

Національна академія державного управління
при Президенті України
Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ**

Матеріали 13-ї регіональної
науково-практичної конференції
(19 травня 2016 р., м. Дніпропетровськ)

Дніпропетровськ
ДРІДУ НАДУ
2016

*Схвалено до друку рішенням Вченої ради Дніпропетровського
регіонального інституту НАДУ при Президентіві України
від 21 квітня 2016 р., протокол № 04/192.*

Редакційна колегія:

Л.Л. Прокопенко (голов. ред.), д-р держ. упр., проф.,
Є.І. Бородин, д-р іст. наук, проф., *О.М. Рудік*, канд. політ. наук, доц.,
В.В. Баштанник, д-р держ. упр., проф., *І.Д. Шумляєва*, канд. держ. упр., доц.,
А.П. Лимар, канд. іст. наук, доц., *Н.М. Рудік*, канд. держ. упр., доц.,
О.В. Овдін, канд. іст. наук, доц., *Н.Л. Тішкова* (відп. секретар).

А 43 **Актуальні** проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 13-ї регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2016 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 264 с.

Уміщені матеріали доповідей учасників щорічної регіональної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України» щодо проблем та перспектив процесу набуття Україною членства в Європейському Союзі та Організації Північно-атлантичного Договору (НАТО).

Розраховано на фахівців державного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів Національної академії державного управління при Президентіві України, а також буде корисним для всіх, кого цікавить окреслене коло проблем.

© ДРІДУ НАДУ, укладання,
оригінал-макет, 2016

СЕКЦІЯ 1

**Європейський Союз:
історія, інститути, політика, управління**

АНДРЕЄВА Марія. Відносини Велика Британія – ЄС: випробування BREXIT	8
БАШТАННИК Віталій. Загальна проблематика наукових досліджень євроінтеграційних процесів в умовах трансформаційних змін в Україні	13
ГОРБАТЮК Світлана. Європейські підходи до забезпечення безпеки: соціогуманітарний вимір	16
ГРАЧЕВСЬКА Таміла. Європейська служба зовнішньої діяльності: провідні напрямки функціонування під керівництвом Ф. Могеріні	20
ГРУШЕЦЬКИЙ Богдан. Процес інтеграції Болгарії до Європейського Союзу (1995–2007 рр.)	22
ДЕГТЯРЬОВА Ірина. Механізми участі академічної громадськості у формуванні політики у сфері науки та інновацій у Європейському Союзі	25
ЗВІЗДАЙ Оксана. Заохочення процесу децентралізації влади Європейським Союзом	29
ЛАРІН Станіслав. Нормативне забезпечення формування європейських цінностей	32
ЛИМАР Андрій. Процедурні принципи надання первинної правової допомоги в країнах ЄС	34
ОВДІН Олександр. Переписи населення 2011 р. та визначення загальної кількості мігрантів у державах-членах ЄС	37
ОНАСЕНКО Інна. Європейська хартія з охорони прав людини в місті як приклад інтегрованого підходу до політики Європейського Союзу у сфері прав людини	40
ПРОКОПЕНКО Леонід. Східне партнерство: новий етап відносин	43
РУДІК Надія. Реформа митного союзу ЄС як засіб посилення ролі ЄС в глобальній економіці	47
РУДІК Олександра. Ключові ініціативи ЄС у межах передвступної стратегії для посткомуністичних країн	50
РУДІК Олександр. Посилення повноважень Європолу як відповідь на зростання терористичної загрози в ЄС	55
СКРИПАЧЕНКО Юлія. Зарубіжний досвід державного фінансового контролю	59
ФІЛПОВА Тетяна. Роль Німеччини в євроінтеграційних процесах: історичний аспект	62
ХАШИЄВА Любов. Сучасні концепції європейської ідентичності	65
ШАШУЛА Олег. Політика ЄС у сфері охорони праці	68

СЕКЦІЯ 2

Відносини Україна – ЄС в контексті Угоди про асоціацію

БАЗАВЛУК Наталія. Раціоналізація напрямів адміністративного реформування в контексті наближення до принципів та процедур ЄС	72
БОРОДІН Євгеній, ТАРАСЕНКО Тетяна. Публічність у системі місцевого самоврядування як чинник запобігання корупції в Україні: євроінтеграційний аспект	75
БУНЧУК Микола. Методологія економічного аналізу державної політики протидії тероризму в контексті положень Угоди про асоціацію України з ЄС	78
ГАЦУЛЯ Олексій. Євроінтеграційна політика як основа сучасного процесу державотворення в Україні: галузевий аспект	81
ГОНЧАРУК Наталія, КІЗІЛОВ Юрій. Напрями вдосконалення законодавчого забезпечення проходження державної служби в Україні в контексті її адаптації до стандартів ЄС	84
ДИВУЩАК Оксана. Протидія торгівлі людьми шляхом формування громадянських компетентностей молоді	87
КЛИМОВА Світлана. Протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у контексті європейської інтеграції	91
КОПИЛЬЦОВ Віталій. Удосконалення професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування в контексті європейських стандартів	96
КРИВЧИК Геннадій. Голландський референдум: результати й уроки ...	99
КРИШТОФ Наталія. Європейська інтеграція України – шлях модернізації економіки та успішного розвитку підприємництва	102
МАЛИШ Наталія. Пріоритетні напрями розвитку транспортної інфраструктури України в контексті Угоди про асоціацію	106
НОВАК Анатолій. Трансформація антикорупційної політики національної держави в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС	108
ПРЕСИЧ Платон. Удосконалення земельних відносин в Україні у форматі реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС	111
ПРУДИУС Леся. Європейські цінності як основа стандартів підвищення кваліфікації публічних службовців	114
РАКША Олександр. Зовнішньоекономічні відносини Дніпропетровської області з країнами Європейського Союзу	117
СИРОТА Оксана. Особливості застосування досвіду країн ЄС для розвитку морських портів України	119
ТРОНЬ Олександр. Удосконалення державного регулювання у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів України в умовах європейської інтеграції	121

СЕКЦІЯ 3

Публічне управління та публічна служба в країнах ЄС: досвід для України

АКИМОВА Людмила, АКИМОВ Олександр. Аналіз стандартів економічно розвинених країн Європейського Союзу в галузі інноваційної діяльності	125
АНГЕЛОВ Юрій. Реалізація європейських принципів у процесі сучасного адміністративного реформування в Україні	129
АРХИПЕНКО Іван. Досвід формування спільної аграрної політики в країнах Європейського Союзу	132
БАШТАННИК Віталій, ТЕРХАНОВ Федір. Реалізація комплексу національних інтересів в умовах європейського вибору	135
БЕЗЗУБКО Лариса, КОЛЕСНИКОВА Кіра. Необхідність реформування державного управління на основі світового досвіду	138
БЕЗРУЧКО Максим. Проходження публічної служби в Україні та країнах ЄС: теоретико-правовий аспект	140
БОРОДІН Євгеній. Європейські практики застосування процедури медіації	143
БОРТНИК Олена. Упровадження принципів «Lean» у муніципальному менеджменті: досвід Великобританії для України	146
ВЕРЕЩАК Василь. Порівняльний аналіз місця і ролі накопичувального елементу у функціонуванні пенсійних систем європейських країн	149
ВОРОНА Петро. Міжмуніципальна співпраця громад, як шлях до реальної децентралізації	152
ДАКАЛ Алла. Публічне управління у сфері захисту прав дітей в країнах ЄС: досвід для України	156
ДРАГОМИРЕЦЬКА Наталія. Методологія соціального проектування та планування як досвід для України при об'єднанні громад і децентралізації	158
ДЯЧЕНКО Андрій. Міжнародні принципи вирішення проблеми вимушено переміщених осіб	161
КОВАЛЬЧУК Артур. Інформаційний супровід взаємодії політичних партій з місцевими органами влади	165
КОЗЕНКО Роман, РАДЧЕНКО Олександр. Інклюзивна освіта в країнах ЄС: досвід для України	167
КРАСНЕЙЧУК Алла. Світовий досвід підготовки державних службовців: уроки для України	171
ЛАРІНА Наталія. Соціально-політичний маркетинг як сучасна управлінська технологія розбудови соціальної держави	174
ЛАХИЖА Микола. Європеїзація публічної адміністрації посткомуністичних країн як неодмінна складова європейської інтеграції	177
ЛЕПЕХА Анатолій. Інституціоналізація фіскальної служби Великої Британії	179

ЛОЗИЦЬКА Ірина. Концептуалізація європейського досвіду у процесі реалізації стратегії сталого розвитку як напряму системних реформ в Україні	182
ЛОПУШИНСЬКИЙ Іван. Система підготовки кадрів публічних службовців в Іспанії	185
МАМАТОВА Тетяна, СЕРЬОГІНА Наталія. Конфлікт-сенситивний проектний менеджмент: досвід європейських проектів для України ...	188
МОСКАЛЕНКО Світлана. Проблематика інституційного проектування та моделювання стратегічного розвитку НАДУ при Президентові України у контексті європейської інтеграції	192
ОРГІЄЦЬ Оксана. Вимоги до знань, які необхідні при вступі на державну службу: зарубіжний досвід	194
ПОЛІЩУК Ірина. Система навчання публічних службовців у Польщі	198
ПОЛЮЛЯХ Руслан. Запровадження електронної медицини в ЄС та США: досвід для України	202
РАГІМОВ Фаїз. Формування інституціональних механізмів регіональної політики в контексті сучасних тенденцій розвитку євроінтеграційного процесу	205
РОГОВА Олена, МІНАЄВА Ірина. Впровадження європейських принципів надання адміністративних послуг в Україні	208
САВОСТЕНКО Тетяна. Державна підтримка малого бізнесу в європейських країнах	211
САВЧУК Любов. Розвиток молодіжного парламентаризму в Україні: європейський вимір	214
СЕРГЕСВ Андрій. Європейський досвід публічного управління у сфері фізичної культури і спорту	218
СЕРГІЄНКО Елла. Зарубіжний досвід формування громадянської компетентності	221
СЕРЬОГІНА Тетяна. Передумови розвитку відносин між місцевою владою та інститутами самоорганізації населення ...	225
СУРАЙ Інна. Загальні умови вступу на державну службу в Україні: європейський підхід	227
ХАЙТОВ Павло. Забезпечення розвитку лідерства на державній службі ..	232
ШЕВЧЕНКО Лілія, КУРІННИЙ Олександр, МАТВЕЄВА Ольга. Напрями оптимізації фіскального регулювання в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС	236
ШЕЛОМОВСЬКА Оксана. Особливості культурної політики країн Європейського Союзу	239
ШУМЛЯЄВА Ірина. Європейський досвід залучення громадян до реалізації публічної політики на місцевому рівні	243
ШУНКІН Максим. Регламентація інституту місцевого референдуму в країнах Європейського Союзу	246
ЯКОВЕНКО Сергій. Запобігання та протидія корупції в країнах Європейського Союзу: досвід для України	249

ВОЛИНЕЦЬ Сергій. Інститути постійної взаємодії влади та громадськості як інструмент публічного управління розвитком громадянського суспільства у країнах ЄС ...251

СЕКЦІЯ 4 Україна – НАТО: проблеми та перспективи співробітництва

КАЛЬНИШ Юрій. Перспективи розвитку системи державного управління процесами євроатлантичної інтеграції України	254
ЛІСНЄВСЬКА Юлія. Практичні аспекти реалізації національних стратегій оборони в контексті спільної євроатлантичної парадигми	257
РУДІК Олександр. Вступ Чорногорії в НАТО як розширення європейського безпекового простору в регіоні Західних Балкан	260

СЕКЦІЯ 1
Європейський Союз:
історія, інститути, політика, управління

Марія АНДРЕЄВА
*студентка кафедри міжнародних відносин
ДНУ ім. Олеса Гончара*

ВІДНОСИНИ ВЕЛИКА БРИТАНІЯ – ЄС:
ВИПРОБУВАННЯ BREXIT

На сучасному етапі ми спостерігаємо формування нової системи міжнародних відносин, яке відбувається під впливом процесів глобалізації та регіоналізації. Світ стає багатополосним, не існує одного основного центру влади і впливу, на міжнародну арену виходять нові гравці. Європейський союз (ЄС) починає виступати як окремий глобальний актор, це унікальна успішна міжнародна організація, яка об'єднує 28 європейських країн, а керівні інститути якої наділені певними повноваженнями і особливими механізмами впливу.

