

О. М. Совітський,
магістрант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентіві України

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ

У статті проаналізовано шляхи удосконалення державного управління у зовнішньополітичній сфері в умовах європейської інтеграції України.

In the article the ways of improvement of state administration are analysed in a foreign-policy sphere in the conditions of European integration of Ukraine.

Ключові слова: державна влада, державне управління, європейська інтеграція, зовнішня політика України.

Key words: state power, state administration, European integration, foreign policy of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі державотворення вкрай актуальним є реалізація державної політики на шляху України до Європейського Союзу як умов подальшого сталого розвитку демократії та економічного зростання. Україна упродовж останніх років реалізує власний план щодо імплементації норм європейського законодавства, сприяння розвитку демократичних принципів розвитку, поглиблення економічної співпраці з ЄС.

Водночас нагальною потребою сьогодення є створення ефективних механізмів співпраці з розвиненими країнами-членами європейського співтовариства для створення не тільки на мапі Європи, а й світу конкурентоспроможної держави, яка відповідатиме найвищим міжнародним стандартам. Для цього потрібно опрацювати державну стратегію подальшого розвитку України, яка сприятиме визнанню нашої держави європейським співтовариством та відповідатиме критеріям вступу країн до ЄС, які передбачають дотримання демократичних принципів та принципу правової держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що на сьогодні існує нагальна потреба консолідації зусиль науковців у галузі наук з державного управління з метою розробки та запровадження нових підходів для покращення державного управління у зовнішньополітичній сфері в умовах європейської інтеграції України. Оскільки більшість органів державної влади підходить до цього процесу формально та вважають його "другорядним".

Мета статті — розглянути шляхи удосконалення механізмів реалізації зовнішньої політики України в умовах європейської інтеграції.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Європейських вибір України зумовлює необхідність запровадження ефективних механізмів державного управління, у тому числі щодо ефективної реалізації заходів, які сприятимуть прискоренню євроінтеграції нашої держави. Цей процес передбачає зміну орієнтирів державного управління щодо розуміння необхідності покращення взаємодії з Європейським Союзом, а також застосування нових акцентів у взаємодії зі стратегічними партнерами України.

Розпад Радянського Союзу та набуття нашою державою незалежності визначив одним з пріоритетних завдань — формування концептуальних засад зовнішньої політики незалежної України в умовах багатополарності і актуалізації світових глобальних викликів та загроз. На сьогодні цей процес потребує консолідованих та узгоджених дій органів державної влади всіх рівнів і є стратегічно важливим питанням національної безпеки.

Як було зазначено Президентом України Віктором Януковичем: "При формуванні зовнішньої та безпекової політики держави важливо розуміти, як Україна сприймає світ, і як світ сприймає Україну. Варто пам'ятати, що Україна — європейська держава, яка базується на європейській системі цінностей"[1].

Такий підхід не лише результат кропіткої аналітичної роботи, який розкриває реальний стан справ у країні, але й можливість визначити реальні шляхи реалізації ключового пріоритету державної політики — модернізації України. Адже він розкриває концептуальні основи зовнішньої політики держави, а також забезпечення національної безпеки України. В цих умовах зусилля науковців у

галузі наук з державного управління спрямовані на виконання низки першочергових завдань для дотримання основних засад внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства, а саме:

- утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави;
- завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади;
- забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих державно-управлінських рішень;
- підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади;
- проведення регулярних консультацій з громадськістю та науковцями з важливих питань життя суспільства і держави;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень [2].

Сучасний світ поступово перетворюється на багатополарний, змінюється ідеологія міжнародної взаємодії, дедалі більш важливими стають глобальні механізми узгодження позицій і вироблення спільних підходів провідних держав щодо вирішення глобальних проблем, нові підходи до міжнародної безпеки виникають як реакція на докорінну зміну співвідношення між глобальними і регіональними загрозами.

