

ДО ПИТАННЯ ПРО ЄВРОПЕЇЗАЦІЮ ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Шкорута Іван Любомирович

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківський національний технічний університет нафти та газу, Україна

Науковий керівник: Молодцов Олександр Володимирович

ORCID ID: 0000-0003-4168-0092

доктор наук з державного управління, професор кафедри
публічного управління та адміністрування
Івано-Франківський національний технічний університет нафти та газу, Україна

Анотація. У тезах показано відмінність між євроінтеграцією та європеїзацією, обґрунтовано принципово важливе значення концепту європеїзації для аналізу ефективності діючих інститутів та інституціональних трансформацій публічного управління та адміністрування. У дослідженні конкретизовано теоретико-методологічний зміст понять європеїзації та євроінтеграції. Наведена аргументація щодо методологічної значущості їх чіткого розрізнення для послідовної державної політики європеїзації інститутів публічного управління та адміністрування та українського суспільства в цілому. Стверджується, що європеїзація публічного управління та адміністрування є суто культурно-ідеологічним (неформальним) процесом прийняття суб'єктами публічно-владної діяльності європейських цінностей.

Пріоритетом державної політики України, закріпленим у Конституції України, є досягнення повноправного членства країни в Європейському Союзі (далі – ЄС) та Північноатлантичному альянсі. Державна політика євроінтеграції та європеїзації виступає фактором модернізації інститутів українського суспільства, у першу чергу інститутів публічного управління та адміністрування (далі – ПУА). Євроінтеграція та європеїзація змінюють інституціональну систему, соціальні та ціннісні орієнтації. Такі зміни, у свою чергу, вимагають конкретизації теоретико-методологічного змісту поняття європеїзації, яке відображає процес, що відбувається одночасно з євроінтеграцією. Актуальність такого роду досліджень полягає у необхідності активізації процесів європеїзації як в системі публічно-владної діяльності, так й у суспільстві в цілому.

Ознайомлення з науковим дискурсом з проблематики євроінтеграції та європеїзації показує, що перше поняття не викликає серйозних розходжень у розумінні його змісту. Чого не можна стверджувати відносно терміну європеїзації, інтерпретація якого має певну варіативність. Прийнято виділяти чотири основні варіанти інтерпретації його змісту, які ми розглянемо нижче. На наш погляд, подібна варіативність терміну заважає формувати методологічно вивірену, консолідовану позицію щодо інституціональних змін, необхідних для успішної євроінтеграції та європеїзації. Зазначене вище є додатковим аргументом на користь актуальності узагальнення результатів наявного наукового дискурсу та з'ясування відмінності між євроінтеграцією та європеїзацією як концептами, які використовуються в при дослідженні процесів, що відбуваються у країнах ЄС та країнах-кандидатах у члени ЄС.

З абстрактних позицій під інтеграцією розуміють зближення, злиття частин, що утворюють єдине ціле, але зі збереженням їхньої ідентичності. Будь-яка суспільна

інтеграція відбувається як зближення на добровільній і мирній основі політичної, економічної, ідеологічної сфер двох чи більше суспільств. Подібне загальне трактування євроінтеграції, як ми говорили й раніше, не викликає особливих дискусій. Процес інтеграції, як правило, завершується створенням наднаціональних структур управління. З цього приводу українська дослідниця М.Шульга стверджує, що терміном «європейська інтеграція» ми позначаємо створення європейських інститутів та політик, що еволюціонують у напрямі формування деякого наднаціонального центру, навколо якого має конституюватися спільний європейський простір [9]. Подібні процеси відрізняють від міждержавного співробітництва, оскільки останнє не передбачає передання частини суверенітету наддержавним структурам, як це відбувається в процесі інтеграції країн. Наведене абстрактне розуміння інтеграції методологічно пристосовано для широкої інтерпретації процесів зближення, що відбуваються у різних сферах діяльності суспільств.