Події останніх років, що відбуваються у світі, а саме глобальний тероризм, перманентні війни в різних частинах земної кулі, бідність, голод, міграційні потоки не могли не позначитись на всіх країнах світу. На даний момент ЄС переживає один з найскладніших моментів за всю історію свого існування, стикаючись з рядом економічних і соціальних проблем, міграційною кризою, перманентною проблемою розподілу владних повноважень всередині Союзу, необхідністю реформування. Однак, вперше за історію існування ЄС, гостро постало питання про вихід з нього однієї з країн-членів. Резонанс даній ситуації додає саме те, що цією країною є Великобританія – країна з однією з найсильніших європейських та світових економік, впливовий міжнародний актор, який в рамках Союзу не поступається за потужністю Німеччині і Франції, які втріох складають негласний «каркас» структури управління ЄС.

Ще з давніх часів Великобританія займала особливу роль в міжнародних відносинах: славетне колоніальне минуле, певна географічна відірваність від Європейського континенту, «перша з перших» на морі, «майстерня світу», ця країна і зараз займає виняткову позицію. Недарма ще Генрі Пальмерстон, видатний британський діяч та колишній прем'єр-міністр Великобританії, наголосив на тому, що «у Британії немає постійних друзів чи ворогів, але національні інтереси є вічними» [6, р. 344]. Таке позиціонування країни знайшло відображення і в сучасних реаліях. Вже від самого початку членство цієї країни в ЄС можна назвати привілейованим: країна й досі зберігає власну валюту, не є стороною Шенгенської угоди, має застереження щодо Хартії основоположних прав ЄС.

Міграційна криза та саме невдоволення політикою щодо її вирішення в ЄС, стала для Великобританії, яка й раніше мала суперечки з керівництвом Союзу та його основними країнами з низки питань, з одного боку, спусковим механізмом для обурення серед населення країни, а з іншого – приводом для того, щоб відкрито виступити проти загальної політики ЄС та відстоювати свої «національні інтереси». В даному випадку Великобританія займає проактивну позицію щодо реформування ЄС. Необхідність у реформуванні Союзу постає вже не в перший раз і кожна країна-член розуміє його необхідність, хоча не виступає так провокаційно як Великобританія.

Прем'єр-міністр Девід Кемерон акцентував увагу на тому, що, фактично з моменту свого вступу до Союзу в 1975 р., Великобританія не робила таких гучних заяв, але і сам ЄС з того часу значно трансформувалася, отримавши надважелі впливу на життя звичайних громадян, і ситуація, що виникла потребує перегляду. Всередині британського уряду теж простежується певний розкол у підходах щодо цього питання на дві основні групи: перша група під гаслом «3 Європою Британія сильніша» («Britain Stronger in Europe») на чолі з Девідом Кемероном, більшою частиною Консервативної партії, окремими представниками лейбористів, магнатом Лордом Девідом Сейнсбері бачать і у майбутньому Великобританію в складі ЄС; друга група – під гаслом «Голосуй за вихід» («Vote Leave Campaign») складається в основному з представників бізнесу країни та окремих представників основних на другорядних партій Великобританії. Сумніви спостерігаються й серед самих британців: з одного боку, постає питання контролю за власними кордонами, зміною правил регулювання бізнесом, потоком біженців, які вже влаштовують заворушення у Франції та Німеччині, і ніхто не гарантує, що наступною країною не стане Великобританія. З іншого боку, існує занепокоєння щодо подальшого життя британців, що пересуваються Союзом та працюють і живуть в інших країнах-членах. Вже виникають питання про можливі візи для роботи британців на материковій частині ЄС, чи вдасться зберегти спільний ринок, як вихід країни з Союзу позначиться на її міжнародному статусі та відносинах з іншими країнами, зокрема із США, які негативно ставляться до Brexit (від Britain exit, тобто «вихід Британії») [8].

Можливий вихід країни вплине не лише на ЄС та його країни-члени в цілому, але й на економіку та рівень життя в самій Великобританії. Тому лише за громадянами цієї країни залишається вибір: чи зробити цей серйозний крок, що може мати негативні наслідки у майбутньому, не виправдати очікувань та призвести до нових проблем. Сам процес виходу займе декілька років, фактично країна буде повинна дотримуватись угод та законів ЄС, країні доведеться будувати вже нову зовнішньополітичну та зовнішньоекономічну лінію щодо країн Європи та світу і цей процес пов'язаний з цілою низкою ризиків.

Згідно прогнозу глобального економічного зростання на 2016 р., зробленого експертами МВФ, вже сам факт проведення 23 червня 2016 р. референдуму про можливий вихід Великобританії з ЄС «створив невпевненість серед інвесторів». Крім того, вже сам Brexit аналітики МВФ назвали особливо небезпечним ризиком, що може завдати «серйозної регіональної і глобальної шкоди», адже він порушить існуючі торгові і фінансові потоки. У той же час після можливого виходу Великобританії з ЄС, можливо, будуть мати місце тривалі і непрості переговори між Лондоном і Брюсселем про переформатування відносин. Це, в свою чергу, призведе до «тривалого періоду невизначеності» з відповідними наслідками для ринків [1].

Британський політик і економіст, заступник лідера партії Ліберальних демократів Вінс Кейбл наголосив на тому, що панічний і поспішний вихід з Євросоюзу – це стрибок у невідомість, який призведе до неочікуваних фінансових втрат та негативно позначиться на бізнес середовищі країни та може призвести до проблем в його регулюванні. Найменш руйнівний варіант полягає в спробі забезпечити собі норвезький тип асоціації, зберігаючи доступ до єдиного ринку в обмін на бюджетні внески. Проте, дуже важко зрозуміти, як це може зацікавити консерваторів, оскільки такий варіант зберігає для країни всі її витрати, не дозволяє брати участі у голосуванні із формування регуляторної політики, а також не дає доступу до грошових виплат з бюджету ЄС [4].

Лорд Лоусон дає зрозуміти, що він і його послідовники виступають проти такого варіанту, вони по іншому сприймають Brexit. Лорд Лоусон акцентує на тому, що поза межами ЄС Великобританія зможе більш ефективно вести торгівельний діалог з іншими країнами світу, наголосивши на тому, що не потрібно знаходитись у складі ЄС для того, щоб бути успішною країною, тим паче в економічному плані. Активний представник об'єднання «Голосуй за вихід» Лорд Лоусон виправдовує Brexit не прикордонним контролем чи питанням імміграції, а тим, що «найважливішими питанням є демократія і самоврядування. Ми наголошуємо саме на цьому, це наша першопричина. Країни Європи не потребують в Союзі як раніше і існує більше ворожості серед різних країн Європи, ніж мало місце в будь-який час після війни. Переважна більшість людей в Європі не хочуть бути частиною політичного союзу» [7].

Таким чином, можливість виходу з ЄС означає залишити єдиний ринок і єдиний зовнішній тариф, та отримати ризик того, що Британія може піддатися масивним тарифним і нетарифним обмеженням, як й інші треті країни – Туреччина або, скажімо, Україна [4].

Самі країни-члени ЄС виступають проти виходу Великобританії зі складу ЄС. На замовлення Deutsche Welle, німецької міжнародної громадської телерадіокомпанії, були оприлюднені результати опитування, підготовлені Берлінським інститутом дослідження громадської думки і

його європейськими партнерськими інституціями. Найбільша кількість противників виходу Великобританії в Німеччині – 78 % опитаних німців хочуть, щоб Великобританія залишалася членом ЄС. В Іспанії таких – 67 % респондентів, у Франції – 59 %, а в Польщі – 54 %. Самі ж британці, як показало опитування, також виступають переважно за членство в Євросоюзі, проте відсотковий розрив між прихильниками і противниками ЄС там незначний. Так, за даними опитування, проведеного у квітні 2016 р., 38 % британців хочуть і далі залишатися членами ЄС, тоді як 34 % виступають за вихід. При цьому 28 % респондентів до сих пір не визначилися зі своєю позицією щодо голосування на референдумі [2].

Щодо позиції Сполучених Штатів, то Президент США Барак Обама у відкритому листі журналу «Daily Telegraph» заявив, що його країна більш зацікавлена в угоді з союзом країн. Виклики сучасності – тероризм та агресія, міграція там економічна нестабільність, кліматичні зміни потребують тільки спільної взаємодії США, Великобританії та ЄС, які як важливі партнери та союзники можуть завжди покластися один на одного. Також Барак Обама наголосив на тому, що ЄС не намагається зменшити статус країни, але тільки звеличує його, що Великобританія отримує свої бенефіції від Союзу у вигляді робочих місць, поширення демократії в країні, спільного ринку. Сильна Європа не є загрозою для глобального лідерства Великобританії, а лише посилює його, президент привів приклади важливості голосу країни у прийнятті багатьох важливих документів та рішень щодо сприяння загальному благу [3].

Довгі переговори між Головою Європейської ради Дональдом Туском і прем'єр-міністром Великобританії Девідом Кемероном, місяці важкої роботи з президентом ЄС Жан-Клод Юнкером та Європейським парламентом виявились не даремними і дали позитивний результат. 18-19 лютого 2016 р. на саміті в Брюсселі були досягнуті домовленості між країнами-членами ЄС та Великобританією щодо особливого статусу та подальшого перебування цієї країни у складі Союзу. Основними змінами у подальшій кооперації сторін будуть наступні: до законодавства ЄС будуть внесені зміни що стосуються не участі Великобританії у подальшій політичній інтеграції, будуть скорочені виплати для дітей трудових мігрантів з країн ЄС, що проживають за межами Великобританії; зважаючи на високий рівень міграції, країна на 7 років звільняється від виплат мігрантам і також в домовленостях йде мова про те, що Великобританія зможе прийняти заходи з метою захистити свій бізнес, локалізований на материковій частині Європи. Досягнута угода є великим проривом у відносин двох сторін і обов'язково позитивно вплине на результати референдуму, що має відбутись 23 червня 2016 р. [5].

Великобританія пов'язана і залежить від Союзу набагато більше,

ніж вона може собі уявити, особливо в економічному плані. Економіка – це першопричина вступу країни в ЄС та основні бенефіції для цієї країни від її членства є саме економічними, тому, якщо розглядати Великобританію як країну практичну та прагматичну, якою по суті є кожна потужна країна світу то можна спрогнозувати, що Brexit для її ситуації є маловірогідним сценарієм, а рішення проблеми буде полягати в певній угоді, що буде укладена між ЄС та Великобританією, де обидві країни знайдуть компроміс для співіснування, зокрема гострого питання розподілу біженців, та будуть подовжувати співробітництво вже на поновлених умовах. Brexit – це крок, зроблений Великобританією, що матиме неабиякі вже геополітичні наслідки та вплине не тільки на саму країну, а може похитнути ЄС, що переживає кризовий час свого існування.

