

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.15>

Ернест Казміришин,
аспірант
Університету сучасних знань

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню сутності та структури адміністративно-правового механізму державної політики у сфері європейської інтеграції України. У статті проаналізовані наукові дослідження українських та німецьких вчених, які присвячені аналізу сутності та будови механізму реалізації державної політики. Констатовано те, що вітчизняне вчення про механізм реалізації державної політики поступається німецькому. Перевагами останнього є те, що німецькі вчені пропонують чіткий, логічно побудований механізм реалізації будь-якого напрямку державної політики. Такий механізм включає послідовне проходження таких стадій реалізації державної політики: розробка та схвалення стратегії державної політики; розробка та схвалення плану реалізації стратегії державної політики; реалізація плану; звітування про наслідки реалізації плану. Кожен із названих елементів механізму реалізації державної політики перебуває у причинно-наслідковому зв'язку з іншими елементами названого механізму. Крім того, єдність елементів механізму державної політики забезпечується єдиною метою та завданнями державної політики, які є орієнтирами у реалізації як стратегії державної політики, так і плану. Запропоновано застосувати такий механізм для реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Оскільки реалізація названого напрямку зовнішньої політики України не може здійснюватися у позаправових формах, то запропоновано низку змін і доповнень до законодавства України з метою впорядкування нормативного забезпечення механізму державної політики у сфері європейської інтеграції України. Так, запропоновано прийняти відсутню на тепер Національну стратегію європейської інтеграції України, яка має визначити: мету, завдання та принципи реалізації відповідного напрямку зовнішньої політики України. На підставі названої Національної стратегії запропоновано прийняти План реалізації національної стратегії європейської інтеграції України. Враховуючи те, що механізм реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України регулюється нормами публічного права, які регламентують управлінські та публічно-сервісні відносини, що виникають у процесі реалізації цього напрямку зовнішньої політики України як між суб'єктами публічної адміністрації України, так і між суб'єктами національної публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства, то цей механізм можна ідентифікувати саме як адміністративно-правовий. Доведено те, що адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України займає пріоритетне місце серед усіх інших механізмів та чинників, які зумовлюють реалізацію цього напрямку державної політики України.

Ключові слова: державна політика, європейська інтеграція, механізм, сутність, структура.

Постановка проблеми. Ефективна реалізація будь-якого напрямку державної політики України неможлива без існування чіткого, злагодженого механізму її реалізації. Це повною мірою стосується державної політики у сфері європейської інтеграції України. Отже, для реалізації цього напрямку зовнішньої політики України необхідний ефективний механізм, який має призвести до досягнення мети та виконання завдань цього напрямку державної політики України.

Вітчизняні дослідження механізму державної політики не дають конкретного уяв-

лення про механізм реалізації державної політики. Існує лише сукупність наукових поглядів вітчизняних спеціалістів, які, з одного боку, констатують необхідність існування механізму реалізації державної політики, а з іншого боку, визначають його як сукупність умов та факторів, які впливають на реалізацію відповідного напрямку державної політики [1, с. 31; 2, с. 55]. Такий підхід не наближає нас до вироблення чіткого алгоритму реалізації державної політики у тому числі у сфері європейської інтеграції України. Отже, є необхідність провести

дослідження для з'ясування сутності та структури механізму державної політики у сфері європейської інтеграції України. Крім того, враховуючи те, що такий механізм урегульований саме нормами публічного права, необхідно охарактеризувати його публічно-правову (адміністративно-правову) природу.

