

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ВИКЛИКИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Ізбаш К. С., Домброван Н. В.

Статтю присвячено дослідженню особливостей державного управління в процесі міжнародної інтеграції України на сучасному етапі. Розглянуто поняття «інтеграція», «державне управління», «європейський адміністративний простір». Звернено увагу, що 23 червня 2022 року Україні надано статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, що юридично закріпило на загальноєвропейському рівні євроінтеграційний вибір Українського народу.

Аргументовано, що в європейському дискурсі поняття «державне управління» охоплює три виміри, яким відповідають врядування, менеджмент та адміністрування. Доведено, що ефективність системи державного управління, послідовність, гармонійність та узгодженість державної політики можливі лише за умови, коли всі три виміри послідовно, гармонійно й узгоджено взаємопов'язані. Розкрито поняття «європейський адміністративний простір» як середовище, в якому європейські держави можуть ефективно взаємодіяти і співпрацювати.

Встановлено, що провідну роль як у формуванні, так і у реалізації державної політики відіграє наявність необхідних для цього ресурсів, до яких необхідно включати не тільки кадрові, фінансові та матеріально-технічні, а й організаційні, інформаційні, методичні, інструментально-технологічні. Тому важливим складником алгоритму державного управління у сфері інтеграції України є контроль за реалізацією затверджених заходів і надання допомоги відповідним структурам (силам і засобам).

Визначено, що для запровадження ефективної державної політики дуже важливо на стадії формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Державна політика має акцентувати увагу на економічному, соціальному, організаційному, інноваційному та інших аспектах.

Встановлено, що досягнення поставлених цілей у сфері забезпечення національних інтересів України практично неможливе без розробки і послідовного проведення єдиної гнучкої державної політики, в тому числі і у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, без створення і впровадження в життя єдиної системи взаємоузгоджених і всебічно зважених заходів економічного, політичного й організаційного характеру, адекватних викликам щодо життєво важливих інтересів України.

Ключові слова: інтеграція, державне управління, європейський адміністративний простір, врядування, менеджмент, адміністрування, державна політика.

Izbash K. S., Dombrovan N. V. Public administration in the process of international integration of Ukraine: features and challenges at the current stage

The article is devoted to the study of the peculiarities of state administration in the process of international integration of Ukraine at the current stage. The concept of “integration”, “state administration”, “European administrative space” is considered. Attention is drawn to the fact that on June 23, 2022 Ukraine was granted the status of a candidate for accession to the European Union, which legally established the European integration choice of the Ukrainian people at the pan-European level.

It is argued that in the European discourse, the concept of “public administration” covers three dimensions, which correspond to governance, management and administration. It has been proven that the efficiency of the public administration system, the consistency, harmony and coherence of the state policy are possible only if all three dimensions are consistently, harmoniously and coherently interconnected. The concept of “European administrative space” is revealed as an environment in which European states can effectively interact and cooperate.

It has been established that the leading role in both the formation and implementation of state policy is played by the availability of the resources necessary for this, which must include not only personnel, financial and material and technical resources, but also organizational, informational, methodological, instrumental and technological ones. Therefore, an important component of the public administration algorithm in the field of integration of Ukraine is monitoring the implementation of approved measures and providing assistance to relevant structures (forces and means).

It was determined that for the introduction of an effective state policy, it is very important to provide the main criteria for evaluating its effectiveness at the stage of formation. State policy should focus on

economic, social, organizational, innovative and other aspects.

It has been established that the achievement of the set goals in the field of ensuring the national interests of Ukraine is practically impossible without the development and consistent implementation of a single flexible state policy, including in the field of European and Euro-Atlantic integration, without the creation and implementation of a single system of mutually agreed and comprehensively balanced measures of economic, of a political and organizational nature, adequate to the challenges regarding the vital interests of Ukraine.

Key words: *integration, public administration, European administrative space, governance, management, administration, public policy.*

Постановка проблеми та її актуальність.

Одним із пріоритетних напрямів подальшого розвитку України є курс на європейську інтеграцію. Подальший розвиток демократизації українського суспільства та перехід України до моделі Європейської представницької демократії передбачає рівноправну взаємодію органів влади і громадянського суспільства, зростання економіки, розвиток системи підготовки висококваліфікованих фахівців для різних сфер діяльності суспільства.

За роки існування Європейський Союз став могутнім та впливовим, він перетворився на рушійну силу, що відіграє провідну роль у світовій політиці, економіці та культурі. В європейському просторі, будь-то економічному, соціальному чи гуманітарному, відмовилися від кордонів та зайвих перепон, що дало можливість вільно пересуватися людям, продуктам та капіталу, безмежному обміну інформацією, науковим та культурним надбанням [8, с. 65].

