

Сергій Майстро

професор кафедри економічної політики та менеджменту
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., професор

Валерій Рєзніков

докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України, к.е.н., доцент

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

У статті досліджено теоретико-методологічні засади механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. Розглянуто різні наукові погляди та методологічні підходи щодо визначення сутності та змісту механізмів державної політики у сфері європейської інтеграції. Виокремлено дієві механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. Дістало подальший розвиток визначення сутності механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Ключові слова: державна політика; європейська інтеграція; механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Serhii Maistro

professor of Economic Policy and Management Department,
KhIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Full professor

Valeriy Ryznikov

doctoral student of educational-scientific-production center of the
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,
PhD in Economic Sciences, Docent

MECHANISMS OF STATE POLICY FORMATION AND IMPLEMENTATION IN THE EUROPEAN INTEGRATIONS PHERE: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FOUNDATIONS

Problem setting. Despite the fact that the processes of gradual integration of Ukraine into the European space have been going on for a long time, a number of problems in this area remain relevant: namely, the insufficient level of conscious support for the process of European integration by the broader Ukrainian society at large; a significant imbalance in the level of support for the population towards European integration in different regions of Ukraine; misunderstandings among the general public about the linkage between European integration processes and rising standards of living. In this context, it is relevant to study the theoretical and methodological foundations of public policy in the field of European integration in order to identify the effective mechanisms for its formation and implementation and to consider different scientific views and approaches to determine the nature and content of these mechanisms.

Recent research and publications analysis. The research of theoretical and methodological foundations of mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of European integration has been done by such scientists as: Bakumenko V., Bondarenko V., Butivchenko S., Maksimenko S., Muravyov V. and others. However, many issues regarding the definition and content of mechanisms for shaping and implementing state policy in the field of European integration in the face of the current challenges remain poorly understood.

Paper objective. The purpose of the article is to determine the nature and content of the mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of European integration.

Paper main body. The mechanism of formation and implementation of state policy in the field of European integration is a way of actions of state authorities and bodies of local self-government through a set of methods, tools, measures, means, incentives in order to deepen Ukraine's connection with EU policy and its participation in programs and agencies, and ensuring enhanced political dialogue in all areas of mutual interest for the gradual integration of Ukraine into the EU. Within the framework of the conducted research the following mechanisms of formation and implementation of the state policy in the sphere of European integration are distinguished: political-security, financial-economic, organizational-administrative, institutional-legal, information-communication, which should function not individually, but systematically, complementing and coordinating, if necessary, each other.

The formation and implementation of state policy in the sphere of European integration of Ukraine is closely linked to the creation of reliable and effective mechanisms for ensuring political stability, democracy and security; modernization of all spheres and sectors of the Ukrainian economy and increasing the competitiveness of the domestic producer, its entry into the world markets (first of all, the EU countries); attracting foreign investment and innovative technologies and, as a result, creating new jobs; ensuring socio-economic stability by achieving high European standards.

Conclusions from this research and perspectives of future development in current area. Thus, effective use of the separate mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of European integration will allow to solve the existing problems in this sphere. In addition, in the current context, the issue of forming and implementing a relevant state policy in the field of European integration is a necessary prerequisite for ensuring the sustainable development of the country, and in the long term, membership in the European Union.

Key words: state policy; European integration; mechanisms for formation and implementing state policy in the sphere of European integration.

© МайстроС. В., Рєзніков В. В., 2019.

Постановка проблеми

Незважаючи на той факт, що процеси поступової інтеграції України до європейського простору тривають досить давно, актуальною до сих пір залишається низка проблем в цій сфері, а саме: все ще недостатній рівень свідомої підтримки широким загалом українського суспільства процесу європейської інтеграції; істотний дисбаланс рівня підтримки населенням курсу на європейську інтеграцію в різних регіонах України; нерозуміння широким колом населення наявності взаємозв'язку між процесами європейської інтеграції та підвищенням стандартів життя.

В цьому контексті актуальним представляється дослідження теоретико-методологічних засад державної політики у сфері європейської інтеграції з метою виокремлення дієвих механізмів її формування та реалізації та розгляд різних наукових поглядів та підходів щодо визначення сутності та змісту вказаних механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженням теоретико-методологічних засад механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції займалися такі вчені, як: Бакуменко В. Д., Бондаренко В. Д., Бутівченко С. В., Максименко С. В., Муравйов В. І. та інші [1; 2; 3; 4; 5]. Однак чимало питань стосовно визначення сутності та змісту механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в умовах існуючих викликів сьогодення залишаються недостатньо дослідженими.

Мета

Метою статті є визначення сутності та змісту механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу

В сучасних умовах у багатьох програмних документах, які розробляються з метою формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції, набуло поширеного застосування поняття «механізм формування та реалізації державної політики», в тому числі у сфері європейської інтеграції.