Метою цієї статті є дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Для досягнення поставленої дослідницької мети необхідно вирішити такі завдання: 1) проаналізувати вітчизняні дослідження, присвячені аналізу механізму реалізації державної політики; 2) визначити місце адміністративно-правового механізму у переліку умов та чинників, які визначають реалізацію названого напрямку зовнішньої політики України; 3) визначити структуру адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України; 4) виробити пропозиції щодо вдосконалення нормативного регулювання адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Під час проведення наукового дослідження нами були проаналізовані наукові дослідження українських та німецьких вчених. Серед переліку вітчизняних спеціалістів, які досліджували названу тематику, нами була приділена особлива увага дослідженням: Л. Л. Приходенко, К. В. Муравйова, М. О. Назаренко, Ю. В. Ковбасюка та ін. [1, 2, 3, 4].

Визначальну роль у проведенні цього дослідження мали також напрацювання німецьких вчених, таких як Б. Добі, П. Шрьодер та ін. [5, 6].

Виклад основного матеріалу. Розпочати хотілося б із того, що категорія «механізм реалізації державної політики» є, передусім, науковою категорією. Зважаючи на це, ми маємо шукати підходи до розуміння її сутності та складових елементів саме у межах наукових досліджень. Аналіз вітчизняної наукової літератури дозволяє констатувати те, що, попри активне використання терміна «механізм реалізації державної політики» щодо окремих різновидів державної політики України, таких як економічна політика, політика у сфері туризму, політика у сфері науки [7, 8, 9] тощо, досить мало конкретних визначень цієї категорії. Інакше кажучи, ця категорія використовується як загальновідома. Хоча, як показує практика, така загальновідомість є умовною.

Аналіз вітчизняної наукової літератури дозволяє констатувати відсутність єдиного підходу до розуміння категорії «механізм реалізації державної політики».

Окремі вчені вважають, що механізм реалізації державної політики є різновидом політичних механізмів. Так, на думку М. О. Корнева, механізм державної політики є засобом реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління, сукупністю певних управлінських процедур, прийомів, об'єднаних на основі дотримання принципів, серед яких визначальними, такими, що формують їх характер, є відповідальність, легітимність, законність, гласність, відкритість, науковість та ін. [10].

О. Ф. Шабаров під механізмом державної політики розуміє сукупність видів діяльності суб'єктів, гарантованих законом і включених у динаміку практично-політичних відносин, які охоплюють усі стадії розвитку та функціонування політичної системи [11, с. 90].

Л. Л. Приходенко розглядає названий механізм як практику реалізації управлінських процедур: розробку, прийняття та реалізація рішень; регулювання політичних криз і конфліктів; аналіз та оцінку результатів і наслідків прийнятих рішень [3, с. 10].

Ю. В. Ковбасюк констатує те, що складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать вжиття запланованих заходів відповідно до поставлених завдань [1, с. 31].

К. В. Муравйов розглядає механізм реалізації державної політики як систему організаційно-правових та інших засобів і заходів, а також інституцій (установ, організацій тощо), якими вони втілюються (впроваджуються, реалізуються) у життя, спрямованих на забезпечення виконання завдань і досягнення цілей державно-управлінської діяльності у певній сфері [2, с. 55].

Можна знайти і конкретніші визначення, прив'язані до тематики нашого дослідження. Так, М. О. Назаренко у своєму дисертаційному дослідженні розглядає механізм реалізації євроінтеграційної політики України як сукупність засобів, методів ресурсів, що забезпечують виконання заходів, запланованих відповідно до поставлених завдань [4, с. 57]. Крім того, вчена пропонує розглядати механізм реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України не як єдину категорію, яка визначає алгоритм реалізації цього напрямку зовнішньої політики України, а як органічне поєднання політичного, економічного, правового, інформаційного та інституційно-організаційного

механізмів реалізації євроінтеграційної політики України [4, с. 59]. Якщо говорити конкретніше про названі механізми, то цілком справедливим є зауваження вченої про те, що функціональне призначення політичного механізму європейської інтеграції України виявляється у формуванні євроінтеграційної політики; функціональне призначення інституційно-організаційного механізму виявляється у забезпеченні інституціями, органами з метою організації реалізації євроінтеграційної політики; функціональне призначення економічного механізму виявляється у фінансовому забезпеченні реалізації євроінтеграційної політики; функціональне призначення правового механізму виявляється у нормативно-правовому забезпеченні реалізації євроінтеграційної політики та функціональне призначення інформаційного механізму виявляється у забезпеченні відкритості та прозорості під час реалізації євроінтеграційної політики, проведення інформаційно-аналітичної діяльності в даному напрямі [4, с. 59, 60].

