

## **РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ У РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ: ПРАВО І ПОЛІТИКА**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(34), с. 99–103

*Проблема впливу процесів міжнародної інтеграції на становлення і трансформацію системи державного управління України в сучасних умовах посідає одне з ключових місць у дослідженнях, які мають на меті розробку таких теоретичних моделей, які б адекватно описували ті процеси, що нині відбуваються у глобалізованому світі.*

Одним з аспектів глобалізації на регіональному просторі сучасної Європи є європейська інтеграція (оформлена у вигляді ЄС), а також розширення Європи на Схід, побудова тісних партнерських стосунків з державами, які набули статус стратегічних партнерів ЄС. Очевидно, що всі ці процеси супроводжуються змінами на рівні національних систем державного управління, що, власне, і зумовлює наукову значущість обраної нами теми.

Разом з тим актуальність дослідження ролі міжнародної, і насамперед європейської інтеграції, у розвитку системи державного управління України, яка реалізується завдяки низці політичних правових механізмів, зумовлюється низкою причин практичного характеру. По-перше, успішність міжнародної співпраці України та ЄС значною мірою залежить від того, наскільки діюча в Україні система державного управління відповідає загальним стандартам ЄС, а також поставатиме як така система, що спроможна ефективно виконувати свої найважливіші завдання (в адміністративній, економічній, політичній, соціокультурній, гуманітарній та інших галузях). У цьому аспекті особливої актуальності набуває процес наукової розробки таких моделей змін у системі державного управління України, які б дали їй можливість успішно інтегруватися як в ЄС, так і сучасну міжнародну спільноту розвинених

демократичних країн. По-друге, не можна обходити увагою той факт, що наразі в Україні досі залишаються доволі потужними ізоляціоністські настрої, які утворюють ґрунт для консервації старих форм державного управління і унеможливають процес модернізації цієї системи як на загальному рівні, так і в окремих галузях. У зв'язку з чим особливої актуальності набуває пошук тих аргументів та механізмів, які б дали змогу здолати цей небезпечний для управлінської системи синдром і наблизити Україну до сучасних стандартів (у тому числі й правових) державного управління. По-третє, варто наголосити на тому, що нині значна кількість проблем, які постали перед Україною практично в усіх без винятку сферах суспільного життя, пов'язані саме з низькою ефективністю системи державного управління, з її неспроможністю вирішувати об'єктивні суспільні потреби, задовольняти інтереси громадян держави тощо. Одним зі шляхів зміни такої ситуації є цілеспрямований вплив на систему державного управління в Україні з метою її модернізації, оптимізації, поліпшення, який може бути реалізований у контексті більш широкого процесу, яким є міжнародна, і, зокрема, європейська, інтеграція.

Отже, ставлячи на меті дослідження ролі міжнародної, а точніше — європейської, інтеграції на розвиток системи державного

управління України, необхідно вирішити такі дослідницькі завдання: а) встановити основні напрями впливу та результати європейської інтеграції України на систему її державного управління; б) охарактеризувати діяльність органів державної влади України в частині сприяння європейській інтеграції нашої держави; в) виявити основні принципи європейського права, які мають першочергове значення для трансформації системи державного управління сучасної України.

Наразі поняттям європейської інтеграції України визначається процес реалізації цілеспрямованої державної політики, що має на меті входження України до Європейського Союзу як його повноправного члена, а також наближення стандартів функціонування системи державного управління в Україні до європейського рівня. Більшість європейських країн демонструють своїм прикладом, що об'єднання з ЄС детермінує здійснення системних перетворень у державі й суспільстві, істотно поглиблює і розширює практичне співробітництво між країнами-членами в усіх магістральних напрямках — торговельно-фінансово-економічному, у сфері зовнішньої політики і політики безпеки, юстиції і внутрішніх справ, гуманітарній сфері, охорони довкілля тощо [1]. Проте не тільки згадані аспекти є причинами, які спонукають європейські країни до об'єднання. Важливими з цього погляду є аргументи А. Гладенка, який доводить, що сучасні держави не можуть залишатися осторонь євроінтеграційних процесів, перебувати на периферії цих процесів, бо вони будуть приречені на відставання у своєму розвитку. Це пов'язано з тим, що більшість проблем економічного або політичного характеру, які виникають перед сучасними державами, постійно виявляють недостатність меж національної держави. Крім цього, євроінтеграційні прагнення країн можуть бути пояснені також потребою в розбудові системи колективної безпеки, у підґрунті якої лежить загальна ідея європейської спільноти, яка диктує європейським країнам необхідність вирішення усіх спільних проблем виключно мирним шляхом [2]. Таким чином, правовою основою європейської інтеграцій-

ної політики є базові принципи стратегічного партнерства, такі як: спільна зацікавленість в ефективному співробітництві; намагання врахувати інтереси іншої сторони; взаємна допомога від дискримінаційних заходів; довгостроковий характер партнерських відносин; правове закріплення змісту та засобів стратегічного партнерства та формування дієвих механізмів реалізації партнерських відносин [3].

