

## ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ

### EUROPEAN INTEGRATION DIRECTION OF REFORMING THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF MODERN SECURITY CHALLENGES

*Відзначено, що перспектива вступу до Європейського Союзу, глобалізація й геополітичні виклики та їхні впливи на суспільно-політичні процеси в Україні потребують удосконалення системи публічного управління. Головною умовою задля позитивних трансформацій вітчизняної моделі публічного управління і швидкої інтеграції до Європейського Союзу є формування потужного інституційного механізму державного управління.*

*Детерміновано проблему невідповідності використовуваних методологічних підходів задля розв'язання поточних проблем розвитку системи публічного управління в Україні. Система публічного управління в умовах безпекових викликів довела свою стійкість проте у деяких секторах реформування сповільнилося чи зупинилося, зокрема з питань конкурсного прийому й відбору на державну службу, класифікації посад і реформування системи оплати праці, розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами та ін. У той же час, досягла високого рівня цифровізація надання послуг. З'ясовано, що впровадження реформи оплати праці у системі державної служби ще не дало відчутних результатів.*

*Виявлено, що реформа системи публічного управління попередніх років справили позитивний ефект в умовах безпекових викликів, проте одночасно проявилися застарілі проблеми в аспекті дублюючих функцій між органами публічного управління, слабкій інституційній спроможності, задовільному рівню компетенції в системі органів публічного управління, питаннях корупційного характеру. Обґрунтовано, що для сучасної системи реформування публічного управління необхідними ще на етапі воєнного стану є відповідні кроки для посилення інституцій, верховенства права, згуртованості зусиль над стратегічними трендами, що будуть сприяти демократизації та євроінтеграції країни.*

**Ключові слова:** публічне управління, механізми публічного управління, безпека, національна безпека, управління змінами у публічному секторі, реформа, євроінтеграція, безпекові виклики, демократія.

*It is noted that the prospect of joining the European Union, globalization and geopolitical challenges and their impact on socio-political processes in Ukraine require the improvement of the public administration system. The main condition for positive transformation of the domestic model of public administration and rapid integration into the European Union is the formation of a powerful institutional mechanism of public administration.*

*The problem of inconsistency of the methodological approaches used to solve current problems of the development of the public administration system in Ukraine is determined. The public administration system in the context of security challenges has proven its stability, but in some sectors the reform has slowed down or stopped, in particular on issues of competitive admission and selection for the civil service, classification of positions and reform of the remuneration system, deployment of the human resources management information system, etc. At the same time, the digitalization of service provision has reached a high level. It was found that the implementation of the wage reform in the civil service system has not yet yielded tangible results.*

*It was found that the reform of the public administration system of previous years had a positive effect in the context of security challenges, but at the same time, outdated problems appeared in the aspect of overlapping functions between public administration bodies, weak institutional capacity, satisfactory level of competence in the system of public administration bodies, and corruption issues. It was substantiated that for the modern system of public administration reform, appropriate steps are necessary even at the stage of martial law to strengthen institutions, the rule of law, and the cohesion of efforts on strategic trends that will contribute to the democratization and European integration of the country.*

**Key words:** public administration, public administration mechanisms, security, national security, management of changes in the public sector, reform, European integration, security challenges, democracy.

УДК 35.078.11 [16]  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.41.36>

**Сєдов Г.Ю.**

аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
ORCID ID: 0009-0009-5672-8109

**Постановка проблеми.** Основні вимоги щодо вступу нових держав-членів Європейського Союзу були сформовані на засіданні Європейської Ради в Копенгагені в 1993 році, та ознаменовані як Копенгагенські критерії, які включають три складники комплексних вимог: 1) політичний критерій (включає стабільність установ, що забезпечують демократію, верховенство права та дотримання прав людини й захист прав меншин;

2) економічний критерій (дієва конкурентоспроможна ринкова економіка); 3) членський критерій (спроможність узяти на себе зобов'язання, що виходять з факту вступу до Європейського Союзу. Передусім, визнати його економічні, політичні й монетарні цілі).

У період нової хвилі розширення ЄС із 2004 року, на основі означених критеріїв, був створений деталізований список вимог фактично стосовно кожної сфери державної полі-

тики. Таким чином, було сформовано спочатку 31, а потім 35 так званих глав *acquis* ЄС (норм, правил, регуляцій, політик). Стосуються *acquis* ЄС (чи *acquis communautaire*, перекладається із французької як «надбання спільноти») широкого списку актів законодавства.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС, що була підписана в 2014 році та набула чинності з вересня 2017 року, є найбільш масштабним правовим документом в міжнародних відносинах за весь час існування держави. Серед основних напрямків гармонізації законодавства у відповідності до Угоди про асоціацію визначено й питання приведення державного управління у відповідність до європейських стандартів.