Пріоритетами зовнішньої політики України на короткостроковому та довгостроковому перспективу залишаються:

- інтеграція до Європейського Союзу;
- створення зони вільної торгівлі з ЄС;
- розвиток співпраці з країнами СНД, а також Митним союзом, що в жодному разі не перешкоджає євроінтеграційним прагненням України;
- застосування нових підходів до формування відносин із стратегічними партнерами України та новими центрами зростання.

Досвід розвинених країн Європи, акумульований 27 європейськими державами, які створили потужне економічне та політичне об'єднання, особливо потрібний на сучасному етапі розвитку України як європейської держави. Адже, за допомогою уніфікованої системи законів, яка діє у всіх країнах Союзу, було створено загальний ринок [3], який гарантує вільний рух людей, товарів, капіталів та послуг, [4] включаючи відміну паспортного контролю між 22 країнами-членами Шенгенською угодою [5]. Союз приймає закони (директиви, законодавчі акти і постанови) в галузі правосуддя і внутрішніх справ, а також опрацьовує загальну політику в галузі торгівлі [6], сільського господарства, риболовства [7] і регіонального розвитку [8]. Крім того, 17 країн ЄС ввели в обіг єдину валюту, євро, утворивши євროзону.

Будучи суб'єктом міжнародного публічного права, союз має повноваження на участь в міжнародних відносинах і укладення міжнародних угод [9]. Сформована спільна зовнішня політика і політика безпеки, яка передбачає проведення узгодженої зовнішньої та оборонної політики.

Крім того, по всьому світу засновано дипломатичні місії ЄС, діють представництва в ООН, ВТО, Великій вісімці та групі двадцяти. Делегації ЄС очолюються послами ЄС.

Більше чотирьох років тому — 5 березня 2007 року

Україною розпочато переговори про укладення нової угоди, яка має замінити Угоду про партнерство та співробітництво. Представники ЄС наполягали на укладанні стратегічних відносин з Україною як з країною-сусідом. Але під час паризького Саміту Україна — ЄС (у вересні 2008) досягнуто компромісне рішення щодо назви цієї угоди як Угоди про асоціацію. Невід'ємною складовою частиною нової Угоди є створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, яка передбачає економічну інтеграцію на основі домовленостей, досягнутих під час двосторонніх переговорів з ЄС щодо вступу України до СОТ. 16 червня 2009 року під час засідання Ради з питань співробітництва Україна — ЄС політично схвалено "Порядок денний асоціації Україна — ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію", який є новим практичним інструментом на заміну Плану дій Україна — ЄС, що, за оцінкою громадських експертів, не виправдав покладених на нього сподівань в окремих сферах співпраці, для підготовки Сторін до реалізації Угоди про асоціацію до моменту набуття нею чинності.

Документ підготовлено на принципах:

- політичної асоціації та економічної інтеграції,
- спільної участі, спільної відповідальності та спільної оцінки.

Передбачено щорічний перегляд та запровадження механізму моніторингу його реалізації. Моніторинг того, як Україна виконує свої зобов'язання в рамках Порядку денного асоціації, здійснює як Європейська Комісія, так і українське громадянське суспільство.

Європейська Комісія стежить за результатами (передусім щодо реалізації реформ) в рамках традиційного щорічного аналізу поступу в межах Європейської політики сусідства. В той же час українське громадянське експертне середовище проводить власну оцінку виконання зобов'язань в рамках Порядку денного асоціації. Так, у травні 2010 року в Україні стартував Громадський моніторинг Порядку денного Асоціації "Україна — ЄС".

Зазначені євроінтеграційні прагнення у зовнішній політиці нашої держави, тем не менш, не зменшують важливості політики позаблоковості, яка є наріжним каменем української зовнішньополітичної і безпекової доктрини України. Вона розглядається державою як послідовна позиція захисту національних інтересів без участі у військових союзах, що створює необхідні можливості для розвитку партнерських, взаємовигідних стосунків з іншими державами та міжнародними організаціями за усіма напрямками.

