

ДЕРЖАВНІ ПРОГРАМИ З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ОСНОВНІ НАПРЯМКИ

У статті охарактеризовано державні програми у сфері європейської інтеграції України шляхом застосування формально-логічного аналізу нормативно-правових баз; вироблено певні пропозиції у цій сфері, що є важливим у зв'язку з підписанням політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 21 березня 2014 р.

Ключові слова: державна програма, державна політика, концепція, реалізація євроінтеграційної політики, європейська інтеграція, Україна, ЄС.

Палагнюк Ю. В. Государственные программы по вопросам европейской интеграции Украины: основные направления.

В статье охарактеризованы государственные программы в сфере европейской интеграции Украины путем применения формально-логического анализа нормативно-правовых баз; выработаны определенные предложения в этой сфере, что является важным в связи с подписанием политической части Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС 21 марта 2014.

Ключевые слова: государственная программа, государственная политика, концепция, реализация евроинтеграционной политики, европейская интеграция, Украина, ЕС.

Palagnyuk Y. V. The State Programs on European Integration of Ukraine: Main Directions.

This paper describes state programs in the sphere of European integration of Ukraine through the application of formal logical analysis of regulatory frameworks; provides some proposals in this area, which is important in connection with the signing of the political part of the Association Agreement between Ukraine and the EU on the 21st of March, 2014.

Keywords: state program, public policy, concept, implementation of Eurointegration policy, European integration, Ukraine, the EU.

Успіх у досягненні визначених цілей є головним результатом державної політики, яка знаходить своє відображення у програмах діяльності уряду, національних, державних, регіональних і галузевих програмах, концепціях, державному бюджеті тощо. Державні програми – це важливий механізм реалізації державної політики, адже вони є документами, які визначають стратегію розв'язання важливих проблем загальнодержавного значення і включають комплекс взаємопов'язаних заходів для досягнення цілей, узгоджених за термінами їх реалізації та складом виконавців. Очевидно, що цей вид діяльності спрямований на досягнення встановленої урядом мети і реалізується відповідно до законодавства. Відтак аналіз державних програм щодо реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції набуває особливої актуальності після підписання політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Під час реалізації євроінтеграційної стратегії України була прийнята і впроваджувалася низка державних програм у цій сфері, які аналізували фахівці з права і державного управління. Значна ж увага науковців була направлена саме на теоретичні аспекти державних програм, наприклад, вчених Національної академії державного управління при Президенті України. Водночас, метою даної статті є характеристика державних програм у сфері європейської інтеграції України шляхом застосування формально-логічного аналізу нормативно-правових баз, а також вироблення певних пропозицій у цій сфері, що є актуальним у зв'язку з підписанням політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС 21 березня 2014 р.

Насамперед відзначимо, що Указом Президента України від 2003 р. «Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки» [1] було затверджено Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр., а також Державну програму інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 рр. Центральним органам виконавчої влади було дано розпорядження передбачати при розробленні бюджетних запитів кошти, необхідні для реалізації заходів цих програм, забезпечувати їх здійснення і фінансування.

Як відомо, для створення ефективної системи підготовки висококваліфікованих управлінців, покращення їх професійної підготовки і формування кадрового потенціалу з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції необхідним є реалізація державною підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців у цій сфері. На думку колишнього в.о. Голови Комітету Верховної Ради України (далі – ВРУ) з питань європейської інтеграції О. Зарубінського, «у контексті обговорення питання інституційних механізмів європейської інтеграції не можна оминати увагою також проблеми, пов'язані з підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації кадрів у цій сфері» [2, с. 30]. Отож, розглянемо детальніше Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр.

Необхідність створення цілісної ефективної системи підготовки висококваліфікованих державних службовців, удосконалення професійної підготовки фахівців задля формування кадрового потенціалу з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції, а також створення умов для набуття Україною членства в ЄС обумовило прийняття Програми. Її мета полягала у забезпеченні потреб органів державної влади й органів місцевого самоврядування у спеціалістах з високим рівнем професіоналізму і здатністю відповідально на різних рівнях виконувати завдання щодо реалізації стратегії інтеграції України до ЄС. На Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) поклалися функції координації і контролю за виконанням Програми, а її фінансування здійснювалося за рахунок бюджетних коштів і з інших джерел, у тому числі із залученням міжнародної технічної допомоги [1].

