

УДК: 327.4

DOI:10.24144/2078-1431.2020.2(25).121-128

Євгеній Кодіс,
здобувач кафедри публічного управління та
менеджменту організації
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Для ефективної реалізації євроінтеграційної політики необхідним виступає поєднання політичного, правового, інституційно-організаційного, економічного, інформаційного механізмів, що актуалізує необхідність розробки комплексного механізму, задіяння якого надасть можливість здійснювати організуючий, регулюючий, координуючий та практичний вплив держави на життєдіяльність суспільства для досягнення поставлених цілей, забезпечуючи розвиток держави в євроінтеграційному напрямі з додержанням низки визначальних принципів, цінностей та стандартів. Для того, щоб механізми реалізації євроінтеграційної політики запрацювали в Україні, першочерговим постає вирішення таких завдань: вироблення узгоджених політичних рішень і реалізація послідовного євроінтеграційного курсу, що залежить насамперед від політичної волі владних інститутів та їх готовності до компромісів; створення Національного агентства з питань європейської інтеграції, метою функціонування якого є оптимізація нинішньої системи державного управління у сфері реалізації євроінтеграційної політики, розв'язання її основних організаційних проблем; забезпечення постійного фінансування шляхом залучення коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі допомоги ЄС та інших донорів; створення окремого департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення в структурі Національного агентства з питань європейської інтеграції, який виконував би інформаційно-аналітичне забезпечення, систематично співпрацював би з інститутами громадянського суспільства, з метою забезпечення їх безпосередньої участі в євроінтеграційних процесах та інформуванні населення щодо реалізації євроінтеграційної політики України.

Ключові слова: *Європейський Союз, євроінтеграційна політика, зарубіжний досвід, Східне партнерство, державне управління.*

For the effective implementation of European integration policy it is necessary to combine political, legal, institutional-organizational, economic, information mechanisms, which highlights the need to develop a comprehensive mechanism, the use of which will enable organizing, regulatory, coordinating and practical influence of the state on society to achieve goals., ensuring the development of the state in the direction of European integration in compliance with a number of defining principles, values and standards. In order for the mechanisms of implementation of European integration policy to work in Ukraine, the priority is to solve the following tasks: development of

coordinated political decisions and implementation of a consistent European integration course, which depends primarily on the political will of government institutions and their willingness to compromise; creation of the National Agency for European Integration, the purpose of which is to optimize the current system of public administration in the implementation of European integration policy, address its main organizational problems, including: shortcomings of overall coordination, analysis and reporting, lack of long-term planning in this area, etc. that will allow Ukraine to reach a better level of relations with the EU; adoption of relevant regulations: Concepts for the implementation of Ukraine's European integration policy, the National Program for the Implementation of the Association Agreement, the new Strategy for Ukraine's integration into the EU, which should be the basis for implementing European integration policy and designed to implement a set of European integration objectives; ensuring continued funding by raising funds from state and local budgets, as well as other sources not prohibited by law, including assistance from the EU and other donors; creation of a separate department of information and analytical support in the structure of the National Agency for European Integration, which would perform information and analytical support, would systematically cooperate with civil society institutions to ensure their direct participation in European integration processes and inform the public about Ukraine's European integration policy.

Keywords: *European Union, European integration policy, foreign experience, Eastern Partnership, public administration.*

Постановка проблеми. За останні десятиліття у світі активізувались інтеграційні процеси, які відбуваються в різних регіонах і охоплюють різні сфери відносин між державами. Важливе значення для розвитку таких процесів належить міжнародним організаціям, які в свою чергу спонукають держави до співробітництва у сфері виконання ними суверенних прав. Однією з таких міжнародних та регіональних організацій є Європейський Союз [1]. На сьогодні процес розширення ЄС ще далекий до завершення. Існування на карті Старого Світу більше двадцяти країн, що не входять до Європейського Союзу, створює сприятливе підґрунтя для розмов щодо нових хвиль розширення Союзу [2]. В цьому контексті Україні доцільно скористатися досвідом реформування державного управління в зарубіжних країнах, що дасть змогу дослідити кращі світові практики в євроінтеграційній сфері та визначити перспективи їх адаптації до вітчизняних умов.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням, які стосуються різних аспектів перспектив євроінтеграції України, присвячували праці ряд науковців, а саме: В. Достал, Н. Карасова, В. Козюк, А. Крисоватий, Є. Савельєв, О. Ковальова, А. Єрмолаєв, Б. Парохонський, О. Резнікова та інші. Враховуючи важливий внесок науковців у розвиток теоретичних основ реалізації євроінтеграційних процесів в Україні, зазначимо, що недостатньо вирішеною є проблема інтеграції систем державного управління України та Європейського Союзу.

