

Віталій БАШТАННИК*
Юлія ЯКОВЛЄВА**
Дніпропетровський Регіональний Інститут

ФОРМУВАННЯ „ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ІДЕОЛОГІЇ” В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІ- ННЯ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РО- ЗШИРЕННЯ ЄС

В статье исследуются проблемы развития, теоретического обобщения идеи надгосударственной (европейской) интеграции. Определены принципы формирования новой модели публичного управления в Европе. Предложены направления исследования управления в системе надгосударственных интеграционных процессах. Проанализирован опыт Республики Польша по формированию государственной программы вступления в ЕС и обеспечения общественной поддержки данного процесса.

Наукове дослідження розвитку євроінтеграційних процесів на нинішньому етапі реформування всієї системи управління українською державою є важливим, перш за все, для розуміння тенденцій та напрямів розвитку управління політичними та соціально-економічними процесами, розбудови власної економічної стратегії та формування адекватної державної політики. До таких процесів на сучасному етапі розвитку світового господарства слід віднести посилення регулювання економічних відносин на рівні держав і міжнародних організацій, регіоналізацію суспільних відносин, й одночасно – формування наднаціональних політичних механізмів управління.

Європейський інтеграційний процес характеризується у сучасних умовах як неоднорідне наднаціональне об'єднання, що не має поки ні єдиної державності, ні єдиної (жорстко узгодженої) орієнтації господарської політики, хоча зусилля в цьому напрямку Європейської Комісії дуже значні. У такий спосіб ідея «Сполучених Штатів Європи» виявилася цілком реалістичною, і не такою абсолютно реакційною, якою вона виглядала на початку століття. Характер інтеграційного процесу в рамках ЄС протягом багатьох років вбачався, перш за все,

* Віталій Баштанник – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри права та європейської інтеграції, Державного Управління Національної Академії Державного Управління при Президентів України.

** Юлія Яковлєва – кандидат політичних наук, доцент кафедри права та європейської інтеграції, Дніпропетровський Регіональний Інститут Державного Управління Національної Академії Державного Управління при Президентів України.

як результат координації економічної політики. Отже, мова йшла про суто галузеві складові інтеграції: спільну сільськогосподарську політику, торгово-політичні рішення стосовно третіх країн. Нині в ЄС домінують політичні рішення міждержавного координаційного характеру, що відбувається в міру підвищення ролі національних політико-економічних пріоритетів і інтересів груп країн (особливо ФРН, почасти – Франції, Великої Британії). Тому суть європейського інтеграційного процесу не можна розглядати однозначно, лише як жорстко функціонуючий наддержавний механізм прийняття політичних рішень.

На нашу думку, успішний економічний інтеграційний проект може стати поштовхом для подальшої політичної або військової інтеграції. Подібна ситуація простежується на прикладі країн ЄС, більшість яких входять до блоку НАТО. Слід зазначити, що політична інтеграція – це сукупність політичних процесів, спрямованих на консолідацію, об'єднання суспільства, політичних структур або етносів у рамках однієї держави чи кількох держав для протидії внутрішнім і зовнішнім деструктивним чинникам. Слід виокремити чотири стадії політичної інтеграції: 1) інституційна інтеграція стосується запровадження практики колективного ухвалення рішень групою країн. Спільні інституції необхідні для розвитку та адміністрування правил і регулювання, яких потребує економічна інтеграція; 2) інтеграція державної політики полягає у мірі відповідальності за проведення політики на вищому наддержавному рівні, або політики, що спільно здійснюється чи координується на кількох рівнях; 3) інтеграція ставлень пов'язана з підтримкою регіональної інтеграції громадськістю і політичною та економічною елітами; 4) інтеграція безпеки визначається як «спільна безпека», що ґрунтується на ненасильницькій взаємодії держав. Останнім часом швидко розвиваються інтеграційні процеси на регіональному рівні, імпульс якому надає транскордонне співробітництво. Зростає регіональна політична інтеграція, яку можна порівняти з рухом до європейського федералізму, каталізатором якого, на думку експерта, є регіональна експансія ЄС до Східної Європи. Опоненти інтеграції вважають, що інтеграція веде до нівелювання унікальності нації, однак процеси в ЄС свідчать, вона підкреслює особливості культури кожної нації та підвищує можливість ефективного вирішення спільних проблем. Справедливість цієї тези доведена самим життям: дезінтеграція «комуністичної Європи» сприяла посиленню інтеграції в ЄС.