Так, Бакуменко В.Д. вважає, що державна політика завжди реалізується шляхом здійснення організуючих, регулюючих та контролюючих впливів органів державної влади, із застосуванням різноманітних методів державного управління (політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, регулювання, програмно-цільового управління тощо) та всього спектру його механізмів (практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей) [1].

Муравйов В.І. до механізмів забезпечення трансформаційного розвитку України та її інтеграції до Європейського Союзу пропонує віднести наступні:

- концептуальні – наявні базові підходи до трансформаційних процесів, що викладені в концептуальних документах (концептуальні засади, концепції, стратегії) тощо;
- фінансово-економічні – передбачають розробку державних цільових програм довгострокового характеру. Конкретний перелік таких програм має бути визначений і поданий Президенту України;

- політико-правові – передбачають розробку нової нормативно – правової бази на всіх рівнях – конституційному, законодавчому та підзаконному – на єдиних, незмінних концептуальних засадах та принципах;
- інституціональні – створення комплексного механізму правового, науково – методичного та політичного забезпечення трансформаційних процесів;
- кадрові – передбачають реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення їх професіоналізації та політичної нейтральності;
- інформаційно-просвітницькі – передбачають практичне створення єдиного інформаційного простору органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення безперешкодного доступу громадськості до розробки рішень всіх органів влади (відкритість органів влади) та безпосередньої участі громадськості, громадських інститутів в розробці засад трансформації суспільного життя [4].

Максименко С.В. переконаний, що важливим механізмом трансформації і адаптації систем державного управління до вимог ЄС є твіннінг. Інституційний механізм твіннінгу забезпечує можливість прямого співробітництва органів державної влади України з їх партнерами – країнами-членами ЄС. Наразі він використовується або стане доступним у країнах-партнерах, залучених до Програми Європейської політики сусідства. Твіннінг довів свою успішність при запровадженні у країнах-кандидатах та країнах-партнерах найкращих практик державного управління ЄС на засадах європейського законодавства і нормативів, а також у підвищенні рівня співробітництва між органами державної влади країн-членів ЄС, з одного боку, і країн-кандидатів або країн-партнерів, з іншого. Це означає, що поширення дій такого інструменту, як твіннінг на Україну, є суттєвим кроком вперед, що демонструє значне зростання рівня інтеграції між Україною і ЄС [5].

На думку Бутівченко С.В., проект твіннінгу має:

- стосуватися сфер співпраці, передбачених Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС і Планом дій в рамках Європейської політики сусідства;
- складатися із взаємоузгоджених елементів;
- бути спільним проектом для адміністрацій-партнерів: обидві сторони приймають чітко окреслені зобов'язання;
- передбачати, щонайменше, деякі елементи наближення до законодавства ЄС;
- передбачати елементи інституційної та структурної реформи. Наприкінці проекту нова або модифікована система має бути самодостатньою, вона має функціонувати незалежно і самостійно і фінансуватися коштом країни-бенефіціара;
- Україна має бути представлена державним органом – «близнюком», тобто таким, якому можна знайти відповідник у органах влади країн-членів ЄС [3].

Бондаренко В.Д. вважає, що розробка та впровадження державної політики України у сфері європейської інтеграції передбачає створення та ефективне функціонування окремого механізму, як сукупності

взаємопов'язаних дій органів державної влади та аналітичних, політичних, правових, організаційних, інформаційних, фінансових заходів, а також політичної волі вищого керівництва держави, широкої підтримки громадян, взаємодії влади та суспільства [2].

На нашу думку, механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції – це спосіб дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування через сукупність методів, інструментів, заходів, засобів, стимулів з метою поглиблення зв'язку України з політикою ЄС та її участь у програмах та агентствах, а також забезпечення посиленого політичного діалогу в усіх сферах, які становлять взаємний інтерес задля поступової інтеграції України до ЄС.

В межах проведеного дослідження нами виокремлено такі механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції: політико-безпековий, фінансово-економічний, організаційно-адміністративний, інституційно-правовий, інформаційно-комунікаційний, які мають функціонувати не розрізнено, а системно, доповнюючи та координуючи, за потреби, один одного.

Основою політико-безпекового механізму формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції є: сприяння поступовій конвергенції із зовнішніх питань та питань безпеки для все більш глибокого залучення України до Європейської зони безпеки шляхом розвитку та зміцнення політичного діалогу; необхідність врахування питань європейської інтеграції при розробці, прийнятті та реалізації будь-яких політичних рішень, регулюванні політичних криз і конфліктів, а також при аналізі та оцінці результатів і наслідків прийнятих політичних рішень; участь країни у міжнародному співробітництві у сфері з політико-безпекових питань у відповідності до законодавства України та міжнародних угод з обов'язковим урахуванням питань національної безпеки.