До переліку механізмів, які забезпечують реалізацію державної політики, окремі спеціалісти також додають: психологічний механізм, ціннісно-орієнтаційний; соціальний механізм тощо [12, с. 188, 189].

Висловлюючи власне ставлення до запропонованих у вітчизняній науковій літературі підходів щодо розуміння категорії «механізм реалізації державної політики», «механізм реалізації євроінтеграційної політики України» та відповідних його елементів, ми все ж таки хотіли б звернути увагу на те, що ці підходи, скоріше, окреслюють коло складників механізму реалізації цього напрямку зовнішньої політики України, коло умов та чинників, які впливають на її реалізацію. Однак наведені формулювання не наближають нас, власне, до самого механізму реалізації цього напрямку державної політики України. Інакше кажучи, вони не конкретизують того, якою є мета, принципи, завдання цього напрямку зовнішньої політики України, що необхідно зробити, аби вони реалізувалися на практиці. Отже, не відкидаючи значення економічних, політичних, інформаційних та інших чинників у державній політиці України у сфері європейської інтеграції, ми все ж таки хотіли акцентувати увагу на двох принципових, на наш погляд, моментах.

По-перше, має бути чітка модель (механізм) реалізації цього напрямку державної політики, а не сукупність чинників та умов, які більшою чи меншою мірою впливають на реалізацію державної політики у сфері європейської інтеграції України. Саме застосування цієї моделі на практиці має призвести

до досягнення мети та виконання завдань цього напрямку зовнішньої політики України.

По-друге, не всі із виокремлених у науковій літературі механізмів євроінтеграційної політики є рівноцінними. Якщо говорити про реалізацію державної політики у сфері європейської інтеграції України, то центральне місце серед економічного, політичного, інформаційного, інституційно-організаційного та інших механізмів займає саме правовий механізм. При цьому йдеться не просто про правовий механізм забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, а саме про адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Підставою для віднесення правового механізму реалізації названого напрямку зовнішньої політики України саме до адміністративно-правового є насамперед те, що він регулюється нормами публічного права. Ці публічно-правові норми регулюють управлінські відносини, які виникають із приводу реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України з обов'язковим залученням суб'єктів публічної адміністрації України. Ця обставина дозволяє ідентифікувати такі публічно-правові норми, як адміністративно-правові норми. Такий підхід цілком узгоджується із науковим осмисленням предмета адміністративного права, яке сформувалося у вітчизняній науковій літературі. Так, на думку В. Б. Авер'янова, під предметом адміністративного права необхідно розуміти управлінські відносини, проте не всі, а лише ті, які виникли у зв'язку з виконанням органами публічної, насамперед державної, влади своїх виконавчо-розпорядчих функцій. Особливістю вказаних відносин, зазначає автор, є те, що: вони виникають лише внаслідок владної діяльності, діяльності від імені держави; в них завжди бере участь відповідний виконавчо-розпорядчий орган. Зазначені відносини виникають у різних сферах державного управління – економічній, соціальній, політичній, але всі вони поєднані захистом публічного інтересу [13, с. 81]. Аналогічну позицію займає Ю. П. Битяк, який під предметом адміністративного права розуміє широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу виконавчої та розпорядчої діяльності [14, с. 22]. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко під предметом адміністративного права розуміють сукупність правових відносин, що виникають у сфері публічного (державного і громадського) управління [15, с. 34]. Як ми бачимо із наведених позицій вітчизняних