Ідея створення на теренах Європи наднаціональних об'єднань, зусилля яких мали бути спрямовані на уніфікацію політичних, економічних та соціальних механізмів суспільного управління, історично сягає меж XIII-XIV ст., коли західноєвропейські національні лідери та філософи започаткували розробку ідейного, наукового та практичного підґрунтя концепції «Єдиної Європи» як принципово відмінної від сталих концепцій існування багатонаціональних рабовласницьких чи феодальних держав. У сучасному розумінні поняття «європейська інтеграція» – це, перш за все, поєднання зусиль країн Європи, коли держави й суспільства формують єдиний підхід до вирішення політичних, економічних та соціальних проблем, а можливим наслідком виступає створення формального політичного та економічного союзу. З такою точкою зору важко не погодитись, оскільки саме ідея створення союзу національних держав уособлює економічний та політичний зміст інтеграційного механізму, економізацію міждержавних відносин, організацію конкретних правил та процедур політичного співробітництва.

Маастрихтська Угода відновила в новій формі федералістський підхід до управлінської побудови ЄС, інтегрувала в концепцію федералізму принцип субсидіарності, сам принцип федералізму надзвичайно сильно вплинув на систему управління ЄС. Об'єднана Європа запропонувала концепцію поєднання двох принципів – цивілізаційного й федералістського, остаточно так і не вирішивши проблему взаємовідносин західного та східного світоглядних орієнтирів. Останній на сьогодні, сьомий етап розвитку ЄС – розширення ЄС на схід – приєднання у 2004 році десяти країн, а у 2007 році – ще 2 країн ЦСЄ до Європейського Союзу. Остання фундаментальна Угода про Європейський Союз підписана у грудні 2007 р. у Лісабоні. Її основні тези:

- більш демократичний, відкритий і підзвітний Союз – для громадян і національних парламентів, Європейці отримають процедури впливу на запропоновані закон ЄС,
- більш ефективний Союз за допомогою трансформованих інститутів управління (у тому числі і через оптимізацію систем і процедур прийняття рішень у сфері права) через визначення пріоритетами правоохоронної політики – протидії злочинності, тероризму, торгівлею людьми,
- більше прав, наданих європейцям – цілі і цінності ЄС викладені більш ґрунтовно. При цьому Хартії основних прав ЄС (2000 р.) надано правовий статус угод про ЄС,
- ЄС як наймогутніший світовий економічний гравець буде більш послідовним у сфері зовнішньої політики, безпеки, торгівлі і гуманітарній допомозі. Союз отримує єдину правоздатність ¹.

Головною проблемою, навколо якої точаться основні наукові дискусії – це питання впливу нової міжнародної економічної системи, яка формується під впливом процесів глобальної інтеграції, на політичний та економічний суверенітет окремих держав. Подібний вплив виражається у значному скороченні сфери компетенцій національних органів влади при прийнятті рішень економічного, соціально-культурного і політичного характеру. Існують різні причини щодо модифікації ролі держави на кожному з етапів розвитку світового господарства. Протягом ХХ століття спостерігалась активізація ролі держави, особливе пожвавлення відбулось після Першої світової війни. Слід виділити найсуттєвіші події, які спричинили перегляд основних державних компетенцій:

- трансформації у правах власності спостерігались після революції у Росії. Держава почала контролювати всі види економічної діяльності на основі централізованого планування,
- велика депресія 30-х рр. вичерпала запаси більшості капіталістичної системи господарства, країни якої вимушені були вдались до розробки методів державного регулювання для відновлення процесів економічного відтворення,
- в кінці 60-х рр. відбувся розпад колоніальної системи європейських держав, який призвів до якісних і кількісних трансформацій у міжнародній економічній системі, саме тому на деформацію функцій держави вплинула

¹ Європейський Союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 698 с.

