

УДК: 327.4

DOI 10.33244/2617-5940.1-2.2020.154-165

*Кодіс Є.І.*

**ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМИ «СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО»  
ЄС У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У статті представлено результати реалізації програми «Східне партнерство» ЄС у сфері державного управління. Доведено, що розроблені Європейським Союзом програми в рамках співпраці з країнами Східного партнерства, є документами, які формують різні місцеві формати співробітництва між країнами Східного партнерства стимулюючи цим самим їх до провадження реформ. Кількість питань та сфер, у яких ЄС співпрацює із країнами Східного партнерства, постійно розширюється. Сфери реалізації завдань Східного партнерства представлено у трьох наскрізних напрямках (громадянське суспільство; гендерна рівність; стратегічні комунікації) та сімнадцяти згрупованих у межах чотирьох пріоритетів (економічний розвиток та ринкові можливості; розвиток інституцій й належного урядування; енергоефективність, взаємопов'язаність, довкілля і зміна клімату; контакти між людьми, мобільність. До позитивних результатів реалізації програми «Східне партнерство» ЄС у сфері державного управління запропоновано віднести: проведення економічних та структурних реформ, переформатування пострадянського простору, безпека держав-учасниць, посилення політичного діалогу, дія Повної та всеохоплюючої зони вільної торгівлі, можливість безпосередньо брати участь у ряді програм ЄС та інші.*

***Ключові слова:** Європейський Союз, європейська інтеграція, Східне партнерство, регіональна співпраця, угода про асоціацію, державне управління.*

*Кодис Е.И.*

**ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ «ВОСТОЧНОГО**

## ПАРТНЕРСТВА» ЕС В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*В статье представлены результаты реализации программы «Восточное партнерство» ЕС в сфере государственного управления. Доказано, что разработанные Европейским Союзом программы в рамках сотрудничества со странами Восточного партнерства, являются документами, которые формируют различные местные форматы сотрудничества между странами Восточного партнерства стимулируя тем самым их в производство реформ. Количество вопросов и сфер, в которых ЕС сотрудничает со странами Восточного партнерства, постоянно расширяется. Сферы реализации задач Восточного партнерства представлены в трех сквозных направлениях (гражданское общество; гендерное равенство; стратегические коммуникации) и семнадцати сгруппированных в рамках четырех приоритетов (экономическое развитие и рыночные возможности, развитие институтов и надлежащего управления; энергоэффективность, взаимосвязанность, окружающей среды и изменение климата ; контакты между людьми, мобильность. К положительным результатам реализации программы «Восточное партнерство» ЕС в сфере государственного управления предложено отнести: проведение экономических и структурных реформ, реформирования постсоветского пространства, безопасность государств-участников, усиление политического диалога, действие Полной и всеобъемлющей зоны свободной торговли , возможность непосредственно участвовать в ряде программ ЕС и другие.*

**Ключевые слова:** *Европейский Союз, европейская интеграция, Восточное партнерство, региональное сотрудничество, соглашение об ассоциации, государственное управление.*

**Kodis E.I.**

### **FEATURES OF IMPLEMENTATION OF THE EU EASTERN**

## ***PARTNERSHIP PROGRAM IN THE FIELD OF PUBLIC GOVERNANCE***

*The article presents the results of the implementation of the EU's Eastern Partnership program in the field of public administration. It is proved that the programs developed by the European Union in the framework of cooperation with the Eastern Partnership countries are documents that form various local formats of cooperation between the Eastern Partnership countries, thus stimulating them to carry out reforms. The number of issues and areas in which the EU cooperates with the Eastern Partnership countries is constantly expanding. The areas of implementation of the Eastern Partnership tasks are represented in three cross-cutting areas (civil society; gender equality; strategic communications) and seventeen grouped within four priorities (economic development and market opportunities; institution building and good governance; energy efficiency, interconnectedness, environment and contacts between people, mobility. The positive results of the EU's Eastern Partnership program in the field of public administration include: economic and structural reforms, reformatting of the post-Soviet space, security of the member states, strengthening political dialogue, full and comprehensive free trade area, the opportunity to directly participate in a number of EU programs and others.*

**Keywords:** *European Union, European integration, Eastern Partnership, regional cooperation, association agreement, public administration.*