Щодо питання законодавчої бази в аспекті співробітництва України з ЄС, то вона включає також рамкові й галузеві угоди. Згідно Угоди про асоціацію секторальна інтеграція включає значний масив напрямів. На сьогодні в умовах військового протистояння переважаючим є партнерство щодо сфери безпеки, військово-технічного співробітництва. Важливими й нагальними курсами лишаються взаємовідносини в сфері юстиції й прав людини, фінансів, освіти і науки, енергетики, сільського господарства, приєднання нашої держави до транспортної системи Європейського Союзу й використання її транзитного потенціалу, а також інтеграція до європейського цифрового ринку, об'єднання зусиль щодо гарантування захисту довкілля.

Європейська інтеграція України є справою самої України й чим інтенсивніше працює наша держава у цьому напрямку, тим вище вона піднімається в порядку денному Європейського Союзу. Успіх євроінтеграції залежить від злагодженої роботи всіх гілок влади й належної координації означеного процесу.

З 2014 року, коли було підписано Угоду про асоціацію, Україна значно просунулася у співпраці з Європейським Союзом. Відповідно до моніторингового звіту УСЕР, на кінець 2022 року 55% зобов'язань, викладених в Угоді про асоціацію, було успішно виконано, а 30% – повністю приведено у відповідність з *acquis* ЄС. Проте проблеми залишаються, особливо в таких секторах, як освіта, право інтелектуальної власності, охорона здоров'я, сільське господарство та транспорт, де прогрес був відносно менш динамічним через різні фактори. Початок переговорів про вступ до ЄС може дати новий імпульс євроінтеграційним реформам в Україні, оскільки це передбачає ширшу та сучаснішу законодавчу базу ЄС, одночасно визнаючи наявний прогрес України. Залишається виконати значну

роботу, щоб привести законодавство у відповідність із *acquis* ЄС та підготувати інституції до повноправного членства в ЄС.

Для України й всієї міжнародної спільноти 2022 рік ознаменувався складним випробуванням, що спричинене повномасштабним вторгненням РФ в Україну. Війна, що розв'язала росія є війною не лише проти нашої держави, але й для всього європейського співтовариства. Цю війну можна ознаменувати як війну направлену проти цивілізаційних європейських принципів, цінностей, економіки, енергетики та проти майбутнього Української держави в ЄС.

Посягання на територіальну цілісність України, що спричинене військовим вторгненням російської федерації та введенням введення воєнного стану в 2022 році, а також окупації окремих територій Української держави, спричинило бачення терміновості й нагальної необхідності посилення та прискорення процесів регіональної інтеграції, яке призвело до набуття нашою державою статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу.

Нинішня повномасштабна війна змушує критично переглянути багато речей, які сприймалися як даність, і нарешті розв'язати багато проблем, які тривалий час лежали на полиці. Український уряд правильно вирішив завдання щодо євроінтеграції, гармонізації українського законодавства з Копенгагенськими критеріями та забезпечення взаємного доступу до ринків. Загалом, план є правильним, оскільки розглядає післявоєнну відбудову як потенційний інструмент для покращення сумісності України зі стандартами ЄС.

**Аналіз останніх публікацій по темі дослідження.** Реформування системи публічного управління як предмет наукових досліджень стали у працях таких сучасних вчених, як: А.Берези, О.Бобрик, В.Бойченко, С.Ганущина, О.Глушка, А.Чередниченко, В.Гришка, В.Задорожного й О.Ковальова, І.Кульчій, Н.Дамірова, І.Юхна, В.Черниша й А.Гавриленка та інші. З огляду на значний масив присвячених досліджень щодо реформування публічного управління, необхідно відзначити у більшості їх галузеву тенденцію чи вузько прикладний характер.

**Мета дослідження** – визначення проблемних аспектів реформування системи публічного управління в Україні в контексті євроінтеграційного вектору та сучасних безпекових викликів.

**Виклад основного матеріалу.** Європейською Радою Україні 23 червня 2022 року було надано статус кандидата на вступ до ЄС, що відзначається потужним зна-

ковим підтвердженням українцям та всьому світу стосовно солідарності європейського співтовариства з Україною у її надскладному протистоянні військовій агресії російської федерації за європейські цінності, незалежність та територіальну цілісність власної країни. Наша держава повинна стати сильним, надійним, конкурентоспроможним членом ЄС.