Важливим аргументом євроінтеграційного курсу України є також те, що на сьогодні це не лише курс політичної еліти суспільства, а воля всього народу, який відстояв своє право побудови суспільного життя за європейськими стандартами на Революції Гідності, що відбулася у 2014 році.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання реалізації стратегічного курсу України на європейську інтеграцію досліджують вітчизняні вчені: О. Андрійко, Ю. Бажал, Я. Базилюк, М. Білоусов, М. Борсук, О. Власюк, Л. Гайдуков, А. Гальчинський, І. Грицяк, М. Квятковський, І. Коліушко, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Крисаченко, В. Куйбіда, О. Кушніренко, О. Литвиненко, В. Манжола, П. Мартиненко, Т. Мотренко, О. Павлюк, Р. Петров, А. Селіванов, А. Ткаченко, А. Філіпенко, В. Шамрай та ін.

Мета дослідження полягає у розкритті особливостей державного управління в процесі міжнародної інтеграції України на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Європейська інтеграція стосується майже всіх сфер життєдіяльності країни – суспільно-політичної, соціально-економічних перетворень, технічних, технологічних і виробничих стандартів, громадянського суспільства. Як свідчить досвід країн-кандидатів, процеси європейської інтеграції супроводжуються пристосуванням національних систем планування, управління та контролю до процедурних вимог і правил ЄС; удосконаленням системи комунікацій і координації та створенням ефективних інституційних механізмів для здійснення співробітництва з органами ЄС та державами-членами; реструктуризацією органів державної влади, розвитком їх адміністративної спроможності.

23 червня 2022 року Україні був наданий статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, що вкотре юридично закріпило на загальноєвропейському рівні євроінтеграційний вибір Українського народу.

Для ґрунтового дослідження звернемося до генези поняття «інтеграція». У сучасному суспільстві термін «інтеграція» вживається дуже часто, а вперше його було запроваджено на початку ХХ століття, в 30-х роках. Інтеграція походить від латинського *integration* – поновлення, відновлення та *integer* – цілий, тобто це процес об'єднання, згуртування, взаємопроникнення будь-яких елементів (частин) в одне ціле, а якщо розглядати це поняття в рамках регіону, країни, світу, то відповідно цей процес буде відбуватися завдяки об'єднанню політичних, економічних, державних, а також громадських структур [3; 5]. З цього випливає значення терміна «євроінтеграція», який у загальному розумінні означає процес соціально-політичної, фінансово-економічної та соціокультурної інтеграції та уніфікації європейських держав. Європейська інтеграція досягається за допомогою розширення ЄС та Ради ЄС загалом. Зазначений термін не є вичерпним та охоплює набагато більше процесів [6, с. 118].

Зважаючи на актуальність теми дослідження, варто також дослідити поняття «державне управління». В європейському дискурсі поняття «державне управління» охоплює три виміри, яким відповідають три англійські терміни: *governance* – врядування, *management* – менеджмент та *administration* – адміністрування [9, с. 149].

Врядування – визначення загального курсу розвитку держави, цілей політики на найближчий період; встановлення пріоритетів та вироблення моделі й механізмів координації політики; визна-

чення інституцій, що мають відігравати провідну роль в інтеграційних процесах, а також основних стейкхолдерів (зацікавлених сторін) і партнерів; а головне – це вироблення політичного консенсусу, досягнення суспільної згоди.

Менеджмент – реалізація стратегій і досягнення визначених цілей. Тут завдання полягає в тому, щоб, спираючись на наявну інституційну систему, використовуючи та вдосконалюючи наявні механізми координації та співробітництва, вибрати найкращі інструменти реалізації інтеграційної політики, мобілізувати ресурси, в тому числі людські, визначити ключових виконавців, знайти шляхи забезпечення потреб тощо. Слід зазначити, що у сучасних умовах європейської інтеграції України, щоб реалізувати єдину урядову стратегію, керівникам окремих міністерств і відомств слід визначити спільні пріоритети, визнати спільні параметри діяльності, намагатися уникати неузгодженостей, бути готовими до переговорів у разі конфліктних політик, шукати згоди та врегулювання конфліктів, спиратися на механізм посередництва, постійно обмінюватися інформацією та не припиняти процесу консультацій.

