

10. Мельников Н. Социально экономический мониторинг как инструмент региональной политики ускоренного развития / Н. Мельников, И. Магазинщиков // Нови виробничі системи і прискорений розвиток регіонів: матеріали Міжнародного економічного форуму (м. Київ, 16 листопада 2001 р.). – К. : Логос, 2001. – С. 121–125.

11. Молодежен Ю. Б. Методологічні підходи до розробки системи індикаторів оцінки потенціалу та розвитку адміністративно-територіальних одиниць // Статистика України. – 2006. – №4. – С. 94–98.

12. Почепцов Г. Стратегія як мистецтво і особливий вид аналітики (всюди аналітики, а не політики) / Г. Почепцов // Політичний менеджмент. – 2004 № 2. – С. 3–27.

13. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки. / Навчальний посібник / Л. А. Швайка / К.: Знання, 2006. – 435 с.

УДК 341.17:[477:ЄС]

Олег Овчар, Марина Галаган

СТАНОВЛЕННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ: ШЛЯХ ДО ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ ТА ЇЇ ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті здійснено детальний аналіз взаємовідносин між Україною та Європейським союзом протягом 1991–2011 років. Розглянуто політику європейської інтеграції України щодо підписання Угоди про асоціацію. За підсумками проведеного дослідження розроблено рекомендації щодо реформування інституційної системи координації політики європейської інтеграції України.

Ключові слова: європейська інтеграція, Угода про асоціацію, інституційна система.

Постановка проблеми

Починаючи з 1991 року, коли Україна здобула незалежність, Україна та ЄС започаткували відносини, що динамічно розвивалися. Договірні відносини між Україною та ЄС були вперше запроваджені у 1994 році: тоді було укладено Угоду про партнерство і співробітництво (УПС), яка набула чинності у 1998 році. На основі цієї Угоди у лютому 2005 року було прийнято План дій «Україна – ЄС» [10, с. 2].

На сучасному етапі у відносинах між Україною та Європейським союзом відбувається перехід від відносин партнерства до принципово нового формату взаємин – так званої асоціації. Угода про асоціацію між Україною та ЄС буде юридично зобов'язуючим документом, що визначатиме рамки політичної асоціації Україна – ЄС, а також економічну інтеграцію [15, с. 414]. Обидві сторони розглядають Угоду як найбільш сучасний та амбіційний підхід до бачення асоціації в рамках програми Східного партнерства, включно з розділом про глибоку та всебічну зону вільної торгівлі (ГВЗВТ) та комплексною програмою наближення до права ЄС (acquis) [10, с. 2].

Зважаючи на розробку нової «базової угоди», в результаті підписання і ратифікації якої, як зазначалося

вище, має відбутися значне поглиблення двосторонніх відносин між Україною та ЄС. Враховуючи відсутність ефективно діючої системи координації реалізації політики європейської інтеграції саме з даного питання, виникла нагальна потреба реформування інституційної системи координації реалізації політики європейської інтеграції та створення ефективного механізму моніторингу реалізації політики європейської інтеграції в Україні. При цьому надзвичайно актуальним є визначення місця в системі органів державної влади, основних завдань, функцій і повноважень центрального координаційного органу реалізації політики європейської інтеграції України [5, с. 202], бо від ефективності здійснення подальших структурних реформ залежатимуть подальші європейські перспективи нашої держави [15, с. 414].

Питання, які пов'язані з різними аспектами європейської інтеграції України, останнім часом стали предметом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Однак необхідно зазначити, що дані дослідження мають лише фрагментарний, малосистемний характер, адже в українській науці ще тільки відбувається постановка наукової проблеми європейської інтеграції [3, с. 7]. Особливо невеликий ступінь наукових пошуків спостерігається у вивченні питання щодо Угоди про асоціацію.

З-поміж робіт вітчизняних вчених, які досліджують дане питання, слід виділити наукові праці: Р. В. Волчецького, М. М. Гнатюка, І. А. Грицяка, Я. Й. Малика, О. Мирошніченка, В. Посельського, Л. Л. Прокопенка, С. В. Сороки та ін.

Серед питань, що досліджуються в контексті реалізації політики у сфері європейської інтеграції, недостатньо уваги приділяється питанням, які пов'язані з імплементацією УА. Склалося так, що в сучасних реаліях практично відсутні дослідження, в яких проведено б комплексний аналіз механізмів подальшої реалізації даного питання.