Список використаних джерел

1. Глобальная экономика может понести значительные потери в случае Brexit – МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://economics.unian.net/finance/1317558-globalnaya-ekonomika-mojet-ponestiznachitelnyie-poteri-v-sluchae-brexit-mvf.html>.
2. Мешканці ключових європейських країн – проти виходу Британії з ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/04/20/7048110>.
3. Barack Obama: As your friend, let me say that the EU makes Britain even greater [Електронний ресурс]. – Access mode: <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/21/as-your-friend-let-me-tell-you-that-the-eu-makes-britain-even-gr>.
4. Cable V. European Union: if the 'outs' get their way, we'll end up like Ukraine / V. Cable [Електронний ресурс]. – Access mode: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/may/16/eu-if-outs-get-their-way-ukraine>.
5. EU deal gives UK special status, says David Cameron [Електронний ресурс]. – Access mode: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35616768>.
6. Hall, George M. The Ingenious Mind of Nature: Deciphering the Patterns of Man, Society and Universe [Текст] / George M. Hall // Plenum Publishing Corporation. – 1997. – 464 p.
7. Lawson Nigel on Brexit: I love Europe! That's why I live in France. But the EU has no purpose [Електронний ресурс]. – Access mode: <http://www.theguardian.com/politics/2016/apr/02/nigel-lawson-on-brexit-i-love-europe-but-eu-has-no-purpose>.
8. Wheeler B. The UK's EU referendum: All you need to know / B. Wheeler, A. Hunt [Електронний ресурс]. – Access mode: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>.

Віталій БАШТАННИК

*д.держ.упр., проф., професор кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ЗАГАЛЬНА ПРОБЛЕМАТИКА НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

Європейські інтеграційні процеси сприяли виникненню принципово нових інститутів влади та адміністративних механізмів узгодження позицій і вироблення спільних підходів провідних держав щодо розв'язання регіональних та глобальних проблем. За таких умов державне управління в процесі реформування набуває нових характерних ознак, підвищується його суб'єктність, посилюються інтегративні характеристики управління. Саме тому сучасний стан реформування державного управління зумовлений становленням відкритої адміністративної системи, в якій постійно відбувається гармонізація принципів, інструментів, форм та методів територіального управління, і одночасно власного розвитку набуває інститут делегування повноважень відповідно до феномену делегованого управління як імперативу спільних політик у межах Європейського Союзу.

Європейська інтеграція являє собою реалізацію загальноєвропейських концепцій управління в межах ЄС – «єдиного європейського дому», «економічної інтеграції», «сталого розвитку» тощо. За цих обставин Україна як демократична, соціальна, правова держава потребує таких організаційних форм, засобів, інститутів та механізмів організації державного управління, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються в контексті загальноцивілізаційного процесу гуманізації владних відносин.

Водночас реформування державного управління потребує поєднання загальних процесів оптимізації діяльності органів влади, удосконалення інституту державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та спеціалізованої службової діяльності працівників органів влади (відповідно до поняття «публічна служба»), формування нової інтегративної регіональної політики країни через децентралізацію управлінських відносин, розвиток політичної системи України. Відповідно передбачається поглиблення досліджень реформування системи державного управління в контексті інтеграційних процесів за такими напрямками: державне управління як система суспільних відносин; забезпечення прав і свобод людини як вимір гуманізації управління; політичний і адміністративний аспекти державного управління; конституційно-правові засади державного управління у контексті

наднаціональних інтеграційних процесів; аналіз та адаптація зарубіжного досвіду трансформації державного управління; розвиток регіонального та галузевого управління відповідно до вимог права ЄС.

Серед напрямів дослідження наддержавного інтеграційного процесу останнім часом напрацьовано достатньо сталий комплекс підходів наукового аналізу інтеграції. По-перше, визначальне місце займає економічний підхід, реалізація економічних етапів інтеграції, закріплення принципу недискримінації в контексті впливу економічних факторів (від створення зони вільної торгівлі до економіко-валютного союзу), що детермінують соціоекономічний підхід досліджень наддержавних інтеграційних процесів; по-друге, конституювання в межах наддержавних інтеграційних процесів норм комунітарного права призводить до формування інституціонально-правового підходу; по-третє, диверсифікація сфер співробітництва, поглиблення взаємозалежності країн-членів актуалізують системний підхід до дослідження європейської інтеграції; по-четверте, розвиток наддержавного інтеграційного процесу в інституціональній, політичній і правовій сферах у будь-якому випадку призводять до якісного переосмислення стратегії інтеграції, реформи управління у сфері міждержавних відносин; по-п'яте, зміни у функціях національних структур управління, перенесення центру прийняття рішень до інституцій наднаціонального рівня призвело до посилення неофункціонального підходу в методології міжнародних відносин. І, пошосте, формування спільних політик, уніфікація економічних механізмів, гармонізація правових систем потребували запровадження наряду дослідження інтеграційного процесу, що виходить з принципу федералізму. Малодослідженою виявилась політико-правова сфера наддержавного інтеграційного процесу, система принципів формування і подальшого розвитку регіональних інтеграційних об'єднань. На часі – напрацювання методології дослідження конституювання інтеграційного процесу як комплексу зовнішніх факторів впливу на суспільні відносини, результатом якого виступає діяльність інституцій управління наднаціонального рівня згідно з принципами, що визначені у договорах ЄС.

З позицій напрацювання методології дослідження зазначимо, що зазвичай, у вітчизняному державному управлінні використовується термінологія, що перейшла ще з радянської адміністративно-правової доктрини; добре відомий усім термін «державне управління» є перекладом поняття «публічна адміністрація», хоча при детальнішому зіставленні цих категорій видно, що вони не є тотожними (друге є значно ширшим). І, взагалі, що стосується пострадянської адміністративно-правової доктрини, то, як зазначає більшість науковців, вона відображає й обслуговує так звану «державоцентристську» ідеологію, при якій державницькі інтереси, тобто «блага держави», преважують над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства. На противагу цьому, в основу нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена

протилежна – «людиноцентристська» – ідеологія, згідно з якою держава має «служити» інтересам громадян шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у сфері діяльності органів публічної адміністрації: органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи досвід європейської інтеграції, можна дійти висновку, що інтегративні утворення на початковому етапі свого функціонування розвиваються на основі принципів функціоналізму (як і неофункціоналізму) – спільного вирішення лише конкретних проблемних питань. Але реалізація цього процесу спрямовується безпосередньо державами. Як зазначають теоретики міжурядовості, якщо лідери держав згодні до інтеграції, то вони знаходять можливості для захисту власних інтересів. Стрижнем є раціональність державної політики, адже важливим елементом діяльності будь-якого державного керівництва є збереження власних владних повноважень. Враховуючи специфіку міжнародного середовища, деякі національні інтереси виносяться на наднаціональний рівень, адже лише там можуть бути найповніше задоволені у взаємодії з іншими зацікавленими державами. Країни, які отримують найбільшу вигоду від подібного роду співпраці, найбільше зацікавлені у її поглибленні. Прихильники міжурядовості розуміють європейську інтеграцію як відповідну реакцію національних держав на трансформацію систем публічного управління, яка має внутрішній та зовнішній характер, та проявляється в потребі переходу від звичайної конкуренції до активного співробітництва. Категорія «інтеграція» фактично замінюється поняттям «міждержавне співробітництво», яке ґрунтується на раціональних інтересах держав. У категорії міжурядовості як концепції важко пояснити деякі феномени буття ЄС, зокрема функціонування наднаціонального законодавства, за яким можливо здійснювати примус держав-членів до виконання комунітарних норм.

На нашу думку, понятійно-категоріальна схема дослідження сучасного виміру європейської інтеграції базується на класичній методологічній конструкції. По-перше, через поєднання потенціалу національних держав через формування інтегративного підходу до вирішення політичних, економічних та соціальних проблем, результатом чого є становлення наднаціонального механізму управління, формування нової європейської цивілізаційної моделі розвитку [1, с. 9]. При цьому визначення європейського інтеграційного процесу так само зазнавало суттєвої деформації: від понятійного поєднання «Єдиного європейського дому» та «економічної інтеграції» до сучасного її розуміння як цивілізаційного процесу, як визначальну за змістом реалізацію спільного політичного підходу до вирішення проблемних питань розвитку європейської цивілізації. У такому форматі здійснюється системне напрацювання комплексу критеріїв реалізації так званих «спільних

політик», відбувається формування системи органів управління та інституцій, що здатні формувати наднаціональний механізм прийняття рішень в умовах існування адміністративно-територіальної, ідеологічної, національної та культурної багатоманітності. На сучасному етапі розвитку інтеграційних процесів саме диференційованим розумінням процесу євроінтеграції на рівні країн-членів ЄС пояснюється відмінність як у точках зору, так і оцінках перспектив наддержавних утворень в Європі.

1. Копійка В.В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення: навчальний посібник / Валерій Копійка, Тетяна Шинкаренко; за ред. Л.В. Губернського – К.: Видавничий дім Ін-Юре, 2001. – 448 с.

Світлана ГОРБАТЮК

*к.держ.упр., докторант кафедри
соціальної і гуманітарної політики
НАДУ при Президентові України*

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ: СОЦІОГУМАНІТАРНИЙ ВИМІР

У ХХІ ст., коли мова йде про збереження цивілізаційних цінностей, на порядок денний дедалі частіше виносяться питання забезпечення соціогуманітарної безпеки. Особливості сучасного поступу людства призвели до розширення меж розуміння безпеки глобальними гравцями світу та керівними органами систем забезпечення міжнародної і національної безпеки. Процеси глобалізації посилили взаємозв'язок соціальних і гуманітарних детермінант світового розвитку й актуалізували проблему соціогуманітарної вразливості навіть стабільних країн і регіонів. Зміна морально-ціннісних орієнтацій у забезпеченні життєдіяльності суспільства стала поштовхом до розширення сутності і змісту категорії «безпека», а у концептуалізації поняття безпеки об'єктивно відбулося зміщення акценту у бік невоєнного сегменту. В тезаурусі політичних лідерів з'являється поняття «м'яка безпека», а філософія європейської безпеки передбачає широкий діапазон параметрів, що включають як воєнні, так і економічні, соціальні, гуманітарні, інформаційні, енергетичні, продовольчі та ін. аспекти. Водночас з огляду на новий характер загроз і викликів, пов'язаний із особливостями відносин у сучасному світі, процеси, що відбуваються у будь-якій царині життєдіяльності суспільства, об'єктивно впливають на якість та рівень життя людини, стабільність суспільства, держави, геополітичного регіону. Як показала практика, соціально невдоволені групи населення стають джерелом конфлікту і сприятливим середовищем для поширення екстремізму, сепаратизму, тероризму, етнічних та релігійних конфліктів

тощо. Все це має негативні наслідки для забезпечення соціогуманітарного розвитку і стає загрозою національній і міжнародній безпеці.