Історично надважливе рішення Європейської Ради стосовно відкриття європейської перспективи та надання статусу кандидата на членство в Європейському Союзі Україні підвело ризику під першим формальним етапом щодо процесу вступу Української держави до ЄС. Український героїзм сміливо боронити свою землю від російського вторгнення засвідчив всьому світу, що ми вміємо захищатись й перемагати, якщо за спиною маємо підтримку ЄС та міжнародної спільноти. Не викликає сумніву те, що Україна стане членом сім'ї ЄС у недалекому майбутньому, оскільки задля цього є усі підстави та практичні дії щодо захисту європейських принципів у війні з РФ [4].

Важливими компонентами України як кандидата на вступ до ЄС є наступні:

а) офіційний старт набуття у ЄС членства → ЄС визнає і юридично фіксує європейське майбутнє нашої держави. Статус кандидата запускає офіційно процес щодо набуття членства у ЄС;

б) масштабна трансформація країни → підготовка членства до ЄС визначає наближення рівня життя, добробуту й правового захисту українців, як у державах ЄС;

в) доступ до фінансування → Україні доступна буде фінансова допомога для держав, що готуються вступити до ЄС, передусім інвестиції, гранти чи технічна допомога;

г) залучення інвестицій → на етапі реформ Україна буде ставати усе більш зрозумілою і привабливою для інвесторів. Держави-члени Європейського Союзу розглядатимуть інвестицію в нашу державу як інвестиції щодо зміцнення і зростання ЄС;

д) розвиток співпраці → Україна стане учасником програм й ініціатив Європейського Союзу, що відкриті для держав ЄС і держав із статусом кандидата на членство у цьому союзі.

На виконання зобов'язань, наданих статусом кандидата на вступ до ЄС та задля створення належних умов щодо імплементації положень Угоди про асоціацію, об'єднання зусиль законодавчої і виконавчої гілок влади й громадянського суспільства в процесі трансформації Української держави на шляху до розбудови соціальної, правової та економічно розвинутої країни було прийнято постанову

ВРУ від 29 липня 2022 року № 2483-ІХ «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції».

Цим законодавчим актом встановлено, що адаптація національного законодавства до норм права ЄС (acquis ЄС), гарантування відповідності актів ВРУ зобов'язанням України в сфері європейської інтеграції, праву ЄС є одним із ключових завдань Верховної Ради, яке впроваджується спільно з Кабінетом Міністрів України, що вважається основним суб'єктом із ініціювання відповідних законопроектів, через забезпечення погодження підготовки, включення до порядку денного ВРУ, розгляду й остаточного схвалення законопроектів, що спрямовані на адаптацію українського законодавства до положень права ЄС, виконання міжнародно-правових зобов'язань Української держави в сфері європейської інтеграції.

Таким чином, відповіді політичні рішення і формальні дії сторін надали старт новому етапу партнерства, що матеріалізував змогу приєднатися до європейської спільноти, слугував подальшим проєвропейським реформам, а також став поштовхом для об'єднання зусиль влади та громадян в процесі трансформації держави, позитивним знаком для європейських та світових інвесторів, значення і роль яких буде принциповою в післявоєнному відновленні України.

Головним законодавчим документом, що нині окреслюється зміст, процедура, форму й інструменти координації співробітництва між Україною й Європейським Союзом, вважається вищевказана Угода про асоціацію. Ця Угода є міжнародно-правовим документом, що на нормативно-договірному рівні фіксує перехід відносин між Україною і Європейським Союзом від рівня співробітництва й партнерства до політичної асоціації, а також економічної інтеграції.

За своїм змістовним наповненням Угода охоплює максимально широкий спектр питань взаємного інтересу й пропонує посилену співпрацю на засадах принципу обумовленості (conditionality), не окреслюючи наперед й залишаючи відкритим майбутній розвиток відносин. Здійснення покладених зобов'язань стосовно приведення нашої законодавчої бази в відповідність до норм Європейського Союзу, а також адаптування своїх інституцій задля гарантування реалізації означеного законодавства направлено на здійснення докорінних правових, політичних, інституційних, соціально-економічних реформ, розбудову розвинутої та сталої демократії й ринкової економіки.