Метою дослідження в межах цієї статті є ґрунтовний аналіз етапів становлення та поглиблення взаємовідносин між Україною та Європейським союзом. Визначення можливих шляхів реформування інституційної системи координації політики європейської інтеграції в органах виконавчої влади України для прогнозування, аналізу ефективності діяльності та виявлення проблем [5, с. 203] під час підписання, ратифікації та імплементації Угоди про асоціацію.

Після проголошення незалежності України і проведення національного референдуму відразу надійшла реакція Європи. Можна сказати, що двосторонні відносини між Україною та Європейським союзом були започатковані в грудні 1991 року, коли міністр закордонних справ Нідерландів Анри (Ханс) ван ден Брук, як головуєчої в ЄС, у своєму листі від імені Євросоюзу офіційно визнав незалежність України [9]. Поштовхом для цього було спільне розуміння того, що процвітання, стабільність і безпека як України, так і ЄС можуть бути значно посилені тісним співробітництвом [8].

Позиція України щодо Європейського союзу на законодавчому рівні вперше була сформульована в «Основних напрямках зовнішньої політики України», схвалених Постановою Верховної Ради України 2 липня 1993 р. На момент розроблення документа в Україні серйозно не розглядалася можливість інтеграції до ЄС, і цей факт знайшов відображення у положенні документа, що «членство в Європейських спільнотах» є не пріоритетною, а «перспективною метою української зовніш-

Мета

Виклад основного матеріалу

ної політики». Натомість звертає на себе увагу те, що в «Основних напрямках зовнішньої політики України» «географічно близькі держави разом з деякими прикордонними державами» визначалися «своєрідним мостом між Україною і заходом Європи» [2, с. 13]

Європейські спільноти уклали з державами, які заявили про намір інтегруватися до ЄС, Європейські угоди про асоціацію (або Європейські угоди для країн Центрально-Східної Європи та Балтії). Натомість, державам СНД було запропоновано укласти Угоди про партнерство та співробітництво (УПС), які встановлювали межі взаємовідносин з Європою на найближчі 10 років з можливістю подальшого пролонгування [2, с. 14].

У загальнополітичному плані найважливішою подією в розглянутий період є підписання Києвом і Брюсселем 14 червня 1994 року в Люксембурзі Угоди про партнерство і співробітництво (УПС) та 10 листопада 1994 р. ратифікована Верховною Радою України. Україна стала першою серед країн СНД, що уклала Угоду про партнерство і співробітництво з Європейським союзом (угоду з Росією було підписано 24 червня), де було визначено правовий механізм взаємодії між двома сторонами. Договір дозволив інституалізувати і посилити двостороннє співробітництво в багатьох галузях. З 1 березня 1998 р., після ратифікації УПС всіма державами-членами ЄС, вона набрала чинності. Цей документ став базовим для розширення політичного діалогу та економічного співробітництва України та ЄС, відкриваючи нові можливості для поступового наближення України до ЄС [2, с. 15].

Необхідно відмітити, що для більшості країн СНД Угоди про партнерство і співробітництво були доброю основою для розвитку відносин з ЄС. Проте для нашої держави така угода стала скоріше проміжним інструментом становлення відносин з ЄС, який останнім часом почав відігравати роль певного бар'єра на шляху реалізації задекларованих євроінтеграційних орієнтацій [2, с. 15].

Після оформлення УПС визнання законності й конструктивності українських інтересів було зафіксовано в Спеціальному рішенні від 31 жовтня 1994 року, а також у прийнятій 28 листопада 1994 року Радою ЄС Спільній стратегії стосовно України. В Спільній стратегії Ради ЄС, що набрала сили негайно, країни-члени зобов'язалися встановити міцний політичний зв'язок з Україною, підтримати її незалежність, розвиток демократії, економічні реформи та її включення у світову економіку. Зобов'язання ці були підтверджені Римською політичною декларацією в травні 1996 року. Після набуття чинності УПС відносини між Україною та ЄС були визначені як «стратегічне партнерство». В контексті цього, Комітетом з питань співробітництва між Україною та ЄС в рамках УПС було засновано 6 галузевих підкомітетів: з питань торгівлі та інвестицій, фінансів, економіки та статистики; енергетики, ядерних питань і навколишнього природного середовища; митного і прикордонного співробітництва, боротьби з «відмиванням» коштів і наркобізнесом; транспорту, телекомунікацій, науки та технологій, освіти та навчання; вугілля і сталі, гірничої промисловості та сировинних матеріалів [11].