Відносно терміну «європеїзація» немає такої згоди, що, на наш погляд, заважає на сучасному етапі розвитку нашої країни європеїзації діючих інститутів та інституціональних трансформацій ПУА. Ми вважаємо, що правильне, методологічно вивірене розуміння співвідношення процесів євроінтеграції та європеїзації має привести до єдиного бачення шляхів й способів інтегрування в ЄС, однакового розуміння переваг цього процесу, дотримання цінностей європейської спільноти. Консолідована позиція щодо розуміння європеїзації має сприяти створенню теоретико-методологічного підґрунтя для розробки більш послідовної державної політики європеїзації країни та її входження до складу ЄС. У найбільш широкому сенсі європеїзація розглядалась як сфера досліджень європейської проблематики за різними напрямками впливу ЄС на політичну систему і політичні процеси, на державний устрій і державне будівництво країн, що готувались до членства в ЄС, загалом на їх соціальну систему та внутрішню політику. У дослідженнях американських та європейських науковців були продемонстровані різноманітні підходи, які створили дослідницьку дискусійну платформу зазначеної проблематики. Але загальним перспективним результатом було утвердження ідеї категорійного визначення європеїзації як пошуку внутрішніх наслідків європейської інтеграції, тісно зв'язаних з процесами демократизації як структур ПУА, так в цілому суспільно-політичного життя в країнах-кандидатах у члени ЄС.

Як ми відмітили раніше, поняття європеїзації має щонайменше чотири аспекти, відповідно чотири варіанти інтерпретації його змісту: а) відновлення європейських інститутів і традицій після десятиліть деєвропеїзації; б) конкретний процес вступу в ЄС та поява структурної сумісності з його інститутами та правовою системою; в) розвиток регіонального співробітництва та інтеграції у межах загального процесу європейської інтеграції; г) фундаментальна трансформація громадянського суспільства, політичної культури й моделей поведінки, тобто запровадження демократичних традицій та цінностей [1, с. 6]. Погодьтеся, що таке занадто широке трактування європеїзації робить його зайвим терміном у дослідженні євроінтеграційних процесів, або потребує кожного разу уточнення його змісту.

Деякі дослідники розуміють європеїзацію як процес становлення та реформування національних та субнаціональних систем публічного управління відповідно до норм і стандартів ЄС. Зокрема, в рамках такого підходу М. Лендсєл вважає, що європеїзація – це процес становлення наднаціональних інститутів, формування практики європейського багаторівневого врядування та національних інституційних конфігурацій під впливом і тиском ЄС [3, с. 37–38]. У такому разі досить

важко помітити різницю між європеїзацією та євроінтеграцією, оскільки під останнім процесом, як ми показали, розуміють те ж саме. У зв'язку з цим ми наведемо основні теоретичні аргументи на користь більш вузького розуміння європеїзації, а саме як процесу оволодіння європейськими цінностями, який може відбуватись поряд з євроінтеграцією як відносно автономний процес.

Аргументи на користь саме такої трактовки європеїзації ми викладемо далі. Відразу зазначимо, що європеїзацію ми пов'язуємо виключно з культурно-ідеологічним змістом, який має визначати пріоритети розвитку суспільства й держави, акумулювати в собі систему цінностей і норм, яким підпорядковується діяльність суб'єктів влади і суспільства. Ця ідея у неявному вигляді міститься у працях європейських дослідників Ф.Шіммельфенніга та У.Зедельмаєра. На їх думку, алгоритм інтеграції у європейську спільноту передбачає усвідомлення народом України своїх національних інтересів не в їх окремішності, а у контексті європейської системи норм і суспільних цінностей та можливості адаптації до співжиття разом із націями в Об'єднаній Європі за її правилами [8, с. 15]. В Україні також є прихильники такого підходу. Зокрема Є. Савельєв стверджує, що європеїзація – це процес оволодіння цінностями країн ЄС, які уможливають вступ певної країни до спільноти європейських держав. Це такі цінності, які охоплюють усі сфери життя, хоча, у першу чергу вони стосуються політичних норм, забезпечення функціонування демократичних інституцій відповідно до тих принципів та тієї практики, яка діє в ЄС [5, с. 5]. Це вектор розвитку, орієнтованого на цінності людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини.

В рамках нашої аргументації підхід, продемонстрований Ф. Шіммельфеннігом та У. Зедельмаєром, є важливим ще з однієї причини. Він дає теоретичні аргументи для розрізнення формальних та неформальних аспектів європеїзації, як це прийнято робити в рамках неоінституціональної парадигми. Вони пропонують розкривати європеїзацію на основі понять «правила» та «рецепції». Під правилами вони розуміють формальні та неформальні норми (інститути), які, зокрема, регулюють публічно-управлінські процеси, встановлюють компетенції державних та недержавних установ тощо. Поняття рецепції характеризує сам процес прийняття інституціональних правил, які регулюють процеси на формальній та неформальній основі.