вчених, управлінські відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації, чітко належать до предмета адміністративного права. Отже, публічно-правові норми, які регулюють реалізацію державної політики у сфері європейської інтеграції України, є нормами адміністративного права. Ця обставина, на наш погляд, має принципове значення для характеристики правовідносин, які виникають у процесі реалізації названого напрямку державної політики України. Загальновизнаним на рівні теорії права є характеристика певної групи правовідносин залежно від належності таких норм права до певної галузі права [16, с. 397; 17, с. 225; 18, с. 232]. Отже, якщо правовідносини регулюються нормами адміністративного права, вони є адміністративно-правовими. Таким чином, зважаючи на те, що механізм реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, з одного боку, регулюється нормами адміністративного права, а з іншого боку, правовідносини, які виникають у процесі його функціонування є адміністративно-правовими, то цілком логічно визначити такий механізм саме як адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Важливим аргументом на користь пріоритетного значення адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України є те, що до реалізації цього напрямку зовнішньої політики України залучені суб'єкти публічної адміністрації України. Варто наголосити на тому, що суб'єкти публічної адміністрації України є обов'язковими учасниками адміністративно-правових відносин, які виникають із приводу реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. При цьому маємо обов'язково зважати на те, що діяльність суб'єктів національної публічної адміністрації має здійснюватися виключно у правових формах. Ця вимога прямо впливає зі змісту абз. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [19]. Очевидно те, що до переліку нормативних актів, які є юридичною основою діяльності публічної адміністрації у частині реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, варто також віднести підзаконні нормативно-правові акти за умови, що вони не суперечать Конституції та законам України. Отже, будь-яка діяльність суб'єктів публічної адміністрації України з реалізації державної політики у сфері євро-

пейської інтеграції України не може здійснюватися у позаправових формах. Інакше кажучи, суб'єкти національної публічної адміністрації мають реалізовувати державну політику у сфері європейської інтеграції України виключно у межах і у спосіб, визначені законодавством України. Враховуючи це, економічні, політичні, психологічні, інституційно-організаційні фактори впливають на діяльність суб'єктів публічної адміністрації України у контексті реалізації цього напрямку державної політики лише тією мірою, якою вони нормативно закріплені на рівні законодавства України. Фактично названі фактори можуть знаходити своє відображення у нормативно-правових актах різної юридичної сили, які регулюють державну політику у сфері європейської інтеграції України. Так, наприклад, економічні або політичні чинники можуть знайти відображення як завдання державної політики у сфері європейської інтеграції України на рівні завдань запропонованої нами Національної стратегії європейської інтеграції України.

Повертаючись до моделі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, маємо зазначити те, що наразі досконалої моделі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в Україні немає. Як справедливо наголошує у своєму дослідженні О. Ковальова, «європейські прагнення України досі залишаються в основному стратегічними лозунгами. Реальні перетворення, здатні створити Україні передумови для вступу в ЄС, ще не набули необхідної інтенсивності. На сучасному етапі Україна не відповідає більшості критеріїв членства в Євросоюзі і не має справжніх перспектив досягти їх найближчим часом» [20, с. 7]. Враховуючи сказане, необхідно продовжувати пошук варіантів для побудови ефективного адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Певним орієнтиром у цьому плані має стати стратегічне планування реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Як справедливо зазначає С.О. Мосьбодз, «стратегічне планування на рівні державної політики – це ключовий елемент стратегічного управління розвитком країни, який скеровує органи публічної адміністрації щодо напрямів їхньої діяльності та досягнення цілей розвитку країни» [21, с. 138]. На наш погляд, найкраще втілили модель стратегічного планування державної політики у своїх дослідженнях німецькі вчені. Йдеться про згаданий нами раніше алгоритм реалізації державної політики: стратегія → план → реалізація плану → звітування про результати

реалізації плану [5, s. 15–17]. На наш погляд, саме така логічна структура визначає послідовне втілення будь-якого напрямку державної політики. Фактично це фундамент реалізації будь-якого напрямку державної політики, у тому числі і державної політики у сфері європейської інтеграції України. Хотілося б звернути увагу на те, що кожен елемент цього механізму логічно пов'язаний з іншими елементами. Крім того, усі названі елементи механізму реалізації державної політики перебувають у причинно-наслідковому зв'язку один з одним. Кожен попередній елемент є причиною наступного. Саме такий зв'язок забезпечує органічну єдність цих елементів.

