

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643)



Державне управління: удосконалення та розвиток № 12, 2016

УДК 35:002.8

*Н. А. Гнидюк,
кандидат наук з державного управління*

ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*N. Gnydiuk,
Ph.D. in Public Administration*

IMPLEMENTATION POLICY EUROPEAN INTEGRATION INSTITUTIONAL ASPECTS OF STATE INTERACTION

*Н. А. Гнидюк,
кандидат наук по государственному управлению*

ВНЕДРЕНИЕ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

В статті визначені інституційні аспекти взаємодії органів державної влади щодо впровадження політики європейської інтеграції. Запропоновано створити Національне агентство європейської інтеграції (НАЄІ), що дозволить зміцнити горизонтальну координацію, спрямовану на професійне, швидке та нейтральне врегулювання інтересів численних секторів та галузей у вирішенні окремих питань.

В статье определены институциональные аспекты взаимодействия органов государственной власти по внедрению политики европейской интеграции. Предложено создать Национальное агентство европейской интеграции (НАЕИ), что позволит укрепить горизонтальную координацию, направленную на профессиональное, быстрое и нейтральное урегулирование интересов многочисленных секторов и отраслей в решение отдельных вопросов.

The article outlines the institutional aspects of the public authorities' interaction with regard to the implementation European integration policy. It is proposed to create a National Agency for European Integration (NAEI), which will strengthen the horizontal coordination aimed at professional, rapid and neutral regulation of the interests of numerous sectors and industries in solving specific issues.

Ключові слова: *інституційна взаємодія, органи державної влади, євроінтеграція, політика європейської інтеграції.*

Key words: *institutional interaction, state authorities, European integration, European integration policy.*

Ключевые слова: *институциональное взаимодействие, органы государственной власти, евроинтеграция, политика европейской интеграции.*

Постановка проблеми. Формування та впровадження політики європейської інтеграції має спиратися на співробітництво центрального координаційного інституту та співробітництво всіх секторальних міністерств, та повинно забезпечувати відсутність дублювання дій та заходів. Секторальні міністерства мають бути зацікавлені у тому, щоб такий нейтральний центральний інститут брав участь у ширших стратегічних питаннях, які виходять поза межі повноважень міністерства та вимагають ширшої участі урядових інститутів або відомств, а також суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використані роботи [1-5].

Метою статті є визначення інституційних аспектів взаємодії органів державної влади щодо впровадження політики європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. З точки зору інституційного механізму набагато легше об'єднати та координувати діяльність різноманітних національних структур – численних центральних координаційних інституцій (які відповідають за питання інтеграції у ЄС, політику національного розвитку, координацію допомоги, національний бюджет), галузевих міністерств, регіональних органів влади, якщо чітко визначені пріоритетні цілі та діяльність, що має бути виконана, та результати, які необхідно оцінювати та контролювати. Створення Національного агентства європейської інтеграції (НАЄІ) дозволить зміцнити горизонтальну координацію, спрямовану на професійне, швидке та нейтральне врегулювання інтересів численних секторів та галузей у вирішенні окремих питань.

У той самий час, НАЄІ, під час підготовки конкретних кроків в сфері впровадження євроінтеграційної політики, також буде спиратися на міністерства. Послідовність в організації внутрішньої координації європейської інтеграції на рівні секторальних міністерств є важливим питанням. Міністерства ухвалили різноманітні системи менеджменту питань, пов'язаних з ЄС, та тому зараз важко сказати, наскільки достатніми виявляться існуючі ресурси міністерств для того, щоб впоратися із зростаючим навантаженням, що виникатиме завдяки процесу європейської інтеграції.

Фрагментація адміністрації міністерств та їх підпорядковані організації ще додають ускладнення у внутрішню координацію. У той самий час міністерства та підпорядковані їм органи, з огляду на характер своїх завдань (перевірки, ліцензування та силове забезпечення дотримання вимог) є ключовими інститутами та відомствами в сфері впровадження політики щодо ЄС.