Мета статті полягає у дослідженні особливостей реалізації євроінтеграційної політики в Україні у контексті адаптації зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, для нас цікавим буде досвід країн, що є членами Європейського Союзу, а саме Словачької Республіки та Республіки Хорватії. Досвід останньої робить її цікавою з погляду дослідження євроінтеграційних процесів, оскільки ця держава показала високий ступінь готовності до членства в ЄС шляхом проведення відповідних реформ.

Хоча Хорватія вже стала 28 країною-членом ЄС (липень 2013 р.), однак ми розпочали розглядати її досвід, коли вона була країною-кандидатом. Саме ця країна, будучи кандидатом на вступ до Європейського Союзу, показала наполегливість, послідовність дій у сфері європейської інтеграції, проведенні ключових реформ у країні. Тому в нашому дослідженні ми розглядаємо її ще у статусі кандидата. Це країна, яка не є членом Європейського Союзу, однак бере на себе зобов'язання модернізувати та модифікувати реформи в політичній, торговельно-економічній, соціальній, культурній сферах та в сфері безпеки, а в обмін, отримує фінансову, технічну та інші види допомог для проведення цих реформ від Європейської спільноти, а також безмитний доступ до частини або всіх ринків ЄС.

Кожна з вищезазначених країн мала свій шлях розвитку, але спільною метою для них була інтеграція з Європейським Союзом. Досвід цих країн насичений прикладами функціонування моделей координації євроінтеграції та ефективністю методів роботи, які були налагоджені в цих країнах під час реалізації євроінтеграційної політики. Україна повинна використати їхній позитивний досвід під час проведення власної євроінтеграційної політики, особливо стосовно застосування механізмів її реалізації. Тим більш, після підписання та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна працює з Європейським Союзом на новому, вищому рівні двосторонніх відносин.

Зміни, що відбулися на початку 90-х років ХХ ст. в регіоні Центрально-Східної Європи, і розпад біполярного світу призвели до падіння комуністичного режиму і виходу на міжнародну арену нових демократичних держав. Правильним буде зазначити, що відбулися зміни міжнародно-політичного характеру як на Європейському континенті, так і в усьому світі. Представники правлячих політичних кіл Чехословацької Республіки, під впливом інтеграційних процесів, вирішили пройти спочатку шлях внутрішньої дезінтеграції, тобто розподілу єдиної держави на окремі: Словачьку Республіку і Чеську Республіку, віддаючи перевагу національним інтересам, а не державним. Ці дві країни декларували однакові пріоритети своєї зовнішньої політики, однак вирішили взяти участь в інтеграційному процесі окремо одна від одної. Це був крок до усвідомлення своєї ідентичності, адже в процесі подальшого формування єдиної Європи кожна з країн відстоювала інтереси своєї держави [3].

Євроінтеграційний шлях Словаччини був не завжди легким, адже для того, щоб стати членом Європейського Союзу, країна мала прийняти політичне рішення стосовно цього питання, пройти через справжню правову, економічну, соціальну, культурну і навіть, до певної міри, цивілізаційну революцію.

Проаналізувавши всі переваги та недоліки вступу в Європейський Союз, керівництво Словацької Республіки вирішило впевнено йти шляхом європейської інтеграції, оскільки членство в цій наднаціональній структурі було покликане:

- забезпечити гарантії демократичного розвитку країни;
- посилити її міжнародні позиції;
- стимулювати економічне зростання Словаччини;
- закріпити її позиції в міжнародній економіці загалом тощо.

Головними плюсами вступу Словаччини до ЄС стали:

- розширення зони стабільності на її територію;
- посилення міжнародних політичних та економічних позицій, в першу чергу в рамках регіону;
- будучи членом Європейського Союзу, країна отримала можливість брати участь у процесі прийняття рішень в ЄС і, тим самим, мати вплив на його розвиток зсередини;
- формується простір як для нових інвестицій, так і для сучасних технологій в окремих галузях промисловості, що в перспективі може привести до підвищення конкурентоспроможності економіки країни, і, як наслідок, посилення позиції на світовому ринку;
- важливим було і те, що, приєднавшись до ЄС, країна матиме можливість отримувати фінансові дотації із структурних фондів ЄС [4].