Адміністрування – налагодження внутрішньо-інституційних процедур і процесів, які сприятимуть безперервному функціонуванню інституцій та їхніх підрозділів: виконанню функціональних обов'язків державними службовцями; запровадженню належного планування, звітності, контролю та оцінювання; удосконаленню процесів обігу інформації та комунікації тощо. Адміністрування також стосується правил і процедур міжінституційної співпраці, адже посередництво, переговори між різними відомствами, пошуки консенсусу, врегулювання конфліктів, консультації з іншими міністерствами, організація обміну інформацією із зацікавленими сторонами і налагодження зворотного зв'язку – все це вимагає певних процедур і правил. Ці виміри державного управління теоретично можна розглядати окремо один від одного. Проте ефективність системи державного управління, послідовність, гармонійність та узгодженість державної політики можливі лише за умови, коли всі три виміри послідовно, гармонійно й узгоджено взаємопов'язані – жоден не працює ефективно без двох інших. У такому випадку таке поняття, як «інтегроване державне управління» (joined up government), працює у синергетичному режимі, який вкрай необхідний для ефективною координації та дієвої реалізації державної політики, особливо таких її пріоритетних

напрямів, як європейська та євроатлантична інтеграція [4, с. 48].

Подальшого розвитку набуло також поняття «європейський адміністративний простір» – середовище, в якому європейські держави можуть ефективно взаємодіяти і співпрацювати. Зокрема, європейський адміністративний простір спирається на: європейські принципи державного управління: відкритість і прозорість, активну участь громадян, підзвітність, результативність та узгодженість; єдині стандарти, наприклад, спільні цінності, які регулюють організацію державної служби: неупередженість і добросовісність державних службовців, професійність і політичну нейтральність державної служби; спільні норми і принципи адміністративного права: право бути вислуханим у процесі адміністративного провадження та прийняття рішення; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство Співтовариства; зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань; обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень; своєчасність дій та рішень державних органів; нагляд за функціонуванням адміністрації та право на оскарження адміністративних рішень у суді; можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невинуватих заходів; відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії та інше; схожі процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень: консультації з громадськістю та зацікавленими сторонами у процесі прийняття рішення; створення центру координації політики європейської інтеграції в уряді; створення міжвідомчих робочих груп для опрацювання національної позиції і вироблення стратегії поведінки у Брюсселі; регулярні зустрічі міністрів або керівників державних служб країн-членів ЄС [7, с. 241].

Оскільки провідну роль як у формуванні, так і в реалізації державної політики відіграє наявність необхідних для цього ресурсів, державна політика не може бути декларативною, не забезпеченою достатніми для її здійснення ресурсами. До ресурсів державної політики необхідно включати не тільки кадрові, фінансові та матеріально-технічні, а й організаційні, інформаційні, методичні, інструментально-технологічні. Тому важливим складником алгоритму державного управління у сфері євроатлантичної інтеграції України є контроль за реалізацією затверджених заходів і надання допомоги відповідним структурам

(силам і засобам). Тим паче варто зазначити, що, як свідчить практика, Україна рухається до європейських стандартів, образно кажучи, на різних швидкостях.

Для запровадження ефективної державної політики дуже важливо ще на стадії формування передбачити основні критерії оцінки її ефективності. Це найбільш складне питання, тому що в державі немає досвіду оцінювання ефективності державної політики взагалі, а не тільки політики європейської та євроатлантичної інтеграції. Державна політика має акцентувати увагу на економічному, соціальному, організаційному, інноваційному та інших аспектах. З огляду на викладене можна зробити такі висновки.

По-перше, неможливо розробляти інтеграційну стратегію дій без попереднього визначення пріоритетів розвитку держави, без встановлення конкретних обмежень і орієнтирів (чисельності сил та засобів, обсягів фінансування), без оцінки спроможності наявних сил та засобів виконувати покладені на них функції (не загалом, а конкретних сил і конкретних функцій), без оцінки загроз та їх рівня тощо.

По-друге, під час реформування (адаптування або приведення системи державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції у збалансоване положення) постає проблема вибору з кількох альтернативних рішень. На найвищому політичному рівні вибір полягає у визначенні пріоритетів і стратегічних цілей держави, можливих союзників і стратегічних партнерів, напрямів і глибини співробітництва з міжнародними організаціями, обсягів бюджетного фінансування і матеріально-технічного забезпечення цього співробітництва.

По-третє, процес державного управління механізмами європейської та євроатлантичної інтеграції України має інтеграційний характер. Він передбачає зворотні зв'язки для внесення коректив, якщо в рамках визначених обмежень не вдається забезпечити потрібну ефективність системи державного управління цими процесами. Коригування може відбуватися також на різних рівнях.

По-четверте, оцінка спроможності сил і засобів системи державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції виконувати функції і завдання за призначенням, оцінка ризику і можливих наслідків їх невиконання, вибір однієї із кількох альтернатив, обґрунтування тих чи інших змін – усі ці дії передбачають обов'язкове проведення розрахунків. Це не означає, що виключаються якісні оцінки й обґрунтовуються

очевидні речі. Суть полягає в тому, що державна політика інтеграції не може ґрунтуватися на вербальних (усних) оцінках кількох експертів. Надто високою є ціна помилкових рішень – ось чому керівники держави не повинні визначати нерелевантні терміни приєднання (входження) до певних міжнародних структур [10, с. 370].