Рекомендації щодо існуючих та майбутніх механізмів планування та координації євроінтеграційної політики мають містити пропозиції щодо:

- створення єдиного міжвідомчого координаційного механізму на рівні секторальних міністерств для цілей координації євроінтеграційних зусиль на рівні вищих посадових осіб та розробка необхідних правил та процедур, а також визначення повноважень, необхідних для прийняття рішень;
- розробки єдиної бази євроінтеграційного планування, впровадження та моніторингу, та вдосконалити стратегічний механізм для програми впровадження Порядку денного Україна-ЄС, планування та моніторингу впровадження;
- поновлення Стратегії євроінтеграції України. Це необхідно зробити у розрахунку на наступні 15-20 років, як позитивну та серйозну відповідь на нову політику ЄС по відношенню до України. Ця стратегія має бути коротким документом, як політична заява з повною згодою щодо її змісту та цілей між Президентом та прем'єр-міністром. Проект Стратегії слід винести на загальне обговорення за участю політиків, підприємців, вчених та громадського суспільства;
- розробки стандартних координаційних систем євроінтеграції та процедур, підготовки практичного посібнику. Це має передбачати наступне:

1. продовження розробки зразків та шаблонів документів для міністерств (наприклад, зразок звіту про засідання робочої групи консультантів) з метою поліпшення процесів обміну інформації, планування та моніторингу системи євроінтеграційних процесів, та розробити посібник з питань процес та процедур координації євроінтеграції;

2. визначення загальних вимог, процедур та шаблонів для міністерств для цілей оцінки загальних та пов'язаних з ЄС наслідків нового законодавства для правової системи, державного бюджету, підприємств або навколишнього середовища;

– розробки стратегії в сфері інформаційних технологій для розробки системи управління інформацією (CUI) з метою моніторингу та управління євроінтеграційною координацією заходів в рамках Порядку денного Асоціації Україна-ЄС та Угоди про Асоціацію Україна-ЄС та пов'язаною з цим інформацією;

– посилення співробітництва між НАЄІ, іншими ключовими євроінтеграційними координаційними департаментами та міністерством фінансів з метою забезпечення фінансового планування впровадження Порядку денного Асоціації Україна-ЄС, включаючи створення механізму співробітництва між НАЄІ, Міністерством фінансів України та іншими євроінтеграційними координаційними інститутами та відомства з метою забезпечення ефективного використання державного бюджету для пріоритетних потреб в сфері євроінтеграції.

З метою покращення стану системи адаптації законодавства та зміцнення цієї функції можна розглянути два варіанти:

Варіант 1.

– створити Національне агентство з європейської інтеграції та надати йому статус державного органу, відповідального за всю систему планування, координації та моніторингу пріоритетів / діяльності у сфері адаптації законодавства, а також координації та здійснення перекладів, окрім надання висновків щодо відповідності українських законопроектів *acquis communautaire* Європейського Союзу.

– залишити функції з оцінки відповідності у сфері повноважень Міністерства юстиції України (Державний департамент з питань адаптації законодавства), державні службовці якого надаватимуть висновки щодо всіх аспектів державних законодавчих актів (включаючи відповідність *acquis communautaire* ЄС). У середньостроковій перспективі (особливо в контексті майбутнього підписання Україною Нової посиленої угоди з ЄС та державами-членами) такий підхід певною мірою може бути також корисним для співробітників Міністерства юстиції України, оскільки усунення низки обов'язків щодо координації та моніторингу дозволить їм повністю присвятити знання та досвід наданню висновків щодо оцінки відповідності законопроектів, що стосуються ЄС, кількість яких постійно зростає.

Варіант 2.

– створити Національне агентство з європейської інтеграції та надати йому статус державного органу, відповідального за будь-які аспекти адаптації законодавства, включаючи надання висновків щодо відповідності українських законопроектів *acquis communautaire* ЄС. Це вимагатиме серйозної інституційної реструктуризації;

– доцільним та економічно вигідним рішенням могла б стати реорганізація Державного департаменту з питань адаптації законодавства та включення останнього до складу Агентства (так можна було б певною мірою уникнути втрати колективної пам'яті, крім того набутий досвід Державного департаменту з питань адаптації законодавства можна буде використовувати в процесі розбудови функції координації політики, весь державний бюджет вимагатиме змін, пов'язаних зі зменшенням витрат на відміну від витрат, пов'язаних зі створенням абсолютно нового відділу / департаменту Агентства).

Незалежно від того, який варіант буде обрано, система координації повинна включати наступні істотні елементи:

- розвинута єдина база для планування, реалізації та моніторингу процесів європейської інтеграції як для правових, так і інституціональних заходів;
- розвинута та впроваджена програма підготовки фахівців для державних службовців, що займаються питаннями гармонізації законодавства, розроблена з урахуванням індивідуальних особливостей та потреб відповідних органів влади;
- запровадження та сприяння поширенню операційної системи загальних вимог, процедур та форм для міністерств для оцінки впливу нового законодавства, пов'язаного з ЄС, на законодавчу систему, державний бюджет, бізнес, а також для оцінки соціально-економічного впливу. Система повинна стати частиною рутинних процесів формування політики та підготовки законопроектів.

