Kodis Y. I.,

*Postgraduate Student, the National University "Chernihiv Polytechnic", Chernihiv
Chernihiv*

ORCID 0000-0002-2751-4963

Model of integration of public administration systems of Ukraine and the European Union

The article proves that the prospect of improving public administration in Ukraine should be an effective combination and implementation of modern concepts of public administration, which will take place in the implementation of certain prerequisites, namely: the formation of a flexible, stable and efficient system of executive bodies; decentralization of the public administration system, development of partnership with the private sector and multifaceted interaction with the public; introduction of e-government; professionalization of the civil service. A structural and functional model of integration of public administration systems of Ukraine and the European Union is proposed. Thus, Ukraine's accession to the EU is a long-term, multi-stage and long-term process, but coverage of this topic is already a prominent place among scientists, journalists and politicians. At the same time, it is permeated with a variety of approaches and assessments to its coverage, political and ideological differences. The European Neighborhood Policy opens up new perspectives for partnership, economic integration and cooperation: The prospect of moving beyond the partnership to a significant level of integration, including participation in the EU internal market and the opportunity for Ukraine to participate increasingly in key aspects of European Union policies and programs. Expanding the framework and deepening political cooperation. The possibility of approximation of legislation in the economic sphere, the opening of economies to each other and further reduction of trade barriers, which will stimulate investment and growth. In addition, the European Commission is developing a new European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI), which will provide assistance to Ukraine, including in the field of cross-border and interregional cooperation between Ukraine and EU Member States. The European Investment Bank will also support projects that require investment in infrastructure. Support in the adaptation of legislation to EU norms and standards, including through the provision of technical assistance, exchange of experience between civil servants and targeted consultations and support through the Technical Assistance Information Exchange Mechanism (TAIEX). The possibility of concluding a new enhanced agreement will be considered, the framework of which will be determined based on the results of achieving the goals of this Action Plan and the general development of Ukraine-EU relations. The appropriateness of the new contractual obligations will be considered in due course.

Keywords: European Union; European integration; Eastern Partnership; association agreement; public administration.

Надійшла до редколегії 20.11.2020 р.