

УДК 351.88::327.7::341.11

В.В. БАШТАННИК

**«ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЙНА ІДЕОЛОГІЯ» ЯК ФЕНОМЕН ПРОЦЕСУ
ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ СИСТЕМНИХ
РЕФОРМ**

Баштанник Віталій Володимирович – професор кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ при Президентові України, доктор наук з державного управління, доцент

У статті досліджуються особливості процесу трансформації державного управління в умовах розвитку інтеграційних процесів на європейському континенті. Визначено особливості трансформаційного процесу в системі державного управління під впливом критеріїв членства в ЄС. Детерміновано сучасний стан європеїзації державного управління в Україні як суто внутрішній процес реформування відносин у системі публічної влади.

Ключові слова: державне управління, європейська інтеграція, європейська інтеграційна ідеологія, європейські стандарти державного управління.

В статье исследуются особенности процесса трансформации государственного управления в условиях развития интеграционных процессов на европейском континенте. Определены особенности трансформационного процесса в системе государственного управления под воздействием критериев членства в ЕС. Детерминировано современное состояние европеизации государственного управления в Украине как внутренний процесс реформирования отношений в системе публичной власти.

Ключевые слова: государственное управление, европейская интеграция, европейская интеграционная идеология, европейские стандарты управления.

The process of formation of the European integration ideology in the public administration is analyzed in the article. The features of the transformation process in the system of government under the influence of the criteria for membership in the EU are determined. The current state of the Europeanization of public administration in Ukraine as an internal reform process relations in the public administration is determined.

Keywords: public administration, European integration, integration ideology, European standards of public administration.

© В.В. Баштанник, 2012

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність визначення процесу реформування в сучасній Україні в контексті європейських інтеграційних процесів зумовлена потребами комплексного аналізу однієї з важливих проблем теорії державного управління – вдосконалення управлінського впливу на суспільні відносини через теоретичне осмислення процесу демократичного розвитку України, раціоналізацію владних відносин, визначення нових, ефективніших варіантів взаємовпливу суспільства й держави. У сучасних умовах адміністративного реформування й виокремлення європейської інтеграції як пріоритету національної зовнішньої політики раціоналізація владних відносин в Українській державі виступає як важливий засіб реалізації комплексу пріоритетів державної політики. Серед цих пріоритетів – економічний розвиток, гуманізація управління, забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору. Тому сучасний вимір європеїзації державного управління в Україні сутнісно відповідає тим вимогам, які визначені європейськими наднаціональними структурами як умови набуття членства в ЄС. Адже у такому сенсі

мова йде про європеїзацію як суто внутрішній процес реформування владних відносин, що змістовно відтворює стандарти публічного управління в європейських країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

Розвиток Української держави може бути детермінований як вирішення проблеми формування європейської інтеграційної ідеології в системі державного управління у контексті впливу зовнішніх факторів, а також як напрям загального реформування державного управління. Такий напрям досліджень широко представлений у сучасній науковій літературі. Зокрема, у сфері дисертаційних досліджень найбільш широко проблематика формування інтеграційної політики представлена у політичній науці, в межах якої досліджені проблеми формування ефективної зовнішньої політики, власне, євроінтеграційної та євроатлантичної політики України, участі України в інших інтеграційних об'єднаннях. Це праці М.Басараба, І.Березовської, О.Валевського, О.Дікарева, В.Дударьова, Л.Кіцили, А.Крупника, О.Новакової, А.Пойченка, О.Полторакова, Р.Філоненка, М. Харитончука та інш. Слід особливо виділити підходи В.Дударьова, який розглянув проблему формування зовнішньої політики європейської середньої держави за умов глобалізації на прикладі Великої Британії, Польщі та України [1], а також М. Басараба, в якій дослі-

джено досвід формування євроінтеграційної політики Польщі [2]. Врешті-решт, на теренах України частково отримали практичне підтвердження теоретичні моделі З.Бжезинського, С.Хантінгтона, Ф.Фукуями і стосовно розвитку геополітичної ситуації на Європейському континенті [3;4;5]. Водночас визначальний вплив на формування джерельної бази досліджень з євроінтеграційної тематики мали нормативно-правові акти, що були прийняті в Україні з питань національної інтеграційної політики.