В якості теоретичного аргумента на користь розуміння європеїзації як неформальної інтеграції, тобто оволодіння європейськими цінностями, ми можемо використати також комунікативну теорію К. Дойча [2, с. 22–23]. У ній підкреслюється важливість ціннісного виміру євроінтеграції, оскільки вона розуміється як формування «почуття спільноти», через процеси комунікації. Це почуття оцінюється як більш важливий фактор, ніж формальні договори та наднаціональні органи управління. Європеїзація має на меті поширення загальних культурних символів, які сприяють міжнаціональній інтеграції. У той же час національні держави мають залишатися стабільними утвореннями у соціокультурному сенсі. В руслі такого підходу пріоритетними є саме соціально-культурні та соціально-психологічні аспекти та ментальні установки. В свою чергу, такий підхід дає підстави стверджувати, що *європеїзація є неформальною інтеграцією – суто ціннісним (культурно-ідеологічним) аспектом євроінтеграції*.

Виходячи зі сказаного вище, ми можемо умовно в аналітичних цілях відокремити процеси інтеграції і європеїзації, розуміючи при цьому, що вони представляють собою єдине ціле. *Євроінтеграція* – це, у першу чергу, фізичне приєднання українських структур до європейських структур, створення всередині

країни сучасних інститутів та інституцій європейського типу, які забезпечуватимуть конкурентоздатність економічних, політичних та соціальних технологій і практик. Умовами євроінтеграції є схожі рівні економічного розвитку країн, їх близьке географічне розташування, наявність у них спільних кордонів, обопільне визнання територіальної цілісності, тісні міждержавні стосунки, взаємне визнання корисності та вигідності зближення політико-економічних структур управління. Виконання Мадридського (інституційного) критерію є ключовим з точки зору вимог ЄС до національних систем ПУА держав-кандидатів на вступ до ЄС, оскільки він передбачає не лише прийняття норм спільного правового доробку ЄС (*acquis of the EU*) у національному правовому полі, а й забезпечення ефективної їх реалізації у практиці економічного, політичного і громадського життя, тобто, – імплементації за допомогою конкретних релевантних адміністративних процедур та інституційних структур.

Європеїзація – це культурно-ідеологічний процес приєднання до європейських цінностей. Відповідно, її умовами є: наявність загальної культури, спільне історичне минуле, сумісність загальних (європейських) цінностей та достатній рівень взаємної ідентичності та лояльності. На наш погляд європеїзація може розглядатись окремо не тільки в аналітичному плані, але й як реальний у часі автономний від євроінтеграції процес, тобто як процес оволодіння ідентичними цінностями у сфері ПУА, який може відбуватись поза межами адміністративної інтеграції. Для прикладу, пошлемось на Копенгагенські економічні та політичні критерії членства в ЄС (1993 р.), які доцільно розглядати виключно цінностями, які виступають зразковим прикладом культурно-ідеологічного забезпечення функціонування наявних в Україні структур публічної влади. Такими цінностями ПУА, зокрема є:

- цінність забезпечення свободи виборів (місцевих, парламентських, президентських);
- цінність захисту особистих прав і свобод громадян, прав меншин, протидія всіякій дискримінації;
- цінність державної підтримки демократичних процесів, неурядових організацій, незалежних ЗМІ;
- цінність боротьби з корупцією та організованою злочинністю, з відмиванням коштів;
- цінність забезпечення ефективно діючої судової влади тощо.

Зрозуміло, що політичні критерії членства в ЄС можуть бути конкретизовані у низці вимог до державного будівництва, політичного устрою та гармонізації національних адміністративних систем публічного адміністрування країн-аплікантів. Так, згідно з Директивою про послуги №2006/123/ЄС, країни-члени ЄС зобов'язані: усувати адміністративні недоліки, які перешкоджають транскордонному наданню послуг; сприяти спрощенню адміністративних процедур задля підтримки малого та середнього бізнесу; створювати національні портали доступу до адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна»; надавати необхідні електронні інструменти для доступу компаній до національних ринків послуг тощо [7]. Але такі вимоги, за нашим концептуальним підходом, відповідають змісту євроінтеграції, а не європеїзації.

Залежно від країни прийнято розрізняти європеїзацію членства, приєднання та сусідства. Але незалежно від цього, будь-яка держава для просування на шляху європеїзації має бути не пасивним об'єктом політики євроінтеграції з боку ЄС, а активним самостійним суб'єктом впровадження європейських цінностей як взірцевих для діяльності структур ПУА. Тобто це має стати внутрішнім для країни

процесом та внутрішньою політикою. Оскільки суттю європеїзації ПУА є оволодіння цінностями, а не створення інституцій за формальними ознаками, які відповідають в адміністративно-правовому плані європейським стандартам. У такому разі ціннісною основою діяльності ПУА є сукупність принципів (цінностей), яких дотримується публічне управління та адміністрування ЄС. До них відносяться: демократизм, законність і гласність; соціальна справедливість; пріоритет прав людини та громадянина; рівність всіх громадян перед законом; постійне підвищення життєвого рівня всіх верств населення; дотримання прав та законних інтересів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, об'єднань громадян; підконтрольність ПУА населенню та звітність. Впровадження у діяльність ПУА зазначених цінностей ми розглядаємо як європеїзацію, у той час, як створення інститутів, інституцій й процедур відносимо до євроінтеграції.

