

УДК 342.5:321.01

ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕХАНІЗМУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ ПІД ВПЛИВОМ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Сергій КЛОПКОВ,

аспірант кафедри історії і теорії держави та права
Запорізького національного університету

SUMMARY

The scientific publication examines the peculiarities of the transformation of the mechanism of the Ukrainian state under the influence of globalization processes. It is noted that for Ukraine, globalization means, first of all, the process of European integration, which demands from state authorities, state institutions and enterprises to bring national standards, the legal system and legal practice in line with legal standards, technical regulations, sanitary and phyto-sanitary measures, the rights of the EU as a whole. The publication highlights the actual problems of transforming the mechanism of the Ukrainian state in the conditions of globalization and European integration, including corruption, unduly large number of civil servants and other employees of the state apparatus, mistrust of public authorities on the part of citizens, a general low level of legal awareness and legal culture, etc. The priority directions of the solution of the above problems are determined.

Key words: state mechanism, globalization, eurointegration, implementation, problems, state apparatus, state institutions, state enterprises, technical regulations, conformity.

АНОТАЦІЯ

У науковій публікації досліджуються особливості трансформації механізму української держави під впливом глобалізаційних процесів. Зазначається, що для України глобалізація означає, насамперед, процес євроінтеграції, який вимагає від органів державної влади, державних установ та підприємств узгодження національних стандартів, правової системи та юридичної практики з правовими стандартами, технічними регламентами, санітарними та фітосанітарними заходами, правами ЄС в цілому. У публікації виділяються актуальні проблеми трансформації механізму української держави в умовах глобалізації та євроінтеграції, серед яких: корупція, невинувато велика кількість державних службовців та інших працівників державного апарату, недовіра до органів державної влади з боку громадян, загальний низький рівень правосвідомості та правової культури тощо. Визначаються пріоритетні напрями вирішення окреслених проблем.

Ключові слова: механізм держави, глобалізація, євроінтеграція, імплементація, державний апарат, державні установи, державні підприємства, технічні регламенти, відповідність.

Постановка проблеми. У 2014 р. Україна зробила свій остаточний геополітичний вибір. Інтеграція в Європейський Союз набула статусу національної ідеї та основного вектора зовнішньої політики національної держави. Європейський вибір України було закріплено в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС (Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 р.), Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 р. та інших нормативно-правових актах. Водночас механізм сучасної української держави все ще знаходиться в процесі реформування, його бюрократичний апарат є невинувато великим, що призводить до виникнення численних бюрократичних та корупційних схем.

Актуальність теми. Актуальність дослідження з-поміж іншого підтверджує той факт, що, наприклад, у 2014 р. кількість співробітників виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) становила 1 862 особи, зокрема 256 працівників апарату КМДА. Причому така гранична чисельність затверджена постановою Кабміну і є значно нижчою, ніж чисельність працівників центральних апаратів Міністерства внутрішніх справ (2 653 особи) чи Державної фіскальної служби (2 186 осіб) [1]. Така кількість чиновників та інших співробітників органів державної влади є явно непропорційною кількості та обсягу функцій, які вони виконують. Питання виникають не тільки щодо «роздутих» штатів державного апарату, але і до керівництва державних установ та підприємств, які демонструють низьку ефективність роботи порівняно з приватним сектором. Так, відповідно

до Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. державні сільськогосподарські підприємства у 2014 р. виробили лише близько 0,9% від обсягу валової сільськогосподарської продукції [2].

Отже, дослідження особливостей та актуальних проблем трансформації механізму української держави під впливом глобалізаційних процесів є актуальним і має не тільки теоретичне, але і практичне значення.

Метою статті є дослідження особливостей та актуальних проблем трансформації механізму української держави під впливом глобалізаційних процесів із перспективою формулювання пропозицій щодо їх вирішення чи подолання.