реалізація цілей мілітаризму економіки в умовах «холодної війни», протистояння двох соціально-політичних систем у світовому господарстві, а також посилення спроб розширення сфер впливу у країнах «третього світу».

Таким чином, говорячи про поступове відмирання роді держави, особливо в країнах Заходу, є передчасним. Скоріше за все, сучасна місія держави, як основного глобального актора, полягає у зміщенні акцентів її економічної діяльності в бік передачі окремих повноважень на регіональний, локальний або транснаціональний рівні. Держави на сьогодні залишаються основними суб'єктами регіональних інтеграційних союзів. Так, наприклад, покладений за основу принцип субсидіарності у ЄС, передбачає багаторівневу систему прийняття рішень. Регіоналізація надає державам права приймати рішення на різних рівнях влади. Відіграючи роль основних суб'єктів внутрішньонаціональної економічної політики, держави координують її напрямки, які торкаються спільних блокових інтересів. Разом з тим, без участі держав не можлива участь у міжнародних економічних організаціях².

Становлення цивілізаційних спільнот з урахуванням прискорення процесів глобалізації – є питанням, якщо не століть, то хоча б десятиліть, не може замінити інститут держави, який бере на себе функції забезпечення рівності всіх перед законом, та інтеграції кожного окремого громадянина до суспільства. Відмова держави від виконання даної функції призведе до «усунення» великої кількості людей, як із світової системи, так і з громадянських політичних відносин. Очевидно, що без держави, як стійкої стабільної інституції, що регулює, контролює, а також приймає активну участь у формуванні курсу світового розвитку, в сучасних умовах не можна обійтись. Тільки вона здатна забезпечити стійку стратегічну взаємодію національного господарства із світовою системою та всіма її неоднорідними елементами. Таким чином, можна зробити висновок, що держава, незалежно від ступеня свого розвитку, знаходиться у прямій залежності від характеру взаємовідносин з головними інституційними елементами глобальної системи управління та подальших потенційних перспектив її формування. Однак, саме держава, в особі керівників не повинна забувати про те, що успішна її участь у глобальній регулятивній системі залежить від реалізації її національних інтересів і економічного потенціалу, яким вона володіє.

Однією з головних політичних та юридичних умов існування держави як територіальної організації населення є її суверенітет. Суверенітет означає, що юрисдикція держави поширюється на всю територію і на всіх людей, які проживають на цій території. Суверенна держава має право встановлювати зв'язки з іншими державами, захищати й реалізовувати свої інтереси. Таким чином, суверенна держава є територіальним утворенням, що контролює населення, а також організації та групи, асоційовані з певною територією. Державний суверенітет ґрунтується на таких принципах, як єдність і неподільність території, недоторканість територіальних кордонів і невтручання у внутрішні справи інших держав. Якщо якась іноземна держава чи зовнішня сила безкарно порушує кордони конкретної держави чи примушує її керівників прийняти рішення, яке не відповідає національним інтересам її народу, то можна говорити про порушення її

2 Avery G., Cameron, F. The enlargement of European Union. – Sheffield: Academic Press, 1999. – 200 p.

суверенітету. Адже втручання інших держав у внутрішні справи - ознака слабкості даної держави і її нездатності забезпечити власний суверенітет і національно-державні інтереси. Суверенна держава не залежить від будь-якої іншої влади, навпаки, всі інші влади залежать від неї.

Суспільно-політичні перетворення в Україні, основою яких виступили кардинальні демократичні зміни політичного режиму наприкінці 2004 року – формування демократичних засад державного управління, європейський стиль політичного керівництва – визначили європейську спрямованість національного розвитку, прагматизм зовнішньої політики України, фундаментальні зрушення у національній свідомості. Цілком правомірно, що одночасно із початком державотворчих процесів інтеграція до європейських політичних, економічних структур та структур безпеки стала головним зовнішньополітичним пріоритетом нашої держави. Адже європейська інтеграція є процесом, який не має визначеного закінчення, оскільки з одного боку, ЄС постійно розширюється – зараз він нараховує 27 країн-членів, а з іншого боку, європейська інтеграція поглиблюється: країни-члени з часом делегують ЄС частину своїх повноважень. Природно, що ми не можемо остаточно визначити, як інституціоналізується ЄС у найближчі роки. Адже невідомо, які країни приєднаються до нього. Так само достеменно незрозуміло, які повноваження національного рівня управління будуть збережені на рівні держав, а які делегують до структур управління. Проте, насправді ми остаточно маємо переконати як європейські країни, так і наших власних громадян, що альтернативи європейському розвитку держави немає.