Європейська Комісія 8 листопада однозначно рекомендувала Європейській Раді

почати із Україною переговори щодо вступу, оцінивши позитивно прогрес в сфері реформ. Уже 14 грудня ЄР схвалила рішення стосовно відкриття з українською стороною переговорного процесу.

Після схвалення ЄР рішення із приводу початку перемовин, наша держава починає системну активізовану адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, а Рада Європейського Союзу повинна схвалити успішність адаптації щодо кожного з шести визначених кластерів.

Україна й Європейський Союз погоджують Угоду про вступ, що повинні затвердити усі члени Європейського Союзу, Європарламент і ратифікувати національні парламенти держав-членів.

Отриманий нашою державою статус кандидата на вступ до ЄС потребує від України активізації правових, політичних, інституційних, інформаційних, соціально-економічних заходів задля:

- ефективного проведення проєвропейських реформ та виконання умов Європейського Союзу щодо відкриття подальшої перспективи переговорного механізму про вступ;

- зміцнення оборонного потенціалу задля протистояння інтервенції росії і забезпечення умов із приводу звільнення окупованих територій та перемоги над країною-агресором;

- збереження економічної стійкості, гуманітарного й людського капіталу в умовах війни та посткризового відновлення [5].

Однак на сьогодні реалізація деяких напрямів реформування у рамках впровадження Угоди про асоціацію, передусім соціально-економічного змісту, й процес імплементації пакету рекомендацій Європейської комісії значно ускладнено. У першу чергу вони запрограмовані виконуватися у мирний час, а тому вбачається доцільність перегляду пріоритетів і термінів подальшого виконання деяких норм документу, враховуючи аспект безпекової складової і обставин на російсько-українському фронті. Оскільки нині український народ й держава практично створює прецедент та приклад здійснення євроінтеграційних змін (перетворень) загальнодержавного спрямування у рамках дії воєнного стану та окупації українських територій, активних бойових дій [3].

Загальноєвропейські положення щодо законодавчого врегулювання окремих внутрішніх політичних процесів повинні бути адаптовані до умов воєнного стану й режиму військових дій. Акцент української сторони сфокусований на внутрішніх воєнних проблемах і потребах,

що зумовлюють значні фінансово-економічні, політико-дипломатичні й кадрові ресурси в протистоянні російській агресії. Водночас, європейські партнери у фокусі пріоритетних цілей визначають саме кардинальні реформи сфери державного управління і застосування демократичних інститутів, що спрямовані на поствоєнне відновлення у межах утверджених в установчих договорах цінностей. Зважаючи на це, європейські інституції, розглядаючи проблематику післявоєнного відновлення Української держави, за фундаментальну засаду беруть саме механізми щодо залучення приватних фінансів, задля ефективного використання яких потрібна стабільна демократична система. Інакше кажучи, фінансова підтримка європейського співтовариства не є й не може бути донорською допомогою, що розв'яже всі проблеми етапу відбудови й відновлення України [2].

Зважаючи на розгалужену інституційну структуру щодо сфери євроінтеграційного напрямку (рис. 1) сьогодні на урядовому рівні ключові функції координації з наближення законодавства покладені на Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, організацією при Секретаріаті Кабінету Міністрів України, що функціонує як додатковий координаційний дорадчий орган, що має повноваження впливу на діяльність міністерств. До повноважень цього органу віднесено планування, моніторинг і координація процесу наближення українського законодавства до права Європейського Союзу, а також гарантування відповідності проєктів актів вимогам законодавства України. Відповідно до наданої у 2018 році оцінки програмою ЄС SIGMA, цей офіс мав слабку інституційну спроможність щодо покладених на нього завдань. Проте, з того періоду повноваження цієї структури були дещо посилені (передусім, інституція отримала право подавати проєкти законодавчих актів на розгляд Кабінету Міністрів України).

Після набуття статусу кандидата в члени ЄС було внесено певні корективи й у саму Стратегію реформування державного управління на 2022-2025 роки, щоб забезпечити спроможність в сфері вступу до Європейського Союзу.

Рада ОЕСР 5 жовтня 2022 року визнала Україну потенційним членом й відкрила початковий діалог стосовно вступу. Ці два процеси вступу, хоч й не однакові, проте доповнюють взаємно один одного й ще більше підвищують актуальність реформування державного управління. Для Європейського Союзу реформування державного управління і достатня



Рис. 1. Інституційна структура у сфері європейської інтеграції

Джерело: сформовано авторкою на основі використаних джерел

адміністративна спроможність посідають одну з «основ» процесу вступу – разом із економічним врядуванням та конкурентоспроможністю, верховенством права, основними правами [8]. Для нашої держави адміністративна спроможність буде життєво важливою на усіх етапах щодо успішних переговорів про вступ – задля продуманого приведення українського законодавства у відповідність до асціс Європейського Союзу й його правильного запровадження, а після досягнення членства й задля повноцінної участі у процесах прийняття рішень у ЄС та здійснення взятих як держави-члена на себе зобов'язань.