Разом з тим, необхідно спеціально наголосити, що відповідь на питання про доцільність вступу України до Європейського Союзу є нічим іншим, як відповіддю на питання про бажання України розвиватися у названих вище напрямках та за вказаними вище принципами. Підтвердженням цього став Указ Президента України "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" від 11 червня 1998 р. № 615/98 [4], відповідно до якого було вирішено, що інтеграція України до Європейського Союзу має на меті забезпечити входження держави до європейського політичного (у тому числі у сфері зовнішньої політики і політики безпеки), інформаційного, економічного і правового простору, з наступним набуттям повноправного членства в ЄС. Видання зазначеного нормативного акта, а також ряду інших, присвячених питанням регулювання євроінтеграційних процесів в Україні, ґрунтувалося на усвідомленні тих позитивних тенденцій і наслідків, які б з'явилися у зв'язку з розгортанням євроінтеграційних процесів у країні. Досить чітко з цього приводу висловився М. Дудченко [5, 184–186], зазначивши, що європейська інтеграція і членство в Європейському Союзі набувають стратегічної мети України, тому що це є найкращим засобом реалізації національних інтересів, побудови економічно розвиненої і демократичної держави, зміцнення позицій у світовій системі міжнародних відносин.

Говорячи про перспективи України як члена європейського співтовариства більш конкретно, слід зазначити, що вони можуть бути подані у такому вигляді: ЄС є потужним джерелом досвіду функціонування ринкової соціально орієнтованої економіки та держав-

ного керування економічними процесами; економічний потенціал ЄС та динаміка його розвитку — це потенційно великий ринок збуту продукції та джерело задоволення потреб України в різнопланових інвестиційних та споживчих товарах; розвиток співробітництва України з ЄС має неабияке значення для технологічного оновлення виробництва, проведення його модернізації, без якої Україна не зможе створити виробничо-технологічний базис, який допоможе подолати зростаюче відставання від європейських країн; розвиток міжнародного співробітництва в цілому та економічних зв'язків з ЄС зокрема, безпосередньо впливатиме на більш раціональний розподіл ресурсів, сприятиме повнішому використанню потенціалу України як транзитної держави і впливатиме на збільшення надходжень від експорту транспортних послуг та розвиток відповідних галузей промисловості; розвиток співробітництва з ЄС неминуче вимагатиме запровадження відповідних правил та стандартів вироблення, реалізації економічної політики, поведінки первинних економічних агентів, стабільного правового поля. Усе це, у свою чергу, сприятиме формуванню прозорого середовища виробничо-комерційної діяльності на національному ринку України, посиленню його привабливості для внутрішніх та зовнішніх суб'єктів, зменшенню ризиків. Таким чином, євроінтеграція є потужним поштовхом до зростання не тільки економіки України, а й усіх інших сфер суспільного життя, і зокрема — системи державного управління, яка поступово розвивається під впливом європейського права.

Не викликає сумніву, що визнання базових для сучасної Європи принципів має супроводжуватися внесенням відповідних змін до національного законодавства, у тому числі й до нормативних актів, які визначають правовий статус органів державної влади, регулюють порядок їх функціонування, а також відносини з приватними особами. Говорячи про принципи організації та функціонування ЄС, необхідно відзначити, що вони постають як дворівневе утворення, де на першому рівні розташовані загальні принципи утворення та

функціонування ЄС, а на другому — принципи функціонування інституцій ЄС та інституцій держав-членів. У першому випадку мова йде про основоположні принципи ЄС, до яких належать принципи свободи, демократії, дотримання прав людини й основних свобод, верховенства права, ефективної співпраці з іншими державами [6, 85]. Стосовно принципів другого рівня, то до них належать насамперед принципи європейського права [7, 195], якими є: принцип законності, відповідно до якого визнається зв'язаність системи державного управління (насамперед, органів виконавчої гілки влади) законом; можливість скасування (або відкликання) незаконного державно-управлінського акта; принцип недискримінації — подібні справи не будуть розглядатися, крім випадків, коли наявні об'єктивно обумовлені обставини для такої диференціації; принцип юридичної визначеності — усі суб'єкти права мають керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами); принцип пропорційності — у реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату та які не повинні виходити за межі необхідного для досягнення поставленого завдання; принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина; принцип субсидіарності — рішення мають прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що приводить до передачі владних повноважень усередині ЄС з наднаціонального на національний рівень; принцип незалежного управління містить поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного урядування (управління), що були наявними у діяльності установ та організації ЄС; принцип прозорості спрямований на забезпечення доступу до офіційних документів, що містять рішення [8, 105–106].