Європейська інтеграція на початку XXI століття – це магістральний напрямок розвитку країн континенту, який визначає політичну ситуацію в Європі та світі. Європейська інтеграція України, визначена пріоритетом формування основ національної зовнішньої політики, викристалізувалася з усієї попередньої історії українського народу, його ментальності та глибоких демократичних традицій, є природним наслідком здобуття країною національної незалежності і ґрунтується на законному прагненні громадян України бачити свою державу невід’ємною частиною єдиної Європи. У сучасних умовах саме такий зовнішньополітичний курс відображає життєво важливі інтереси України. Нині європейський вибір України – це залучення України до процесу європейської інтеграції, вірність принципам свободи, демократії, поваги людських прав, верховенства права, основоположним соціальним правам, визначеним Європейською Соціальною Хартією, намагання поглибити солідарність націй, повага до культури, традицій, історії національних спільнот. Шляхи і конкретні 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. Саме тому аналіз національних політичних механізмів формування євроінтеграційної політики є актуальним.

Актуальність визначення засад формування євроінтеграційної політики національної держави обумовлена також тим, що практика сучасної зовнішньополітичної діяльності потребує ґрунтовного опрацювання комплексу теоретичних і прикладних проблем, які пов’язані з розвитком всієї системи міжнародних відносин та визначення місця національної держави. Це здійснюється з метою найбільш повного використання міжнародного становища для досягнення власних зовнішньополітичних цілей згідно з національними інтересами держави.

У той самий час, найважливіше завдання державної політики в сфері міждержавного співробітництва – активізувати та прагматизувати державну політику, пристосувати її до сьогодення, деідеологізувати таку політику, сприяти інтеграції та дотримуватися єдиного загальнодержавного курсу. Важливість даної проблеми визначається недостатньою теоретичною розробкою механізмів реалізації євроінтеграційного курсу у вітчизняній літературі, відсутністю практичних розробок з питань євроінтеграційної політики як у політичній, так і в економічній та правовій площинах.

Характер інтеграційного процесу в рамках ЄС протягом багатьох років вбачався, перш за все, як результат координації економічної політики через проходження етапів економічної інтеграції. Отже, мова йшла про суто галузеві складові процесу інтеграції: спільну сільськогосподарську політику, торгово-політичні рішення стосовно третіх країн, уніфікацію митних процедур, введення єдиної валюти. При цьому ухваленню рішень завжди передував складний і важкий шлях до політичного консенсусу, адже у ЄС домінують рішення міждержавного координаційного характеру, що відбувається в міру підвищення ролі національних політико-економічних пріоритетів і інтересів груп країн (особливо ФРН, почасти - Франції, Великої Британії). Тому суть європейського інтеграційного процесу не можна розглядати однозначно, лише як жорстко функціонуючий наддержавний механізм прийняття рішень. Втім, з точки зору закономірності розвитку владних механізмів елементи наднаціоналізму у процесі поглиблення інтеграції розвиваються і розширюються. ЄС у даний час змістовно являє собою конфедерацію європейських країн, де елемент співробітництва і міждержавної координації комбінується з окремими наддержавними рішеннями. При цьому вирішальні аспекти економічного і політичного суверенітету продовжують залишатися в компетенції національних держав.

Переважає більшість дослідників - як зарубіжних, так і вітчизняних – єдині у загальних оцінках стану й змісту сучасних інтеграційних процесів у Європі й світі з позицій оцінювання, по-перше, впливу глобалізації на економічні механізми країн, по-друге, зростанням регіоналізму у сфері економічної діяльності, по-третє, формуванні наднаціонального політичного механізму, по-четверте, функціональній та ієрархічно-структурній відмінності європейських організацій, й по-п'яте, ствердженні єдиного (уніфікованого) правового поля. При цьому досвід інтеграційного процесу країн-кандидатів (до 2004 р.), серед яких і Республіка Польща, актуалізував необхідність напрацювання координаційних механізмів європейської політики в межах національних держав. До таких механізмів відносяться: підвищення ролі національного урядового центру (структур, що обслуговують прем'єр-міністра та уряд) у процесі вироблення євроінтеграційної політики; зростання ролі національних парламентів; розширення кола недержавних організацій, що включені до консультативних механізмів формування євроінтеграційної політики.