Адміністративна спроможність й узгодженість із Принципами державного управління будуть мати вирішальну роль стосовно процесу відновлення. Наприклад, відновлення інфраструктури вимагатиме ефективного планування і координації, конкурентних й прозорих процедур закупівель, а також сумлінних і високопрофесійних державних службовців, зручних й спрощених адміністративних процедур для бізнесу.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Зважаючи на істотні успіхи стосовно реалізації Угоди про асоціацію й явне прискорення і посилення процесу адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, на сьогодні лишають не вирішеними низка завдань нормотворчого, політичного

й правозастосовного спрямування, поміж яких: по-перше, комплексна реформа судової системи (передусім процедури добору суддів Конституційного Суду України); по-друге, поліпшення механізмів боротьби й запобігання корупції; по-третє, створення необхідної бази стосовно залучення післявоєнних інвестицій; по-четверте, ефективізація системи національної безпеки та правоохоронної системи; по-п'яте, розробка й впровадження концепції післявоєнного відновлення людського потенціалу (до прикладу, реальне упровадження принципів Української Доктрини).

Слід сфокусувати увагу на такому аспекті, що перелік загроз, які визначені в Стратегії забезпечення державної безпеки (2021 р.), фактично співпадає із переліком загроз для країн-членів ЄС, що визначені в Глобальній Стратегії зовнішньої політики й політики безпеки Європейського Союзу «Спільне бачення, спільні дії: сильніша Європа» (2016 р.). Визначається, що означена наближеність у підходах між нашою державою й ЄС з приводу окреслення ключових стратегічних інтересів і сприйняття існуючих загроз/криз створює пригожі умови задля налагодження та розвитку взаемокорисної співпраці в безпекових питаннях.

Важливо засвідчити, що з початком широкомасштабної агресії російської федерації офіційний Брюссель: посилив фінансово-е-

кономічну допомогу, а також гуманітарну підтримку Києву; забезпечив надання притулку й допомоги понад 4 млн українських біженців; розширив військово-технічне співробітництво з нашою державою. Зокрема, наприкінці 2022 року розпочала роботу Місія Євросоюзу з надання військової допомоги Україні (EUMAM Ukraine).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бойченко В. С. Сутність процесу реформування управління розвитком регіону. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 3. 2015. С. 29-33.
2. Клочко, О., & Семенець-Орлова, І. Національна безпека: український вимір. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2022. № 2 (62). С. 66-75.
3. Криворучко, І., Щур, Н., & Семенець-Орлова, І. Концептуальні засади розвитку безпекового середовища в Україні. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. № 6 (72). С. 33-43.
4. Купрій, Т., Коцур, В., Семенець-Орлова І., Шкляр, Н., Дракохруст, Т., Березовська-Хміль, О. Security issues on the European continent

in conditions of russia's aggression against Ukraine. *Revista de Gestão Social e Ambiental*. 2023. (6). с. 1-12.

5. Неділько А. І. Вдосконалення нормативно-правового забезпечення публічного управління на основі досвіду європейських країн. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Вип. 13. 2019. С. 65-68.

6. Родченко, Л., Друзь, О., Руденко, Л., Семенець-Орлова, І., & Вельган, О. Розвиток емоційної стійкості особистості для подолання наслідків військової травми. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Психологія*. 2023. № 5 (61). С. 18-24.

7. Krasnodemska, I., Savitskaya, M., Berezan, V., Tovstukha, O., & Rodchenko, L. Psychological consequences of warfare for combatants: ways of social reintegration and support in Ukraine. *Amazonia Investiga*. 2023. № 12(70). pp. 78-87.

8. Radchenko, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., & Zaporozhets, A. (Eds.). *National security drivers of Ukraine: information technology, strategic communication, and legitimacy*, 2023, Springer Nature.

9. Усаченко О. Реалізація сучасної державної політики у сфері культури та орієнтири розвитку в умовах проведення адміністративної реформи. *Theory and Practice of Public Administration*. 2020. № 1(68). С. 119-125.