Як свідчить досвід підготовки до вступу до ЄС постсоціалістичних країн, реформовані системи державного управління виступають каталізаторами європейської інтеграції [1, с. 11]. Використання їхнього досвіду допоможе Україні прискорити та активізувати євроінтеграційні процеси та реалізувати свої євроінтеграційні прагнення.

У кожній державі є система інститутів, що формують і реалізують політику. Під інститутом державної політики ми в цьому випадку розуміємо організовану систему, що поєднує значимі норми, установки і процедури, які задовольняють основним потребам суспільства, зокрема у вибраній сфері діяльності. Цілеспрямований розвиток системи інститутів, що формують та забезпечують реалізацію політики, своєю чергою, також є певною інституціональною політикою. Серед засобів реалізації політики найважливішим є влада, тобто право і можливість приймати управлінські рішення, визначати дії організацій та людей для досягнення поставлених цілей, що виступає як система владних повноважень з реалізації моделі політики. Влада організовує суспільство на досягнення сформульованих цілей та завдань, використовуючи фінансові, матеріальні, кадрові та інші ресурси. Важливим чинником реалізації політики є політична культура, що характеризує здатність організацій та людей здійснювати політичне життя відповідно до норм і досягнень науки, моралі. Кожна політика характеризується тим чи іншим рівнем та типом політичної культури, орієнтиром на ті чи інші наукові концепції та суспільні цінності. Проблема формування політичної культури в Україні залишається досить актуальною, особливо у сфері державного управління, де вона є складовою частиною професійної підготовки державних службовців.

Під державною політикою (напрямом державної політики) будемо розуміти дії (чи бездіяльність) системи органів державної влади згідно з наперед визначеними цілями, напрямами і принципами у відповідній галузі державного управління [2, с. 67]. Якщо взяти до уваги це визначення державної політики, розробку останньої в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України можна представити

у вигляді послідовних взаємопов'язаних етапів, а саме: визначення мети та головних цілей державної євроінтеграційної політики, її пріоритетів, виходячи зі стратегії, програм і планів розвитку держави; розроблення комплексу заходів з реалізації пріоритетних напрямів інтеграції; експертиза заходів з питань інтеграції; з'ясування умов та обмежень, включаючи ресурсні обмеження, за яких буде реалізовуватися інтеграційна політика; прийняття рішення щодо виконання заходів з питань інтеграції; вибір відповідних засобів, інструментів і дій у межах вибраної політики і практична реалізація затверджених заходів; контроль за реалізацією затверджених заходів і надання допомоги; оцінка результативності проведених інтеграційних заходів і виявлення та діагностування проблем у межах реалізації вибраної політики. У такому випадку одне з головних завдань вищого керівництва держави – досягати максимальної ефективності євроінтеграційної політики за мінімуму затрат і мінімізації збитків та загроз національним інтересам.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що досягнення поставлених цілей у сфері забезпечення національних інтересів України практично неможливе без розробки і послідовного проведення єдиної гнучкої державної політики, в тому числі і у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, без створення і впровадження в життя єдиної системи взаємоузгоджених і всебічно зважених заходів економічного, політичного й організаційного характеру, адекватних викликам щодо життєво важливих інтересів України.

Література

1. Войтович Р.В. Глобальна інтеграція як нова форма суспільного розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 2. С. 1-12. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10vrvfsr.pdf> (дата звернення: 28.11.2022).

2. Василенко С.Д. Європейський вибір України : монографія. Одеса : Видавінформ ОНМА, 2003. 212 с.

3. Загальне поняття та значення європейської інтеграції. URL: <https://arm.naiu.kiev.ua/books/eulaw/info/lec2.html> (дата звернення: 28.11.2022).

4. Курс України на інтеграцію до Європейського Союзу: регіональні виміри громадської підтримки: монографія / Ред. Ю.І. Макар. Чернівці : Прут, 2002. 88 с.

5. Інтеграція. *uk.wikipedia.org* : вебсайт. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.

6. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні : навчальний посібник / І.В. Артьомов та ін. Ужгород : Ліра, 2008. 654 с.

7. Міжнародна інтеграція : навчальний посібник / І.В. Артьомов та ін. Ужгород : Ліра, 2008. 387 с.

8. Тиркус Ю.С. Теоретичні засади дослідження процесів політичної інтеграції. *Вісник СевНТУ. Серія «Політологія»*. 2013. Вип. 145. С. 100-104.

9. Тригуб О.І. Теоретичні засади європейської інтеграції. *Грані*. 2013. № 9. С. 148-153.

10. Яковюк І.В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2013. 474 с.

*Ізбаш К. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету
внутрішніх справ*

*Домброван Н. В.,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу організації наукової роботи
Одеського державного університету
внутрішніх справ*