Позаблокова політика нашої держави передбачає також зосередження зусиль держави на забезпеченні національної безпеки, насамперед, за рахунок власних сил, засобів і ресурсів, а її ключовим завданням є створення "периметру безпеки" вздовж усього державного кордону країни. Крім того, при формуванні зовнішньої та безпекової політики держави важливо розуміти, що Україна — європейська держава, яка базується на європейській системі цінностей. Тому нашій державі необхідно рішуче відмовитися від принципу "меншовартості" у зовнішній політиці на користь повноправного партнерства з іншими європейськими країнами.

Сучасна зовнішньополітична діяльність України будується на багатовекторній, прагматичній основі на підставі національних інтересів та цінностей держави. Її стратегічні підвалини визначені статтею 11 Закону України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики": "Україна як європейська позаблокова держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, уникаючи залежності

від окремих держав, груп держав чи міжнародних структур" [10].

Географічне положення України та сусідство з Європейським Союзом справляють суттєвий вплив на різні сфери її суспільного життя, включаючи й сферу державного управління. Однією з пріоритетних функцій органів державної влади є прагнення до європейської інтеграції, що відображається у внутрішній та зовнішній політиці нашої держави. Європейський вибір України зумовлений необхідністю поступової європейської інтеграції задля політичної стабільності, ефективного забезпечення національних інтересів та національної безпеки в цілому.

На сьогодні зовнішньополітична діяльність України будуватиметься на багатовекторній, прагматичній основі на підставі національних інтересів та цінностей держави. Особливості ж географічного розташування на мапі Європи та світу зумовлюють необхідність підтримання партнерських відносин не тільки з державами-членами ЄС. Зокрема, поновлення новою українською владою конструктивного діалогу та налагодження взаємовигідних стосунків з Російською Федерацією. Адже, якою б складною не була історія взаємин України та Росії, наші держави об'єднує не тільки спільне минуле, а й існуючі перспективи у майбутньому.

Отже, цілком логічним кроком Віктора Януковича на посаді Президента України стало відновлення дружніх і прагматичних відносин з Росією. Українська сторона зацікавлена у реалізації потенціалу українсько-російського співробітництва, перш за все, за такими напрямками: соціальні питання, авіабудування, спрощення процедур перетину кордону, розвиток транзитних можливостей, зокрема у енергетиці. Але в той же час найбільш масштабне у новітній історії партнерство з РФ має свої природні обмеження, які полягають у послідовному, беззастережному дотриманні принципу національного суверенітету України.

Опікуючись переговорами щодо Угоди про асоціацію з ЄС, займаючись непростими питаннями делімітації українсько-російського морського кордону, зовнішньополітичне відомство України вважає стратегічно важливим розвиток політичного діалогу з Китаєм, Японією, Саудівською Аравією, Катаром, Кувейтом, Кубою та іншими країнами. Крім того, упродовж останнього часу вектор зовнішньополітичної діяльності також спрямовується на українську присутність у нових регіонах. Зокрема, Україна активізувала роботу на "нових ринках" турецького, бразильського напрямів.

Багатовекторний характер зовнішньополітичної діяльності України зумовлює принципову важливість відносин із Сполученими Штатами Америки та набуття нового практичного змісту стратегічного партнерства. У цьому контексті досягнуто стратегічної домовленості з американською стороною щодо підтвердження статусу глобального лідера нашої держави у питаннях протидії розповсюдженню ядерної зброї.

Правові засади співробітництва між Україною та ЄС встановлені Угодою про партнерство і співробітництво між Європейськими співтовариствами та їх державами-членами і Україною, яка підписана 14 червня 1994 року і ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994 року [11]. Реалізуючи положення цієї Угоди, Україна створила інституційний механізм адаптації та сформувала певну нормативно-правову базу для послідовної й ефективної реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 було затверджено Стратегію інтеграції Украї-

ни до Європейського Союзу [12]. Цим документом було визначено завдання щодо реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, забезпечення всебічного входження України у європейський політичний, економічний і правовий простір.