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Ефективні механізми досягнення євроінтеграційних цілей України, тактичні підходи можуть і повинні бути гнучкими, чутливими до змін, що відбуваються як всередині окремої національної держави, так і в ЄС, у всьому світі. Досі головна увага органів влади центрального рівня в Україні приділялась розбудові механізмів політичних відносин з ЄС. При цьому актуальність визначення засад формування євроінтеграційної ідеології національної держави обумовлена також тим, що практика сучасної зовнішньополітичної діяльності потребує ґрунтовного опрацювання комплексу теоретичних і прикладних проблем, які пов'язані з розвитком усієї системи міжнародних відносин та визначення місця національної держави. Важливість даної проблеми визначається недостатньою теоретичною розробкою механізмів реалізації євроінтеграційного курсу у вітчизняній літературі, відсутністю практичних розробок з питань євроінтеграційної політики у політичній, економічній та правовій площинах. Адже проблема формування інтеграційної політики національних держав з позицій належності до наддержавних утворень у теоретико-методологічному розумінні досліджена недостатньо. Поза увагою дослідників залишились питання правового закріплення статусу позаблокової держави в інтеграційному процесі як країни, що не належить до безпекового простору НАТО або ОДКБ, намагається зберегти суб'єктність у зовнішній політиці.

Мета або цілі дослідження (постановка завдання). Мета статті полягає у систематизації факторів внутрішнього та зовнішнього впливу на становлення раціональної європейської інтеграційної ідеології в системі державного управління як трансформаційного чинника модернізації публічної влади й одночасно – засобу реалізації програми економічних реформ Президента України «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» й розробки на цій основі засад формування державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В умовах відповідності європейським стандартам управління суспільний характер, структура, форми й особливості органів влади реально віддзеркалюють цілі суб'єктів, прагнення до змін, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність і наступність політичного курсу, інноваційний характер державно-управлінських рішень [6]. Адже реалізація взаємодії в межах системи «людина – суспіль-

ство – держава» можлива шляхом демократичного суспільно-політичного партнерства, оптимальним результатом якого є розвиток України як європейської держави.

Надержавні інтеграційні процеси являють собою складні суспільні процеси щодо організації наднаціональної публічної влади, з системою органів та інститутів політичної влади, неформальним, проте чітко закріпленим принципом розподілу влади серед інституцій управління та структурованими рівнями прийняття рішень. Разом з тим, характер розподілу функцій і владних повноважень у системі інституцій ЄС, відсутність значних відмінностей в організації національного управління країн-членів з точки зору конституційного устрою ще не означають уніфікації правової регламентації управління в межах європейського інтеграційного процесу.

Надержавний інтеграційний процес (у системному розумінні) поєднує в собі визнані міжнародно-правові норми і принципово новий правопорядок, визначений виключно правом інтеграційних утворень. При цьому співвідношення правових норм наддержавного інтеграційного утворення і норм національного права країн-членів регулюється відповідними статтями установчих договорів. Вочевидь правовій регламентації процесу управління в системі наддержавних інтеграційних утворень належить особлива роль. Саме право наддержавного утворення визначає межі і повноваження суб'єктів управління, критерії приєднання до наддержавних організацій, принципи спільних політик, економічні відносини, слугує інструментом контролю і за певних обставин може обмежувати повноваження сфери компетенції інституцій наддержавного управління, наповнює змістом сам інтеграційний процес. При цьому удосконалення державно-управлінської діяльності виступає реальним проявом сучасного демократичного суспільного управління, а впровадження науково обґрунтованих управлінських моделей і технологій конституювання наддержавного управління сприяє інноваційній спрямованості управління в межах національної держави, є засобом впливу на стабільність суспільства, забезпечує дотримання прав і свобод людини.