Шляхом для вирішення цієї проблеми може стати продумана ефективна політика у соціогуманітарній сфері. Сповідуючи європейські гуманітарні цінності і визнаючи законні інтереси і права людини, держави-члени ЄС, незважаючи на певні відмінності та різний рівень розвитку, декларують бажання розбудовувати так звану Європейську соціальну модель, наукове обґрунтування якої будується на основі Європейського права. Так, відповідно до ст. 3 (бувши ст. 2) Договору про Європейський Союз [2], Союз надає своїм громадянам простір свободи, безпеки та правосуддя, забезпечує конкурентоспроможну соціальну ринкову економіку, сприяє соціальній справедливості та соціальному захисту, економічному, соціальному та територіальному згуртуванню і солідарності держав-членів, шанує багатство свого культурного і мовного різноманіття, піклується про збереження і розвиток європейської культурної спадщини. Проголошені в ЄС принципи соціальної солідарності, соціального згуртування, соціальної справедливості, соціальної відповідальності були закріплені в офіційних документах. У засновницьких документах ЄС, зокрема Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників (1989), Хартії основних прав ЄС (2000), Договорах про ЄС, Лісабонському договорі закріплено основні напрями соціальної політики, що формують макет Європейської соціальної моделі.

Дослідники Європейську соціальну модель розкривають у кількох інтерпретаціях, зокрема через: розуміння загальнодоступної системи соціальних гарантій провідних країн Західної Європи як програмної мети європейського єднання; орієнтацію на фіксацію принципових функціональних засад: визнання соціальної солідарності, утвердження соціальної справедливості, підтримку громадянами соціальної політики, стабільність державних соціально-політичних інституцій; тлумачення її як політичної стратегії, що сприяє зміцненню загальноєвропейської ідентичності та підтримує процес євроінтеграції; компаративістський підхід, що розкриває системні відмінності і регіональну своєрідність європейського соціального проекту [1]. Свої зобов'язання щодо досягнення рівноваги між економічним розвитком і соціальною справедливістю держави-члени ЄС будують на цивілізаційних та європейських гуманітарних цінностях, а також прагнуть створити динамічний ефективний європейський ринок безпеки, який би поєднував усі види безпеки.

У зв'язку із цим доцільно згадати «доктрину Х. Солани», яка стала одним із перших документів, що визначив засади забезпечення безпеки в сучасному світі. Закликаючи держави-члени ЄС разом із США та іншими країнами взяти на себе відповідальність за протидію глобальним викликам і загрозам, Х. Солана провідне місце в забезпеченні безпеки

виділив соціогуманітарній складовій. Поряд із такими викликами і загрозами, як регіональні конфлікти, тероризм, розповсюдження зброї масового знищення, на провідні позиції в забезпеченні безпеки вийшли питання подолання бідності та проблема поганого урядування (bad governance) [5, с. 5].

У Стратегії внутрішньої безпеки Європейського Союзу «Towards a European Security Model» («На шляху до моделі європейської безпеки»), розробленій у 2010 р., було акцентовано, що ЄС повинен створити безпечне середовище, в якому люди в Європі будуть відчувати себе захищеними, а також ввести в дію механізми для підтримання високого рівня безпеки не лише в межах ЄС, а й під час подорожі громадян у треті країни і у віртуальному просторі [4, с. 4]. У документі було визначено такі нові загрози безпеці, як тероризм, організована злочинність, у тому числі корупція, кіберзлочинність, транскордонна злочинність, насильство, зокрема у молодіжному середовищі, природні і техногенні катастрофи. Поява нових загроз – транскордонної злочинності, насильства у будь-якій формі, природних або викликаних людиною катастроф, що призводять до соціально-економічних зрушень і потрясінь, стала поштовхом до ревізії політики ЄС у сфері внутрішньої безпеки та пошуку дієвих механізмів забезпечення соціогуманітарної безпеки в майбутньому. Так, у 2015 р. Європейська Комісія розробила нову стратегію Європейського Союзу у сфері безпеки на 2015–2020 рр. Провідне місце питання безпеки знайшли й у Нових підходах до Європейської політики сусідства [3]. Орієнтуючись на Європейський порядок денний у сфері безпеки (COM (2015)), Нова Європейська політика сусідства (2015) протистоятиме міжсекторальним викликам у сфері безпеки, пов'язаним із міграцією, незаконним перевезенням мігрантів, торгівлею людьми. Подальші зусилля будуть спрямовані на боротьбу з тероризмом та радикалізацією. Визнаючи стабілізацію головним політичним пріоритетом оновленої Європейської політики сусідства, документом передбачено мобілізацію зусиль для підтримки всеохопного економічного та соціального розвитку.

Отже, знаходячись у руслі міжнародного гуманітарного права, соціальне право як частина правової системи ЄС пов'язано із усіма галузями європейського права і є одним із головних елементів забезпечення соціогуманітарної безпеки на європейському просторі. Намір ЄС розбудувати єдиний соціогуманітарний простір – найбільш ефективний шлях протидії викликам і загрозам, що об'єктивно супроводжують процеси інтеграції і глобалізації. Однак ефективно його реалізувати без належної координації зусиль та співпраці з іншими країнами сьогодні практично не можливо. Цим пояснюється велика увага до питання соціогуманітарної безпеки в низці документів ЄС, зокрема й тих, що визначають засади взаємовідносин Євросоюзу із країнами, що не входять до його складу.

Україна, підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, взяла зобов'язання щодо розвитку діалогу та поглиблення співробітництва у сфері безпеки та оборони, а також соціальній, науково-освітній, культурній, які є важливими складовими у системі забезпечення соціогуманітарної безпеки. Виконання Угоди дозволить Україні бути активним учасником забезпечення національного і європейського безпекового простору. Водночас у питаннях забезпечення соціогуманітарної безпеки необхідно вийти за рамки, що включають переважно проблеми подолання бідності, розбудови соціальної ринкової економіки, примноження та накопичення матеріальних благ. Гостро реагуючи на виклики та загрози в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства, соціогуманітарна безпека сьогодні є головним компонентом діяльності держави. Тому завданням державного управління має стати не тільки реакція на сучасні проблеми, а й розробка стратегії соціального і гуманітарного розвитку; ухвалення програм, спрямованих на попередження соціальних конфліктів; формування механізмів превентивних заходів розв'язання гуманітарних катастроф; налагодження ефективного соціального, громадянського та політичного діалогу; адже забезпечити належний рівень соціогуманітарної безпеки можливо лише за умови співпраці держави, бізнесу, громадянського суспільства та їх відповідальності за майбутнє суспільства, держави.

Список використаних джерел

1. Горенко О. Європейська соціальна модель і європейські перспективи України // О. Горенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1685/>. – Дата доступу: 02.05.2016 р.
2. Договір про Європейський Союз: Європейський Союз; Договір, Міжнародний документ від 07.02.1992 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029. – Дата доступу: 05.05.2016 р.
3. Перегляд Європейської політики сусідства: Спільне повідомлення для Європейського Парламенту, Європейської Ради, Європейського економічно-соціального комітету та Комітету регіонів, Брюссель, 18.11.2015 р. JOIN(2015) 50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_ukrainean.pdf.
4. Draft Internal Security Strategy for the European Union: «Towards a European Security Model» // <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%207120%202010%20INIT>.
5. Javier Solana. Secure Europe in a better world. EU High Representative for the common foreign and security policy. European Council, Thessaloniki, 20/06/2003.

Таміла ГРАЧЕВСЬКА

*к.і.н., доцент кафедри міжнародних
відносин ДНУ ім. Олеса Гончара*

ЄВРОПЕЙСЬКА СЛУЖБА ЗОВНІШНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРОВІДНІ НАПРЯМКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПІД КЕРІВНИЦТВОМ Ф. МОГЕРІНІ

Забезпечення єдиної зовнішньої та безпекової політики Європейського Союзу входить до компетенції Високого представника ЄС із закордонних справ і безпекової політики. Цю посаду з 2014 р. обіймає Федеріка Могеріні, представниця Італії, країни, яка по праву вважається батьківщиною виникнення й розвитку сучасної моделі дипломатії. У своїй діяльності Ф. Могеріні переслідує мету зробити зовнішню політику ЄС більш узгодженою, а допомагає їй у реалізації цього непростого завдання Європейська служба зовнішньої діяльності, яка фактично є дипломатичною службою об'єднаної Європи й має розгалужену мережу представництв ЄС по всьому світу.

Варто звернути увагу на ту обставину, що у 2014 р. постать Ф. Могеріні як претендента на посаду Високого представника ЄС із закордонних справ і безпекової політики викликала тривалі та бурхливі суперечки та дискусії в першу чергу серед представників країн Східної Європи, які були занепокоєні її проросійською позицією. Після тривалих консультацій представникам країн ЄС вдалося подолати протиріччя стосовно призначення Ф. Могеріні. Не останню роль в цьому відіграла й та обставина, що Ф. Могеріні до того часу мала вже значний досвід роботи у міжнародній сфері, адже входила до Парламентської асамблеї НАТО й навіть була міністром закордонних справ Італії в уряді М. Ренці.

Одним із головних завдань для зовнішньої політики ЄС на сучасному етапі залишається участь у вирішенні всіх ключових проблем сучасності, починаючи зі зміни клімату й завершуючи врегулюванням міжнародних конфліктів.

Мігрантська криза поставили гостро перед відомством Ф. Могеріні та іншими інститутами об'єднаної Європи завдання перегляду засад європейської політики сусідства, яка стосується 18 держав світу й передбачає їх участь у економічній інтеграції, можливість розвитку такої форми співробітництва як політична асоціація. У цьому контексті у кінці 2015 р. Ф. Могеріні зробила заяву, що європейська політика сусідства буде головним чином фокусуватися на співпраці в сфері безпеки, протидії міграції та усуненню її причин [1].

Складним та важливим аспектом діяльності європейської дипломатії на сучасному етапі є докладання зусиль щодо стабілізації ситуації в Україні. Ф. Могеріні долучилася до врегулювання кризових подій в Україні ще у лютому 2014 р., коли приїхала у складі Парламентської

асамблеї НАТО до Києва для врегулювання конфлікту між В. Януковичем та опозиційними силами. Ставлення дипломатії об'єднаної Європи до українських подій її очільниця висловила в ході чергового візиту до України у листопаді 2015 р., відзначивши наступне: «Основна мета мого візиту в Україну, крім всіх конкретних тем, які ми обговорили, – продемонструвати, що ситуація в Україні залишається однією з найпріоритетніших в порядку денному Європейського Союзу» [4]. Для Ф. Могеріні важливим в контексті стабілізації ситуації в Україні є виконання всіма сторонами взятих зобов'язань в рамках Мінського процесу та доступ Моніторингової місії ОБСЄ до всієї окупованої території України.

Жорсткою залишається й позиція дипломатії ЄС в цілому й її керівника Ф. Могеріні зокрема, щодо анексії Криму, що, на думку Високого представника, є серйозним викликом міжнародній безпеці, через що необхідно й надалі продовжувати політику невизнання анексії. З огляду на зазначене, Ф. Могеріні закликала всі держави-члени ЄС проводити обмежувальні заходи у відповідності з резолюцією ООН [2]. Останніми днями серйозне занепокоєння також у Європейській службі зовнішньої діяльності викликала й заборона діяльності меджлису кримських татар, що є прямим порушенням прав та свобод громадян, зокрема права на свободу віросповідання.