**Постановка проблеми.** В останні роки почали стрімко розвиватись міжнародні відносини, нарощуватись інтеграційні процеси та різновекторне співробітництво. Зазвичай двосторонні відносини формуються у межах багатовекторної взаємодії, і розглядати їх окремо вже не є доцільним, адже порушується принцип комплексності та всеосяжності. 7 травня 2009 року стартувала програма Європейського союзу «Східне партнерство», учасниками якої є 6 країн: Україна, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія та Молдова. Дана співпраця орієнтована на розвиток політичної, економічної, енергетичної сфер, а також налагодження контактів між

людьми. Тобто Східне партнерство визначило перспективні відносини Євросоюзу з Україною на довгострокову перспективу, що й зумовило важливість їх розгляду. Східне партнерство має не лише теоретичне, але й практичне значення для країн, які залучені у цю програму або ж знаходяться по сусідству із цим країнами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Дослідженням «Східного партнерства» як системі налагодження регіональної співпраці у Європі присвячено достатню кількість публікацій у сучасній науці з державного управління. Значна кількість матеріалів представлена в контексті концептуалізації змісту та природи «Східного партнерства» яке визначено, як один із напрямів Європейської політики сусідства. У працях Т. Сидорук [1] питання про «Східне партнерство» представлене як модель поступової і часткової інтеграції із ЄС. У посібнику «Європейська інтеграція» [2] науковцями визначено перспективні напрями розвитку «Східного партнерства». А. Гончарук у своєму науковому доробку «Україна підтримує “Східне партнерство” як інструмент досягнення членства в ЄС» піднімає питання перспективності співпраці України із ЄС в рамках саме програми «Східного партнерства» із метою розгляду перспектив її членства [3]. Перелік інструментів «Східного партнерства» та фінансування його ЄС представлено у праці Н. Гнидюк [4]. Однак, незважаючи на досить вагомий науковий внесок у досліджувану сферу, детальнішого дослідження потребують питання про результати реалізації програми «Східного партнерства» ЄС саме для України.

**Мета статті.** Стаття покликана структурувати результати реалізації програми «Східне партнерство» ЄС у сфері державного управління України.

**Виклад основного матеріалу.** Східне партнерство є одним із регіональних вимірів Європейської політики сусідства (ЄПС), яке створено після масштабного розширення, тобто коли десять держав увійшло до складу ЄС. Для того, щоб не створювати нових територіальних векторів в Європі

Європейським Союзом було акцентовано увагу на ЄПС, яке діє й сьогодні. До пріоритетних завдань належать зближення Європи зі своїми сусідами на основі сприяння їх суспільно-політичним та економічним реформам забезпечуючи цим самим стабільність та зміцнення миру. Сформовані відносини в межах реалізації проєкту Східного партнерства формуються на двосторонній та багатосторонній основі. Так, двостороннє співробітництво передбачає проведення переговорів й укладення Угоди про Асоціацію з ЄС, також Угоди про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі й безвізового режиму. У свою чергу, Угода про Асоціацію також має бути підписана разом із Угодою про поглиблену й всеосяжну зону вільної торгівлі. Так, у політичній науці теорія щодо взаємозалежності визначає подібного роду залежність держав в політичній та економічній сферах, а тому їх співпраця у даних питаннях стане альтернативою для забезпечення стратегічного розвитку. У даному аспекті передбачаються злагоджені відносини в рамках Східного партнерства, де після проведення реформ проводиться укладання Угод про Асоціацію та про всеосяжні зони вільної торгівлі, для досягнення миру й безпеки в державах. У свою чергу, це єдина нерозривна Угода, яка комплексно включає політичну та економічну частини.