Досвід Республіки Польща переконливо доводить, що внутрішньополітичні трансформації прискорюють формування ефективної інтеграційної політики. Адміністративна реформа у Польщі, від свого початку у 1989 р., засвідчила, що реформа державного устрою і публічної адміністрації сприяла формуванню позитивного суспільного сприйняття ідеї інтеграції до ЄС. Запровадження гмінної реформи від 27 травня 1990 р. засвідчила сталість політичних трансформацій,

невідворотність реформ і належність до демократичного врядування. Так само свідченням демократизації владних відносин виступив закон про цивільну службу від 18 грудня 1998 р. Саме побудова сучасної держави, підвищення ефективності діяльності державних органів і задоволення потреб суспільства забезпечили ствердження європейських цінностей у Польщі. Отже, спостерігаємо як вплив євроінтеграційних процесів на внутрішньополітичні трансформації, так і вплив політичних реформ на формування євроінтеграційної політики національної держави.

У процесі формування євроінтеграційної політики у Польщі відбувся чіткий розподіл компетенцій між владними інститутами. Так, до функцій Президента країни віднесено: співпраця з громадськими організаціями з метою поширення інформації про засади євроінтеграції, побудова партнерства між європейськими інститутами, польськими державними структурами та НДО; підтримка процесу євроінтеграції в ЗМІ шляхом особистої участі у програмах; стимулювання приєднання до ЄС у міжнародних контактах; створення дорадчих і консультативних груп. Натомість, організаційний блок формування євроінтеграційної політики зосереджений у Раді Міністрів, оскільки євроінтеграція є сектором урядової адміністрації, модель функціонування уряду повністю відповідала аналогічним структурам країн-членів ЄС.

Національна політика Польщі стосовно вступу до ЄС характеризувалася й інституціоналізацією принципово нових владних органів, діяльність яких була у 1991-2004 р. зосереджена на формуванні й реалізації євроінтеграційної політики:

- 1991 р. – заснування посади Уповноваженого уряду з питань європейської інтеграції та іноземної допомоги, створення Бюро у справах європейської інтеграції як складової Офісу (Секретаріату) Ради Міністрів,
- 1994 р. – подання офіційної заявки на вступ до ЄС,
- 1994 р. – створення Міжвідомчої групи з питань реалізації Європейської Угоди відповідно до процедури подання заявки на членство в ЄС,
- 1996 р. – створення в межах уряду Комітету європейської інтеграції та Офісу Комітету європейської інтеграції, а в межах органів виконавчої влади – відповідних підрозділів з питань європейської інтеграції,
- 1998 р. – прийняття Національної програми підготовки Польщі до членства в ЄС (НППЧ) і запровадження щорічних звітів з її виконання,
- 1998 р. – прийняття програми Інтеграція 97 (*Integracja 97*),
- 1998 р. – призначення Уповноваженого уряду з питань переговорів про членство Польщі в ЄС,
- 1999 р. – Програма інформування громадськості (ПІС) з питань євроінтеграції,
- 2003 р. – призначення Міністра Ради Міністрів, відповідального за європейський референдум,
- 1 травня 2004 р. – вступ Республіки Польща до Європейського Союзу.

Слід запропонувати до впровадження алгоритм інтенсифікації інтеграційної політики держави через координаційні механізми європейської політики в межах національних держав:

- підвищення ролі національного урядового центру (структур, що обслуговують прем'єр-міністра та уряд) у процесі вироблення євроінтеграційної політики,
- зростання ролі національних парламентів,
- розширення кола недержавних організацій (НДО), що включені до консультативних механізмів формування євроінтеграційної політики.