Тепер хотілося б докладніше зупинитися на названих елементах механізму адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України. Розпочнемо зі стратегії. Одразу ж виникає питання про те, чому названий механізм має починатися саме зі стратегії. Аналізуючи німецьку фахову літературу, можна знайти відповідь на це питання. Річ у тому, що така структура організації реалізації державної політики прийшла з військової сфери. Сам термін «стратегія» грецького походження і застосовувався давньогрецькими військовими для позначення плану дій у разі наступальної чи оборонної війни [6, s. 22]. Пізніше, за доби індустріалізації у Європі, ця ідея була запозичена в економічну та інші сфери, зокрема у сферу публічного управління. Функціональне призначення стратегії у механізмі реалізації будь-якого напрямку державної політики полягає у комплексному закріпленні мети, принципів та завдань відповідного напрямку державної політики. Це ж повною мірою стосується державної політики у сфері європейської інтеграції України. Стратегія є центральним орієнтиром у реалізації відповідного напрямку державної політики. Вона буде братися за основу під час розробки тактичних заходів із реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, а зокрема під час проєктування плану реалізації стратегії на відповідний період. Саме на неї будуть орієнтуватися суб'єкти публічної адміністрації, реалізуючи державну політику у сфері європейської інтеграції України. Саме до стратегії будуть звертатися суб'єкти публічної влади, наділені контролюючими повноваженнями, а також інститути громадянського суспільства, оцінюючи ступінь досягання мети та виконання завдань у результаті реалізації відповідного напрямку зовнішньої політики України. Зважаючи на це, стратегія державної політики у сфері європейської інтеграції України має

бути чітко сформульованою та нормативно закріпленою на рівні законодавства України. Тому ми пропонуємо розробити і прийняти Національну стратегію європейської інтеграції України, яку необхідно затвердити відповідним указом Президента України.

Наступним елементом механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України є план. План займає центральне місце у переліку тактичних заходів із реалізації будь-якого напрямку державної політики. Це повною мірою стосується державної політики у сфері європейської інтеграції України. Функціональне призначення плану – стати інструментом досягнення мети та завдань, які визначені на рівні стратегії відповідного напрямку державної політики. Порівнюючи стратегію та плани, можна визначити таку специфіку їх взаємодії.

По-перше, плани мають менші за тривалістю часові межі їх реалізації, ніж стратегії. Як правило, плани реалізації відповідного напрямку державної політики орієнтовані на календарний рік. Для прикладу можемо взяти План заходів на 2018 рік з реалізації Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 272-р [22]. У свою чергу стратегії мають триваліший термін їх реалізації – три і більше років.

По-друге, плани мають визначати конкретні заходи з реалізації завдань, визначених на рівні стратегії відповідного напрямку державної політики. Інакше кажучи, вони конкретніше визначають перелік заходів, які мають здійснити виконавці плану протягом відповідного звітного періоду. Таким чином, на рівні стратегії мають визначитися загальні завдання реалізації відповідного напрямку державної політики, а на рівні планів мають визначитися ті конкретні заходи, які виконавці мають здійснити у процесі їх виконання за визначений звітний період.