На нашу думку, доцільно визначити три вектори сучасної зовнішньополітичної діяльності України в контексті європейських інтеграційних процесів:

- по-перше, наближення до європейського простору безпеки, що трансформується в умовах посилення ролі ЄС у процесі інституціоналізації європейської оборонної ідентичності;

- по-друге, ствердження складових загальноєвропейської безпекової політики, орієнтованої на формування наднаціональних механізмів управління через еволюційний розвиток інтеграційного процесу в межах ЄС та частково – ОБСЄ і Ради Європи;

- по-третє, внутрішньополітична трансформація управлінської діяльності в контексті критеріїв членства ЄС.

Разом з тим, правова основа формування європейської інтеграційної ідеології закріплена в

Конституції України, ст. 85 якої визначає виключну компетенцію Верховної Ради по визначенню напрямів внутрішньої та зовнішньої політики. Врешті-решт, позаблоковий статус знайшов своє закріплення у статті 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»: «Україна - європейська позаблокова держава, ...дотримання Україною політики позаблоковості означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору та іншими військово-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес» [7].

Нині, у контексті європейських інтеграційних процесів в системі міжнародних відносин в діалектичній єдності розвиваються дві тенденції - доцентрова, що полягає в подальшій консолідації міжнародних господарських зв'язків, і відцентрова, що полягає в збереженні і поглибленні суперництва між головними конкурентами на світовому ринку, спробах зміцнення своїх позицій шляхом використання протекціоністських заходів. Водночас існує проблема врахування української специфіки для ефективної реалізації національних інтересів через взаємовигідне співробітництво з іншими країнами. Важливо уніфікувати алгоритм формування євроінтеграційної політики держави з використанням зарубіжного досвіду країн-членів ЄС, що приєднались у 2004 - 2007 рр.

Варто наголосити, що однією з найважливіших складових державного курсу на інтеграцію до ЄС слід визначити політичну консолідацію та зміцнення демократії, що спрямована на гарантування політичної стабільності як в Україні, так і на всьому Європейському континенті, забезпечення мирного розвитку та плідного співробітництва всіх європейських націй, зміцнення демократичних засад в українському суспільстві.

Загальноприйнято розглядати політичну консолідацію у двох площинах: зовнішньополітичній та внутрішньополітичній. Зовнішньополітична консолідація спрямована, насамперед, на зміцнення європейської безпеки. З одного боку, вона включає системне входження України в європейський політичний, правовий, економічний, інформаційний, культурний простір. З іншого - ідентифікацію політики ЄС щодо України, підтримку державами Європи та світовим співтовариством стратегії інтеграції України до ЄС. Істотною складовою зовнішньополітичної консолідації слід вважати згоду ЄС на поступове залучення України до міжрегіональних ініціатив Союзу та підготовку угоди про асоціацію.

Внутрішньополітична консолідація виступає найважливішим елементом інтеграційного процесу й базується на виборі, зробленому українським суспільством на користь інтеграції до ЄС. Така консолідація базується, насамперед, на засадах зміцнення демократії та ключовому європейському політичному принципі - верховенства права в державі. Адже саме європейська інтеграція сприятиме становленню громадянського суспільства в Україні

і дальшому формуванню української політичної нації. Важливим елементом внутрішньої консолідації є формування у суспільстві прихильності до ідеї набуття у майбутньому членства в ЄС. Суттєві протиріччя при формуванні зовнішньополітичного курсу протягом 2005-2009 рр. викликали необхідність детермінації складових раціональної європейської політики України, таких як: зовнішньо- та внутрішньополітичні потреби; зовнішньо- та внутрішньополітичні ресурси (для реалізації потреб); межі реалізації ресурсів; зовнішньополітичні інтереси (що формулюються на базі потреб з урахуванням ресурсів, що є в наявності); зовнішньо- та внутрішньополітичні цілі; зовнішньо- та внутрішньополітичні завдання.

Ефективними напрямками формування адміністративно-політичних механізмів європейської інтеграції для всієї системи органів влади має виступати:

- координація завдань у сфері зовнішньополітичної діяльності міністерств та відомств України;
- політико-дипломатичне забезпечення реалізації євроінтеграції як вектора державної політики;
- визначення пріоритетних завдань для центрального та регіонального рівнів управління щодо забезпечення суспільної підтримки європейського курсу.