У 2016 р. відомство Ф. Могеріні та інші інституції ЄС мають знайти вихід з тієї безпрецедентної ситуації, яка склалася через результати референдуму, проведеного у Нідерландах щодо схвалення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Наразі Ф. Могеріні дипломатично утримується від коментування результатів референдуму та наслідків, до яких він може призвести [3]. Однак від того, які кроки будуть здійснені, залежить позиція ЄС на міжнародній арені та довіра до ЄС його численних міжнародних партнерів, адже ситуація, коли лише одна держава може скасувати рішення, схвалені більшістю держав ЄС, може нанести серйозні репутаційні збитки й сформувати образ непередбачуваного міжнародного актора. Варто також відмітити, що, можливо, влітку ЄС опинитися ще в складнішій ситуації після проведення референдуму у Великій Британії щодо доцільності подальшого її перебування в ЄС.

Європейська служба зовнішньої діяльності значне місце у своїй діяльності відводить й боротьбі з тероризмом, врегулюванню ситуації на Близькому Сході, ядерним програмам Ірану та КНДР, розвитку відносин з країнами Латинської Америки та Африки.

У світлі останніх подій ключовим завданням для Європейської служби зовнішньої діяльності та її керівника, Ф. Могеріні, залишається зведення до спільного знаменника зовнішньої політики країн-членів ЄС та ЄС як наднаціонального утворення, яке за останні декілька років неодноразово проходило випробування на життєздатність та здатність адекватно реагувати на сучасні виклики та загрози.

Список використаних джерел

1. Меркель: ЄС змушений змінити політику сусідства через наплив мігрантів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/04/8/7047500/>.

2. Могеріні: «ЄС не визнає і продовжує засуджувати анексію Криму Росією» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wz.lviv.ua/world/164267-moherini-yes-ne-vyznaie-i-prodovzhuie-zasudzhuvaty-aneksiu-krumu-rosiiei>.

3. Нідерланди проінформували Раду ЄС про референдум щодо асоціації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/04/18/7048009/>.

4. Україна залишається високим пріоритетом у зовнішній політиці Європейського Союзу – зустріч Президента з Високим представником ЄС Могеріні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/ukrayina-zalishayetsya-visokim-prioritetom-u-zovnishnij-poli-36270>.

Богдан ГРУШЕЦЬКИЙ

к.політ.н., доцент кафедри міжнародних відносин ДНУ ім. Олеса Гончара

ПРОЦЕС ІНТЕГРАЦІЇ БОЛГАРІЇ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (1995–2007 рр.)

1 грудня 1995 р. Народні збори Болгарії практично одногolosно підтримали рішення подати заявку на вступ до ЄС [17, с. 23], а під час грудневого саміту ЄС в Мадриді міністр закордонних справ Болгарії Г. Пиринський вручив керівництву організації відповідний документ [1, с. 387; 16, с. 134]. Проте на той момент ні Європейська комісія, ні болгарське керівництво не вважало країну готовою до вступу. До того ж усередині ЄС були відсутні серйозні лобісти Болгарії: найбільший інтерес до членства країни в організації виявляли Італія і Греція, але на той момент їх більш цікавило власне входження до Європейського валютного союзу. Темпи євроінтеграції істотно уповільнила економічна криза 1996–1997 рр. у Болгарії, що викликала гостре політичне протистояння. В результаті у своїй відповіді на заявку Болгарії, датованій 16 липня 1997 р., керівництво ЄС оголосило про неготовність країни до переговорів з причини недостатнього прогресу в економічних і політичних реформах [18, с. 94, 99].

Таке рішення спонукало уряд більш активно здійснювати необхідні заходи щодо виконання критеріїв членства в ЄС. У березні 1998 р. було ухвалено Національну стратегію про приєднання Республіки Болгарія до ЄС. У ній передбачалися дії, спрямовані, в першу чергу, на завершення демократичних політичних реформ і подолання наслідків економічної

кризи [9]. Членство Болгарії в ЄС також було включено як пріоритетний напрямок до Воєнної доктрини та Концепції національної безпеки [3, с. 3; 8, с. 5].

Позиція ЄС щодо членства Болгарії була кардинально переглянута після того, як її керівництво сприяло НАТО під час здійснення операції проти Югославії навесні 1999 р. Прем'єр-міністр Великої Британії Т. Блер, канцлер Німеччини Г. Шредер і єврокомісар з питань розширення Г. Ферхойген вважали за необхідне заохотити Болгарію за її підтримку. 10 грудня 1999 р. на Гельсінському самміті ЄС було ухвалено рішення визнати Болгарію офіційним кандидатом на вступ до ЄС і почати з нею переговори з цього питання. Однак оскільки бюджет ЄС до 2006 р. був розрахований на прийняття не більше ніж десяти нових членів, Болгарію і Румунію виключили з першої хвилі майбутнього розширення [7, с. 20; 18, с. 90, 95–98].

Прихід до влади уряду С. Саксбургготського у 2001 р. надав більше конкретики підходу Болгарії до євроінтеграції, оскільки новий прем'єр виступав за практичні кроки у цьому напрямку [10, с. 38]. Значну роль відіграли й його особисті зв'язки у країнах Західної Європи [6, с. 5]. На початку 2002 р. Радою міністрів була схвалена Стратегія прискорення переговорів з приєднання Болгарії до ЄС, що передбачала проведення необхідних економічних, соціальних та адміністративних реформ, гармонізацію законодавства [14]. Прискорення реформ, спрямованих на виконання Болгарією копенгагенських критеріїв, дозволило успішніше вести переговори про членство в ЄС. У вересні 2002 р. як дату вступу Болгарії та Румунії до союзу було визначено 1 січня 2007 р. [5, с. 58], що отримало підтвердження під час Копенгагенського самміту ЄС 13 грудня того самого року [6, с. 2].

Проте найважливішим пріоритетом тоді було приєднання до НАТО, що підкреслювалося в доктринальних документах [4, с. 6; 13, с. 4; 15, с. 159]. До того ж прагнення уряду С. Саксбургготського до налагодження близьких відносин з США іноді викликало ускладнення на шляху євроінтеграції. Особливо гострий конфлікт виник у лютому 2003 р., коли Болгарія приєдналась до спільної декларації країн Вільнюської групи на підтримку військової операції в Іраку, що йшло врозріз з офіційно узгодженою позицією ЄС. Це викликало негативні відгуки керівників Європейської комісії і європейських держав [11, с. 19; 19, с. 80].

15 червня 2004 р. всі розділи майбутнього тексту договору про приєднання Болгарії до ЄС були узгоджені [2, с. 73]. Це, а також те, що Болгарія виконала одну з основних зовнішньополітичних цілей – стала членом НАТО, дозволило приділити більше уваги процесу європейської інтеграції. Прихід до влади кабінету С. Станішева у 2005 р. ще більш посилив пріоритетність європейського напрямку зовнішньої політики Болгарії. У програмі уряду він був оголошений першочерговим.

Підкреслювалося, що членство в організації не є самоціллю, а служить інтересам болгарських громадян [12, с. 71–72]. У 2005–2007 рр. різко збільшилася кількість зустрічей, а також укладених договорів з ЄС та окремими європейськими державами. Процес європейської інтеграції Болгарії завершився 1 січня 2007 р., коли Болгарія разом з Румунією офіційно стала членом ЄС.

Список використаних джерел

1. Бурдяк В.І. Політика постсоціалістичних України і Болгарії в руслі європейської інтеграції та системи безпеки / В.І. Бурдяк // Дриновський збірник. – 2011. – Т. 4. – С. 385–398.
2. Болгария приключи преговорите с ЕС // Български дипломатически преглед. – 2004. – №7. – С. 73.
3. Военна доктрина на Република България (08.04.1999 р.) [Електронен ресурс]. – Режим на достъп: <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=920>.
4. Военна стратегия на Република България (27.06.2002 р.) [Електронен ресурс]. – Режим на достъп: <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=919>.
5. Гюнтер Ферхойген: «1 януари 2007 г. е реалистична дата за присъединяване на България към ЕС» // Български дипломатически преглед. – 2002. – №9. – С. 58.
6. Европейският съюз определи 2007 г. като целева дата за присъединяването на България // Български дипломатически преглед. – 2003. – №1. – С. 2–5.
7. Казаков Е. За геополитическия модел на българската външна политика / Е. Казаков // Международни отношения. – 2001. – № 1. – С. 19–32.
8. Концепция за националната сигурност на Република България (16.04.1998.) [Електронен ресурс]. – Режим на достъп: <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=1267>.
9. Национална стратегия за присъединяване на Република България към Европейския съюз (1998) [Електронен ресурс]. – Режим на достъп: http://sun450.government.bg/old/bg/oficial_docs/index.html.
10. Негово Величество Симеон II: България има избор в международната си политика // Международни отношения. – 1994. – №2. – С. 38–40.
11. Президентът Георги Първанов поиска от Европа единна позиция по ключови въпроси // Български дипломатически преглед. – 2003. – №5. – С. 19.
12. Програма на Правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност [Електронен ресурс]. – Режим на достъп: http://www.europe.bg/upload/docs/GovernmentalProgramme_final_bg.pdf.
13. Стратегически преглед на отбраната (25.03.2004.) [Електронен

ресурс]. – Режим на достъп: <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=618>.

14. Стратегия за ускоряване на преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз (08.02.2002.) [Електронен ресурс]. – Режим на достъп: http://europe.bg/upload/docs/Strategy_Accel_EU.pdf.

15. Управленска програма на Правителството на Република България «Хората са богатството на България» [Електронен ресурс]. – Режим на достъп: http://www.iriast.org/files/government_program1.pdf.

16. Черний В.А. Болгария та Европейський Союз на шляху об'єднання / В.А. Черний, Л.В. Поппер // Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. Серія: Міжнародні відносини. – 2009. – Вип. 11. – С. 132–137.

17. Bulgaria 1996: Almanac / Ed. by P. Panov. – Sofia : Sofia Press Agency, 1996. – 140 p.

18. Katsikas S. Negotiating Diplomacy in the New Europe: Foreign Policy in Post-Communist Bulgaria / S. Katsikas. – London: I. B. Tauris, 2011. – 267 p.

19. Tashev B. Security through Integration: Bulgaria's Long Road to Foreign Policy Consensus / B. Tashev // Slovak Foreign Policy Affairs. – 2004. – №2. – P. 72–86.

Ірина ДЕГТЯРЬОВА

к.філол.н., докторант кафедри

права та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

МЕХАНІЗМИ УЧАСТІ АКАДЕМІЧНОЇ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Освітньо-наукова сфера, інновації та дослідження належать до однієї з важливих та пріоритетних політик Європейського Союзу, хоч і не є повністю спільною, комуніатрною, проте послідовно розробляється, фінансується та впроваджується не лише у країнах ЄС, а й в асоційованих та країнах-партнерах. Правовими засадами для цього є положення, закладені у Маастрихтському договорі (ст. 163–164), у якому власне запроваджено політику ЄС у сфері досліджень і технічного розвитку та визначено пріоритетні заходи, які доповнюють діяльність держав-членів: (а) реалізація програм досліджень, технологічного розвитку та демонстраційних заходів шляхом заохочення співпраці з підприємствами та між ними, дослідницькими центрами й університетами; (б) заохочення співпраці в цих сферах з третіми країнами й міжнародними організаціями; (с) поширення й оптимізація результатів у сфері досліджень, технологічного розвитку та демонстраційних заходів Спільноти; та (д) стимулювання професійного навчання та мобільності дослідників у

Спільноті [1, с. 324–325]. Інструментами реалізації політики ЄС у сфері науки та інновацій є: спеціальні програми ЄС / Рамкові програми ЄС з наукових досліджень та технологічного розвитку (з 1984 р.), спеціально засновані суб'єкти спільної діяльності у сфері науки та досліджень (Спільний дослідницький центр для провадження безпосередньої спільної наукової діяльності), директиви, комюніке та інші документи ЄС, що безпосередньо чи опосередковано стосуються науки, досліджень та інновацій.