По-третє, плани чітко фіксують адресата або групу адресатів тих заходів, які у них передбачені. Якщо порівнювати стратегію та план, то на рівні стратегії державної політики її виконавці визначаються загальною. Як правило, відповідальним виконавцем визначається найвищий орган, який очолює систему виконавчої влади, зокрема Уряд. Що ж стосується планів, то тут визначається конкретний відповідальний виконавець або їх група. Як правило, такими виконавцями є: профільні міністерства, центральні органи виконавчої влади та інші суб'єкти публічної адміністрації. При цьому перелік таких відповідальних виконавців визначає основний виконавець – Уряд. Він контролює вико-

нання плану реалізації відповідної стратегії. Саме перед ним звітують відповідні відповідальні виконавці про результати реалізації плану за звітний період.

Якщо говорити про державну політику у сфері європейської інтеграції України, то нині в Україні є два нормативно-правових акти, які фактично є планами її реалізації. Йдеться про Указ Президента України «Питання європейської та євроатлантичної інтеграції» від 20 квітня 2019 року № 155/2019 [23], яким нормативно закріплений План заходів з реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, а також про Постанову Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [24], якою нормативно закріплений План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Ці документи *de facto* регулюють різні аспекти реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. У першому випадку йдеться про заходи, спрямовані на реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України, зокрема, у Європейському Союзі. У другому випадку йдеться про реалізацію державної політики у сфері європейської інтеграції України через виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Ми переконані у тому, що повинна бути чітка внутрішня будова державної політики у сфері європейської інтеграції України, яка має бути запорукою ефективності її реалізації. Для цього ми пропонуємо прийняти Національну стратегію європейської інтеграції України. Для визначення тактичних заходів із реалізації цієї стратегії має бути прийнятий План реалізації Національної стратегії європейської інтеграції України, який варто затвердити на рівні постанови Уряду України. У цьому плані необхідно визначити: детальні заходи для досягнення мети та завдань названої Національної стратегії; строки виконання таких заходів; визначити коло суб'єктів публічної адміністрації України, відповідальних за їх виконання; визначити інструменти для контролю за ефективністю виконання таких заходів тощо.

Наступним елементом механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України є, власне, реалізація плану. У цій частині йдеться про багатоманітні адміністративно-правові відносини, які виникають, як правило, між суб'єктами публічної адміністрації України, суб'єктами національної публічної адміністрації та інститутами громадянського суспільства, суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами з приводу реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Ідентифікація цих суспільних відносин саме як адміністративно-правових є можливою з огляду на те, що загальновизнаним у вітчизняній юридичній літературі є підхід, згідно з яким, адміністративні правовідносини як вид суспільних відносин поділяються на управлінські та публічно-сервісні [25, 26, 27]. Говорячи про адміністративні правовідносини, які виникають із приводу реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, маємо зазначити те, що основна частина таких правовідносин є управлінськими. Ці правовідносини виникають між суб'єктами публічної адміністрації України та будуються за характерним для адміністративних правовідносин принципом, згідно з яким зв'язки між суб'єктами управлінських відносин будуються за принципом влади та підпорядкування [28, с. 88]. Крім управлінських відносин, у процесі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України виникають також публічно-сервісні з приводу інформування інститутів громадянського суспільства та приватних осіб щодо результатів європейської інтеграції України. Такі відносини також є адміністративно-правовими.

Останнім елементом адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України є звітування про результати реалізації плану. Як правило, звіти бувають проміжними та заключними. Таким чином, звітування може бути як за певний проміжний етап реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, так і за весь період реалізації відповідного напрямку державної політики України. Звітування – це певний підсумок, який визначає ефективність планування відповідного напрямку державної політики України та якість тих заходів, які зробили суб'єкти публічної адміністрації з метою втілення її «у життя».

Говорячи про звітування у контексті реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, варто зазначити, що натепер є вісім офіційних звітів про результати реалізації цього напрямку

державної політики у контексті виконання Угоди про асоціацію [29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36]. Ці звіти готувалися спільно Віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, Офісом Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції та Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Хоча основна увага у названих звітах приділена виконанню Угоди про асоціацію, однак вони також розкривають загальний процес європейської інтеграції України.