Необхідно відмітити, що рівень життя в країні на момент вступу був набагато нижчим, аніж у сусідів. На сьогоднішній день Словаччина входить до найрозвиненіших з колишніх соціалістичних країн, яка провела величезну трансформаційну роботу на шляху європейської інтеграції. Тому досвід Словацької Республіки є надзвичайно важливим у процесі реалізації європейського вибору Україною.

Підсумовуючи, слід зазначити, що особливо корисним для України був би досвід Словацької Республіки у сфері:

1) розробки методології адаптації, яка послуговувала б першою елементарною теоретичною базою з європейського права та путівником у здійсненні адаптації для органів державної влади України (у Словаччині була розроблена Методологія правового наближення, яка може слугувати зразком для української методології адаптації);

2) створення електронної бази даних моніторингу виконання програм з адаптації, на зразок Progress Editor у Словаччині (така база даних мала б містити усі акти ЄС, які слід впровадити, національні заходи, стадію розробки проекту. Вона значно спростила б моніторинг за виконанням програми, оскільки кожне міністерство могло б вносити в базу даних інформацію про розробку певних проектів, відстежувати стадію правотворчого процесу);

3) вдосконалення процесу перевірки проектів нормативно-правових актів розробником та складання довідки про відповідність. Зокрема, доцільно доповнити довідку про відповідність графіком імплементації адаптованого акта. Графік імплементації акта є елементом словацького Положення про відповідність проекту праву ЄС, яке є аналогом української довідки;

4) створення відповідного управління у апараті ВРУ, подібного до Департаменту законодавства і наближення права Канцелярії парламенту Словаччини, яке має проводити експертизу неурядових проєктів та змін до адаптованих проєктів на відповідність праву ЄС. Тут слід уникати колізії урядової та парламентської процедур перевірки на відповідність праву ЄС, як це було в Словаччині, коли Департамент законодавства і наближення права Канцелярії парламенту Словаччини вважав свої висновки більш ґрунтовними і глибокими порівняно з висновками урядового Інституту наближення. Якщо в Україні буде запроваджена парламентська процедура перевірки проєктів на відповідність праву ЄС, то вона має бути узгоджена з урядовою процедурою, або слід продумати механізм вирішення таких колізій.

Належне фінансування гармонізації та організація бюджетного процесу у такий спосіб, щоб забезпечувати реальними коштами виконання пріоритетів програм з гармонізації, є переконливим свідченням намірів держави увійти в правовий простір Європейського Союзу. Тому словацький досвід забезпечення фінансуванням законопроєктної роботи і імплементації нового законодавства як важливий аспект управління процесом гармонізації національного права з правом ЄС є надзвичайно корисним для України і може бути предметом окремого дослідження [5].

Хорватія, як демократична та стабільна сучасна європейська держава, пропорційно до своєї величини та оточення займає важливе місце і роль у світі, який змінюється у процесі глобалізації, регіональних політичних та економічних інтеграцій, демократизації міжнародних відносин. Основними напрямками зовнішньої політики Республіки Хорватії є збереження і забезпечення миру та взаєморозуміння між державами і народами, утвердження місця Хорватії на міжнародній арені, створення умов для реалізації основних стратегічних пріоритетів шляхом залучення до європейських політичних, економічних інтеграцій.

Зовнішньополітичні цілі уряду Республіки Хорватії суттєво пов'язані з комплексною програмою внутрішніх реформ, які забезпечать економічний розвиток, реорганізацію державної влади та повне впровадження всіх європейських демократичних стандартів, таких, як верховенство права, гарантії безпеки громадянських та релігійних свобод, повна рівність і рівноправність усіх громадян та право кожної окремої людини на однакові життєві умови [6].

Хорватія, як держава-сусід ЄС, яка мала багаторічні стабільні відносини з країнами-членами ЄС безпосередньо, після отримання незалежності визначила однією зі своїх стратегічних цілей європейську інтеграцію, а саме – повноправне членство в ЄС.