Указом Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072/2000 було затверджено програму інтеграції України до Європейського Союзу [13].

Вагомим державно-управлінським рішенням з європейської інтеграції став Указ Президента України від 19 грудня 2007 року № 1236/2007 "Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва" [14], на підставі якого Кабінетом Міністрів України було 26 грудня 2007 року затверджено План організаційних заходів з виконання зазначеного документу. Вищезазначеними документами передбачається:

- приведення чинного законодавства України у відповідність до законодавства Європейського Союзу;
- розроблення проектів нормативно-правових актів України з урахуванням вимог Європейського Союзу;
- залучення міжнародної допомоги Європейського Союзу з метою розвитку дорожньої інфраструктури України;
- розроблення пілотних проектів євроінтеграційного співробітництва;
- вжиття заходів щодо перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з питань європейської інтеграції з урахуванням відповідного досвіду суміжних із Україною держав-членів ЄС.

Вирішення ключових питань щодо адаптації національного законодавства до європейських стандартів, вдосконалення положень нормативно-правової бази та імплементації норм Європейського законодавства, створення привабливого інвестиційного клімату в Україні та покращення підготовки персоналу сприятимуть підвищенню регулюючого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина.

Такий підхід дасть змогу досягнути намічених цілей та більш ефективно реалізовувати функції держави, які відображені у Конституції України та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією, в тому числі щодо захисту прав громадян України.

Так, урядом проведено успішні рятувальні операції — з Єгипту, Лівії та Японії — найбільш масштабні і безпрецедентні в історії України, безкоштовно і безперешкодно незалежно від громадянства.

Як свідчить аналіз, попри намагання створити ґрунтовну нормативно-правову базу з питань європейської інтеграції, більшість органів державної влади підходить до цього процесу формально. Саме формальне ставлення з боку державно-управлінських структур до євроатлантичних прагнень України зумовило видання Президентом України Указу від 25 квітня 2008 року № 402/2008 [15] "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року", "Про перспективи дальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору та стан забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади України, інших державних органів у сфері євроатлантичної інтеграції України".

Нормативно-правовим актом визначені невідкладні державно-управлінські заходи щодо підвищення ефективності координації та державного контролю за діяльністю

органів виконавчої влади України з питань європейської інтеграції. На нашу думку, сучасні механізми державного управління у зовнішньополітичній сфері в умовах європейської інтеграції України доцільно спрямувати на створення сприятливих зовнішніх умов для забезпечення розвитку та безпеки держави на європейській арені. У цьому контексті стратегічними завданнями для органів державної влади має стати реалізація комплексних заходів, метою яких є підвищення міжнародного іміджу України та рівня поінформованості міжнародного співтовариства про розвиток нашої держави.

Вкрай необхідно здійснювати чіткі та виважені заходи державного управління з метою реалізації стратегічного курсу України на європейську інтеграцію. Цей процес має відбуватися шляхом:

— активізації переговорного процесу щодо укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у тому числі про створення зони вільної торгівлі;

— політичного діалогу між Україною і ЄС з питань запровадження для громадян України безвізового режиму поїздок до держав-членів ЄС;

— удосконалення механізму виконання та моніторингу Порядку денного асоціації Україна-ЄС;

— здійснення комплексних заходів щодо інформування громадськості з питань європейської інтеграції України.

Таким чином, на сучасному етапі європейська інтеграція України зумовлює необхідність проведення докорінних змін системи державного управління та широкомасштабним реформуванням правової системи держави.