Основною управлінською структурою Європейського Союзу, що формує політику у цій сфері, є Європейська Комісія, зокрема Генеральний Директорат з досліджень та інновацій, і законодавчим органом, відповідно до засад функціонування Співтовариства, є Рада ЄС та Європейський Парламент, Економічно-соціальний комітет виконує консультативні функції та надає пропозиції та узгодження щодо пропонованих рішень. Оскільки Європейська Комісія працює на засадах демократичності, відкритості та залучення громадськості і зацікавлених осіб до процесу формування та ухвалення рішення, широким консультацій, експертизи та дорадництва, на сьогодні вироблені певні механізми та функціонують організації, що здійснюють консультативно-дорадчу діяльність, основними є такі [2]:

– *Комітет Європейського дослідницького простору ERAC (European Research Area Committee, колишній CREST)* – стратегічний дорадчий орган на рівні усієї євроспільноти, чия функція – надавати допомогу Єврокомісії та Раді ЄС у виконанні завдань, що входять до сфери їх компетенції у сфері досліджень і технологічного розвитку (засновано у 1970-х рр.). Форми діяльності ERAC охоплює дві основні конфігурації, встановлені Радою ЄС та очолювані обраним представником країни-члена ЄС: Вища група спільного програмування (the High Level Group on Joint Programming (GPC, підготовка дискусій, рішень щодо спільних програм), Стратегічний форум з міжнародної науково-дослідної співпраці (the Strategic Forum for international S&T Cooperation (SFIC, що займається імплементацією європейського партнерства у сфері міжнародної співпраці у сфері досліджень і технологічного розвитку). Членами ERAC та його конфігурацій є усі країни-члени та Європейська Комісія, а також країни, які мають асоційоване членство та співпрацюють з ЄС у сфері наукових досліджень;

– *Спільний дослідницький центр (JRC)* – наукова організація, що об'єднує 7 наукових інституцій, у яких працює більше 3000 науковців, надає незалежні науково-технічні рекомендації Європейській Комісії для підтримки багатьох політик Європейського Союзу;

– *Європейська Рада з досліджень та інновацій (ERIAB)* заснована у 2012 р. з метою незалежної дорадчої діяльності для Генерального Директорату з досліджень та інновацій з питань наукової та інноваційної політики (4-річна каденція, 11 осіб);

– *Найвища експертна група з економічної політики «Інновації для розвитку» (i4g)*, період повноважень відповідає терміну перебування на посаді Єврокомісара/голови Директорату, до складу входить 15 осіб та експертів. Експертна група фокусує діяльність на виробленні пропозицій для Комісії стосовно політики у сфері досліджень та інновацій, їх розвитку задля економічного зростання; оцінюванні впливу та інноваційного потенціалу дій у рамках ініціатив Інноваційного Союзу та ін.;

– *Європейський форум з прогнозування (European Forum on Forward Looking Activities (EFFLA)*, завданням якого є акумулювання колективного інтелекту у питаннях майбутнього, надання консультативної допомоги ЄС у вирішенні майбутніх суспільних викликів, розроблення перспективних рішень щодо проактивної європейської дослідницької та інноваційної політики. Склад – 15 постійних членів;

– *Європейська група з питань етики у науці та нових технологіях (EGE)* – незалежний дорадчий орган при Президентів Європейської Комісії (засновано у 1991 р.), місією якого є надання консультацій та рекомендацій найвищого рівня з етичних аспектів у науці та інноваційних технологіях у їх зв'язку з нормативно-правовою базою та політиками ЄС;

– *Європейські технологічні платформи (ETP)* – галузеві об'єднання стейкхолдерів за сферами промисловості як ключові гравці у просуванні інновацій, трансфері знань та конкурентоспроможності у Європі, займаються розробленням рішень, дорожніх карт та стратегічних питань з науки та інновацій на рівні ЄС та національному рівні, які можуть бути підтримані як публічним, так і приватним фінансуванням, вони мобілізують зацікавлені сторони до забезпечення узгодження пріоритетів та обміну інформацією в рамках ЄС ;

– *Платформа стейкхолдерів Європейського дослідницького простору (ERA Stakeholders Platform)* [3; 4] – інструмент забезпечення громадських консультацій та взаємодії інституцій ЄС, які діють у сфері науки та інновацій, з головними репрезентативними організаціями стейкхолдерів, які функціонують на терені Європи, зокрема, – університетами в особі Європейської асоціації університетів (EUA) та Ліги європейських дослідницьких університетів (LERU); дослідними організаціями – Європейська асоціація дослідних і технологічних організацій (EARTO), Конференція європейських закладів з інженерної освіти та досліджень (CESAER); організація, що представляє інтереси національних дослідницьких фондів Європи Science Europe; організація з питань досліджень при Раді міністрів північних країн NordForsk. У 2012 р. було підписано Меморандуми про порозуміння та Спільну декларацію про співпрацю між Європейською Комісією та цими п'ятьма організаціями, кожна з яких розробила свою дорожню карту розвитку Європейського дослідницького простору [4]. 30 листопада 2015 р. спостерігачем Платформи офіційно стала Асоціація провідних

дослідницьких центрів у сфері природничих наук EU-LIFE. Платформа утворена для забезпечення широких консультацій з ключовими зацікавленими сторонами та, водночас, для моніторингу з їхнього боку реалізації політики ЄС у сфері досліджень та інновацій. Платформа стейкхолдерів є майданчиком для обговорення й вироблення політики Європейського дослідницького простору та взаємодії не лише цих організацій з Європейською Комісією, а й між собою, що забезпечує партнерство й консолідацію на усіх рівнях головних акторів. У Спільній декларації ключові організації стейкхолдерів засвідчили свою готовність співпрацювати шляхом обміну інформацією та задля розвитку Європейського дослідницького простору, зокрема, у контексті таких ключових пріоритетних завдань: підвищення ефективності національних дослідницьких систем; транснаціональне співробітництво і конкуренція; відкритий ринок праці для дослідників, поліпшення дослідницької мобільності, професійна підготовка і наукова кар'єра, гендерна рівність та гендерні аспекти в дослідженнях; оптимальна циркуляція і передача наукових знань.

Крім офіційно визнаних структурами ЄС, активно функціонують та впливають на політику та управлінські рішення й європейські громадські об'єднання, що діють у сфері вищої освіти, науки та інновацій, наприклад, Європейська рада аспірантів і молодих учених Євродок (Eurodoc), що об'єднує національні асоціації аспірантів і молодих учених країн Європи, Європейський дослідницький фонд (European Science Foundation) – неурядова міжнародна асоціація, яка функціонує з метою сприяння розвитку наукової досконалості та посиленню досліджень в усіх сферах науки, співпраці різних стейкхолдерів у сфері науково-дослідної діяльності, підтримки наукових досліджень та інші.

Таким чином, функціонування громадських дорадчих органів та Платформи стейкхолдерів, що не є суто дорадчим, а більше відповідає стилю адвокати та лобізму, доводять важливість та необхідність участі як окремих науковців, інтересантів, так і наукових організацій, зацікавлених сторін у формуванні та посиленні Європейського дослідницького простору як єдиного відкритого наукового простору, у якому дослідники, наукові знання і технології циркулюватимуть вільно, що у свою чергу зміцнюватиме конкурентоспроможність усього Європейського Союзу та його здатність вирішувати складні суспільні й економічні виклики. Така співпраця посилює зв'язок науковців, університетів, дослідних установ та організацій стейкхолдерів з органами управління Європейського Союзу, з Єврокомісією, гарантує їх участь у виробленні та реалізації політики у сфері науки, інноваційного та технологічного розвитку, що відповідає фундаментальним засадам доброго врядування та забезпечує ефективну реалізацію пріоритетів ЄС на комунітарному, національному та пан'європейському рівнях. Безперечно, Україна після підписання Угоди про асоціацію та Угоди про

асоційоване членство у програмі «Горизонт2020» має активніше долучатися до діяльності у рамках експертних, консультативних і дорадчих органів та організацій стейкхолдерів, оскільки це дає глибоке усвідомлення ідейних підвалин Європейського Союзу та особливостей колегіальної діяльності задля досягнення вищих цілей усієї Спільноти у широкому сенсі, а також дає розуміння власне адміністративних, організаційно-політичних та фінансових інструментів Європейського Союзу у цій сфері та зміцнює євроінтеграційний потенціал нашої держави у сфері вищої освіти, науки та інновацій.

Список використаних джерел

1. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Н. Мусис ; пер. з англ. – К.: К.І.С., 2005. – 466 с.
2. ERA Governance. Expert Groups [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Генерального Директорату з досліджень та інновацій. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/research/era/expert-groups_en.htm.
3. ERA in Partnership [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Європейського дослідницького простору ERA. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/research/era/partnership_en.htm.
4. Joint Statement by the European Association of Research and Technology Organisations (EARTO), the European University Association (EUA), the League of European Research Universities (LERU), NORDFORSK, Science Europe (SE) and the European Commission on working in partnership in achieving the European Research Area [Електронний ресурс] // Офіційна сторінка Європейського дослідницького простору ERA. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era-communication/joint-statement-17072012_en.pdf.

Оксана ЗВІЗДАЙ

*аспірант кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування
ХарПІ НАДУ при Президентові України*

ЗАОХОЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Одним із факторів, який набуває особливої ваги на сучасному етапі державотворення в Україні, є створення підвалин повноцінної системи місцевого самоврядування, що є ознакою будь-якого демократичного ладу. Адже, як відомо, зміцнення державної влади в центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації на рівні територіальних громад та органів, які вони обирають на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Саме тому місцеве самоврядування як

реальність, як атрибут демократії функціонує в переважній більшості розвинених країн. Що стосується України, то складність сучасного процесу розвитку суспільства в напрямку демократії полягає в тому, як на практиці, у складних історичних умовах, спираючись на світовий досвід і враховуючи вітчизняну практику функціонування органів місцевої влади, можна розв'язати досить важливе завдання: створити власну систему місцевого самоврядування, яка б діяла в інтересах і під контролем суспільства.

У більшості сучасних держав управління всіма справами на місцях здійснюють спеціальні органи місцевого самоврядування, що формуються на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні, а також спеціально призначеними з центру органами місцевого самоврядування.

Європейська Хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним і прийняте всіма демократичними державами. Під місцевим самоврядуванням Хартія розуміє «право й дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, управляти ними в рамках закону під свою відповідальність і на благо населення» [1].

Слід зазначити, що європейська система місцевого самоврядування вплинула й на загальні принципи формування та функціонування місцевого самоврядування в інших регіонах світу.

У Франції в рамках регіону органам управління є префект республіки, що призначається урядовим декретом і представляє уряд і його членів у відносинах із населенням. До його компетенції входять питання фінансів, безпеки, освіти тощо [2, с. 318].

Європейський Союз все більше заохочує процес децентралізації управління. Досвід більшості Європейських країн, зокрема Польщі, говорить про те, що проблема організації ефективної місцевої публічної влади та становлення і розвитку місцевого самоврядування вирішувалася в різні часи в два етапи: перший етап – пошук оптимальної моделі забезпечення для всіх громадян рівня спроможності не нижче мінімального, визначеного на основі об'єктивного критерію, та становлення спроможних громад; другий етап – власне розвиток спроможних громад та територій.