Ідею Європи уряд Хорватії розумів як спільний простір всіх європейських народів та держав в їхньому будівництві майбутнього, заснованого на спільних цінностях і засадах, зберігаючи державну, національну, політичну, культурну та економічну самобутність за умов їхньої рівноправної співпраці та взаємопроникнення [7]. Хорватія стала 28-м членом ЄС, а отже, механізми співпраці та внутрішньодержавного реформування виявилися успішними.

Проблема євроінтеграційної політики Хорватії мало досліджувалась вітчизняними науковцями, перш за все це питання розглядається через загальну призму відносин Європейського Союзу з країнами Західних Балкан. Більша кількість робіт українських дослідників присвячена процесу становлення відносин у контексті процесу стабілізації та асоціації.

Для Хорватії кроком вперед стало проведення Загребського саміту 2000 року. Заразом каталізатором у потеплінні відносин з Європейським співтовариством була і зміна керівництва Хорватії. У жовтні 2001 року Хорватія підписала Угоду про стабілізацію та асоціацію з ЄС, яка у лютому 2005 року набрала чинності. Положення про стратегічну мету європейської інтеграції Хорватії було викладене в Резолюції Хорватського Сабору від 2003 року. Стосовно цієї стратегічної мети існує згода політичних партій і хорватських громадян. Це затверджено Декларацією Сабору в грудні 2002 року, коли всі політичні партії в парламенті підтримали приєднання Республіки Хорватії до Європейського Союзу. На основі виконання Копенгагенських критеріїв Хорватія стала країною-кандидатом на членство в ЄС з червня 2004 року. 3 жовтня 2005 року Європейська Рада прийняла рішення розпочати переговори про вступ Хорватії до Європейського Союзу [8]. Тобто активний євроінтеграційний процес у Хорватії розпочався з 2001 року.

Особливо актуальним може бути використання позитивних здобутків цієї країни у процесі адаптації законодавства до правового доробку ЄС. Проаналізувавши досягнення, проблеми та перспективи Хорватії в цьому процесі, можна вибудувати адекватну та ефективну стратегію адаптації українського законодавства, передбачити проблемні питання у цьому процесі для України [9].

В умовах глобалізації Хорватія як невелика держава, порівняно з іншими європейськими державами, що трансформуються, оцінювала приєднання до ЄС як оптимальний шлях розвитку і забезпечення процвітання, відповідно реалізації національних інтересів. Система цінностей ЄС якнайкраще відображала інтереси побудови хорватського суспільства і держави. Аналіз витрат та позитивних змін від вступу до ЄС показує, що Хорватія довгостроково виграє від членства в ЄС, а її економічний, політичний, науково-культурний та загальний розвиток як частини ЄС буде успішнішим, ніж поза ним.

Таким чином, можна сформулювати практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів державного управління в Україні в контексті перспектив її подальшої участі в системі наднаціонального управління Європейського Союзу, зокрема:

- розширення участі в структурах управління ключовими аспектами державної політики та регіональних і галузевих програм ЄС;
- поглиблення політичного співробітництва шляхом асоційованої участі в органах наддержавного управління ЄС;
- зближення в економічній сфері та подальше зменшення торговельних бар'єрів, шляхом утворення наддержавних та міждержавних органів фінансово-економічної й торговельної взаємодії;

- активізація фінансової взаємодії не лише шляхом запозичень, а й через власну участь України в європейських економічних проєктах;
- включення у новий Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП), який надаватиме допомогу Україні, у т.ч. у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва між Україною та державами-членами ЄС;
- збільшення участі у соціальних, гуманітарних та культурних програмах ЄС, що сприятиме розвитку культурних, освітніх, технічних, наукових зв'язків, а також зв'язків у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо;
- подальша адаптація законодавства до норм та стандартів ЄС, яка має набути упереджувального характеру – тобто в процесі самої національної законотворчості України.

Висновки. Проаналізувавши зарубіжну практику євроінтеграційної політики, ми дійшли висновку, що в процесі її реалізації прослідковується застосування таких механізмів: 1. *Політичний* - заяви лідерів країн про євроінтеграційний вибір, політична воля, конкретні заходи щодо реалізації євроінтеграційної політики. 2. *Інституційно-організаційний* – інституційно-організаційне забезпечення: створення відповідного органу, діяльність якого спрямована на координацію та реалізацію євроінтеграційної політики. 3. *Економічний* – виділення державних бюджетних коштів та залучення позабюджетних на фінансування сфери європейської інтеграції. 4. *Правовий* – нормативно-правове та законодавче забезпечення реалізації євроінтеграційної політики, прийняття концептуальних нормативно-правових актів у сфері європейської інтеграції. 5. *Інформаційний* – інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації євроінтеграційної політики в країні, регулярне інформування громадськості щодо євроінтеграційних питань.

