

Молочко Т.В.

Національний університет «Чернігівська політехніка»

ORCID ID: 0009-0004-7373-677X

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ: ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Предметом розгляду у статті постають питання визначення змісту таких понять як «публічне адміністрування і управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в контексті євроінтеграційних процесів в Україні. Розглянута еволюція їх сутності й змісту в українському науковому дискурсі. Зазначено існування різноманітних підходів щодо функціонування публічної сфери та перспектив її розвитку. Підкреслюється роль демократизації українського суспільства, формування громадянського суспільства на зміну парадигми публічного адміністрування і управління в Україні, зміни мотиваційних механізмів впливу на соціум. Наведені приклади змін в національному законодавстві. Акцентована увага на процеси зміни національного законодавства після окупації Росією Криму, розв'язання бойових дій на Донбасі і особливо після початку російсько-української війни.

Аналізу піддавалися нові тренди щодо завдань і перспектив публічного адміністрування і управління, які почалися у 1980-х рр. Їх специфіка полягає у привнесення в публічний сектор ідей і технік з приватної сфери, значне посилення ролі й відповідальності недержавних акторів у прийнятті важливих стратегічних рішень щодо функціонуванні соціуму. Це позначається на розширенні спектру механізмів, інструментів, методів й засобів реалізації управлінських рішень.

Окремо досліджено зміст офіційних документів, публікацій і сайтів Європейського Союзу, розмаїття термінів, які використовуються при науковому аналізі публічної сфери. Зазначена необхідність внесення коректив у національному законодавстві, науковому і медійному дискурсах України з урахуванням статусу офіційного кандидата на членство в ЄС та необхідності відповідати вимогам європейських стандартів

Ключові слова: Україна, ЄС, євроінтеграція, публічне адміністрування і управління, публічне адміністрування, управління, понятійно-термінологічний апарат.

Постановка проблеми. Рух України до ЄС почався ще у червні 1994 р. з підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [1]. Шлях до європейської спільноти виявився складним й суперечливим; в ньому були певні здобутки і відступи. Позитивними моментами виявилися певні інституціональні нововведення У 2016 р. запроваджено посаду Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. 18 грудня 2020 р. було створено Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу. Однак тільки після початку широкомасштабної війни Росії проти незалежної української держави 24 лютого 2022 р. процеси євроінтеграції отримали новий імпульс і 23 червня 2024 р., лідери 27 країн-членів ЄС ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС [2]. Наприкінці червня 2024 р. розпочалися офіційні перего-

вори про вступ України до Євросоюзу, що є одним з найскладнішим етапом перед остаточним входженням Києва до складу ЄС.

Для набуття статусу повноправного члена Євросоюзу Україні потрібно виконати чимало завдань. Серед найбільш актуальних серед них, на думку експертів Єврокомісії, знаходяться питання боротьба з корупцією (діяльність САП і НАБУ); антиолігархічна реформа; удосконалення законодавства про національні меншини [3]. Серед широкого спектра важливих проблем, які постають перед українською владою та суспільством на шляху до членства в ЄС не тільки приведення українського законодавства до європейських стандартів, але й уніфікація понятійно-термінологічного апарату. Це необхідно для однозначної й адекватної трактовки вимог та рекомендацій офіційних структур Європейського Союзу, покращання якості наукових публікацій, дискурсу мас-медіа тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Комплекс питань пов'язаних з аналізом та удосконаленням механізмів державного управління, досліджували у своїх працях А. Авер'янов, Є. Афонін, В. Ємельянов, С. Квітка, М. Міненко, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Пірен, Ю. Сурмін, В. Шойко та ін. Сутнісні риси публічного адміністрування аналізувалися в працях І. Грицяк, В. Коваленка, А. Колодія, У. Лукашевської, Н. Мельтохової, В. Нагаєва, О. Перхач. Наукові розвідки у сфері публічного управління здійснювали Л. Гонюкова, В. Голубь, В. Козаков, А. Мельник, В. Ребало. Проте, співвідношенню понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» у вітчизняному дискурсі приділялося недостатньо уваги. Можна назвати праці В. Бакуменка, І. Голосніченко, Є. Жукової, М. Карпа, Є. Таран деяких інших науковців. У зарубіжній науковій літературі ці питання аналізувалися більш системно і глибоко в дослідженнях Д. Дотто, К. Кеніга, Ж-Е. Лейн, Дж. Пфіффера, О. Хьюз та ін. Особливий інтерес для нас представляє визначення понять, пов'язаних з публічним адмініструванням та публічним управлінням в офіційних документах ЄС.