Про важливість «європейського вектору» зовнішньої політики України, свідчать і ряд ухвалених нормативних актів. Зокрема, підписаний 11 червня 1998 р. Президентом України Указ про Стратегію інтеграції України до ЄС, в якій були визначені пріоритети діяльності органів виконавчої влади на період до 2007 року. Ця Стратегія визначила основні напрями співробітництва України з Європейським союзом – адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини, еко-

номічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною та ЄС, інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки, політична консолідація та зміцнення демократії, адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС, культурно-освітня і науково-технічна інтеграція, регіональна інтеграція України, галузева співпраця, співробітництво в галузі охорони довкілля. Внутрішнє забезпечення процесу інтеграції України до ЄС покладалося на центральні та місцеві органи виконавчої влади України у співпраці з органами законодавчої влади, відповідними органами місцевого самоврядування. Керівництво стратегією інтеграції України до ЄС здійснював Президент України. Кабінет Міністрів України забезпечував реалізацію Стратегії інтеграції України до Європейського союзу [11].

Важливим етапом у відносинах між Україною і ЄС стало ухвалення Європейською Радою 10 грудня 1999 р. в Гельсінкі Спільної стратегії ЄС щодо України (ССУ), спрямованої на зміцнення відносин «стратегічного партнерства» між Україною та ЄС. Ця стратегія передбачалась на чотирирічний початковий період з майбутнім продовженням, переглядом і, в разі потреби, зміною Європейською Радою за рекомендацією Ради ЄС. У документі відзначалися європейські прагнення України і вітася її проєвропейський вибір. ЄС підтвердив свої зобов'язання щодо підтримки політичних та економічних перетворень в Україні, які мають забезпечити подальше її наближення до ЄС. Рада підкреслювала рішучість Євросоюзу розвивати «стратегічне партнерство» з Україною. Спільна стратегія трактувала Україну як ключового партнера, що займає «унікальну позицію» у Європі і є «регіональним актором першого плану» [11].

З метою реалізації положень Стратегії інтеграції України до ЄС органами виконавчої влади було розроблено і Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. схвалено Програму інтеграції України до Європейського союзу. У Програмі охоплено практично всі сфери суспільного життя держави з метою досягнення критеріїв, визначених Європейською Радою в червні 1993 р. у Копенгагені. Механізм реалізації Програми визначено у Стратегії інтеграції України до Європейського союзу, який передбачає щорічне розроблення і виконання Плану дій по реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до ЄС. Крім того, організовано систематичний моніторинг виконання Плану дій.

Можливості співробітництва вздовж майбутніх кордонів розширеного ЄС були визначені в посланнях Єврокомісії від 11 березня та 1 липня 2003 року, а саме в концепції «Ширша Європа» та в Інструменті «Нове сусідство». Комісія ЄС прийняла нові рамки своїх взаємовідносин із Україною. У посланні, озглавленому «Ширша Європа – сусідство: нові рамки взаємовідносин із нашими східними та південними сусідами» Комісія чітко визначила, що метою нових рамок є утворення зони процвітання та добросусідства – кола друзів, – із якими вона матиме тісні мирні стосунки та співробітництво. Послання «Ширша Європа» також включала програму «Сусідство» як нову ініціативу для подолання наслідків розширення, сприяння співробітництву вздовж кордонів ЄС з Україною. Тобто, з вищезазначеного стає зрозуміло, що ні про яку дійсно глибоку інтеграцію з ЄС і не йшлося. Більше того, ЄС запропонував Україні не статус кандидата на вступ до ЄС, а статус країни-сусіда в рамках програми Європейської політики сусідства (ЄПС) [11].

За задумом ЄС, завдання ЄПС полягало у тому, щоб поділитися перевагами розширення ЄС 2004 року з країнами-сусідами стосовно зміцнення стабільності,

безпеки та добробуту усіх, на кого поширюється дія цієї політики. 21 лютого 2005 р. на засіданні Ради з питань співпраці між Україною та ЄС було офіційно схвалено План дій Україна – ЄС, розроблений у рамках Європейської політики сусідства (ЄПС), що свідчило про значне зміцнення українсько-європейських відносин.