Необхідно також врахувати результати досліджень оцінки впливів законодавства ЄС, яке може бути прийнято в Україні у середньостроковій перспективі, на економічну, адміністративну, інституційну та фінансову сфери. Перед тим, як прийняти законодавчий акт, органи влади мають оцінити фінансовий та економічний вплив впровадження такого акту. Наприклад, Міністерство фінансів повинно розробити загальну методологію розрахунку витрат, пов'язаних з реалізацією Щорічних програм. Ці техніки мають бути представлені усім відповідним міністерствам та відомствам, як регулярна частина щоденного процесу формування політики. Доцільним є розповсюджувати даних технік невеликою групою державних фахівців серед державної служби. Агентство могло б стати однією з установ, яка б дотримувалася даного процесу та, у разі необхідності, надавала б галузевим міністерствам методологічну підтримку.

Покращення організації процесу консультацій з неурядовими організаціями (НУО), бізнес-групами та суспільством у зв'язку з політикою європейської інтеграції доцільно проводити за такими напрямками:

- структурований діалог у кожному міністерстві – процес залучення НУО – досягнення домовленостей на нижніх рівнях державних службовців на ранньому етапі законотворчого процесу;
- можливість НУО впливати на процес ухвалення рішень державних органів влади;
- можливості НУО впливати на процес ухвалення рішень у Верховній Раді;
- консультації в рамках Угоди про Асоціацію;
- розвиток адміністративних систем, що дозволить НУО брати участь у законотворчому процесі міністерства.

Для першого напрямку характерним є різний ступень залучення міністерств до процесу європейської інтеграції. Ступінь участі НУО у цьому процесі також є різним. Кожному міністерству було б доцільно заснувати певні механізми консультацій з відповідними об'єднаннями та НУО у підпорядкованій ним галузі.

Постійний діалог з НУО однаково потрібен для вирішення питань місцевої політики та питань європейської інтеграції.

Започаткування робочих механізмів вимагає зусиль і ресурсів і з боку міністерства, і з боку соціальних партнерів. Такий розвиток може тривати декілька років. Запровадження консультаційного процесу на ранньому етапі стане каталізатором майбутнього співробітництва та дозволить забезпечити взаємну довіру і зміцнити особисті контакти.

Висновки. Створення Національного агентства європейської інтеграції (НАЄІ) дозволить зміцнити горизонтальну координацію, спрямовану на професійне, швидке та нейтральне врегулювання інтересів численних секторів та галузей у вирішенні окремих питань, а саме: формування єдиної бази для планування, реалізації та моніторингу процесів європейської інтеграції як для правових, так і інституціональних заходів; впровадження програма підготовки фахівців та державних службовців, що займаються питаннями гармонізації законодавства, з урахуванням індивідуальних особливостей та потреб відповідних органів влади; запровадження та сприяння поширенню операційної системи загальних вимог, процедур та форм для міністерств для оцінки впливу нового законодавства, пов'язаного з ЄС, на законодавчу систему, державний бюджет, бізнес, а також для оцінки соціально-економічного впливу.

Необхідним також є покращення організації процесу консультацій з неурядовими організаціями (НУО), бізнес-групами та суспільством у зв'язку з політикою європейської інтеграції доцільно проводити за такими напрямками.

Список використаних джерел.

1. Гнидюк Н. Гонцяж Я., Новак-Фар А. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів. / Н.Гнидюк, А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. –К.:Вид-во “Міленіум”, 2003. - 384 с.
2. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>>
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
4. Указ Президента «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 5 березня 2004 р. № 278/2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>>
5. Комітет з питань європейської інтеграції Верховної Ради України. – Офіційний сайт - – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://comeuroint.rada.gov.ua/>

References.

1. Gnidyuk, N. Gonchiz, Y. and Novak-Far A. (2003), *Ekhanizmy koordynatsiyi yevropeys'koyi polityky: praktyka krayin-chleniv ta krayin-kandydativ* [Mechanisms of Coordination of European Policy: Practice of Member States and Candidate Countries], Millennium View, Kyiv, Ukraine.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "On Public Service", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>> (Accessed 12 December 2016).
3. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, (2014), available at: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (Accessed 12 December 2016).
4. Presidential Decree (2004), "On the Concept of adaptation of public service in Ukraine to EU standards", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004> <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/278/2004>> (Accessed 12 December 2016).
5. Committee on European Integration of the Verkhovna Rada of Ukraine available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>> (Accessed 12 December 2016).

Стаття надійшла до редакції 19.12.2016 р.