Вклад основного матеріалу дослідження. Методологія написання статті ґрунтується на органічному поєднанні загально-філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, принципів об'єктивності та історизму. Серед спеціально-юридичних методів дослідження використовується методологія порівняльного правознавства, метод юридичної логіки, а також метод юридичного моделювання.

Концептуальні підходи до визначення поняття та сутності механізму держави розробляли у своїх працях О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.О. Котюк, Л.А. Луць, О.Г. Мурашин, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, П.М. Рабінювич, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, М.В. Цвік, Ю.С. Шемшученко та інші відомі науковці.

З останніх праць, присвячених трансформації національної держави та правової системи в умовах глобалізації, слід виділити праці С.В. Кухтика та Л.Г. Удовици. Так,

С.В. Кухтик дослідив теоретико-правові аспекти трансформації держави під впливом глобалізації [3]. Робота Л.Г. Удовики присвячена трансформації національної правової системи в умовах глобалізації [4]. Проте, враховуючи швидкість глобалізаційних змін а також необхідність трансформації сучасного механізму української держави, узгодження його зі стандартами та принципами ЄС, враховуючи останні події у світі, нові загрози і виклики, актуальність дослідження є очевидною.

Механізм держави в теорії держави і права зазвичай визначають як систему органів державної влади, державних установ та підприємств, які реалізують функції держави відповідно до чинного законодавства. До того ж механізм держави включає і систему засобів, інструментів взаємодії та взаємовпливу між названими державними інституціями, серед яких ключове місце посідає система стримувань та противаг. Механізм держави має відповідну вертикальну та горизонтальну будову. Так, чітка вертикаль виконавчої влади на місцевому рівні доповнюється мережею державних установ та підприємств, які виконують додаткові та прикладні функції держави. Наприклад, система державних установ, закладів освіти чи охорони здоров'я підпорядковується управлінням міністерства або напряму відповідному міністерству.

На місцевому рівні механізм держави органічно пов'язаний із системою органів місцевого самоврядування, які останнім часом набувають усе більших делегованих повноважень та засобів фінансування своєї діяльності.

У сучасних умовах механізм держави не може функціонувати ізольовано від глобальних процесів, які відбуваються у світі. Глобалізація, як процес всесвітньої політичної, економічної та соціальної уніфікації, об'єднання, впливає на кожну державу. Україна, яка обрала чіткий курс на євроінтеграцію, піддається найбільшому впливу глобалізаційних процесів, адже повинна узгодити свою систему державного управління та правову систему з європейськими стандартами та принципами. Отже, механізм української держави трансформується під впливом глобалізації, яка для національної держави означає, насамперед, євроінтеграцію. Якскривим прикладом прямого впливу глобалізаційних процесів на механізм української держави має перейменування та тривале функціонування Міністерства економіки України під назвою «Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України». І зараз Міністерство економічного розвитку і торгівлі України в тандемі з Міністерством юстиції України виступають ключовими органами державної влади, які відповідають за узгодження національних стандартів з європейськими технічними регламентами, санітарними та фітосанітарними заходами, що є однією з ключових умов функціонування Зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, а також перспективного набуття Україною повноправного членства в ЄС.

Процес євроінтеграції України відбувається поступово, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Органи державної влади, державні установи та підприємства стикаються зі значною кількістю проблемних питань та труднощів у процесі виконання вказаного програмного документа.

До основних проблем трансформації механізму національної держави під впливом глобалізаційних (євроінтеграційних) процесів слід віднести:

- високий рівень корупції серед українських чиновників, що підтверджується світовими рейтингами рівня корупції та оцінками європейських чиновників рівня та якості заходів щодо запобігання корупції в Україні;

- непропорційно велику кількість державних службовців та інших співробітників державного апарату, працівників державних установ та підприємств, що призводить до

надмірних витрат із державного бюджету на їх утримання, високого рівня бюрократії та утворення корупційних схем;

- низький рівень фахової підготовки державних службовців, який не відповідає європейським викликам щодо рівня знання іноземних мов, навичок та вмій використання інтерактивних технологій тощо;