Мета статті. Метою даної статті є уточнення понять «публічне адміністрування», «публічне управління», аналіз їх використання в офіційних документах ЄС.

Виклад основного матеріалу. Варто зауважити, що після набуття Україною незалежності певні ідеологеми й наукові дискурси тривалий час зберігали свою інерцію. Це стосується і поняття «державне управління», яке у Енциклопедичному словнику державного управління (2010 р.) за авторством В. Бакуменка визначається як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [4, с. 150]. Це визначення майже дослівно повторюється у 8-и томній Енциклопедії державного управління 2011 р. [5, с. 150]. Примат держави у керуванні всіма сферами життєдіяльності суспільства ще більш очевидний у більш ранніх наукових виданнях. Зокрема, у підручнику «Адміністративне право» (2001) за редакцією Ю. Битяка підкреслюється організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб)

щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [6, с. 261].

Схожих позицій дотримується і В. Мартиненко, який державне управління розглядає крізь призму системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство [7, с. 21]. Слід зауважити, що усі вище викладені приклади трактування поняття «державне управління» збігаються з головною парадигмою російського наукового нарративу, який можна простежити у працях Г. Атаманчука, В. Варнавського, Є.Сушія та ін.

Помаранчева революція 2004 р. надала поштовх більш ретельному вивченню досвіду західних країн стосовно головних принципів формування й здійснення внутрішньої політики, що співпало з найбільш масштабним розширенням ЄС, куди увійшли 10 країн, серед яких 3 (Естонія, Латвія, Литва) були свого часу у складі СРСР. Однак, на нашу думку, тільки анексія українського Криму Росією, початок бойових дій на Донбасі у 2014 р., події «революції гідності» знаменували собою принципово новий етап міждержавних відносин між Києвом і Москвою, глибоко змінили внутрішню ситуацію в країні, кардинально позначилися на векторах розвитку суспільних наук в Україні.

Паростки громадянського суспільства, які зароджувалися впродовж бурхливих 1990-х рр. почали приносити реальні результати. Ландшафт економічного, соціального, політичного, культурно-духовного життя України став більш плюралістичним й строкатим, що позначилося на механізмах співпраці громадянського суспільства, бізнесу та влади [8].

Механізми прямого державного управління з фокусом на довгострокове планування й контролю за виконанням запланованого виявилися застарілими й недієвими. На порядок денний вийшли нові вагомні важелі управління, на кшталт мотивації, ефективності тощо. Це позначилося на необхідності застосування більш гучних механізмів здійснення владних повноважень органами публічної влади усіх рівнів. В законодавстві України мало таких прикладів стосовно кількості внесених поправок з часу прийняття за президенства Л. Кучми, як Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [9].

Поступово, але неухильно відбувався перехід від не зовсім чітко визначених бюрократичних процедур на такі, що спрямовані на надання якісних публічних послуг. За законами України «Про соціальні послуги» (2003 р.) [10], який втратив чинність у 2019 р. та «Про адміністративні послуги» (2012 р.) [11] у 2021 р. з'явився Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [12]. Ми не будемо піддавати аналізу якості цих та інших законодавчих й нормативно-правових актів, ефективність їхньої імплементації. Але в них зафіксовані основоположні принципи європейського права: верховенства права; рівності перед законом; відкритості; прозорості; орієнтованості на громадян; інклюзивності та доступності; безпечності та конфіденційності тощо.

До вищезазначених аспектів необхідно додати посилення взаємозв'язків України з ЄС та його країнами-членами, які були забезпечені у процесі реалізації вимог Угоди про асоціацію Україна-ЄС [13], інших офіційних документів, відповідно до яких необхідно було наближувати національне законодавство до європейських стандартів. Результатом усіх цих процесів стало широке введення у вітчизняний науковий дискурс вже в першій декаді 2000-х рр. понять «публічне адміністрування» та «публічне управління».

Вони доволі часто ототожнюються або вживаються разом. Проте, у вітчизняній науковій літературі найбільш поширеним підходом до визначення цих понять є наступний. Публічне управління зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб'єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб'єктом є громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. [14, с. 12]. Існує більш «розмите» розуміння публічного управління як процесу колективного прийняття та реалізації стратегічних рішень на основі узгодження і координування мети і дій усіх ключових учасників [15, с. 41].