Значний інтерес становить для України й проведення загальнонаціонального референдуму щодо вступу до ЄС, як з точки зору результатів, так і з організації і проведення всенародного опитування, а також суспільної реакції на вступ до ЄС. Маємо зважити на політичний аспект таких суспільно значимих подій. Адже проведенню референдуму передувала ефективна роз'яснювальна робота у Польщі як з проблемних питань членства країни в ЄС, так і з питань важливості участі громадян у референдумі, велика кількість соціологічних опитувань, в межах яких з'ясовувалося ставлення громадян Польщі до вступу країни в ЄС. В межах роз'яснювальної роботи запроваджувалися спеціалізовані теми: „від п'ятого до п'ятого” (агітація безпосередньо перед референдумом), „Моя гміна в Європейському Союзі” тощо.

У червні 2003 р. 78% громадян Польщі, які брали участь у голосуванні (активність виборців - майже 60%) ствердно відповіли на запитання „Чи дасте Ви згоду на вступ Польської Речі Посполитої до ЄС?”. Такий високий результат був досягнутий досконалою інформаційною роботою всієї системи влади та громадських організацій (хоча при цьому зберігалася численна група противників приєднання до ЄС). Саме тому вступ Польщі до ЄС був оцінений громадянами країни як найбільший успіх III Польської республіки. Високий відсоток підтримки ідеї євроінтеграції країни засвідчив сталість політичних змін у Польщі.

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, відокремлення її від політики ЄС щодо Росії та 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.

Виступаючи найважливішим елементом інтеграційного процесу, внутрішньополітична консолідація 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 як реальної можливості забезпечити гідне майбутнє для України та її громадян. Проте у жодному випадку політична консолідація не може відбуватися за рахунок односторонніх кроків. Саме тому на період до набуття Україною статусу асоційованого члена ЄС слід послідовно дотримуватися принципу паритетності у двосторонніх відносинах.

Формуванню ефективної євроінтеграційної політики сприятиме, як це видно з досвіду Польщі, і частково – України, досвід формування єврорегіонів в контексті реалізації загальноєвропейської політики трансрегіонального співробітництва. Європейський феномен – єврорегіони – від 50-х рр. XX ст. довів необхідність напрацювання і реалізації вертикально організованих національних інтеграційних механізмів. Так, у Польщі діє 13 єврорегіонів (станом на 2005 р.), причому до складу 2 єврорегіонів входять області України. На території України діє 5 єврорегіонів. На наш погляд, доцільно виділити декілька фундаментальних принципів, на яких ґрунтується модель регіонального розвитку ЄС. По-перше, це автономія регіонів у рамках існуючих держав і в рамках Європейського Союзу. Другий принцип – транскордонне співробітництво сусідніх регіонів, їхня взаємодоповнюваність. По-третє, це принцип субсидіарності, що передбачає делегування до центру лише залишкових повноважень, що стосуються обмеженого кола питань, вирішення яких не можливо на регіональному рівні. Іноді субсидіарність називають принципом “точної відповідності” компетенції влади рівню проблем, що постають перед ними. Нарешті, у числі найважливіших параметрів європейського регіоналізму – забезпечення максимальної участі в політичному процесі за рахунок наближення влади до виборців.

Реалізуючи політичний курс європейського вибору, слід пам’ятати, що нині вся діяльність Європейського Союзу направлена на впровадження таких пріоритетів:

- сприяння соціально-економічному прогресу, високому рівню зайнятості, досягненню збалансованого і рівномірного розвитку шляхом створення простору без внутрішніх кордонів через посилення економічних і соціальних зв’язків, створення економічно-валютного союзу,
- утвердження своєї ідентичності на міжнародній арені шляхом здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки, формування спільної оборонної політики,
- посилення захисту прав та інтересів народів шляхом запровадження громадянства Європейського Союзу,
- розвиток та ствердження ролі Європейського Союзу у сфері свободи, безпеки та справедливості (через гарантування свободи пересування людей у поєднанні із посиленням контролю за зовнішніми кордонами, наданням притулку, імміграцією, боротьбою із злочинністю,
- забезпечення повною мірою дотримання комунітарних правил.