- велику кількість неприватизованих державних та комунальних підприємств, які демонструють низьку ефективність виробництва та надання послуг через відсутність механізмів економічного стимулювання, зацікавленості у прогресивному розвитку;

- недовіру до основних інституцій держави з боку громадян, інститутів громадянського суспільства;

- недоліки чинного законодавства, обумовлені прогалинами та колізіями у найбільш важливих галузях права, зокрема використанням застарілих норм радянського права у сфері житлового та трудового права;

- низьку ефективність роботи правоохоронних органів, особливо у сфері запобігання корупції, що підтверджується низьким відсотком доведених до суду справ, незначною кількістю реальних вироків щодо корупціонерів;

- гальмування процесу адаптації національного законодавства до права ЄС, приведення національних стандартів до технічних регламентів, санітарних та фітосанітарних заходів ЄС;

- низький рівень правосвідомості та правової культури громадян України, включаючи співробітників державного апарату, державних установ та підприємств.

Наведений перелік, звичайно, не є вичерпним, адже у кожній сфері суспільних відносин існують характерні проблеми, які потребують ефективного управління з боку органів державної влади.

Основним координуючим суб'єктом процесу євроінтеграції є Кабінет Міністрів України, який затверджує План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, наразі чинним є План заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014–2017 рр., затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-Р [5].

Окремими частинами вказаного Плану заходів є План заходів з імплементації Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною та ЄС «Торгівля і питання, пов'язані із торгівлею» та Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» [6], а також Плани імплементації актів права ЄС.

Як зазначається на Урядовому порталі, з рафікацією Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом необхідним є забезпечення виконання закріплених за Україною зобов'язань, а також досягнення відповідності правової системи України праву Європейського Союзу. З цією метою Урядовим офісом із питань європейської та євроатлантичної інтеграції спільно з Міністерством юстиції України розроблено проект нормативно-правового акту, яким пропонується затвердити новий порядок, що дозволить забезпечити удосконалення процесу планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди шляхом розробки та функціонування єдиної комплексної інформаційно-аналітичної системи, яка у відкритому доступі міститиме інформацію про завдання з виконання Угоди, стан їхнього виконання та оцінку результативності виконання Угоди. Прийняття такого проекту також дозволить забезпечити безперервність процесу виконання зобов'язань України протягом усього періоду дії Угоди, доступність інформації про виконання Угоди, чіткість механізмів реагування та вжиття невідкладних заходів, необхідних для забезпечення належного виконання Угоди [7]. Загалом, така пропозиція є актуальною і сприятиме активізації процесу євроінтеграції, а також забезпечить належний громадський контроль діяльності органів державної влади у цьому напрямі.

Отже, безпосередню координацію процесів євроінтеграції здійснює зазначений Урядовий офіс із питань європейської та євроатлантичної інтеграції. До того ж у складі Кабінету Міністрів України функціонує Урядовий Комітет із питань євроінтеграції, а кожен міністр має заступника з питань євроінтеграції. Отже, ми спостерігаємо трансформацію механізму української держави під впливом глобалізаційних, і, зокрема євроінтеграційних, процесів у вигляді утворення системи спеціально уповноважених органів державної влади, їх структурних підрозділів та посадових осіб, які несуть пряму відповідальність за процеси євроінтеграції. Так, Урядовий комітет із питань європейської інтеграції розглядає пропозиції органів виконавчої влади щодо оновлення Плану заходів, поданих відповідно до чітко визначених Урядом підстав. За результатами такого розгляду Урядовий комітет із питань європейської інтеграції приймає рішення про схвалення, відхилення або часткове відхилення пропозицій з урахуванням висновку Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Органи виконавчої влади готують щоквартальний комплексний звіт щодо виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а Урядовий офіс із питань європейської та євроатлантичної інтеграції здійснює аналіз поданої інформації та готує пропозиції і висновки щодо доцільності оновлення Плану заходів та вжиття заходів із метою виконання Угоди. Крім того, Урядовий офіс із питань європейської та євроатлантичної інтеграції напрацьовує рекомендації щодо удосконалення процесу виконання Угоди.