З позиції України План дій мав бути спільним короткостроковим документом, спрямованим на підготовку обох сторін щодо відносин в умовах асоціації. А з позиції Співтовариства він повинен спрямовуватися на проведення демократичних реформ в Україні і виконуватися за умов добровільного зобов'язання України, від чого залежатиме подальший розвиток відносин. Стає зрозумілим, що головним завданням України в цей період залишалось забезпечення переходу від партнерства та співробітництва до формату інтеграції та асоціації, але політичною лінією ЄС залишалася розбудова відносин з Україною виключно в рамках Європейської політики сусідства.

Можна констатувати, що 2005-2006 роки стали дуже важливими для України в питаннях євроінтеграційних процесів. У політичній сфері це, насамперед, проведення чесних та демократичних парламентських виборів 26 березня 2006 року. В економічній – завершення процесу адаптації національного законодавства до стандартів СОТ. У сфері зовнішньої політики – солідарна з ЄС позиція із більшості найважливіших міжнародних проблем та активне співробітництво з митних та прикордонних питань з Республікою Молдова. В той же час значна кількість напрямів, зафіксованих в Плані дій Україна – ЄС, залишалася нереалізованими. Водночас стосунки з Європейським союзом набували для України особливого значення при визначенні власних перспектив і резервів для підвищення рівня міжнародних торговельних контактів та рівня конкурентноздатності вітчизняної економіки на світовому ринку.

Незважаючи на глибокі внутрішні проблеми та непорозуміння 2007 року, в Україні все-таки був практично оформлений вступ України до Світової організації торгівлі. 5 лютого 2008 року в Женеві Генеральна Рада Світової організації торгівлі схвалила вступ України у СОТ, після чого був підписаний відповідний протокол. Україні залишалось лише в 30-денний термін його ратифікувати. Кінцевою ж датою стало 10 квітня 2008 року, коли Верховна Рада на засіданні прийняла Закон України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до СОТ». 16 травня Україна стала 152-им офіційним членом СОТ.

9 вересня 2008 року в Евіані (Франція) відбувся 12-й щорічний саміт ЄС-Україна. Під час зустрічі Президент України Віктор Ющенко, Президент Французької Республіки Ніколя Саркозі та Президент Європейської Комісії Жузе Мануель Баррозу привітали той факт, що з часу прийняття Плану дій Україна-ЄС у 2005 році партнерство між Україною та Європейським союзом просунулося значно вперед у всіх галузях спільного інтересу: співпраця у зовнішній політиці та управлінні кризовими ситуаціями, економічна та енергетична співпраця, співпраця у галузі юстиції, свободи та безпеки, включаючи питання візової політики, та багато інших сфер.

16 червня 2009 року Рада з питань співробітництва ЄС-Україна в Люксембурзі, було прийнято Порядок денний асоціації ЄС-Україна. 24 листопада 2009 року Порядок денний Асоціації ЄС-Україна вступив в силу [16].

Нова Угода про асоціацію та Порядок денний асоціації сприятимуть подальшій політичній асоціації та економічній інтеграції України до ЄС шляхом започаткування всебічного і практичного співробітництва, завдя-

ки якому ці основні завдання можуть бути реалізовані. Здебільшого вони сприятимуть консолідації демократичних реформ, зокрема реформі судової системи, повазі до верховенства права та прав людини, прозорості та демократичній відповідальності, боротьбі з корупцією, а також збільшенню участі громадян у публічному прийнятті рішень в Україні [13].

1 червня 2010 р. на засіданні РНБО України Президент України В. Янукович відзначив найвищу пріоритетність європейського стратегічного курсу України, що є основним вектором державного розвитку, який визначає зміст суспільних перетворень й основну спрямованість зовнішньої та внутрішньої політики. Від успішної реалізації євроінтеграційного курсу залежать як темпи подолання фінансово-економічної кризи в Україні, проведення економічних реформ, необхідних для модернізації нашої держави, так і подальший розвиток відносин у таких пріоритетних сферах, як: енергетика, транспорт, охорона довкілля, візовий діалог тощо, у яких здійснюється адаптація законодавства України до норм і стандартів ЄС [15, с. 411-412].