Фінансово-економічний механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції є сукупністю фінансових та економічних важелів, стимулів та інструментів, передбачених законодавством, за допомогою яких забезпечується реалізація державної політики у сфері європейської інтеграції. Фінансово-економічний механізм забезпечує концентрацію ресурсів на конкретних напрямках європейської інтеграції та матеріалізують діяльність щодо отримання кінцевого результату.

Слід зазначити, що фінансова допомога ЄС Україні в контексті європейської інтеграції надається в рамках 4 інструментів: Європейського інструменту сусідства, Європейського інструменту з демократії та прав людини, Інструменту сприяння стабільності та миру, та Інструменту співпраці в галузі ядерної безпеки (передбачено програми, через які може надаватися підтримка третім країнам: двосторонні програми; багатосторонні програми та програми прикордонного співробітництва тощо) [8].

Фінансова допомога ЄС є вагомим каталізатором якісних змін та євроінтеграції України. Надання фінансової допомоги ЄС Україні здійснюється в рамках інструментів для фінансування зовнішніх дій, кожен з яких має за мету підтримку проектів у різних сферах як на державному рівні, так і на рівні громадянського суспільства [9].

Організаційно-адміністративний механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції охоплює сукупність адміністративних та організаційних інструментів адміністративно-контрольного, дозвольного, наглядового характеру, які реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування для проведення реформ у сфері поступової інтеграції України в ЄС.

Організаційно-адміністративний механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції передбачає: реалізацію державних, регіональних, місцевих, галузевих, секторальних програм та проектів у цій сфері; координацію реалізації реформ з питань євроінтеграції на різних рівнях; координацію та співпрацю у питаннях європейської інтеграції між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими організаціями, громадськістю тощо.

Інституційно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції ґрунтується на системі нормативно-правових актів держави, правоохоронної, правозахисної та судової систем, за допомогою яких забезпечується процес поступової європейської інтеграції України; забезпечення гармонізації українського законодавства у сфері європейської інтеграції із законодавством ЄС та передовими світовими практиками.

Слід зазначити, що в Україні реалізовується програма Всеохоплюючої інституційної розбудови Україна-ЄС (Ukraine-EU Comprehensive Institution Building Programme – CIB), яка є складовою ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство» і спрямована на підтримку в проведенні інституційної реформи в Україні відповідно до європейських стандартів з метою створення належного внутрішньодержавного механізму імплементації майбутньої Угоди про асоціацію з ЄС. До Плану проведення інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, який був затверджений розпорядження КМУ № 767-р від 10 жовтня 2012 р., було включено окремий пункт щодо розроблення інформаційно-комунікаційної стратегії підвищення рівня поінформованості громадськості з питань європейської інтеграції [7].

Тому логічним є виокремлення нами інформаційно-мотиваційного механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції, який має сприяти популяризації цих ідей у суспільстві та сприяти врахуванню інтересів держави та її громадян в цій сфері через застосування інформаційних кампаній та методів психологічно-комунікаційного впливу.

Інформаційно-мотиваційний механізм є важливим напрямом державного впливу щодо підтримки реформ у сфері європейської інтеграції через інформаційну та мотиваційну складові шляхом: проведення органами державної влади регулярних брифінгів, прес-конференцій для представників засобів масової інформації та громадських організацій на теми поступу в процесі європейської інтеграції України; публікації урядових звітів про успіхи та актуальні проблеми у проведенні проєвропейських реформ; підготовки і публікації інформаційних матеріалів та підготовка і проведення інформаційних кампаній для підвищення рівня поінформованості широких верств населення про європейські

цінності та стандарти щодо верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, забезпечення гендерної рівності та подолання дискримінації в усіх її формах та проявах; проведення за участю громадських організацій і бізнесових кіл публічних заходів для всіх цільових груп на тему європейської інтеграції; проведення аудиту співпраці регіонів з ЄС, державами – членами ЄС та висвітлення результатів такої діяльності.

Для кращого розуміння можливостей, що їх відкриває пересічним громадянам процес європейської інтеграції, мають постійно проводитись великі інформаційні кампанії під гаслом: «Європейська інтеграція покращить якість життя кожного громадянина України». Робота з підвищення рівня обізнаності громадян щодо євроінтеграційних можливостей має бути системною і цією метою доцільним є широке запровадження щорічного святкування в Україні Дня Європи – дня спільних цінностей та історії європейських країн [6].

