

УДК 351.327

В. В. Друк,

к. держ. упр., докторант кафедри інформаційної політики та електронного урядування,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

V. Druk,

PhD in Public Administration, doctoral candidate of National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

MANAGEMENT ASPECTS OF STATE INTEGRATION POLICY OF UKRAINE

У статті досліджено загальнотеоретичні засади взаємодії держави та суспільства у сфері європейської інтеграції, з позицій державного управління, проаналізовано зміст базових категорій дослідження — "інтеграція", "європейська інтеграція", "європейська інтеграція України", "євроінтеграційна політика України", визначено теоретико-методологічні засади і основні складові євроінтеграційної політики України, особлива увага звертається на основні фактори, що гальмують рух України до європейського політичного, економічного та правового простору.

The general theoretical principles of interaction between state and society in European integration are analyzed in the article. The content of the basic categories of research — "integration", "European integration", "European integration of Ukraine", "European integration policy of Ukraine" are analyzed from the standpoint of state governance. The theoretical and methodological principles and basic components of Ukraine's European integration policy are defined; a special attention is paid to the main factors hindering the movement of Ukraine toward the European political, economic and legal space.

Ключові слова: інтеграція, європейська інтеграція, європейська інтеграція України, євроінтеграційна політика України, державне управління.

Key words: integration, European integration, European integration of Ukraine, Ukraine's European integration policy, state governance.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

На шляху до реалізації проєвропейського вибору України особливої актуальності набувають не лише побудова незалежної, демократичної, правової держави та формування громадянського суспільства, але і створення якісно нової системи державного управління, орієнтованої на реалії сучасного життя, соціально-економічний розвиток, досвід розвинутих країн світу. Політика європейської інтеграції в цьому аспекті має на меті створення таких умов які б сприяли ефективному здійсненню трансформаційних процесів в Україні. З цією метою необхідним є створення цілого комплексу законодавчих, економічних, політичних, інформаційних, соціальних та міжнародних передумов. При цьому важливою є характеристика загальнотеоретичних засад європейської інтеграції, з позицій державного управління.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові дослідження українських та іноземних фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції сьогодні складають надзвичайно велику кількість праць. Оскільки євроінтеграційні процеси є характерними для усіх сфер суспільного життя, то і праці фахівців відображаючи стан суспільних відносин в країні, стосуються галузі державного управління, права, політології, економіки, культури, тощо.

Дослідженню теоретичних засад європейської інтеграції присвятили свої праці В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Безверхнюк, М. Іжа, О. Коротич, П. Надолішній, А. Попок, Л. Приходченко та ін. Проблемами інтеграції України до ЄС, як окремого аспекту глобалізації зацікавилися

Ф. Барановський, І. Грицяк, В. Копійка, М. Кордон, Я. Малик, І. Нагорна, В. Стрельцова, Е. Топалоа та ін. Теоретико-методологічну базу сучасних процесів європейської інтеграції розкрили в своїх наукових дослідженнях: Г. Асланян (проблеми удосконалення інституційних 5 механізмів європейської інтеграції України), М. Гнатюк (відносини України з ЄС та процес європейської інтеграції української держави), Н. Гнидюк (механізми координації політики європейської інтеграції в Україні), М. Калина (нормативно-правове регулювання державної євроінтеграційної політики України), І. Кравчук (удосконалення стратегічного планування європейської інтеграції України), О. Овчар (інституційні перетворення в системі реалізації євроінтеграційної політики України) та ін.

Однак, велика кількість проблем, все ще залишаються не вирішеними. Особливо відчувається відсутність в Україні узагальненої бази наукових праць, присвячених питанням розвитку системи державного управління в Україні в контексті адаптації його до європейських стандартів.

Важливим фактором підвищення ефективності державного управління є налагодження процесу реформування державної системи підготовки кадрів в Україні в період трансформаційних змін у суспільстві. Наукові дослідження обґрунтовують потребу у реформуванні в Україні починаючи від методів і форм освіти й підвищення кваліфікації до запровадження європейського виміру до державної служби.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є на основі проведеного наукового дослідження проаналізувати загальнотеоретичні засади здійснення євроінтеграційної політики в Україні з позицій науки державного управління.

**ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ
ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ
ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ**

Для досконалого вивчення інтеграційних процесів важливим є використання понятійно-категоріального апарату дослідження, оскільки фахівцями вживається велика кількість термінів: "інтеграція", "європейська інтеграція", "європейська інтеграція України", "економічна інтеграція", "політична інтеграція", "правова інтеграція", "політика європейської інтеграції", "євроінтеграційна політика України" тощо.

Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" від 01.07.2010 року № 2411-VI, визначає однією із засад зовнішньої політики — забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі а також підтримка інтеграції України у світовий інформаційний простір [3].

Стаття 11 даного нормативно-правового акту визначає Україну як європейську державу, що здійснює відкриту зовнішню політику і прагне рівноправного взаємовигідного співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, виходячи насамперед з необхідності гарантування безпеки, суверенітету та захисту територіальної цілісності України.

Контроль за дотриманням засад внутрішньої і зовнішньої політики здійснюється Верховною Радою України, Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади у межах їх повноважень, визначених Конституцією і законами України.

У науковій літературі існує велика кількість визначень терміна "інтеграція". Зокрема інтеграція (від лат. *integro* — відновлення, об'єднання в єдине ціле) — це процес і результат взаємозв'язку, взаємодії, зближення та об'єднання в єдине ціле будь-яких частин, елементів країн, їхніх економік, соціальних і політичних структур, культур, соціальних і політичних груп, етносів, партій, рухів, організацій [5, с. 88].

Термін "інтеграція" походить від латинського кореня "*integrum*" — ціле та "*integratio*" — відновлення, що у перекладі означає поєднання, взаємопроникнення, процес взаємозближення, утворення взаємозв'язків, заповнення, возз'єднання, згуртування, об'єднання політичних, економічних, державних і громадських структур в рамках регіону, країни, світу. У словнику термінів і понять з державного управління "інтеграція" визначається як процес досягнення єдності зусиль усіх підсистем (підрозділів) організації для ефективного здійснення її функцій та цілей [3, с. 73].

Всесвітньо відомий словник англійської мови Мерріам-Вебстера дає наступне визначення інтеграції: "Інтеграція — це дія або процес, при якому різні групи (або раси) об'єднуються на рівній основі в єдине суспільство або організацію". Відповідно, "інтегрувати" означає "формувати або поєднувати в єдине ціле". У якості синоніма словник називає слово "об'єднувати", тобто "збиратися разом, щоб сформувати єдине ціле" [2].

Вітчизняний політологічний словник трактує категорію "інтеграція" наступним чином: "Інтеграція — це сукупність політичних процесів, спрямованих на консолідацію, злиття суспільних, політичних, військових, економічних структур або етносів у рамках однієї держави чи кількох держав з метою протидії деструктивним внутрішнім і зовнішнім чинникам" [5, с. 114].

Найбільш ширше поняття "інтеграція" представлено в енциклопедичному словнику з державного управління, де інтеграція розглядається як об'єднання частин, щоб вони могли працювати разом або представляти цілісну систему, що у державно-управлінському сенсі та означає: процес взаємного пристосування; розширення економічного і виробничого співробітництва; об'єднання національних госпо-

дарств двох або більше держав; форма інтернаціоналізації господарського життя [8, с. 285].

Професор університету Вісконсіна Л. Ліндберг у своїй роботі "Політична динаміка європейської економічної інтеграції" визначає інтеграцію як "... процес, за допомогою якого нації утримуються від бажання і здатності проводити незалежну один від одного зовнішню і в ключових аспектах внутрішню політику, прагнучи натомість приймати спільні рішення, або ж делегувати процес прийняття рішень новим центральним органам". А також, на його думку, інтеграція — це "процес, за допомогою якого політичні актори в різних галузях намагаються переорієнтувати свої очікування і політичну активність на новий центр" [7, с. 6].

І. Грицяк визначає європейську інтеграцію як процес усупільнення державами-членами ЄС власних суверенітетів, створення ними спільних інституцій, яким вони делегували частину своїх національних повноважень для того, щоб рішення в певних сферах загальних інтересів могли ухвалюватися демократичним шляхом на загальноєвропейському рівні [1, с. 329].

У сучасній науковій літературі виділяють такі основні види інтеграції: 1) в залежності від предмета можлива політична, економічна, науково-технічна інтеграція; 2) ґрунтуючись на географічних ознаках, виділяють глобальну, регіональну, субрегіональну інтеграцію; 3) за принципом розширення інтеграція може бути "вшир" (коли збільшується кількість членів) або "вглиб" (коли посилюється інтеграційні процеси серед тих самих членів) [1, с. 251].