Польський досвід свідчить про те, що саме технологія реформування системи державного управління, місцевого самоврядування та територіального устрою, тобто практичні кроки на всіх рівнях в процесі реформування, є найбільш важливим елементом на всіх його етапах. Теорія і практика проведення реформ в ряді Європейських країн свідчать також, що для успішного реформування зазначених сфер важливими є такі фактори: політична воля до дій в цьому напрямку; глибокі об'єктивні знання стану сфери, яка потребує

реформування; існування ряду експертних висновків щодо стану сфери, яка потребує реформування; проведення належної (необхідної) підготовки до реформування та його адекватне ресурсне забезпечення.

Основоположним принципом організації сучасної системи державного управління Польщі є засади субсидіарності. Принцип останньої передбачає децентралізацію і деконцентрацію повноважень від центрального рівня на місця. Так, через процес децентралізації частину функцій держави було передано на виконання регіональним органам влади, що значно зменшило вплив центрального уряду Польщі на щоденну діяльність у всіх сферах регіонального управління.

Зарубіжний досвід місцевого самоврядування свідчить і про поширення останнім часом дії двох важливих тенденцій: якщо в більш централізованих, унітарних державах політико-адміністративний процес розвивається переважно в напрямку децентралізації і регіоналізації, то у федеральних країнах він тяжіє до більшої централізації з метою забезпечення кращого розподілу ресурсів між бідними і більш багатішими регіонами. У таких країнах, як Німеччина продовжують функціонувати федеральні системи, де місцеві органи влади володіють значною владою.

Особливості функціонування мають органи регіональної влади Франції. Для неї характерний високий ступінь централізації державної виконавчої влади, а тому поряд з органами місцевого самоврядування діють урядові периферійні структури – префектури, що провадять адміністративний нагляд за діяльністю самоврядування, його органів і посадових осіб. Така децентралізація може бути обмеженою, як у Франції, або значно ширшою, як в Італії чи Швеції, але вона відбувається повсюди. Ступінь децентралізації можна виміряти, виявляючи нормативну і фінансову самостійність місцевих органів влади.

У цілому в Європі спостерігається загальна тенденція до посилення ролі автономії та надання більших повноважень регіональному самоврядуванню, оскільки зростає потреба у демократизації місцевої влади. Органи місцевого управління й самоврядування стали нині однією з найбільших ланок державної організації розвинутих зарубіжних держав. Систематизація та узагальнення досвіду зарубіжних держав, сприятимуть знаходженню оптимальних шляхів децентралізації влади в Україні.

1. Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р. №452/97. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

2. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навч. посіб. / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, С.М. Пашков; за ред. В.М. Бесчастного. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання, 2008. – 467 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

Станіслав ЛАРІН
*аспірант кафедри глобалістики,
євроінтеграції та управління
національною безпекою
НАДУ при Президентіві України*

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ

Європа заснована на цінностях свободи і демократії. Ці європейські цінності сформувалися в епоху Просвітництва і в політичному відношенні були проголошені під час Французької революції 1789 р.

В кінці XVIII ст. Французька революція 1789 р. і перша польська Конституція 1791 р. заклали фундаментальні засади європейських цінностей і конституційного порядку. Громадянські свободи, демократія і принципи правової держави, про які йшла мова, згодом стали базовими цінностями кожної окремої держави-члена Європейського Союзу, а також самого Європейського Союзу.

«Свобода» (Liberté), «рівність» (Egalité) і «братство» (Fraternité) були основними цінностями Французької революції 1789 р. До найбільших досягнень Французької революції відносяться особиста свобода громадян, свобода думки, рівність громадян перед законом, рівне оподаткування всіх громадян і прив'язка держави до Конституції. Правда, Французька революція не відразу призвела до встановлення демократичних відносин. Однак незламність її основних цінностей вплинула на подальший розвиток Європи. Першою демократичною конституцією на європейських землях стала проголошена 3 травня 1791 р. польська Конституція, в якій були використані ідеї французьких мислителів. Вона стала першою сучасною конституцією Європи і другим документом такого роду в світі. У польській Конституції були врегульовані рівноправності буржуазії і шляхти, розширені цивільні права. Крім того, була проголошена свобода віросповідання. День прийняття цієї конституції (3 травня) сьогодні є національним святом Польщі.

Отже, пройдений історичний шлях визначає, що Європейський Союз є спільнотою цінностей, де у ст. 2 Договору про Європейський Союз чітко записано:

«Союз заснований на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів в рамках суспільства, що характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю і рівністю жінок і чоловіків».

Сьогодні європейські цінності сформовані та закріплені в Хартії основних прав Європейського Союзу, яка визначає та закріплює політичні,

соціальні та економічні права громадян Європейського Союзу, що поділені на сім розділів. Перші шість висвітлюють фундаментальні цінності Європейського Союзу: гідність, свобода, рівність, солідарність, права громадян та правосуддя. Останній розділ регулює та тлумачить застосування документу в органах ЄС та державах-членах.

Перший розділ «Гідність» закріплює права та гарантії, які забезпечують гідне існування людської особистості в суспільстві: право на життя, заборона тортур, рабства тощо.

Другий розділ «Свобода» зосереджений на увагу на фундаментальних громадянських та політичних свободах, закріплених в Європейській конвенції з прав людини: право на свободу та особисту недоторканність, на повагу приватного та сімейного життя, на захист інформації особистого характеру, на укладення шлюбу та створення сім'ї, свободу думки, совісті та віросповідання, свободу мистецтва та науки тощо.

Третій Розділ «Рівність» містить норми, спрямовані на забезпечення рівності перед законом, недискримінацію, культурне, релігійне та лінгвістичне різноманіття, рівності жінок та чоловіків, прав дітей та людей похилого віку, а також осіб із фізичними вадами.

Четвертий розділ «Солідарність» містить трудові права, такі як: право працівників підприємства на інформацію та консультації, право на колективні переговори та колективні дії, у тому числі право на страйк, право на безкоштовну допомогу у працевлаштуванні тощо. Також, передбачається заборона дитячої праці, право на справедливі та рівні умови праці.

П'ятий розділ «Права громадян» включає право подання скарги на порушення прав людини до Омбудсмена ЄС, подання петиції до Європарламенту, право на доступ до документів, право на неупереджений, справедливий розгляд своєї справи в розумний строк, право бути заслуханим, право на відшкодування збитків, а також до нього включено положень про можливість визнання свободи пересування та проживання в ЄС за громадянами третіх країн, які законно проживають на території однієї з держав.

Шостий розділ «Правосуддя» закріплює гарантії прав особистості, переважно в рамках кримінального процесу: ефективний судовий захист порушених прав, презумпція невинуватості, неприпустимість зворотної сили закону, який передбачає або посилює відповідальність, покарання відповідно тяжкості злочину, тощо.

Сьомий розділ «Загальні положення, що регулюють тлумачення та застосування Хартії» визначає умови та порядок застосування Хартії органами ЄС та державами-членами, а також регулює співвідношення її норм з нормами інших джерел основних прав, прийнятих на універсальному, європейському та внутрішньодержавному рівнях.

Зазначене дозволяє дійти висновку про те, що Хартія основних прав

Європейського Союзу є більш сучасним інструментом охорони прав людини порівняно з Конвенцією, прийнятою більш ніж півстоліття тому. Хартія містить не тільки права особистого і політичного характеру, а також процесуальні гарантії цих прав, а й регулює економічні, соціальні права і деякі права четвертого покоління. Крім того, Хартія враховує науково-технічний прогрес і закріплює права, пов'язані з біомедициною і репродукцією. Але Хартія, на відміну від Європейської Конвенції, не має свого власного контрольного механізму, який би забезпечував індивідові можливість безпосередньо звертатися до суду з індивідуальною скаргою за захистом свого порушеного права.

1. Хартія основних прав Європейського Союзу // Європейський Союз; Хартія, Міжнародний документ від 07.12.2000 р. // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 р. // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Андрій ЛИМАР

к.і.н., доцент, доцент кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ При Президентіві України

ПРОЦЕДУРНІ ПРИНЦИПИ НАДАННЯ ПЕРВИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В КРАЇНАХ ЄС

Спираючись на досвід переважної більшості країн ЄС, можна сформулювати наступні принципи надання первинної правової допомоги:

- доступність первинної правової допомоги для населення;
- простота цієї системи для отримання первинної правової допомоги;
- швидкість надання такої допомоги;
- ефективна координація дій надавачів правової допомоги різних видів.

Первинна правова допомога повинна бути легкодоступною для населення. Це передбачає запровадження ряду організаційних механізмів, зокрема, наприклад: забезпечення існування певної (мінімальної) кількості надавачів правової допомоги у певних районах (на певних територіях); забезпечення рівномірного географічного розподілу надавачів первинної правової допомоги; забезпечення охоплення важкодоступних або сільських районів. Доступність означає також, що населення має бути достатньо інформованим про наявність послуг первинної правової допомоги. Так, зокрема, уряд Нідерландів в останні роки доклав значних зусиль для посилення помітності послуг первинної правової допомоги.

Зробити послуги первинної правової допомоги доступними означає також забезпечити, щоб населення довіряло надавачеві допомоги і, отже, зверталось до нього по допомогу зі своїми юридичними проблемами. Забезпечення довіри населення вимагає вжиття заходів, спрямованих на посилення передбачуваної та реальної незалежності надавача правової допомоги. Наприклад, у Нідерландах пункти юридичних послуг зараз є структурно повністю незалежними від уряду. Вони також рекламують себе як незалежних надавачів послуг. Інші заходи зі зміцнення довіри клієнтів можуть включати дії, спрямовані на забезпечення «врахування їхнього зворотного зв'язку». Більшість надавачів первинної правової допомоги у країнах ЄС, зокрема Великобританії та Нідерландах, проводять обстеження ступеню задоволеності клієнтів і надають клієнтам інші можливості для того, щоб вони могли висловити свою думку.

Індивідуальні надавачі також можуть покращувати свою доступність за допомогою таких простих дій, як створення відкритого та «дружнього» приміщення для прийому клієнтів або продовження свого робочого часу на «неробочі» години. Наприклад, години роботи громадських юридичних центрів в Англії та Уельсі подовжені так, що вони, крім звичайного робочого часу, раз на тиждень працюють пізно ввечері й по суботах [1, с. 131]. Це покращило їхню доступність для працюючих громадян. Міністерство юстиції Литви так само рекомендувало, щоб муніципальні юристи надавали консультації принаймні протягом ще двох годин на тиждень на додаток свого «звичайного» робочого часу.

Крім того, результати проведеного у Великобританії дослідження показали, що в епоху сучасних технологій доступність надавача первинної правової допомоги телефоном є навіть важливішою, ніж фізична доступність [2, с. 17]. Визнавши це, голландські пункти юридичних послуг створили телефонну «гарячу лінію» для надання консультацій з первинної правової допомоги, яка зараз охоплює близько 60 % всіх первинних юридичних консультацій, надаваних цими пунктами. Зростає важливість використання Інтернету: наприклад, консультанти з правової допомоги активно почали користуватися для надання юридичних консультацій програмою Skype.