Нині перед Україною у сфері її європейської інтеграції постало чимало важливих завдань, комплексна реалізація яких спро-

можна забезпечити реалізацію перелічених принципів у функціонуванні системи державного управління України. Ними, на нашу думку, є: створення засадничої бази для набуття Україною повноправного членства у Європейському Союзі та формування в суспільстві стійкої проєвропейської більшості; активізація роботи з виконання положень Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС; реалізація усіх передбачених заходів у рамках Плану дій “Україна – ЄС”; адаптація у взаємодії всіх органів державної влади з Верховною Радою, законодавства України до законодавства ЄС; забезпечення експертної та фінансової підтримки цього процесу з боку ЄС. Разом з тим важливо і необхідно у найкоротші терміни: розробити разом з ЄС нову стратегію відносин “Україна – ЄС”, яка передбачала б перспективу членства України в ЄС; активізувати діалог високого рівня з питань енергетики; завершити з ЄС роботу з метою створення зони вільної торгівлі; надати нових імпульсів роботі з новими членами ЄС, особливо з країнами Балтії та Центрально-східної Європи, з метою прискорення інтеграції до ЄС; активізувати співробітництво з Європейським інвестиційним банком з метою залучення його коштів для реалізації масштабних загальнонаціональних проєктів; забезпечити підготовку висококваліфікованих кадрів для роботи на євроінтеграційному напрямі; сприяти поінформованості суспільства з питань європейської та євроатлантичної інтеграції; активізувати дипломатичні зусилля у сфері співробітництва з країнами Європи та Північної Америки з метою поглиблення євроатлантичної інтеграції України; продовжувати участь у заходах в рамках програми “Партнерство заради миру” та Ради євроатлантичного партнерства.

Також слід зазначити, що одним з наслідків процесів європейської інтеграції на рівні трансформації її правової політики є докорінна переорієнтація всієї системи державного управління на цінності верховенства права та пріоритету прав людини і громадянина.

Отже, по-перше, наразі перед Україною стоїть доволі складне завдання, пов'язане не тільки із суттєвою зміною законодавства, а й

із суттєвим коригуванням правозастосовчої діяльності органів державного управління. Реально це означає, що успіх процесу євроінтеграції України тісно пов'язаний із бажанням, готовністю та здатністю України трансформувати органи державного управління та національне законодавство в аспекті фундаментальних для європейського права принципів. По-друге, нині ЄС постав як така держава, що функціонує на демократичних засадах, які протягом багатьох років поступово впроваджувалися в суспільне та державне управління європейських країн, перевірялися практикою демократичного будівництва в багатьох європейських державах. Усі вони довели свою життєздатність та позитивний вплив на прогресивний розвиток національних економічних, соціальних, культурних, правових та політичних систем. У зв'язку з цим Україна повинна враховувати цей позитивний досвід у процесі реформування як системи державного управління, так і всіх інших аспектів розвитку суспільних відносин. По-третє, важливою умовою ефективності трансформацій та модернізації системи державного управління під впливом процесів європейської інтеграції є прийняття усіх вимог, стандартів та принципів євроінтеграційного процесу, що сприятиме демократизаційним процесам як у державному управлінні України, так і в усьому її суспільному житті і розвитку. При цьому сам процес європейської інтеграції реалізується в Україні одразу на двох рівнях: правовому та політичному, які повинні не протистояти один одному, а, навпаки, — органічно доповнювати, оскільки право є тим інструментом, який дає змогу реалізовувати ці перетворення, а політика фіксує ту загальну волю і той вектор перетворень, які є незмінними і які гарантують стабільність та послідовність правового регулювання (у формі державної правової євроінтеграційної політики).



### Література

1. Кінаш Б. С. Аспекти інтеграції у Європейське Співтовариство інституцій України // Наук. вісн.

Нац. акад. внутр. справ України. — 2002. — № 5. — С. 155–159.

2. Гладенко А. Н. Европейская интеграция: основные теории // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ. — 2007. — Спец. випуск. — Ч. 4. — С. 9–17.

3. Баштанник А. Організаційно-правові засади управління в складних адміністративних системах: європейський досвід та Україна / А. Баштанник, В. Баштанник // Право України. — 2007. — № 11. — С. 153–157.

4. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 24. — С. 3.

5. Міжнародні інтеграційні процеси сучасності: Монографія / А. С. Філіпенко (кер. авт. кол.), В. С. Будкін,

М. А. Дудченко та ін. — К.: Знання України, 2004. — 304 с.

6. Ковальова О. Політико-правові і процедурні питання вступу до Європейського Союзу // Право України. — 2003. — № 4. — С. 119–123.

7. Грабильніков А. Стандарти у сфері державного та муніципального управління // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції: Матеріали III регіон. наук.-практ. конф. (18 трав. 2006 р., м. Дніпропетровськ) / редкол.: Л. Л. Прокопенко (голова) та ін. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. — С. 236–238.

8. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.; За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юстініан, 2007. — 288 с.

*Перед Україною постало доволі складне завдання, пов'язане не лише із суттєвою зміною законодавства, а й із суттєвим коригуванням правозастосовчої діяльності органів державного управління.*

*Перед Украиной стоит довольно сложная задача, связано не только с существенным изменением законодательства, но и с существенной корректировкой правоприменительной деятельности органов государственного управления.*

*Ukraine faces a rather difficult task, due not only to substantial changes in legislation, but with significant corrections law enforcement agencies of the government.*

Надійшла 20 січня 2012 р.