Таким чином, багатовекторні відносини передбачають у своєму складі тематичні комплексні платформи, флагманські ініціативи та участь в самітах Східного партнерства. Тобто, така багатовекторна взаємодія відрізняє Східне партнерство від Європейської політики сусідства. Таке багатовекторне співробітництво побудовано на засадах чотирьох комплексних тематичних платформ:

- демократія, ефективна система управління та суспільна стабільність (антикорупційні заходи, адміністративні реформи, навчання управлінського апарату, активний розвиток інститутів громадянського суспільства, ЗМІ та ін.);

- економічна інтеграція та конвергенція з політикою ЄС, враховуючи формування зон вільної торгівлі (забезпечення сталого розвитку торгово-економічних зв'язків й гармонізації вітчизняного законодавства із законодавчою базою ЄС);
- енергетична безпека (забезпечення надійного енергопостачання як країн-партнерів, так й ЄС, та розвитку джерел відновлюваної енергії);
- налагодження контактів між людьми (співробітництво в сфері освіти, культури і науки; лібералізація візового режиму, припинення незаконної інтелектуальної міграції).

Програма ЄС «Східне партнерство» більш конкретний вияв отримав в таких флагманських ініціативах: інтегроване управління кордонами; сприяння розвитку малого і середнього бізнесу; енергетичні ринки, енергетична ефективність та відновлювальні джерела енергії; екологічний менеджмент; система боротьби із наслідками стихійних лих та техногенних катастроф.

Для ефективності реалізації таких реформ необхідні підготовлені інститути державного управління. Для цього в рамках Східного партнерства була розроблена Програма комплексного інституційного розвитку (Comprehensive Institution Building), якої, відповідно, не було в Європейській політиці сусідства. Програма ЄС «Східне партнерство» досить часто піддається критиці, однак певні позитивні результати у його реалізації безсумнівно є. До ключових позитивних моментів автором запропоновано віднести. По-перше, незважаючи на кризу в світовій економіці, значна частина учасників Східного партнерства (крім Білорусі) провели дієві економічні та структурні реформи, які насамперед орієнтовані на зближення господарського законодавства та технічних стандартів таких країн із європейськими.

По-друге, завдяки створенню Східного партнерства відбулося абсолютне переформатування пострадянського простору, у результаті чого Російська Федерація втратила монополію щодо впливу на пострадянські

країни, однак і до сьогодні зберігає домінуючий вплив на деякі країни Східного партнерства.

По-третє, доцільно зауважити про ключову роль Східного партнерства у безпековому вимірі – як для всього ЄС, так й для країн Східного партнерства.

По-четверте, значно підвищилась політична увага до України, а країни Східного партнерства отримали можливість значно посилити політичний діалог, а також прийняти участь у формуванні спільного порядку денного (шляхом участі у самітах Східного партнерства, міністерських зустрічах та інших форматах політичного залучення). Таким чином, з'явився ще один потужний майданчик для проведення зустрічей з лідерами держав-членів ЄС на найвищому рівні, на відміну від проведених двосторонніх самітів, де присутні тільки провідні лідери інституцій ЄС.

По-п'яте, починаючи із 2016 року почала діяти Повна й всеохоплююча зона вільної торгівлі саме між Україною та ЄС. В умовах сьогодення Європейський Союз є ключовим торговельним партнером, саме до якого експорт товарів з України з кожним роком стрімко зростає. Так, за результатами 2018 року експорт товарів із України до ЄС значно перевищив експорт 2013 року практично на 3,4 млрд. дол. до 20,16 млрд. дол. і склав 42,6% безпосередньо від загального експорту України (таблиця 1).

*Таблиця 1*

**Динамка експортно-імпортних операцій між Україною та ЄС, млрд. дол.**

**США**

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Динаміка експорту товарів з України до ЄС	9,5	13,05	17,97	17,08	16,76	17	13,02	13,5	17,53	20,16
Динаміка імпорту товарів з ЄС до України	15,39	19,1	25,75	26,16	27,05	21,07	15,33	17,14	20,8	23,18

*\*Джерело: офіційні дані Державної служби статистики України*

У свою чергу зростання експорту відбувається у воєнний період (тимчасова окупованість територій АР Криму й частини територій у Донецькій й Луганській областях.

Також значно зросли обсяги торгівлі із країнами Східного партнерства. Так, у 2017 році експорт товарів до п'яти країн Східного партнерства збільшився аж на 29%, відповідно імпорт – на 30%<sup>5</sup>.