Успішність реалізації майбутньої Угоди про асоціацію та, відповідно, задекларованих євроінтеграційних прагнень нашої держави цілком залежить від прийняття положень УА українською владою як пріоритетної програми дій. Важливим відповідним кроком з українського боку стало затвердження 19 травня 2010 р. Кабінетом Міністрів «Плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського союзу на 2010 р.», метою якого є: залучення макрофінансової допомоги ЄС, покращення доступу товарів на ринок ЄС, покращення інвестиційного клімату, активізація безвізового діалогу між Україною та ЄС, остаточне приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, забезпечення модернізації ГТС України тощо. Реалізація плану сприятиме просуванню української продукції на європейський ринок відповідно до європейських стандартів і сприятиме інтеграції України в єдиний європейський енергетичний і транспортний простір. Необхідно зазначити, що з набуттям чинності УА перед Україною постане складне завдання з імплементації її положень, незважаючи на те, що підготовка до цього вже почалась із підписанням ПДА. Оскільки існує ризик того, що амбітні завдання можуть залишитися тільки на папері, українській делегації необхідно продовжувати виважено підходити до формулювання положень угоди та оцінювати їх з точки зору реальної можливості виконання. Пріоритетним завданням після укладення УА має також бути створення необхідного нормативно-правового забезпечення її виконання [15, с. 412–413]. Отже, під час здійснення євроінтеграційної політики необхідно виходити з того, що вступ до ЄС не має бути самоціллю. Головним завданням для України має бути проведення внутрішніх реформ з метою модернізації країни та досягнення європейського рівня життя населення.

Для українців європейська інтеграція та вступ до ЄС – це тотожні поняття, а Угода про асоціацію розглядається тільки як шлях, що має неодмінно привести до вступу. Натомість з європейського погляду це дві різні речі. Угода про асоціацію, яка набуває дедалі сакральнішого значення для українських політиків, є лише інструментом наближення до ЄС. Цей процес аж ніяк не обмежується географічними кордонами Європи, а розходиться концентричними колами по всьому світу. Його основна мета – формування спільної платформи для співпраці, побудованої за європейськими принципами.

Отже, те, що і минула, і нинішня влада України розглядала як основний елемент євроінтеграційної політики, насправді є лише інструментом співпраці [7, с. 52], що дозволить втілювати реформи та відійти від зайвої риторики про «європейськість» України.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС буде юридично зобов'язувальним документом, що визначатиме рамки політичної асоціації та економічної інтеграції між двома сторонами. У контексті такого формату відносин передбачається, що Україна буде зобов'язана виконувати поставлені угодою завдання відповідно до чітко встановлених часових рамок, передусім у сфері адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Саме тут постає чимало проблем і питання відповідальності нашої держави, оскільки адаптація законодавства не обмежується суто внесенням змін до законодавства чи створенням нових актів, а в широкому розумінні йдеться про імплементацію та виконання адаптованого законодавства. Саме без складової виконання така адаптація законодавства має суто формальний характер і призводить до неефективності євроінтеграційного процесу в цілому. Ефективність впровадження поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та ЄС залежить від чіткого визначення комплексу економічних і секторальних завдань, вироблення відповідно до кожного із законодавчих механізмів адаптації та індикативних рамок їх імплементації. За визначенням експертів, реалізація поглибленої та всеосяжної ЗВТ «залежатиме від здатності української влади та бізнесу знайти баланс інтересів для досягнення цієї мети. Вимоги, які Україна має виконати для її запровадження, фактично співпадатимуть із програмою потрібних для України реформ, що становитиме потужний імпульс для її загального розвитку» [14, с. 172–173].

Набуття чинності угодами про асоціацію з ЄС має свої особливості. Зокрема, введення в дію тих частин угод, що підпадають під категорію сфер виключної компетенції ЄС, не потребує ратифікації національними парламентами країн-членів. Відповідно, розділи «виключної компетенції» (або окремі їх частини) можуть набувати чинності незабаром після підписання. Важливою сферою виключної компетенції, що доречно в контексті даного дослідження є спільна комерційна політика ЄС (далі СКП). Стаття 3 ДФЄС визначає: «Союз має виключну компетенцію у наступних сферах: ...е) спільна комерційна політика». Під категорію СКП підпадають розділи угод про асоціацію, що регулюють торгівлю та пов'язані з нею питання СКП «базується на єдиних принципах, зокрема стосовно укладення торгових угод» [1, с. 51].