Названі нами елементи адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, на наш погляд, утворюють її фундамент. Інакше кажучи, без існування усіх із названих елементів ефективна реалізація державної політики у сфері європейської інтеграції України не можлива. Зважаючи на це, ми пропонуємо привести реалізацію державної політики у сфері європейської інтеграції України до цієї логічної моделі.

Висновки

Унаслідок проведеного дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України можна зробити такі висновки.

Констатовано те, що вітчизняна наука та практика не запропонувала чіткого та логічного механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Нині існують лише окремі наукові позиції, які з різних точок зору намагаються визначити те, яким має бути цей механізм та з яких елементів він складається.

Доведено, що пріоритетне місце серед умов та чинників, які визначають державну політику у сфері європейської інтеграції України, належить адміністративно-правовому механізму забезпечення її реалізації.

Запропоновано запровадження німецької моделі адміністративно-правового механізму реалізації названого напрямку зовнішньої політики України. Ця модель передбачає зумовлену метою та завданнями цього напрямку державної політики України послідовну взаємодію таких його елементів, як: стратегія, план, реалізація плану та звіт про реалізацію плану державної політики у сфері європейської інтеграції України. Ця модель є фундаментом реалізації цього напрямку державної політики України.

Для реалізації названої моделі адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України необхідне відповідне нормативне

забезпечення. Враховуючи це, запропоновано прийняти Національну стратегію європейської інтеграції України та розробити на її основі План реалізації Національної стратегії європейської інтеграції України.

Список використаних джерел:

1. Державна політика : підручник / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
2. Муравйов К. В. Поняття механізму реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 1. С. 48–56.
3. Приходченко Л. Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 4. С. 9–16.
4. Назаренко М.О. Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України : дис... канд. юрид. наук: 25.00.02. Одеса : Одес. регіон. інст-т держ. упр-ня Нац. акад. держ. упр-ня при Президенті України, 2014. 238 с.
5. Dobiey B. Die politische Planung als verfassungsrechtliches Problem zwischen Bundesregierung und Bundestag. *Schriften zum öffentlichen Recht*, Vol. 284.1975. 170 s.
6. Schr der P. Politische Strategien. .2. Auflage. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. 2011. 499 s.
7. Третяк Г.С., Бліщук К. М. Державне регулювання економіки та економічна політика : навчальний посібник. Львів : РІДУ НАДУ, 2011. 128 с.
8. Татаринцева А.С. Концептуальні підходи до формування державної політики планування й регулювання партнерських відносин у сфері туризму. *Держава та регіони. Серія «Економіка та підприємництво»*. 2009. № 2. С. 204–208.
9. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати. Київ: Грамота, 2005. 448 с.
10. Корнев М. О. О политических механизмах регулирования общественной жизни. URL: <http://www.tstu.ru/education/elib/pdf/st/2005/kornevs.pdf> (дата звернення : 13.06.2019).
11. Шабаров О. Ф. Политическое управление. Проблемы стабильности и развития. Москва: ИНТЕЛЛЕКТ, 1997. 200 с.
12. Марчук В.М., Ніколаєва Л.В. Нариси з теорії права : навчальний посібник. Київ: Істина, 2004. 304 с.
13. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
14. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины : учебное пособие. Общая часть. Харьков: Одиссей, 1999. 224 с.
15. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ. : Юрінком Інтер, 2003. 543 с.
16. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

17. Теорія держави і права : навчальний посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. ; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

18. Марчук В.М., Ніколаєва Л.В. Нариси з теорії права : навчальний посібник. Київ: Істина, 2004. 304 с.

19. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

20. Ковальова О. Методологія Європейського Союзу з оцінки демократичності політичних інститутів держав-кандидатів на вступ. *Людина і політика*. 2003. № 1. С. 3-9.

21. Мосьондз С. О. Адміністративно-правові засади державної політики України в сфері науки : дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.07. Київ, 2012. 452 с.