Європейський вибір України, який був визначений у початковий період формування основ національної зовнішньої політики, став природним наслідком здобуття країною державної незалежності. Такий курс державної політики відображає життєво важливі інтереси України, ґрунтується на законному прагненні громадян України бачити свою державу невід’ємною частиною єдиної Європи. Для України інтеграція в ЄС – це рух країни до стандартів реальної, діючої демократії та

цивілізованого ринкового господарства. Саме тому такий курс виступає стратегічною метою державної політики України. При цьому удосконалити сучасну державну політику регіонального розвитку можливо, перш за все, шляхом адаптації та впровадження в Україні європейського досвіду транскордонного співробітництва, й одночасно – розробки інноваційних вітчизняних механізмів співпраці адміністративно-територіальних структур країни у напрямі реалізації державного євроінтеграційного курсу.

Дослідження та запровадження досвіду Польщі у формуванні євроінтеграційної політики національної держави через становлення конкретних суспільних процесів і впровадження такого досвіду виступає засобом удосконалення вітчизняних механізмів євроінтеграційної політики. Адже у кожному конкретному випадку практичний досвід збагачується певними національними особливостями – відбувається процес раціоналізації процесу політичного управління і його удосконалення. У той же час, зарубіжний досвід дозволяє напрацьовувати шляхи приєднання України до загальноєвропейських процесів регіоналізації та інтеграції у політичному, соціальному та економічному вимірах.

Досвід Республіки Польща у формуванні євроінтеграційної політики свідчить, що ефективна реалізація завдань соціально-економічного розвитку України у довгостроковій перспективі на засадах відповідності критеріям на вступ до Європейського Союзу можлива через розробку комплексу завдань органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що базуються на раціональній регіональній політиці та удосконаленому галузевому управлінні, коли критеріями оцінювання виступає система політико-правових, економічних та соціальних стандартів ЄС.

На даний час відповідь на вирішення практичних запитань, які ставить щодо країн-сусідів механізм політики сусідства ЄС, розглядається окремо від питання вступу до Європейського Союзу. У такому вигляді Європейська політика сусідства як сучасний політичний феномен являє собою новий підхід ЄС до країн-сусідів з метою укріплення відносин між ЄС та країнами-сусідами, співробітництва по створенню зони безпеки та добробуту, так званого „кола дружніх країн” на кордонах Європейського Союзу.

Великої уваги заслуговує сучасний вимір європейської політики щодо України, який формалізується через програму Східного партнерства, що запроваджена за пропозицією Польщі для 6 пострадянських країн за рішенням Брюссельського саміту ЄС 19-20 березня 2009 року. Експерти особливо наголошують на такій складовій цієї програми (що формально була розроблена і презентована 2008 року), як те, що ЄС готовий поступово відкривати свої кордони на основі «договорів мобільності та безпеки», з урахуванням заходів для вдосконалення охорони кордонів і посилення боротьби з нелегалами.

Головні напрями Східного партнерства:

- нові угоди про асоціацію, включаючи глибокі та комплексні угоди про зону вільної торгівлі для тих країн, які прагнуть і готові брати на себе відповідні далекосяжні зобов'язання з ЄС,
- комплексні програми за фінансової підтримки ЄС для покращення адміністративної спроможності країн-партнерів,

- поступова інтеграція в економіку ЄС, включаючи юридичні зобов'язання щодо наближення регуляторних норм,
- заохочення країн-партнерів до розвитку мережі вільної торгівлі між ними, яка може пізніше приєднатися до Економічного співтовариства сусідства,
- укладення «договорів мобільності та безпеки», які сприятимуть простішому легальному перетину кордонів ЄС, посилюючи при цьому заходи, спрямовані на боротьбу з корупцією, організованою злочинністю та незаконною міграцією. Ці договори також передбачатимуть приведення системи притулків до стандартів ЄС і створення інтегрованих структур управління кордонами з остаточною метою запровадження безвізового режиму для всіх країн-партнерів,
- Єврокомісія вивчить можливості для розвитку трудової мобільності з перспективою більшої відкритості ринків праці ЄС,
- програми, спрямовані на соціально-економічний розвиток країн-партнерів, зокрема, у напрямку подолання гострих соціально-економічних розбіжностей між цими країнами,
- створення чотирьох багатосторонніх політичних платформ: демократія, належне управління та стабільність; економічна інтеграція та зближення з політичними курсами ЄС; енергетична безпека; контакти між громадянами для подальшої підтримки окремих реформ країн-партнерів,
- ключові ініціативи: програма інтегрованого управління кордонами; сприяння розвитку малих та середніх підприємств; сприяння розвитку регіональних ринків електроенергії, енергоефективності та відновлювальних джерел енергії; розвиток Південного енергетичного коридору; співпраця з попередження стихійних лих і техногенних аварій, готовності до них і реагування.