Необхідно умовно розмежувати угоди про асоціацію ЄС на дві основні групи:

1) угоди, що ведуть до тіснішої інтеграції країни-асоціанта до ЄС, пристосування до норм та стандартів ЄС аж до можливого набуття членства (хоча останнє і не є обов'язковим);

2) угоди, що поглиблюють співробітництво, але не мають на меті глибоке і одностороннє пристосування країни-асоціанта до норм та стандартів ЄС.

Таким чином, до першої групи можна зарахувати усі країни останньої хвилі розширення ЄС (Центральна та Східна Європа), Туреччину, а також країни Західних Балкан, що отримали перспективу членства. До другої групи можна віднести угоди про асоціацію, наприклад, з Чилі та Мексикою. Проведення аналізу в рамках досвіду імплементації першої групи країн є доречним для України з наступних причин:

Україна чітко задекларувала бажання стати в перспективі повноправним членом ЄС.

Попри відсутність чіткої перспективи членства, відносини України та ЄС є найбільш розвиненими у порівнянні з іншими країнами, що входять до ЄПС.

Імплементація угоди про асоціацію між Україною та ЄС у спосіб, подібний до того, що використовується у країн зазначеної групи, сприятиме задекларованому руху України на інтеграцію до ЄС і набуттю статусу члена ЄС у середньо-довготерміновій перспективі.

Згідно з наявною інформацією, структурно та змістовно Угода про асоціацію між Україною та ЄС не буде відрізнятися за рівнем амбіцій сторін від Європейських угод (угод про асоціацію з країнами ЦСЄ), а також угод про стабілізацію та асоціацію (далі по тексту УСА) між ЄС та країнами Західних Балкан. Єдиною суттєвою відмінністю, як очікується, стане відсутність чіткої перспективи членства в ЄС для України [6, с. 7 – 9].

Підсумовуючи вищевикладене, можна відзначити, що стан становлення та поглиблення взаємовідносин між Україною та ЄС характеризується постійним динамізмом. Після закінчення переговорів щодо нової посиленої угоди, її підписання та ратифікації, Україна почне працювати з ЄС в новій рамці двосторонніх відносин, що отримала назву Угоди про асоціацію. Водночас в Україні мало хто говорить про те, що причина всіх загроз, пов'язаних із запровадженням європейських стандартів, не в них самих, а в інституційній неготовності України їх прийняти. За наявних умов функціонування органів влади в Україні не варто розраховувати на повноцінне виконання Угоди про асоціацію з ЄС. У разі збереження статус-кво після підписання Угоди уряд матиме серйозні проблеми із забезпеченням її виконання. Щоб цього не сталося, необхідно виконати наступне:

1) впровадити централізований механізму координації. Так як в Україні досі не створено єдиного органу з координації політики європейської інтеграції. Наразі існує набір розрізнених процесів в окремих органах влади, які часто здійснюються паралельно. Більшість аспектів політики європейської інтеграції координують Мінекономіки, Мін'юст і Секретаріат КМУ. Окремі координаційні функції нормативно закріплено й фактично виконуються більш ніж одним органом. У результаті такого дублювання вся система координації неефективна, а відповідальність за конкретні проблеми та провали відсутня. За умови збереження такої ситуації уряд не зможе забезпечити ефективну комунікацію і координацію органів влади і під час розробки національної програми виконання Угоди про асоціацію, і під час її виконання [12, с. 50]. Отже, наступним кроком може бути створення окремого органу державної влади в системі центральних органів виконавчої влади, що здійснюватиме координацію реалізації політики європейської інтеграції України;

2) розпланувати процес виконання Угоди. Наявна в уряді система планування, зокрема стратегічного та бюджетного, унеможливує використання в Україні такого управлінського інструменту, як національна програма виконання Угоди, за процедурами та шаблонами, які використовували всі країни, що виконували або наразі виконують подібні угоди з ЄС. В Україні створено різноманітні процедури та шаблони планування, зокрема бюджетних програм. За своєю структурою вони відповідають провідним європейським практикам. Утім, відсутність стандартів і контролю якості призводить до того, що цілі програми не пов'язані з проблемами, проблеми – з рішеннями, а фінансування йде на заходи, які ніколи

не забезпечать досягнення цілей. Сам цей інструмент замість бюджетного забезпечення реалізації пріоритетів розвитку країни перетворився на план витрачання державних коштів головними розпорядниками [7, с. 51-52];

3) визначити чіткі та конкретні завдання ЦОВВ. Нині за центральними органами виконавчої влади чітко не закріплено завдань, які вони повинні виконувати для успішної реалізації програм і планів щодо інтеграції до ЄС, і не визначено, які продукти вони повинні готувати. Водночас їхня внутрішня структура перешкоджає виконанню таких завдань і виробленню продуктів. Не встановлено, хто саме нестиме відповідальність за окремі продукти, що будуть необхідними під час підготовки і втілення національної програми виконання Угоди про асоціацію. Часто однакові функції виконують різні структурні підрозділи, жоден з яких не відповідає за кінцевий продукт [7, с. 50-52].