Отже, в Україні існує єдиний, доступний документ із планування та стану виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, чіткий розподіл функціональних обов'язків між органами державної влади щодо імплементації Угоди, система моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди, гнучкий та оперативний механізм оновлення Плану заходів з виконання Угоди.

Проте важливим є не тільки планування та звітування про реалізацію запланованих заходів, а реальне виконання Угоди про асоціацію на практиці, щоденна кропітка праця з узгодження національних стандартів з технічними регламентами, санітарними та фітосанітарними заходами ЄС з метою забезпечення можливості виходу української продукції та послуг на європейський ринок. Адже, по суті, Європейський Союз – це чотири основні свободи: свобода руху осіб, капіталів, послуг та товарів. Тому механізм української держави повинен трансформуватися саме в цій практичній площині, забезпечуючи свободу підприємницької діяльності із одночасним контролем рівня та якості виробництва, надання послуг. Основною умовою ефективності такого процесу є подолання тотальної корупції у системі контролюючих та правоохоронних органів, у судовій системі та в українському суспільстві загалом. Тому що за гроші можна купити документ про відповідність якості товару європейським стандартам, але не можна купити саму якість, яка ретельно і неупереджено перевіряється європейськими контролюючими інституціями.

На необхідності подолання корупції в Україні як умові подальшої інтеграції України в ЄС наголошують і економісти. Так, на думку М.І. Мельника, для подолання корупції у вітчизняному бізнес-середовищі необхідною є реалізація системи радикальних кроків у таких напрямках. По-перше, важливою є політична воля української влади щодо реалізації системи скоординованих та прозорих дій із подолання корупції, враховуючи нівелювання мобілізованих груп невдоволених антикорупційними реформами. Політична воля може бути реалізована за наявності в суспільній свідомості нетерпимості до корупційних проявів та чіткого бажання протидії їм.

По-друге, докорінна дерегуляція суспільних процесів (спрощення процедур реєстрації власності, відкриття та закриття бізнесу, процедур торговельного режиму, митних процедур та вимог безпеки в торгівлі й розміщенні ринків – С.К.) за рахунок скорочення державного апарату та мінімізації контактів чиновників із суб'єктами бізнесу [8].

Загалом, слід погодитися з такими пропозиціями. Сучасні технології дозволяють оптимізувати майже всі процедури реєстрації, дозвільної системи через використання електронних реєстрів та автоматизованих терміналів для надання адміністративних послуг громадянам. Подальший розвиток електронного документообігу дозволить мінімізувати або взагалі виключити роль чиновника у прийнятті рішення. Наприклад, особа для отримання посвідчення на право керування транспортним засобом на екрані терміналу вирішує всі екзаменаційні завдання і тут же отримує посвідчення. Таку ж процедуру можна передбачити і для отримання закордонного біометричного паспорта і свідоцтва про реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності тощо.

Отже, запобігання корупції – найважливіший, але не єдиний інструмент реформування української держави в умовах глобалізації та євроінтеграції.

Основні напрямки трансформації механізму української держави під впливом глобалізаційних процесів окреслені в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [9].

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Кабінет Міністрів України щороку до 15 лютого затверджує план дій щодо реалізації положень Стратегії і щоквартально інформує про стан його виконання.

Ряд передбачених Стратегією реформ вже активно реалізуються. Це, зокрема, антикорупційна реформа, судова реформа та реформа правоохоронної системи, дерегуляція та розвиток підприємництва. Проте ці реформи зустрічають значний супротив з боку представників «старої» системи, які не бажують втрачати насиджені місця, корупційні схеми, що приносять їм стабільний прибуток.

Тому скорочення кількості державних службовців та інших працівників державного апарату, завершення приватизації державних підприємств та мінімізація участі чиновників у процесі надання громадянам адміністративних послуг є основним напрямом трансформації механізму української держави в умовах глобалізації та євроінтеграції.