Слід зважати на закріпленій Конституцією України наріжний принцип суспільного врядування: єдиним джерелом влади в Україні є народ, і принцип народовладдя вимагає дотримання певних норм і процедур. Цілком природно, що напрями національного розвитку інтегрують не лише внутрішньополітичні аспекти. Багато в чому національна держава чи наднаціональне утворення системно залежать від зовнішніх загроз, економічної нестабільності, стану екологічної та воєнної безпеки. Власне, формат сучасної конституційної реформи розкривається через детермінацію внутрішньополітичної трансформації системи державного управління України в контексті відповідності зовнішнім факторам, перш за все, наближення до системи наддержавних інтеграційних процесів. Очевидним є і той факт, що посилення суспільного сприйняття європейської політики України має виходити з підтримки суспільством політичних реформ та широкої інформаційної кампанії з питань реформ, вимагає удосконалення державно-управлінської діяльності шляхом впровадження якісних нововведень у процесі підготовки управлінських кадрів, підвищення їх професіоналізму – адже без цього адміністративне середовище сприйняття залишається надто консервативним.

Водночас у процесі формування інтеграційної ідеології в державному управлінні важливо реалізувати такі завдання:

- визначити зміст, характерні властивості, сутність історичних засад формування української зовнішньої політики, дослідити сутність спільної зовнішньої політики ЄС;
- виділити й охарактеризувати чинники, що впливають на формулювання і реалізацію зовнішньополітичного курсу України, розкрити взаємозв'язок між особливостями формування на-

ціональної ідентифікаційної моделі й змістом українських національних інтересів;

- дати оцінку ролі інститутів влади по вирішенню важливих зовнішньополітичних завдань в умовах зростаючого впливу на міжнародні-політичні процеси інтеграційного чинника;

- оцінити перспективи повної та часткової інтеграції України до ЄС та внеску України в європейську політику безпеки у контексті дослідження проблем європейського інтеграційного процесу та механізмів формування Спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС;

- проаналізувати зміст українсько-європейських протиріч, виявити основні перспективи конституювання в Україні європейського демократичного проекту, дослідити потенціал і обмежувальні чинники розвитку відносин «Україна - ЄС».

Відносини «Україна – ЄС», свого часу, були визначені:

- Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року визначено пріоритетні напрями наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу;

- Спільною стратегією щодо України, схваленою Європейською Радою на Гельсінському саміті 11 грудня 1999 року, Європейський Союз підтримує процес економічних перетворень в Україні та поступового наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у визначених пріоритетних сферах;

- Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженою Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615, визначено основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейській правовий простір, мету та етапи правової адаптації;

- Програмою інтеграції України до Європейського Союзу, схваленою Указом Президента України від 14 вересня 2000 року №1072, визначено шляхи і темпи реалізації окремих пріоритетів, які повинні бути обумовлені ходом проведення економічних реформ та спрямовані на досягнення критеріїв, що впливають із цілей валютного, економічного та політичного союзу держав - членів Європейського Союзу і сформульовані Європейською Радою на Копенгагенському саміті в червні 1993 року;

- Планом дій «Україна – ЄС» – Європейська політика сусідства (2005 р.);

- Політичною ініціативою ЄС «Східне партнерство» (2008 р.).

30 березня 2012 глави делегацій на переговорах України і Європейського союзу парафували Угоду про асоціацію, включаючи поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі. 19 липня 2012 представниками України і Європейської комісії було парафровано текст угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС, що є невід'ємною частиною угоди про асоціацію. Саме тому на даний момент виникає потреба у системоутворюючих чинниках формування європейської інтеграційної ідеології. Вважаємо за доцільне її алгоритм сформулювати шляхом дотри-

мання загальної методології суспільного розвитку, запропонованої свого часу Г.Гегелем через поняття «конституювання» у сенсі соціального управління. Адже через детермінацію процесів виникнення, становлення, розвитку на власних засадах та переходу на інший якісний рівень отримуємо аналіз інтеграційного процесу і зможемо розробити дієздатну програму інтеграційного процесу. Перш за все, це стосується історичного аналізу, власне, європейської інтеграції. Історичний аналіз етапів та самого феномена європейської інтеграції дозволяє охарактеризувати інтеграцію як процес, за допомогою якого окремі країни надають частину своїх суверенних прав на користь утвореної і єдиної для них усіх інституціональної структури з тим, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів.