В процесі написання нами даної статті нами були визначені перспективи подальших досліджень, а саме: вивчення та ґрунтовний порівняльний аналіз повноважень органів державної влади асоційованих з ЄС країн. Саме це дасть нам змогу використати позитивний досвід в сучасних реаліях.

Література.

1. Договір про функціонування Європейського союзу. Офіційний вісник ЄС. – К.: Міністерство юстиції України. Офіційний переклад – 403 с.
2. Гнатюк М.М., Відносини з Європейським союзом та процес європейської інтеграції України. / Гнатюк М.М., Малик Я.Й., Прокопенко Л.Л. / Relations Between Ukraine and the EU and European Integration Process.. Навч. посіб. / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова.- К.: Міленіум, 2009. – 782 с.
3. Грицяк І. Європейська інтеграція в східноєвропейському та південному напрямках // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2008. – №1. – 5-14 с.
4. Європейська інтеграція України: поточна ситуація, завдання та пріоритети державної політики : матер. засід. «круглого столу» / за заг. ред. О. В. Снігир ; авт. аналіт. доп. Микал О. К., Гаряча Ю. П., Гуцал С. А. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.
5. Жадько О. Перспективи реформування інституційної системи координації політики європейської інтеграції України / Національна академія державного управління при Президентіві України Затверджений на засіданні Вченої ради Національної академії 31 січня 2008 р., протокол № 130/1-10 Вісник 4/2008. – С. 202–208.
6. Мирошніченко О. Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан Квітень – 2010. – С. 69
7. Нова зовнішня політика: Україна має план / Міжнародний Центр Перспективних Досліджень – 2011. – №1-2.
8. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/association_agenda_uk_r.pdf –
9. Правові засади відносин України з ЄС / Львівська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua/ua/priorities/integration/es/principles> — Назва з екрану.

10. Реалізація Європейської політики сусідства у 2010 році // Звіт про реалізацію політики в Україні на додаток до спільного повідомлення для Європейського Парламенту, Ради ЄС, економіко-соціального комітету та комітету регіонів / Нова відповідь на зміни у країнах-сусідах (документ спільної робочої групи) [Електронний ресурс] – 2011. – Режим доступу:http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/enp_report_2010_ukraine_uk.pdf – Назва з екрану.

11. Сорока С.В., Волчецький Р.В. Еволюція взаємовідносин України з Європейським Союзом [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/posibnuku/252/11.pdf> – Назва з екрану.

12. Спільна заява щодо Угоди про асоціацію ЄС-Україна // Самміт Україна-ЄС: (спільний прес-реліз) / Представництво ЄС в Україні [Електронний ресурс] – 2008. – http://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2008/20080910_01_uk.htm. – Назва з екрану.

13. Спільна заява щодо Угоди про асоціацію ЄС-Україна // Самміт Україна-ЄС: (спільний прес-реліз) / Представництво ЄС в Україні [Електронний ресурс] – 2010. –http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2010/2010_11_22_01_uk.htm. – Назва з екрану.

14. Стратегічні пріоритети (доповідь НІСД) – 2010. – № 2(15). – с. 184.

15. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. А. В. Ермолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528с.

16. Хронологія двосторонніх відносин / Представництво ЄС в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/chronolog_y/index_uk.htm.

УДК 35.07

Юрій Овчаренко

АКТУАЛЬНІ НАУКОВО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ

У статті проаналізовані науково-практичні аспекти адміністративної реформи в Україні. Наведені матеріали соціологічного дослідження щодо аналізу впливу реформи на соціально-політичне життя держави. Визначені проблеми першого етапу реформи та шляхи їх подолання.

Ключові слова: адміністративна реформа, виконавча влада, державне управління, державна служба, електронне урядування.

✎ Постановка проблеми. Ефективність вітчизняної системи державного управління в Україні упродовж двох десятиліть постійно критикувалася багатьма ві-