По-шосте, позитивний результат був досягнутий у контексті проведення діалогу ЄС з країнами Східного партнерства в питанні укладення Угод про асоціацію та їх частини. 27 червня 2014 року Грузія, Молдова та Україна підписали такі документи, у свою чергу перші дві країни навіть випередили заплановані терміни, що було викликано значним впливом суспільно-політичних подій в Україні. Ті країни Східного партнерства, які підписали угоду про спрощення візового режиму, прийняли спеціальні «плани дій» для підготовки умов щодо подальшого введення безвізового режиму з ЄС. Першою безвізовий режим отримала Молдова (квітень 2014 року), потім Грузія (березень 2017 року) і невдовзі – 12 червня 2017 року Україна.

По-сьоме, завдяки прийняттю участі у Східному партнерстві країни-учасники мають можливість безпосередньо брати участь у ряді програм, які діють на засадах Європейської політики сусідства або ж безпосередньо в межах ініціативи Східного партнерства. Такі програми орієнтовані на розвиток конкретних сфер (освіта, культура, наука, малий й середній бізнес, інновації, академічна мобільність, розвиток інфраструктури міст та інші). Перелік таких програм враховує такі ініціативи як EU4Energy, EU4Business, EU4Youth, «Культура і креативність», «Креативна Європа», «Мери за економічне зростання», «Erasmus+», «Горизонт 2020», «Угода мерів – демонстраційні проєкти», «Інтегроване управління кордонами» й інші [5].

На засадах інституційної структури Східного партнерства також сформовано Бізнес-форум для налагодження дієвої співпраці між бізнес-середовищами країн-партнерів та ЄС. Також, в структурі Східного



партнерства функціонує Конференція місцевих й регіональних рад (CORLEAP), що включає 36 представників (18 з яких це представники Комітету регіонів ЄС і 18 місцевих й регіональних влад країн Східного партнерства, та по 3 представника від кожної із 6 країн-учасниць).

У свою чергу, не значних результатів було досягнуто у процесі проведення демократичних реформ та становлення суспільно-політичних інститутів, враховуючи те, що дана сфера визначалася як першочергова серед тематичних платформ Східного партнерства. Проведення трансформацій у даній сфері здійснювалось у контексті реалізації Програми комплексного інституційного розвитку (Comprehensive Institution Building). Проте, за офіційними документами ЄС, визнано, що незначного прогресу вдалося досягти Молдові й Грузії, та з деякими застереженнями Україні й Вірменії [6].

У свою чергу, Білорусь в програмі не бере участь, Азербайджан хоч й приступив до реалізації деяких проєктів, (реформа судової системи) однак без особливих результатів. До позитивних досягнень проведення демократичних реформ також належить формування Парламентської асамблеї Східного партнерства, щорічної Конференції місцевої влади Східного партнерства під керівництвом Комітету регіонів ЄС і Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. Естонський центр Східного партнерства та Академія державного управління Східного партнерства у Варшаві займаються перепідготовкою кадрів адміністративних працівників із країн-учасниць Східного партнерства. Деякі результати також були отримані в сфері молодіжного та культурно-освітнього співробітництва [7].

Починаючи із травня 2016 року в Україні набрав чинності новий Закон «Про державну службу», який розроблений за активної участі провідних експертів SIGMA й українського громадського та експертного середовища. Через рік, у квітні 2017 року ухвалено новий закон про службу саме в органах місцевого самоврядування. Представлені закони, за суб'єктивною

оцінкою експертів, загалом відповідають Принципам державного управління. Тобто реформа державного управління у відповідності до вимог й потреб програми Східного партнерства розпочалася, однак темп її впровадження є досить незадовільним.

Серед головних позитивних досягнень Закону України «Про державну службу» варто відзначити те, що практично чітко розмежовано політичні й адміністративні посади, введено посади державних секретарів в усіх міністерствах, займання посади державної служби проходить виключно на конкурсних засадах. У свою чергу, державним службовцям безпосередньо вищого корпусу державної служби забороняється бути членами політичної партії, відповідно іншим державним службовцям не дозволяється обіймати посади у керівних органах певних політичних партій. Саме такі обмеження повинні забезпечити реалізацію принципу політичної неупередженості для державної служби. Також стабільність досягнутого буде підтверджена у період формування вже наступного уряду за відповідними результатами парламентських виборів.