Розповсюджуючи такий підхід на ПУА в Україні, ми можемо стверджувати, що внутрішня логіка функціонування цієї системи, за результатами європеїзації, має стати ідентичною логіці функціонування структур ЄС з позицій ціннісної ідентичності, характеру і спрямованості державних політик на демократичні цінності. У цьому плані логічним є висновок, що процеси європеїзації можуть відбуватись відносно незалежно від євроінтеграції як такої. Україна, будучи з 1995 р. повноправним членом Ради Європи, вже створила нормативну основу для європеїзації ПУА. Для цього органи публічно-владної діяльності мають прийняти як цінності та виконувати низку вимог, зокрема: захищати права людини, плюралістичну (парламентську) демократію і верховенство права; розробляти угоди з питань соціальних і правових практик країн-членів Ради Європи; сприяти усвідомленню європейської єдності на основі поєднання цінностей і розмаїть культур. Виконання зазначених вимог й є змістом європеїзації.

Наведені аргументи дають підстави стверджувати, що методологічно перспективним і правильним, з позицій аналізу ефективності діючих інститутів та інституціональних трансформацій ПУА, є відмова від багатозначного розуміння його теоретичного змісту та чіткого його відрізнення від поняття євроінтеграції. Під євроінтеграцією у самому широкому сенсі ми розуміємо процес зближення політичної та економічної сфер діяльності України з країнами ЄС на основі створення інститутів та інституцій європейського типу (зразку) й також наднаціональних органів публічного управління. Під європеїзацією – процес сприйняття та оволодіння європейськими цінностями, який може відбуватись поряд з євроінтеграцією як відносно автономна її складова, він спрямований на забезпечення поваги та захисту людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини. Європеїзація має на меті поширення загальних культурних символів, які сприятимуть сприяють міжнаціональній інтеграції. Європеїзація є неформальною інтеграцією – суто ціннісним аспектом євроінтеграції, пов'язаним з культурно-ідеологічною сферою. Розуміння чіткого співвідношення процесів євроінтеграції та європеїзації ПУА має привести до єдиного бачення шляхів й способів інтегрування в ЄС, впровадження у практику діяльності ПУА цінностей європейської спільноти.

Список використаних джерел:

1. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.
2. Європейська інтеграція: навч. посіб. / М. І. Макаренко, Л. І. Хомутенко, Ю. В. Чала, О. М. Костюк, Я. І. Мозговий; Нац. банк України, Держ. вищ. навч. закл. «Укр. акад. банк.

- справи Нац. банку України»; за ред. М. І. Макаренко, Л. І. Хомутенко. – Київ : Центр учбової літератури, 2018. 342 с.
3. Лендъел М. О. Вплив процесів європеїзації на вдосконалення стандартів і практики управління у регіоні Центральної Європи. Стратегічні пріоритети. 2012. № 1. С. 37–42.
 4. Пелагеша Н. Є. Українська національна ідентичність: шляхи європеїзації / Н. Є. Пелагеша // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 3 (8). Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/8/9.pdf>. – Назва з екрану.
 5. Савельєв Є. Європейська інтеграція чи Європеїзація? / Є. Савельєв // Європейська економіка. – 2008. – 7, № 1. С. 3–5.
 6. Теорія та історія європейської інтеграції [Електронний ресурс] : навчальний посібник / О. М. Кузь, Ю. І. Потоцька, І. В. Застава та ін. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2020. – 182 с.
 7. Федірко О.А., Федірко Н.В. Напрями та інструменти реформування систем публічного адміністрування в ЄС // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 12. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.12.1
 8. Шіммельфенніг Ф., Зедельмаєр У. Європеїзація Центральної та Східної Європи / Ф.Шіммельфенніг, У.Зедельмаєр ; Пер. з англ. – К.: Юніверс, 2010. 288 с.
 9. Шульга М.А. Політичні аспекти євроінтеграції: навчальний посібник. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2011. 287 с. URL: https://studopedia.net/6_93525_simvollka-yevropeyskogo-soyuzu.html.