Після завершення строку дії зазначеної Програми у 2007 р. роботу зі створення системи навчання і підвищення кваліфікації державних службовців з питань європейського права було продовжено в рамках реалізації Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 роки. Вона була затверджена Постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. № 974 [3], зазнала змін та доповнень після відмови нашої держави від євроатлантичної інтеграції у 2010 р. Тому Програма отримала назву «Державна цільова програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008–2015 роки».

Реалізацію Програми передбачалося здійснити, з-поміж іншого, такими способами: удосконаленням системи підвищення кваліфікації спеціалістів з питань європейської інтеграції для забезпечення системності і безперервності цього процесу; розробленням й удосконаленням навчальними закладами, відібраними на конкурсній основі, навчальних програм згідно з пріоритетними для України галузевими політиками ЄС; розширенням співробітництва між вищими навчальними закладами України і державами – членами ЄС, що проводять підготовку фахівців, з метою вивчення досвіду, організації регулярних обмінів студентами, слухачами та викладачами. Виконання заходів Програми реалізовувалося у рамках використання в Україні інструментів інституціональної розбудови Twinning та TAfEX, роботу з упровадження яких координувала Нацдержслужба. Більше того, координація діяльності з виконання Програми покладалася також на Нацдержслужбу [3].

Вивчаючи організаційно-правові аспекти підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції в посткомуністичних країнах, доктор наук з державного управління М. Лахижа дійшов до висновку, що «слід урахувати специфіку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, яка охоплює як керівників, так і виконавців з внутрішньою диференціацією працівників за рівнем та напрямками діяльності конкретних органів влади ... їх підготовка, а особливо перепідготовка та підвищення кваліфікації неминуче мають бути диференційованими, урахувуючи не лише галузеву специфіку, а й особливості регіону» [4]. Таким чином, підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції в системі органів державної влади України є важливим фактором успішної реалізації євроінтеграційної стратегії України.

Віддаючи належне ролі і значенню Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008–2015 роки, на підставі Постанови КМУ від 5 березня 2014 р. «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [5] Постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. щодо реалізації зазначеної Програми втратила чинність.

Власне, фінансування Програми здійснювалося за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, інших передбачених законодавством джерел. Наприклад, обсяг видатків, необхідний для виконання Програми, був прорахований в сумі 47,86 млн. гривень, у тому числі за рахунок державного бюджету 23,62 млн., місцевих бюджетів – 12,18 млн., інших передбачених законодавством джерел – 12,06 млн. Окрім того, фінансування заходів Програми здійснювалося згідно з Рамковим документом програми Всеохоплюючої інституційної розбудови від 2010 р. [3]. Отож, виконання Програми було припинено достроково у зв'язку з необхідністю скорочення видаткової частини державного бюджету України у 2014 р.

Водночас належне виконання зобов'язань, які бере на себе Україна відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС, також стосується «подальшого удосконалення відповідно до стандартів ЄС системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, оновлення механізму вивчення потреби органів державної влади та органів місцевого самоврядування у фахівців з європейської інтеграції; забезпечення секторального підходу до їх навчання та впровадження системи мотивації до підвищення кваліфікації тощо» [6]. На думку колишнього радника Прем'єр-міністра України з питань європейської інтеграції Г. Немирі, «безпосереднє відношення до розвитку інституційних механізмів європейської інтеграції має питання кадрового забезпечення оскільки будь-яка ідеальна інституційна структура виявиться неефективною, якщо не буде достатньої кількості людей, які можуть і будуть працювати в галузі європейської інтеграції України» [7, с. 35].

Іншою важливою державною програмою щодо реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції стала Державна програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції.

Так, Указом Президента України від 2003 р. «Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки» затверджено Державну програму інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 рр. [1]. Зауважимо, що окремою програмою була затверджена Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр.

Метою Програми було визначено, наприклад, поліпшення обізнаності населення України щодо ЄС, роз'яснення переваг для українського суспільства реалізації цілей державної політики у сфері європейської інтеграції, забезпечення широкою суспільною підтримки європейського вибору України тощо. Координація і контроль за виконанням Програми покладалися на КМУ, а КМУ мав утворювати міжвідомчу групу для забезпечення організації виконання Програми. Фінансування виконання Програми здійснювалося у межах відповідних бюджетних призначень і з інших джерел, у тому числі із залученням міжнародної технічної допомоги [8].