Формалізація спільного доробку Європейського співтовариства в базових угодах ЄС формує умови відкритості його до прийняття будь-якої європейської держави, що визнає умови вступу. Своєрідна загальноєвропейська інтеграційна концепція нині потребує дослідження питань інституціональних характеристик євроінтеграції – механізмів управління та критеріїв на вступ до союзу як першооснови діяльності інститутів ЄС – з огляду на практичну відсутність системних досліджень проблем євроінтеграції. Нинішнє розширення ЄС на Схід - це саме той процес, який на найближчі десятиліття буде визначати долю не тільки європейської інтеграції, але й Європи в цілому.

Отже, для здійснення ефективного євроінтеграційного курсу державної політики необхідно не лише поділяти основні демократичні принципи та цінності, а також, хоча б певною мірою, мати суб'єктивне відчуття громадянської єдності, європейської ідентичності. А отже, політична інтеграція повинна слідувати за культурним та соціальним зближенням європейських народів, а не передбачати його. У рамках ЄС складаються якісно нові, невідомі традиційній політичній теорії форми співіснування народів і держав в умовах розпорощення суверенних прав і невизначеності обов'язків індивідів, форми, які базуються не на принципах громадянського суспільства в класичному його розумінні, а швидше на відродженні історичної пам'яті про минуле континенту, збагаченої досягненнями останніх століть [8]. Разом з тим, саме у контексті впливу інтеграційних процесів вимагає свого теоретичного закріплення поняття публічного управління. Адже сучасне реформування системи органів влади в умовах конституційно-правової реформи можливе шляхом запровадження принципово нової моделі управління регіонального рівня, що відповідає таким концептом ЄС як міждержавність та наднаціоналізм, базується на принципах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації, а процес управління виходить з конституційного принципу розподілу влади в Україні.

Висновки з даного дослідження. У результаті аналізу проблематики формування європейської інтеграційної ідеології в системі державного управління у контексті сучасного етапу розширення ЄС відзначимо, що трансформація державного управ-

ління в контексті європейського інтеграційного процесу вимагає системних реформ відповідно критеріїв членства в ЄС, й удосконалення територіальної організації влади в Україні відповідно до принципів ефективного врядування, викладених у нормативних актах ЄС та Ради Європи – Європейської Хартії про місцеве самоврядування, Єдино-

му Європейському акті, Договорі про ЄС. Важливо сам процес трансформації раціоналізувати таким чином, щоб суспільні реформи, проведення яких актуалізовано зовнішніми чинниками відповідали логіці державотворчого процесу, й напрями таких реформ у першу чергу детермінували демократичний характер публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дударьов В. В. Формування зовнішньої політики європейської середньої держави за умов глобалізації на прикладі Великої Британії: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04 / Дударьов В. В. ; Ін-т світ. екон. і міжнар. відносин НАН України. – К., 2003. – 218 с
2. Басараб М. Досвід європейської інтеграції Польщі: перспективи для України: дис. ... канд. політ. наук: 21.01.01 / Басараб М. ; Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки Ради нац. безпеки і оборони України. – К., 2004. – 165 с.
3. Бжезинский З. Большая шахматная доска : монография / З. Бжезинский. – М. : Междунар. отн., 1998. – 456 с.
4. Фукуяма Ф. Великий разрыв : монография / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2004. – 370 с.
5. Хантингтон С. Запад уникален, но не универсален / С. Хантингтон // Мир. экон. и междунар. отношения. – 1997. – №8. – С.14 – 28.
6. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01 липня. 2010 № 2411-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
7. Иноземцев В. В поисках идентичности: европейская социокультурная парадигма / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // Мир. экон. и междунар. отношения. – 2002. – № 1. – С. 3 – 23.