Втім, навіть перелік напрямів впровадження даної програми свідчить про серйозні зміни пріоритетів «східної» політики ЄС. Серед них: нові угоди про асоціацію, включаючи глибокі та комплексні угоди про зону вільної торгівлі для тих країн, які прагнуть і готові брати на себе відповідні далекосяжні зобов'язання з ЄС; комплексні програми за фінансової підтримки ЄС для покращення адміністративної спроможності країн-партнерів; поступова інтеграція в економіку ЄС, включаючи юридичні зобов'язання щодо наближення регуляторних норм; заохочення країн-партнерів до розвитку мережі вільної торгівлі між ними, яка може пізніше приєднатися до Економічного співтовариства сусідства тощо. Крім того, реалізація інноваційних зовнішньополітичних проектів ЄС сприятиме європеїзації публічного управління, загалом системи публічно-правових відносин в Україні.

Саме тому вважаємо за доцільне алгоритм інтеграційної державної політики формувати шляхом дотримання 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 отримаємо 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 феномену європейської інтеграції дозволяє охарактеризувати інтеграцію як процес, за допомогою якого

окремі країни надають частину своїх суверенних прав на користь утворюваної і єдиної для них усіх інституціональної структури з тим, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів. Формалізація спільного доробка європейського співтовариства в базових угодах ЄС формує умови відкритості його до прийняття будь-якої європейської держави, що визнає умови вступу. Своєрідна загальноєвропейська інтегративна 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. І нинішнє розширення ЄС на схід – це саме той процес, який на найближчі десятиліття буде визначати долю не тільки європейської інтеграції, але і Європи у цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] *Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями.* – М.: ИНФРА-М, 2008. – 698 с.
- [2] Avery G., Cameron F., *The enlargement of European Union.* - Sheffield: Academic Press, 1999. – 200 p.
- [3] *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards new Eastern neighbours after EU enlargement.* – <http://www.msz.gov.pl>
- [4] Redmon J., *Prospective Europeans: New member for the European Union.* – London: Harvest Wheatsheaf, 1994. – 368 p.
- [5] Neunreither K., *Political Representation in the European Union: A Common Whole, Various Whole, or Just a Hole / European integration after Amsterdam: Institutional dynamics and prospects for Democracy.* – Oxford: Oxford University Press, 2000. – 384 p.

SHAPING THE “EUROPEAN INTEGRATION TECHNOLOGY” IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE PRESENT STAGE OF EU EXPANSION

Summary

The problems of the development, theoretical generalization of the theory of European (supranational) integration are investigated in the article. The principles of the forming of new public administration's model in Europe are defined. The directions of scientific research of the administration at the supranational system of integration processes are proposed. Experience of Poland on formation of the state program of the integration into EU and maintenance of public support of the given process is analysed.

KSZTAŁTOWANIE „EUROPEJSKIEJ IDEOLOGII INTEGRACYJNEJ” W SYSTEMIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA WSPÓŁCZESNYM ETAPIE ROZSZERZENIA UE

Streszczenie

W artykule zostały zbadane problemy rozwoju, teoretycznego uogólnienia idei ponadpaństwowej (europejskiej) integracji. Ustalono zasady kształtowania nowego modelu administracji publicznej w Europie. Zaproponowano kierunki badania problemów zarządzania w systemie ponadpaństwowych procesów integracyjnych. Przeanalizowano także doświadczenie Polski w sprawie przystąpienia do UE.

Złożono w redakcji w grudniu 2009 r.