Після завершення строку дії зазначеної Програми у 2007 р. КМУ схвалив Концепцію Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 рр., в якій прогнозувалося, що тенденція зростання позитивного ставлення щодо вступу України до ЄС збережеться і надалі у разі подальшого проведення інтенсивної інформаційно-просвітницької роботи. Однак, визнавалося, що в українському суспільстві не існувало стабільної про європейської більшості станом на 2007 р., що пов'язувалося з недостатнім рівнем інформування громадськості стосовно напрямів і перспектив європейської інтеграції України. Важливо, що фінансування Програми, яке передбачалося на рівні близько 30 млн. гривень, здійснювалося за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел. Крім того, у цій Програмі визнавалися не доопрацювання попередньої Програми в 2004–2007 рр.. Наприклад, у 2004–2005 рр. у державному бюджеті не виділялися кошти на її реалізацію, у результаті чого поставлені в ній завдання виконувались не в повному обсязі. Також деколи була відсутня належна координація роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади, що, на думку розробників Програми, в поєднанні з невідповідним фінансуванням створило недостатньо ефективні передумови для проведення інформаційної роботи в регіонах [9].

Скажімо, КМУ прийняв Постанову від 5 квітня 2006 р. № 425 «Про порядок використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання заходів з питань європейської і євроатлантичної інтеграції в інформаційній сфері» [10]. Виконання Програми здійснювалося за рахунок державного бюджету у розмірі 5,2 млн. гривень у 2006 р., а у 2007 р. – 5 млн. гривень. В Програмі було зазначено, що продовження інформування громадськості шляхом затвердження нової Програми вимагало додаткових фінансових витрат з державного бюджету, однак такий шлях мав забезпечити підтримку вступу України до ЄС більшості населення [9]. Відтак завданням Програми визначалося підтримка більшістю населення саме отримання членства Україною в Євросоюзі в майбутньому.

Розпорядженням КМУ від 27 березня 2013 р. було схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 р. Розроблення цієї Концепції було передбачено пунктом 115.1 Національного плану дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Указом Президента України від 12 березня 2013 р. № 128 [11]. В Програмі зазначалося, що рівень підтримки громадськістю членства України в ЄС був у межах 42–50 % з тенденцією до зниження. Тому визначалися фактори, що заважали ефективному виконанню попередніх двох Програм: 1) відсутність процедури проведення системного загальнодержавного соціологічного дослідження щодо європейської інтеграції; 2) відсутність належного фінансового забезпечення через те, що у попередні роки у державному бюджеті передбачалося недостатньо коштів на відповідні цілі і не використовувалася практика реалізації проектів у форматі державно-приватного партнерства, а також із залученням спонсорських коштів; 3) відсутність ефективної взаємодії та зв'язку між владою на всіх рівнях і суспільством; 4) використання застарілих методів інформування, а також неефективне застосування інформаційного ресурсу Євросоюзу; 5) інформаційній роботі на регіональному та місцевому рівні приділялася недостатня увага [12]. Отож, визнаючи певні упущення в реалізації попередніх двох Програм щодо інформування громадськості з питань європейської інтеграції України, були запропоновані нові підходи імплементації поточної Програми.

Так, наприклад, Концепція розрахована на середньострокову перспективу – п'ять років (2013–2017 рр.) Протягом цього часу очікувалося підписання та набрання чинності Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також початок активного виконання євроінтеграційних реформ в Україні. Отож, метою Концепції було визначено забезпечення стабільно високого рівня усвідомленої підтримки громадськістю державної євроінтеграційної політики України і реформ задля майбутнього членства в Євросоюзі. Більш того, Концепція направлена на забезпечення належного рівня обізнаності громадян України з особливостями процесу європейської інтеграції, змісту та завдань Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [12], що є новацією в порівнянні з попередніми Програмами.

Пропонувався також інноваційний підхід як у проведенні інформаційної кампанії за концепцією «відкритий уряд», що передбачає налагодження активної комунікації між владою та суспільством, так і в питанні фінансування Концепції. Наприклад, ідея запровадження у роботі з інформування громадськості щодо європейської інтеграції комунікаційного елементу, як передбачалося, надасть можливість розділити відповідальність, у тому числі й фінансову, за виконання цієї роботи із зацікавленими неурядовими організаціями, міжнародними донорами і бізнес-структурами. Отож, на думку розробників програми, такий підхід відповідає сучасним тенденціям у ЄС та сприятиме економії державних коштів, адже Концепція не вимагає витрат з державного бюджету. Однак для її реалізації затверджено план заходів, виконання якого потребує фінансування з державного бюджету, спонсорських коштів тощо [12].