Слід зазначити, що рішення щодо відзначення 9 травня Дня Європи в Європейському Союзі було прийнято у 1985 р. на Міланському Саміті Ради ЄС. До 1997 р. відзначення Дня Європи мало переважно культурно-мистецьку спрямованість. У 1997-1998 рр. до святкування Дня Європи поступово стали залучатися країни-кандидати на вступ до ЄС. В цих країнах святкування набуло певного політичного забарвлення і було спрямоване на формування громадської думки щодо підтримки політики вступу до Європейського Союзу. Основними заходами у країнах-кандидатах стали: регіональні конференції та круглі столи; публічні дебати, виступи на телебаченні та радіо громадських діячів; широка інформаційно-роз'яснювальна кампанія (інтерв'ю та статті у ЗМІ); культурно-розважальні програми та спортивні змагання тощо [7].

Щорічне відзначення згаданого заходу в нашій державі було започатковано Указом Президента України № 339 від 19.04.2003 р., яким встановлено третю суботу травня датою святкування в Україні Дня Європи [7].

День Європи в Україні у 2019 р. проводився всім-надцятье. Досвід попередніх років довів, що цей день поступово стає святом загальнонаціонального масштабу. Більше того, Україна є єдиною державою-нечленом ЄС, яка на державному рівні відзначає День Європи. Традиційно, урочиста церемонія відкриття Дня Європи відбувається у Києві. На одній з центральних вулиць столиці – облаштовується так зване «Європейське містечко» (European village) за сприяння Представництва ЄС в Україні та посольств держав-членів ЄС. Успішно апробовано практику широкомасштабного святкування Дня Європи у регіонах України, із залученням Представництва ЄС в Україні та посольств держав-членів ЄС. Масштаб та особливості відзначення Дня Європи у регіональних центрах України визначаються місцевими органами влади [7].

Окрім цього, у 2013 р. було започатковано спільну інформаційну кампанію України та ЄС «Сильніші разом», до якої долучилися Представництво ЄС в Україні, держави-члени Євросоюзу, представники української влади, бізнесу та громадянського суспільства [7].

Станом на сьогодні розглядається питання щодо спрямування допомоги ЄС для запровадження дієвих механізмів налагодження комунікацій різних груп суспільства, розробка та впровадження кампанії інфор-

мування щодо переваг та викликів європейської інтеграції (розробка інформаційних матеріалів, створення веб-сайту, грантова програма щодо розповсюдження інформаційних матеріалів та проведення інформаційних заходів). Координатором виступає Урядовий офіс з питань європейської інтеграції із залученням заінтересованих органів державної влади та недержавних організацій з питань європейської інтеграції, Представництва ЄС в Україні та посольств держав-членів ЄС [7].

Отже, формування та реалізація державної політики у сфері європейської інтеграції України тісно пов'язана із створенням надійних та результативних механізмів забезпечення політичної стабільності, демократії та безпеки; модернізації всіх сфер та галузей економіки України та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, його виходу на світові ринки (насамперед, на ринок країн ЄС); залучення іноземних інвестицій та інноваційних технологій і, як наслідок, створення нових робочих місць; забезпечення соціально-економічної стабільності шляхом досягнення високих європейських стандартів.

Висновки

Таким чином, ефективне використання виокремлених механізмів формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції дозволить вирішити наявні проблеми у цій сфері. Крім того, в сучасних умовах питання формування та реалізації відповідної державної політики у сфері європейської інтеграції є необхідною передумовою забезпечення сталого розвитку держави, а в довгостроковій перспективі і членства в Європейському Союзі, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література.

1. Артёмов І. В., Бакуменко В. Д., Бондаренко В. Д., та ін. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. Системно-ситуаційний аналіз державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України. Ужгород: Ліра, 2009. С. 81–99.
2. Артёмов І. В., Бакуменко В. Д., Бондаренко В. Д. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. Ужгород: Ліра, 2009. 656 с.
3. Бутівченко С.В. Пріоритетні напрями європейської інтеграції України та механізми їх регулювання. Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. Ужгород: Ліра, 2009. С. 139–161.
4. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами: дис... д-ра юрид. наук. Київ, 2003. 38 с.
5. Максименко С. В. Міжнародно-правове регулювання права на свободу пересування і вибір місця проживання: дис... канд. юрид. наук. Київ, 2006. 18 с.
6. Чому євроінтеграція важлива для України? – думка експертів. URL: <https://www.prostir.ua/?news=chomu-jevrointehratsiya-vazhlyva-dlya-ukrajiny-dumka-ekspertiv>.
7. Щодо інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань європейської інтеграції. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/about-ukraine/european-integration/ukraine-eu-inform>.
8. Establishing a European Neighbourhood Instrument. Regulation (EU) No 232/2014 of the European parliament

and the Council of 11 March 2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:EN:PDF>.

9. Establishing a financing instrument for democracy and human rights worldwide. Regulation (EU) No 235/2014 of the European parliament and the Council of 11 March 2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0235&qid=1427098454152&from=EN>.