Висновки. На сучасному етапі розвитку українська держава знаходиться в процесі кардинальної трансформації під впливом глобальних політичних та економічних процесів. Для української держави процес глобалізації, насамперед, означає євроінтеграцію, прагнення повною мірою інтегруватися в європейський політико-правовий простір, і це є особливістю її трансформаційних процесів. На рівні механізму держави це проявляється в нових функціях постійно діючих та утворенні спеціальних органів державної влади, призначенні спеціально уповноважених посадових осіб, які прямо відповідальні за здійснення євроінтеграційних процесів, адаптацію національного законодавства та юридичної практики до права ЄС, узгодження національних стандартів із технічними регламентами, санітарними та фітосанітарними заходами ЄС. Так, в Україні цю роль виконують: Кабінет Міністрів України, який затверджує План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також контролює його виконання; Урядовий комітет із питань європейської інтеграції; Урядовий офіс із питань європейської та євроатлантичної

інтеграції; Міністерство юстиції України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. До того ж у кожному міністерстві створено посаду заступника міністра з питань євроінтеграції.

За результатами проведення дослідження особливостей та актуальних проблем трансформації механізму української держави під впливом глобалізаційних процесів слід виділити такі проблеми: високий рівень корупції серед державних службовців та інших співробітників державного апарату, працівників державних установ та підприємств, що призводить до надмірних витрат із державного бюджету на їх утримання, високого рівня бюрократії та утворення корупційних схем; низький рівень фахової підготовки державних службовців, який не відповідає європейським викликам щодо рівня знання іноземних мов, навичок та вмінь використання інтерактивних технологій тощо; велика кількість неприватизованих державних та комунальних підприємств, які демонструють низьку ефективність виробництва та надання послуг через відсутність механізмів економічного стимулювання, зацікавленості у прогресивному розвитку; недовіра до основних інституцій держави з боку громадян, інститутів громадянського суспільства; недоліки чинного законодавства, обумовлені прогалинами та колізіями у найбільш важливих галузях права, зокрема використанням застарілих норм радянського права у сфері житлового та трудового права; низька ефективність роботи правоохоронних органів, особливо у сфері запобігання корупції, що підтверджується низьким відсотком доведених до суда справ, незначною кількістю реальних вироків щодо корупціонерів; гальмування процесу адаптації національного законодавства до права ЄС, узгодження національних стандартів з технічними регламентами, санітарними та фітосанітарними заходами ЄС; низький рівень правосвідомості та правової культури громадян України, включаючи співробітників державного апарату, державних установ та підприємств.

Пріоритетним напрямом трансформації механізму української держави під впливом глобалізаційних процесів є ефективне запобігання та протидія корупції через скорочення кількості державних службовців та інших працівників державного апарату, завершення приватизації державних підприємств та мінімізація участі чиновників у процесі надання громадянам адміністративних послуг

(подальша автоматизація реєстраційних послуг, дозвільної системи тощо – С.К.).

Список використаної літератури:

1. Київська міська державна адміністрація. Офіційний інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kievcity.gov.ua/news/18614.html>.
2. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/16025>.
3. Кухтик С.В. Трансформація держави під впливом глобалізації (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С.В. Кухтик ; Національна академія наук України. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ, 2015. – 20 с.
4. Удовика Л.Г. Правова система України: глобалізаційні трансформації : монографія / Л.Г. Удовика. – Запоріжжя : КСК-Альянс, 2014. – 320 с.
5. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014-2017 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-Р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247612342>.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
7. Система моніторингу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=249981927&cat_id=249981913.
8. Мельник М.І. Інституційне забезпечення безпеки бізнес-середовища України в умовах європейської інтеграції / М.І. Мельник // Економіка. Управління. Інновації. – 2014. – Випуск 1 (11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ird.gov.ua/vid_3/eui_2014_1_69_Melnyk.pdf.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.