Стосовно публічного адміністрування, то його часто-густо ототожнюють з комплексом методів управління щодо надання суспільству послуг та реалізації державної політики. Дехто вважає, що публічне адміністрування становить перехідну ланку або етап, який проходить управління від

державного до публічного. Відтак, публічне адміністрування постає складником публічного управління, яке має на меті забезпечити розвиток держави на засадах демократії та з використанням новітніх методів і технологій управління [16, с. 35]. Однак найбільш поширеним розумінням публічного адміністрування є наступне: воно має в своїй основі державну владу, підкріплюється і забезпечується нею; поширюється на все суспільство. Держава шляхом законодавчої діяльності встановлює функціонування головних складових життєдіяльності соціуму, основні й загальні й типові правила поведінки людей. Таким чином публічне адміністрування діє системно та неперервно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу [17, с. 15].

Очевидно, що серед вітчизняних науковців не існує усталеного консенсусу стосовно сутності й змісту понять «публічне управління» та «публічне адміністрування», їх співвідношення в публічній сфері. Це ж саме можна стверджувати про зарубіжні дослідження. Як слушно підкреслюється у Канадській енциклопедії, публічне адміністрування не має загальноприйнятого визначення. Обсяг предмета настільки великий і настільки дискусійний, що його легше пояснити, ніж визначити. Публічне адміністрування є одночасно і сферою навчання, або дисципліною, і сферою практики, або заняттям [18].

Водночас узагальнення літератури стосовно публічного управління свідчить, що питання ефективності публічного управління актуалізувалося у 1980-х рр. і навіть отримало нову назву «нове публічне управління» (new public management). Перша хвиля структурних реформ у публічній сфері спочатку охопило англо-саксонські країни, а потім розповсюдилося на інші країни Європи, хоча меншою мірою торкнулася Франції, Німеччини, Іспанії. Сьогодні у науковому дискурсі розвинутих світових держав часто використовується поняття «нове управління» (new governance). Прихильники такого підходу наполягають на привнесення в публічний сектор ідей і технік з приватної сфери. Дуже важливу роль в новому управлінні відіграє недержавний сектор, насамперед ринки, різноманітні мережі і недержавні актори. Отже в поняття «управління» почали входити соціальні та політичні порядки, відмінні від держави [19].

Ці нові тренди публічного управління мають значний потенціал у розширенні спектру механізмів, інструментів, методів й засобів впливу на соціум в цілому, а також певні сегменти суспільства, команди, колективи тощо. Вони також

значно підвищити можливості щодо перетворення кожного індивіда на активного учасника суспільно-політичного й громадського життя не тільки на національному, але й на міждержавному й міжнародному рівнях.

В офіційних документах, публікаціях і на сайтах ЄС ми не зустрінемо усталених понять. Найчастіше використовується термін «публічне адміністрування і управління» (public administration and governance). Зазначається, що якість публічного адміністрування і управління є ключовим фактором її економічної ефективності та добробуту громадян. Єврокомісія допомагає державам-членам ЄС проводити реформи у цій сфері. В зону її впливу підпадають центральні та місцеві органи влади, цифровий уряд, державні закупівлі, питання регулювання, судова система, боротьба з корупцією та шахрайством і краще використання європейських структурних та інвестиційних фондів [20].

Доволі часто у вжитку знаходиться і практично тотожний термін «управління і публічне адміністрування» (governance and public administration). Саме під такою назвою оприлюднив свою брошуру Генеральний директорат щодо підтримки структурних реформ Єврокомісії [21]. Водночас у змісті брошури використовуються поняття «державне управління» (state governance) «цифровізація публічного адміністрування» (digital public administration) тощо. Проте, на сучасному етапі розвитку ЄС основні зусилля зосереджуються на удосконаленні публічного адміністрування, що передбачає планування та координацію діяльності урядів та формування відповідної політики. Наприкінці жовтня 2023 р. Єврокомісія оприлюднила стратегічну програму покращання адміні-