Для цього потрібно:

— набути членства у Енергетичному співтоваристві;

— реалізувати План дій щодо запровадження безвізового режиму і здійснити наполегливу роботу з його виконання;

— активізувати переговори щодо Угоди про асоціацію, включно з глибокою та всеосяжною зоною вільної торгівлі;

— розробити державну програму, яка дозволить втілити європейські стандарти в окремі галузі національної економіки та підвищити до загальноєвропейського рівня життя людей в Україні.

Як свідчить інтеграційний досвід провідних європейських країн, нагальною потребою є запровадження комплексного підходу до вдосконалення державного управління у зовнішньополітичній сфері та його відповідність європейським критеріям вступу країн в ЄС. Критерії вимагають, щоб в державі дотримувалися демократичні принципи, принципи свободи і пошани прав людини, а також принцип правової держави (ст. 6, ст. 49 "Договору про Європейський союз"). Також в країні має бути конкурентоздатна ринкова економіка, і повинні визнаватися загальні правила і стандарти ЄС, включаючи прихильність цілям політичного, економічного і валютного союзу.

ВИСНОВКИ

Враховуючи результати демократичних перетворень в Україні та кроки щодо проведення правової реформи, спрощення умов ведення бізнесу та лібералізації умов економіки, нелегкі шляхи щодо формування політичної стабільності стає зрозумілим, що настав час сформулювати нову історичну парадигму розвитку нашої держави. Саме вона консолідує прагнення всіх громадян України жити в Європейському Союзі та бажанням зберегти тісні зв'язки не тільки з Росією, а й з усім світом. З цією метою Главою держави започаткована масштабна реформа системних змін для побудови сучасної, європейської дер-

жави. Реформи планується досягти шляхом удосконалення зовнішньополітичного процесу та досягнення Україною відповідності критеріям вступу до Європейського Союзу, подолання інфантильності політичного мислення. Реалізація зазначених стратегічних ініціатив передбачає створення ефективних, консолідованих механізмів державного управління зовнішньополітичною сферою.

Література:

1. Послання Президента до Верховної Ради "Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2011 році" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19736.html>.

2. Оцінка виконання Плану дій Україна-ЄС: довіклля та сталий розвиток / За ред. Н. Андрусевич. — Львів, 2009. — 104 с.

3. European Commission: Internal Market (англ.). Європейська комісія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/index_en.htm

4. Activities of the European Union: Internal Market (англ.). Європейська комісія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/pol/singl/index_en.htm

5. Schengen area (англ.). Європейська комісія. Проверено [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/borders/borders_schengen_en.htm

6. Common commercial policy (англ.). Глосарій портала "Європа". Портал "Європа" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/

7. Consilium: Agriculture and Fisheries (англ.). Совет Європейського союзу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=414&lang=en>

8. Activities of the European Union: Regional Policy (англ.). Європейська комісія. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm

9. Sari A. The Conclusion of International Agreements by the European Union in the Context of the ESDP (англ.) // International and Comparative Law Quarterly. — Social Science Electronic Publishing, 2008. — Vol. 57. — P. 53—86.

10. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, від 14 червня 1994 року // Офіційний Вісник України. — 2006. — № 24 від 29.06.2006. — Ст. 179.

11. Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615 "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" // Офіційний Вісник України. — 1998. — № 24 від 02.07.98.

12. Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072 "Про програму інтеграції України до Європейського суду" // Офіційний Вісник України. — 2000. — № 39 від 13.10.2000.

13. Указ Президента України від 19 грудня 2007 року № 1236 "Про заходи щодо активізації євроінтеграційного прикордонного співробітництва" // Офіційний вісник Президента. — 2007. — № 38.

14. Указ Президента України від 25 квітня 2008 року № 402 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 березня 2008 року "Про перспективи дальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору та стан забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади України, інших державних органів у сфері євроатлантичної інтеграції України" // Офіційний вісник Президента. — 2008. — № 18 від 21.05.2008.

Стаття надійшла до редакції 08.07.2011 р.