Впливове англо-американське політологічне видання — "Словник політичного аналізу" за редакцією Дж. Плено, Р. Ріггза та Х. Робін — визначає політичну інтеграцію як "процес, за допомогою якого дві або більше політичних одиниць посилюють між собою контакти у напрямі взаємної співпраці". В якості бажаного або логічного кінцевого результату інтегративного процесу часто розглядається політичне об'єднання. Політична інтеграція вимагає формальних чи неформальних інститутів для прийняття спільних рішень. Крім того, інтеграція припускає високий рівень ведення справ (*transactions*) між політичними одиницями, а також зростаюче усвідомлення спільності інтересів і цінностей" [11, с. 65].

У післявоєнній Європі поняття регіональної інтеграції почало означати процес уніфікації. Вчені вважають, що регіональна інтеграція є наступним, після національної, етапом спільного процесу. Досягнувши високих кондицій національної державності, розвинені країни таким чином переходять на вищий щабель свого розвитку [12, с. 65].

"Під інтеграцією, — пише П. Стрітен, — слід розуміти спільну політику зайнятості, спільну монетарну і фінкальну політику, а також спільну антимонопольну політику" [9, с. 16]. Інакше кажучи, для повної інтеграції важливе не стільки забезпечення абсолютної свободи руху товарів і факторів виробництва, тобто свободи для ринкового механізму, скільки координація економічної політики держав, що мають за мету пом'якшити нерівномірність економічного розвитку окремих країн інтеграційного комплексу й окремих регіонів усередині цих країн, а також забезпечити усталеність національних платіжних балансів. Вищою можливою стадією регіональної економічної інтеграції, відповідно до цієї концепції, має стати раціональна господарська структура всього інтегрованого регіону [6, с. 13].

Таким чином, можемо зробити висновок, що процес європейської інтеграції посідає особливе місце серед сучасних прерогатив нашої держави. Незважаючи на це інтеграція України до ЄС залишається надзвичайно складним, а в деяких сферах недосяжним процесом, оскільки безпосередньо залежить від реформ всередині країни. Євроінтеграційна політика залишається залежною від безпосередніх дій системи органів державної влади згідно з поставленими цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукуп-

ності взаємопов'язаних проблем у сфері європейської інтеграції. Політика України у сфері інтеграції — це комплексна діяльність держави щодо визначення шляхів інтеграції України до ЄС, розв'язання проблем, які виникають під час реалізації цього курсу та сприяння послідовному розвитку української держави у напрямку європейської інтеграції.

Органи державної влади виступають суб'єктами реалізації євроінтеграційної політики, оскільки саме їм належать функції які формулюють, координують, контролюють, забезпечують реалізацію євроінтеграційної політики, об'єктом — інші органи державної влади, діяльність яких спрямована на реалізацію даної політики, до об'єктів також можна віднести державних службовців, інститути громадянського суспільства тощо.

Хоча вітчизняні та іноземні науковці і проводили активну роботу із розробки та пояснення багатьох цих питань, деякі з цих проблем і досі залишаються не до кінця опрацьованими та перебувають в центрі політичного дискурсу.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

На нинішньому етапі розвитку України європейська інтеграція залишається пріоритетом зовнішньої політики, який передбачає проведення системних реформ в усіх сферах життя відповідно до норм і стандартів ЄС. Результатом такої інтеграції має стати повноправне входження до кола європейських цивілізованих країн, з якими нас об'єднують спільні цінності, європейська ідентичність, історія, географія та політика. Європейський вибір нашої країни продиктований не тільки вимогами сучасності, але і надзвичайно великим бажанням суспільства до інтеграції. Перешкод до таких прагнень сьогодні дуже багато, починаючи від труднощів у сфері проведення реформ, складної економічної ситуації, і закінчуючи тривалою агресією з боку іншої держави.

Незважаючи на всі труднощі політика європейської інтеграції сьогодні залишається одним із найбільш складних і комплексних завдань у сфері забезпечення функціонування державного управління, оскільки вся система державного управління на національному рівні побудована з урахуванням прагнень України щодо інтеграції в європейській політичний, економічний, правовий простір. Функції із реалізації процесу інтеграції України до ЄС покладаються на вищий, центральні та місцеві органи виконавчої влади України у співпраці з органом законодавчої влади, органами місцевого самоврядування.