Актуальним викликом для сучасної України є спроможність розробити національну стратегію досліджень й інновацій у відповідності до кращих зразків ЄС. В Україні до сьогодні відсутнє комплексне системне бачення щодо розвитку науково-технічної й інноваційної діяльності, а проведення діалогу з представниками громадянського суспільства й експертного середовища є певною мірою формальністю. Плани та пропозиції представлені Міністерством освіти і науки та Міністерства розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства потребують належного узгодження між собою. Адже така неузгодженість дій урядових структур відображається також на якості і термінах прийняття ефективного законодавства у Верховній Раді, у якій варто значно покращити співпрацю насамперед між трьома комітетами, тобто: Комітетом з питань освіти і науки, Комітетом з питань інформатизації та зв'язку і Комітетом з питань промислової політики і підприємництва.

**Висновки.** Завдяки забезпеченню розвитку співпраці Європейського Союзу із шістьма країнами-учасницями Східного партнерства, їх залученню до участі у різновекторних програмах ЄС і Східного партнерства, а також на засадах участі в різного роду дієвих інституційних майданчиках значно посилилась поінформованість громадян таких країн про Європейський Союз і позитивні можливості в межах Східного партнерства. Сприяння активізації співпраці й інтеграції з Європейським Союзом дозволяє адаптувати європейські цінності, підвищувати обізнаність громадян відповідних країн-партнерів про досвід та перспективи країн ЄС, значно посилює їх сприйняття себе європейцями. Зауважимо важливу роль саме Східного партнерства у питаннях безпеки для ЄС, так і учасниць Східного партнерства. Суттєво підвищилась суспільно-політична увага до України, а країни Східного партнерства мають тепер можливість активізувати політичний діалог, певним чином долучатися до формування спільного плану дій (приймаючи участь у самітах Східного партнерства, міністерських зустрічах й інших форматах суспільно-політичного залучення). Таким чином, з'явився ще одна платформа для проведення зустрічей із лідерами держав-членів ЄС на високому рівні.

### Список використаних джерел

1. Сидорук Т. В. Політика сусідства Європейського Союзу у Східній Європі: модель інтеграції без членства: монографія / Сидорук Т.В. – Львів: ПАІС, 2012. 444 с.
2. Європейська інтеграція: навч. посіб. / за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. 464 с.
3. Гончарук А. Україна підтримує «Східне партнерство» як інструмент досягнення членства в ЄС. URL: <http://www.president.gov.ua/news/13265.html>
4. Гнидюк Н. А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу / Н. А. Гнидюк; за заг. ред. В. Ю. Стрельцова. К.: Книга плюс, 2010. 192 с.
5. Joint Staff Working Document “Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results”, URL: <http://eap-csf.org.ua/onovleno-dokument-shhodo-klyuchovih-prioritetiv-ta-ochikuvanih-dosyagnenshidnogo-partnerstva-do-2020-r/>

6. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013. Joint Communication to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 27.3.2014. JOIN (2014) 12 final. URL: [http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint\\_communication\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf)

7. Eastern Partnership Civil Society Facility, URL: <http://eapcivilsociety.eu/>

### References

1. Sidoruk T.V. (2012) Politics of the European Union's neighborhood in Eastern Europe: a model of integration without membership: a monograph. Lviv: PAIS, 444.

2. Hrytsiak I.A. and Dzvinchuk D.I. (2013) European integration: textbook. Ivano-Frankivsk: City of NV, 464.

3. Goncharuk A. (2018) Ukraine supports the Eastern Partnership as a tool to achieve EU membership. Available at: <http://www.president.gov.ua/news/13265.html>

4. Gnydyuk N.A. (2010) Instrument of the European Neighborhood and Partnership and financial assistance of the European Union. K.: Kniga plyus, 192.

5. Joint Staff Working Document “Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results”, Available at: <http://eap-csf.org.ua/onovleno-dokument-shhodo-klyuchovih-prioritetiv-ta-ochikuvanih-dosyagnenshidnogo-partnerstva-do-2020-r/>

6. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013. (2014). Joint Communication to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, Available at: [http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint\\_communication\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf)

7. Eastern Partnership Civil Society Facility, Available at: <http://eapcivilsociety.eu/>

**Кодіс Євгеній Іванович (ORCID ID 0000-0002-2751-4963)** – здобувач Національного університету «Чернігівська політехніка»