22. Про затвердження плану заходів на 2018 рік з реалізації Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 року № 272-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/pro-zatverdzhennya-plan> (дата звернення: 14.06.2019).

23. Питання європейської та євроатлантичної інтеграції: Указ Президента України від 20 квітня 2019 року № 155/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1552019-26586> (дата звернення: 24.04.2019).

24. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF> (дата звернення: 15.05.2019).

25. Бевзенко В. М. Публічно-правові відносини: сутність та ознаки. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 6–12.

26. Бевзенко В. М. Сутність та поняття адміністративно-правового регулювання. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 3. С. 162–167.

27. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

28. Моргунов О. А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 207 с.

29. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Євро-

пейським Союзом вересень 2014 року – квітень 2015 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/aaaag-goei-report-26-04-15-ua-website.pdf> (дата звернення: 24.04.2019).

30. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом вересень 2014 року – січень 2015 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/AA_impl_report_02_2015_GOEI.pdf (дата звернення: 24.04.2019).

31. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом січень – жовтень 2015 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/aaaag-goei-report-january-october-2015-final-version011215071215.pdf> (дата звернення: 24.04.2019).

32. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/AA_GOEI_REPORT_Dec_2015_final_February_ukr.pdf (дата звернення: 24.04.2019).

33. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за січень – травень 2016 року. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/AA_REPORT_%205%20m%202016_final_060616.pdf (дата звернення: 24.04.2019).

34. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/zvit-pro-assotsiatsiyu-2016.pdf> (дата звернення: 24.04.2019).

35. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2017 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-ugodi-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-za-2017-rik.pdf> (дата звернення: 24.04.2019).

36. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2018 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEI/AA_report-UA.pdf (дата звернення: 24.04.2019).

The article is devoted to the study of the essence and structure of the administrative and legal mechanism of state policy in the field of European integration of Ukraine. The article analyses the scientific researches of Ukrainian and German scientists, which are devoted to the analysis of the essence and structure of the mechanism of implementation of state policy. It is stated that the domestic doctrine of the mechanism of implementation of state policy is inferior to German. The advantages of the latter are that the German scientists offer a clear, logically constructed mechanism for the implementation of any direction of state policy. Such a mechanism includes the sequential passing of the following stages of the implementation of the state policy: development and approval of the state policy strategy; development and approval of the plan for implementation of the state policy strategy; implementation of the plan; reporting on the implications of plan implementation. Each of these elements of the mechanism for implementing state policy is in a causal relationship with other elements of the mechanism. In addition, the unity of the elements of the state policy mechanism is ensured

by the sole purpose and objectives of the state policy, which are guiding principles for the implementation of both the strategy of the state policy and the plan. It is proposed to apply such a mechanism when implementing the state policy in the field of European integration of Ukraine. Since the realization of this direction of foreign policy of Ukraine can not be carried out in non-legal forms, a number of amendments and additions to the legislation of Ukraine are proposed in order to streamline the regulatory framework of the state policy in the field of European integration of Ukraine. Thus, it is proposed to adopt the existing, for today, National Strategy of European Integration of Ukraine, which should define: the purpose, tasks and principles of the implementation of the relevant direction of Ukraine's foreign policy. On the basis of the mentioned National Strategy, it is proposed to adopt the Plan of Implementation of the National Strategy of European Integration of Ukraine. Taking into account that the mechanism of realization of the state policy in the sphere of European integration of Ukraine is regulated by the rules of public law that regulate the administrative and public service relations arising in the process of realization of this direction of the foreign policy of Ukraine both between the subjects of public administration of Ukraine and between sub National public administration and civil society institutions, then this mechanism can be identified as an administrative-legal one. It is proved that the administrative and legal mechanism of realization of the state policy in the field of European integration of Ukraine occupies a priority place among all other mechanisms and factors that determine the realization of this direction of the state policy of Ukraine.

Key words: public policy, European integration, mechanism, essence, structure.