Дослідження вищевикладеного підводить до висловлення певних висновків і рекомендацій.

У зв'язку з підписанням політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та підготовкою до підписання всієї угоди включно зі створенням зони вільної торгівлі, ще більше актуалізується необхідність підготовки фахівців, здатних забезпечити належне виконання зобов'язань, які бере на себе Україна відповідно до зазначеної Угоди. Усвідомлюючи, що КМУ достроково припинив у березні 2014 р. Державну цільову програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008–2015 рр. через складну фінансову ситуацію в Україні, а також факт підписання політичної частини Угоди про асоціацію в тому ж місяці 2014 р., вважаємо за необхідне поновлення дії Програми в наступні роки після виходу держави з фінансово-економічної кризи з приведенням змісту Програми у відповідність до нових завдань підготовки державних службовців у сфері євроінтеграції після підписання Угоди про асоціацію.

Проаналізоване також дозволяє зробити певні висновки про державні програми щодо інформування громадськості про європейську інтеграцію. Так, хоча програми інформування громадськості щодо європейської і євроатлантичної інтеграції були розмежовані як окремі програми до 2011 р., однак їх фінансування забезпечувалося спільно з джерел державного бюджету. На нашу думку, це свідчить про те, що до 2011 р. ці два інтеграційні процеси підводилися до одного знаменника на державному рівні, адже Україна інтегрувалася до 2010 р. в обидва об'єднання. Однак таку позицію не можна оцінити позитивно, адже це призводило до того,

що процеси європейської та євроатлантичної інтеграції, що можуть бути паралельними, ототожнювалися певним чином і в суспільній думці та призводили до меншої результативності реалізацію державної стратегії України у сфері саме європейської інтеграції.

Тим не менш Концепцію реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 р., що була схвалена Розпорядженням КМУ у 2013 р., можна оцінити як більш інноваційну в порівнянні з попередніми програмами у цій сфері. Більш того, вона досі діє на відміну від Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008–2015 рр., яку КМУ достроково припинив у березні 2014 р. через фінансово-економічну кризу в Україні і необхідність економії бюджетних коштів.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають в аналізі громадської думки щодо європейської інтеграції України з метою оцінки досягнення завдань реалізації державних програм про інформування громадськості щодо європейської інтеграції.

Список використаних джерел:

1. Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки : Указ Президента України від 13.12.2003 № 1433/2003 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

2. Зарубінський О. До сьогодні в Україні не створено координуючого органу, який би займався вирішенням євроінтеграційних завдань / О. Зарубінський // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2005. – № 5. – С. 29–30.

3. Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України на 2008–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 974 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

4. Лахижа М. І. Організаційно-правові аспекти підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції в посткомуністичних країнах [Електронний журнал] / М. І. Лахижа, Г. П. Трегубенко // Публічне адміністрування : теорія і практика : Електронний збірник наукових праць. – 2013. – Випуск 2 (10). – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02%2810%29/index.html>. – Назва з екрану.

5. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 р. № 71 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

6. Державна цільова програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської інтеграції України // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=224468087. – Назва з екрану.

7. Немиря Г. Зараз не існує потреби створювати якийсь новий орган управління і координації / Г. Немиря // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2005. – № 5. – С. 33–35.

8. Державна програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки : Затверджена Указом Президента України від 13 грудня 2003 року № 1433/2003 // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=36820524&cat_id=36810841&ctime=1147685780054. – Назва з екрану.

9. Про схвалення Концепції Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 569-р [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=569-2007-%F0>. – Назва з екрану.

10. Про порядок використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання заходів з питань європейської і євроатлантичної інтеграції в інформаційній сфері : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2006 № 425 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 14. – Ст. 990.

11. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна

держава»: Указ Президента України від 12 березня 2013 р. № 128 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.

12. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 березня 2013 р. № 168-р [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/168-2013-%D1%80>. – Назва з екрану.

**** Палагнюк Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.***