Варто зауважити, що на кожному етапі європейської інтеграції країни робили акцент на різних механізмах залежно від тієї чи іншої ситуації в державі. Своєчасне застосування механізмів реалізації євроінтеграційної політики сприяє її успішному проведенню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сидорук Т. В. Політика сусідства Європейського Союзу у Східній Європі: модель інтеграції без членства: монографія. Львів: ПАІС, 2012. 444 с.
2. Rudenko O., Dyvnych H. (2019) Conceptual comprehension of strategies for ensuring social stability in the interests of the citizens and the safety of the state. *Fundamental and Applied Researches in Practice of Leading Scientific Schools*, 2019. 31(1), pp.173-177.
3. Гончарук А. Україна підтримує Східне партнерство як інструмент досягнення членства в ЄС. URL: <http://www.president.gov.ua/news/13265.html>
4. Гнидюк Н. А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу / за заг. ред. В. Ю. Стрельцова. К.: Книга плюс, 2010. 192 с.
5. Joint Staff Working Document “Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results”, URL: <http://eap-csf.org.ua/onovleno-do>

- kument-shhodo-klyuchovih-prioritetiv-ta-ochikuvanih-dosyagnenshidnogo-partnerstva-do-2020-r/
6. Onyshchuk I., Onyshchuk S., Rudenko O. Conceptual Basis of Legal Monitoring Implementation in The System of Public Administration. *Journal of History Culture and Art Research*. 2020. 9 (1), pp.345-353.
 7. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013. Joint Communication to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 27.3.2014. JOIN (2014) 12 final. URL: http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf
 8. Eastern Partnership Civil Society Facility, URL: <http://eapcivilsociety.eu/>
 9. Shestakovska T.L. Features of the formation of socially oriented clusters in Ukraine. *Scientific Bulletin of Polissya*. 2016. № 1. pp. 46-55.

REFERENCES

1. Sidoruk, T.V. (2012) *Polityka susidstva Yevropejskogo Soyuzu u Skhidnij Yevropi: model integraciyi bez chlenstva [Politics of the European Union's neighborhood in Eastern Europe: a model of integration without membership]*. Lviv: PAIS [in Ukrainian].
2. Rudenko, O., Dyvnych, H. (2019). *Conceptual comprehension of strategies for ensuring social stability in the interests of the citizens and the safety of the state*. Fundamental and Applied Researches in Practice of Leading Scientific Schools, 31(1), pp.173-177 [in English].
3. Goncharuk, A. (2018). *Ukrayina pidtrymuje Skhidne partnerstvo yak instrument dosyahnennya chlenstva v YeS.[Ukraine supports the Eastern Partnership as a tool for achieving EU membership]*. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/news/13265.html> [in Ukrainian].
4. Gnydyuk, N.A. (2010). *Instrument yevropejskoho susidstva i partnerstva ta finansova dopomoha Yevropejskoho Soyuzu [Instrument of the European Neighborhood and Partnership and financial assistance of the European Union]*. K.: Kniga plyus [in Ukrainian].
5. *Joint Staff Working Document "Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results"*. Retrieved from <http://eap-csf.org.ua/onovleno-dokument-shhodo-klyuchovih-prioritetiv-ta-ochikuvanih-dosyagnenshidnogo-partnerstva-do-2020-r/> [in English].
6. Onyshchuk, I., Onyshchuk, S., Rudenko, O. (2020). Conceptual Basis of Legal Monitoring Implementation in The System of Public Administration. *Journal of History Culture and Art Research*. 9 (1), pp.345-353 [in Turkish].
7. *Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013* (2014). Joint Communication to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, Retrieved from http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf [in English].
8. Eastern Partnership Civil Society Facility. Retrieved from <http://eapcivilsociety.eu/> [in English].
9. Shestakovska, T.L. (2016). Features of the formation of socially oriented clusters in Ukraine. *Scientific Bulletin of Polissya*. № 1. pp. 46-55 [in Ukrainian].