Отже, термінологічна непослідовність, неузгодженість термінології, різне трактування терміну "європейська інтеграція" як науковцями, так і на законодавчому рівні, а також цілий комплекс інших факторів, що гальмують процес європейської інтеграції України протягом усіх років незалежності призвели до різкого зниження ефективності та результативності державного управління у сфері реалізації євроінтеграційної політики і його неспроможності забезпечити перехід суспільства до якісно нового, вищого рівня.

Література:

1. Грицяк І.А. Інтеграція європейська: Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. Т. 7: Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / Наук.-ред. колегія: І. А. Грицяк (співголова), Ю.П. Сурмін (співголова) та ін. — 2011. — 764 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Еб1 Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

3. Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" // ВВР України. — 2010. — №40. — Ст. 527.

4. Політологічний словник: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.; [за ред. М.Ф. Головатого та О.В. Антонюка]. — К.: МАУП, 2005. — 792 с.

5. Словник термінів і понять з державного управління — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби — 2005. — Вид. 2-ге, доп. і 211 виправл. — 254 с.

6. Філіпченко А. Інтеграційні перспективи України: бігравітаційна модель / А. Філіпченко // Економіка України. — 2005. — № 6. — С. 11—22.

7. Lindberg L.N. The Political Dynamics of European Economic Integration / Leon N. Lindberg. — Stanford: Stanford Univ. Press, 1963. — 367 p.

8. Merriam-Webster Dictionary [Electronic Resource] // Official website of the Merriam-Webster Dictionary. — Access Mode: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/integration> — Title Screen.

9. Streeten P. Economic Integration. Aspects and Problems / P. Streeten. — [Second Revised and Enlarged Edition]. — Leyden, 1964. — 312 p.

10. Международные отношения: социологические подходы / [под ред. П.А. Цыганкова]. — М.: Гардарики, 1998. — 352 с.

11. Мионов В.И. Специфика развития промышленной интеграции в Российской Федерации / В.И. Мионов // Эконом. вестник Ростовского гос. ун-та. — 2007. — Т. 5. — № 4. — Ч. 3. — С. 21—25.

12. Стрежнева М. Социокультурные аспекты европейской интеграции / М. Стрежнева // Мировая экономика и международные отношения. — 1996. — № 12. — С. 65—75.

References:

1. Hrytsiak, I.A. (2011), "European integration", *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia*, vol.7, pp. 329.
2. Surmin, V. Bakumenko, A. Muchnenko, A. Kovbasyuk, V. Trochunskyi, U. (2010), *Entsyklopedic Dictionary of Public Administration*, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine Kyiv, Ukraine.
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Law" On Foundations of Domestic and Foreign Policy", *Vidomosti Verkhovnoi Radu*, vol. 40, p. 527.
4. Holovatui, M.F. and Antonuk, O.V. (2005), *Politolichnyi slovnuk [Political Science Dictionary]*, MAUP, Kyiv, Ukraine.
5. Tsentri spryannia instytutsijnomu rozvytku derzhavnoi sluzhby (2005), "Slovnuk terminiv i poniat' z derzhavnoho upravlinnia", 2nd ed, Kyiv, Ukraine.
6. Filipchenko, A. (2005), "Integration prospects for Ukraine: bihravitatsiyna model", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 6, pp. 11—22.
7. Lindberg, L.N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford Univ. Press, Stanford, USA.
8. Merriam-Webster (2015), "Integration", available at: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/integration> (Accessed 8 September 2015).
9. Streeten, P. (1964), "Economic Integration. Aspects and Problems", Leyden, Netherlands.
10. Tsyhankov, P.A. (1998), *Mezhdunarodnye otnosheniya: sotsyolohycheskye podkhody [International relations: sociological approaches]*, Hardaryky, Mocsow.
11. Myronov, V.Y. (2007), "Specificity of industrial integration in the Russian Federation", *Ekonom. vestnyk Rostovskoho hos. un-ta*, vol. 5, no. 4, pp. 21—25.
12. Strezhneva, M. (1996), "Social and cultural aspects of European integration", *Myrovaia ekonomika y mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 12, pp. 65—75.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2015 р.