стративного простору (ComPAct), де зазначається, що складні економічні, соціальні, технологічні та екологічні зміни, а також численні транзити вимагають високої якості публічного адміністрування державного управління є суттєвим для гарного управління (good governance) та ефективності дій ЄС та держав-членів. В ньому визначено три головних напрями: розвивати співпрацю між публічними адміністраціями на всіх рівнях, щоб удосконалювати спроможності для поточних і майбутніх викликів; посилювати здатність публічних адміністрацій щодо цифрових трансформацій; вести до зеленого переходу й розвивати стійкість [22, с. 1, 5–6].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Після початку офіційних переговорів про вступ України до Євросоюзу 25 червня 2024 р. значна частка рекомендацій та вимог органів ЄС для нашої країни стають обов'язковими. Це вимагає не тільки чіткого й неухильного дотримання базових принципів публічного адміністрування і управління, зафіксованих в документах ЄС і ОЕСР в діяльності українських органів публічної влади, але й приведення всього комплексу національних законодавчих й нормативно-правових актів до європейських стандартів. Це неможливо зробити без постійного внесення змін у вітчизняний понятійно-термінологічний апарат, який, зокрема стосується сфери публічного адміністрування і управління. Нові глобальні виклики безперервно тягнуть за собою трансформацію та появу нових понять і дефініцій як в світі, так і на європейському континенті, що вимагає оперативного оновлення національного законодавства, наукового і медійного дискурсів.

Список літератури:

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. 14 червня 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text
2. Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. Урядовий портал. 23 червня 2024 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>
3. European Commission. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Ukraine 2023. Report 8 November 2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf
4. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. : Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. С. 157.
6. Адміністративне право України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
7. Мартиненко В.М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. Публічне управління: теорія та практика: Збірник наук. праць. Харків : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2010. № 1. С. 16–22.
8. Збірник історій «ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО, БІЗНЕС ТА ВЛАДА – КРАЩІ ПРАКТИКИ СПІВПРАЦІ» Центр демократії та верховенства права. 2022. URL: <https://cedem.org.ua/wp-content/>

uploads/2022/09/GROMADYANSKE-SUSPILSTVO-BIZNES-TA-VLADA-KRASHNI-PRAKTYKY-SPIV-PRATSI.pdf

9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

10. Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року № 966-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-15#Text>

11. Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

12. Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15 липня 2021 року № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>

13. Угода про Асоціацію. Урядовий портал. 2017. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/ugoda-pro-asociasiyu>

14. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник / В.М. Нагаєв. Х.: ХНАУ, 2018. 278 с.

15. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2020. № 3-4. С. 41–47.

16. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70) № 2. С. 33–37.

17. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

18. Kornaghan K. Public administration. The Canadian Encyclopedia. July 17, 2015. URL: <https://thecanadianencyclopedia.ca/en/article/public-administration>

19. Bevir M. The new public management. Britannica. URL: <https://www.britannica.com/topic/governance/The-new-public-management>

20. Public administration and governance. European Commission. URL: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance_en

21. Governance and public administration. European Commission. Directorate-General for STRUCTURAL REFORM SUPPORT. 2020. URL: https://reform-support.ec.europa.eu/document/download/4f36ca81-7f4b-4b1b-9acd-3e84d3bbd417_en?filename=ht0120283enn.pdf

22. Enhancing the European Administrative Space (ComPAct). European Commission. Brussels, 25.10.2023. COM(2023) 667 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0667>

Molochko T.V. EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES IN UKRAINE: A CONCEPTUAL AND TERMINOLOGICAL ASPECT

The subject of consideration in the article is the definition of the content of such concepts as “public administration and governance”, “public administration”, “public management” in the context of European integration processes in Ukraine. The evolution of their essence and content in the Ukrainian scientific discourse is considered. The existence of various approaches to the functioning of the public sphere and its development prospects is indicated. The role of democratization of Ukrainian society, the formation of civil society to change the paradigm of public administration and management in Ukraine, and changes in the motivational mechanisms of influence on society is emphasized. Examples of changes in national legislation are given. Attention is focused on the processes of changing national legislation after Russia’s occupation of Crimea, combat fighting in Donbas, and especially after the beginning of the Russian-Ukrainian war.

New trends regarding the tasks and perspectives of public administration and governance, which began in the 1980s, were analyzed. Their specificity is the introduction of ideas and techniques from the private sector into the public sector; a significant strengthening of the role and responsibility of non-state actors in making important strategic decisions regarding the functioning society This affects the expansion of the range of mechanisms, tools, methods and means of implementing management decisions.

The content of official documents, publications and websites of the European Union, the variety of terms used in the scientific analysis of the public sphere were separately investigated. The need to make corrections in national legislation, scientific and media discourses of Ukraine, taking into account the status of an official candidate for EU membership and the need to meet the requirements of European standards

Key words: *Ukraine, EU, European integration, public administration and governance, public administration, management, conceptual notions.*