Простота первинної правової допомоги – один з аспектів доступності, який означає, що система надання такої допомоги повинна бути організована у простий спосіб, чіткий та зрозумілий для можливих користувачів. Це передбачає, зокрема:

– просту та зрозумілу процедуру звернення по первинну правову допомогу;

– наявність інформації про надавачів первинної правової допомоги, пропоновані ними послуги та умови отримання цих послуг, щоб потенційні клієнти чітко знали, до якого надавача звертатися.

Наприклад, у країнах ЄС, за винятком Угорщини, отримання первинної правової допомоги не прив'язане до жодних умов, і спеціальної заяви на отримання такої допомоги не потрібно. Крім того, країни зі складною системою надавачів розробили інформаційні матеріали та комп'ютерні програми (наприклад, програму *Rechtwijzer* у Нідерландах) для інформування населення про існуючих надавачів правової допомоги та умови їхніх послуг.

Швидкість надання первинної правової допомоги означає, що там, де можливо, така допомога має бути надана «на місці», а якщо потрібні додаткові дії (наприклад, запит інформації від державного органу або підготовка проекту юридичного документу) – то з мінімальною затримкою або очікуванням. Наприклад, у Литві така затримка становить 5 робочих днів, а у Молдові – 3 робочих дня. Найчастіше строк, у який необхідно розглянути прохання про надання первинної правової допомоги, повністю залежить від надавача такої допомоги (на відміну від звернень за вторинною правовою допомогою, які прив'язані до судових процедур). У переважній більшості випадків запити на первинну правову допомогу можуть задовольнятися негайно або після короткого дослідження чи інших необхідних заходів.

Крім того, оперативне надання допомоги необхідне тому, що проблеми, щодо яких клієнти звертаються за первинною правовою допомогою, зазвичай є невідкладними – або клієнти вважають їх такими. Часто на карту ставиться джерело існування клієнта, наприклад, коли «справа» стосується зайнятості, житла або виплати соціальної допомоги. Крім того, ці проблеми часто загострюються, якщо на них не відреагувати негайно. Наприклад, багато галузей права, наприклад, щодо прав споживачів, зайнятості, охорони довкілля, передбачають певний термін, протягом якого справу можна безпосередньо вирішити з протилежною стороною. Якщо цей ліміт часу вичерпано, справу слід передати до суду, що тягне за собою набагато більші витрати для системи правової допомоги.

Ефективна координація між надавачами правової допомоги та іншими установами (такими як організації соціальної допомоги, профспілки тощо) є одним з вирішальних елементів системи первинної правової допомоги.

Така координація потрібна для забезпечення того, щоб у випадках, де надавач первинної правової допомоги, до якого клієнт звернувся зі своєю проблемою, не здатний допомогти йому, клієнта направляли безпосередньо до надавача чи організації, що має найкращі можливості надати йому допомогу. Багаторазових направлень слід уникати, оскільки вірогідність того, що клієнт прийде до наступного надавача, зменшується пропорційно кількості повторних направлень (це так зване явище «втоми від направлення») [2, с. 19].

Координація повинна існувати на різних рівнях, наприклад:

- між надавачами первинної правової допомоги: наприклад, між державними суб'єктами, які надають базові юридичні поради, та недержавними, які можуть надавати більш ґрунтовну допомогу;
- між надавачами первинної правової допомоги та установами, які надають інші види послуг, наприклад, пов'язані з соціальними послугами, безробіттям, медичними послугами тощо;
- між надавачами первинної правової допомоги та надавачами вторинної правової допомоги.

Застосування цих процесуальних принципів при наданні первинної правової допомоги в Україні дозволить значно підвищити її якість.

1. C. Fox et al, Community legal advice centers and networks: a process evaluation. – Legal Services Commission, 2010. – P. 130–133.

2. H. Genn et al, Understanding advice-seeking behaviour: further findings from the LSRC survey on justiciable events. – Legal Services Research Centre, 2004. – P. 16–23.

Олександр ОВДІН

*к.і.н., доцент, доцент кафедри
права та європейської інтеграції
ДПІДУ НАДУ при Президентіві України*

ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕННЯ 2011 р. ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ КІЛЬКОСТІ МІГРАНТІВ У ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Міграції населення були характерні практично для всієї історії людства. У другій половині XX ст. відбулись чергові радикальні зміни у світових міграційних процесах. Західна Європа завдяки активному економічному та соціальному розвитку, втратах провідними державами своїх заморських колоній та порівняній відкритості до переселенців перетворилась з головного еміграційного регіону світу на територію найбільш привабливу для іммігрантів. Обсяги міграції призвели до змін у етнонаціональній та релігійній палітрі Європейського Союзу.

Проблема встановлення загальної кількості іноземців, що мешкають та працюють у державах-членах Спільноти гостро постала перед органами, які мають вести їх облік. І є цілком очевидним, що, крім легальної імміграції до ЄС, має місце також і нелегальна, порахувати обсяги якої буде набагато складніше. Важливу роль грають періодичні переписи населення. Потрібно зазначити, що у 2011 р. вони відбулися (уперше в один рік) у всіх 27-ми державах-членах ЄС, а також у Хорватії, яка приєдналася до Спільноти пізніше. У 2015 р. Євростату вдалося підвести загальні підсумки переписів. Завдання було досить непростим, адже йшлося про обробку матеріалів обстежень різних типів. Водночас

відповідні демографічні показники було доповнено матеріалами з інших джерел [1].

Таблиця 1

Розподіл мешканців ЄС, народжених не у країні постійного проживання по регіонах світу (2011 р.)

Регіон світу	%
Інша країна ЄС	36,9
Інша країна Європи (крім ЄС)	14,6
Азія	20,6
Африка	16,9
Латинська Америка (у т.ч. Карибський регіон)	8,7
Північна Америка	1,7
Австралія та Океанія	0,6

Було визначено кількість мешканців ЄС, народжених не у країні постійного проживання. З 500-мільйонного населення Спільноти, 51 млн. народилися не у тій країні в якій мешкали у 2011 р. Щоправда, як видно з даних, представлених у табл. 1, більше третини від їх загальної кількості (18,8 млн.) народилися у іншій державі-члені ЄС. 32,2 млн. були з іншого регіону світу. Найбільшою була кількість вихідців із Азії – майже 21% від усіх немісцевих уродженців [2].

Таблиця 2

Розподіл по країнах походження мешканців ЄС, народжених поза його межами (2011 р.)

Країна походження	Кількість народжених поза межами ЄС, тис. осіб	Їх частка серед народжених поза межами ЄС, %	Їх частка у населенні ЄС, %
Марокко	2 286	7,2	0,5
Туреччина	2 076	6,5	0,4
Росія	1 812	5,7	0,4
Алжир	1 510	4,8	0,3
Україна	1 091	3,4	0,2
Індія	1 062	3,3	0,2
Боснія і Герцеговина	957	3,0	0,2
Албанія	903	2,8	0,2
Казахстан	877	2,8	0,2

Продовження табл.2

Китай	826	2,6	0,2
Пакистан	745	2,3	0,1
США	584	1,8	0,1
Туніс	529	1,7	0,1
Бразилія	522	1,6	0,1
Еквадор	518	1,6	0,1
Колумбія	506	1,6	0,1
Швейцарія	489	1,5	0,1
Сербія	429	1,4	0,1
Філіппіни	405	1,3	0,1
Аргентина	396	1,2	0,1

Детальний розподіл мігрантів по 20-ти країнах, що є найбільшими джерелами імміграції для ЄС, представлено у таблиці 2. Як бачимо, серед них є і такі невеликі держави як Боснія та Албанія (посіли у списку відповідно сьоме та восьме місце) [2].

Уперше на рівні ЄС було офіційно названо кількість мешканців співтовариства, народжених в Україні (не плутати із етнічними українцями або громадянами України). Усього в 27-ми державах-членах мешкало 1 091 тис. вихідців з нашої держави, що становило більше 0,2% населення ЄС та 3,4% народжених поза його межами. За офіційними даними, мігранти з України (із різним статусом) посідали п'яте місце після вихідців із Марокко, Туреччини, Росії та Алжиру [2].

Потрібно визнати, що навіть переписи населення не здатні охопити всіх мігрантів, зокрема тих, хто свідомо від них ухиляється, проте, відповідні матеріали є надзвичайно корисними і заслуговують на увагу науковців.

1. EU legislation on the 2011 Population and Housing Censuses. Explanatory Notes // Eurostat – Access mode: www.ec.europa.eu/eurostat.
2. People in the EU: who are we and how do we live? Eurostat statistical book // Eurostat. – Access mode: www.ec.europa.eu/eurostat.

Інна ОНАСЕНКО

к. держ. упр., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ З ОХОРОНИ ПРАВ ЛЮДИНИ В МІСТІ ЯК ПРИКЛАД ІНТЕГРОВАНОГО ПІДХОДУ ДО ПОЛІТИКИ ЄС У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Європейська хартія з охорони прав людини в місті (далі – Хартія), прийнята в Сен-Дені в 2000 р., є результатом підготовчої роботи, розпочатої в Барселоні в 1998 р. в рамках Конференції «Міста за права людини», яка була організована на честь 50-річчя Всесвітньої декларації прав людини. Цей політичний документ, спрямований на зміцнення поваги, захист і реалізацію прав людини на місцевому рівні, було складено в результаті діалогу між європейськими містами, представниками громадянського суспільства і експертами в галузі прав людини. З моменту прийняття Хартії подібні конференції відбуваються кожні 2 роки у різних європейських містах. На сьогоднішній день Хартію підписало більше 400 мерів європейських міст, які на своєму прикладі доводять необхідність визнання муніципальних структур як ключових суб'єктів щодо забезпечення, захисту і реалізації прав людини на місцевому рівні.

Головною метою Хартії є закріплення прав і свобод мешканців міст, підвищення відповідальності з боку місцевих органів влади щодо гарантій прав людини відповідно до своїх повноважень у рамках національної правової бази, наближення муніципалітетів до громадськості, вироблення більш ефективної муніципальної політики у сфері прав людини.

У Хартії наголошується, що права, закріплені в документі, поширюються на всіх мешканців міста, незалежно від їх національності, кольору шкіри, віку, статі, сексуальної орієнтації, мови, релігії, політичних переконань, соціального статусу або рівня доходу. Ключовим моментом Хартії є налагодження співпраці на принципах субсидіарності та солідарності між державними, регіональними та муніципальними органами влади відповідно до повноважень кожного рівня влади у сфері прав людини шляхом сприяння інтеграції мешканців міст у громадське життя, їх залучення до участі в управлінні місцевими справами. Причому акцент робиться саме на підвищенні ефективності і повноважень місцевих органів влади як найбільш наближених до простих мешканців.

Документ складається з преамбули, п'яти розділів та заключних положень. Перший розділ присвячений загальним положенням та принципам політики у сфері прав людини на місцевому рівні. В другому розділі закріплені громадянські та політичні права в місті, у третьому – економічні, соціальні та культурні права людини в місті. Права мешканців

щодо контролю над діяльністю місцевих органів влади виділені в окремий четвертий розділ. Також окремий розділ присвячений механізмам реалізації та захисту прав людини в місті.

У першому розділі «Загальні положення», крім вищенаведених ключових положень Хартії, наголошується на обов'язку місцевих органів влади гарантувати, забезпечувати і захищати права громадян на культурну, мовну і релігійну свободу усіх мешканців міста. Окремий акцент також робиться на необхідності особливого захисту найбільш вразливих груп населення, зокрема, інвалідів, шляхом їх інтеграції у суспільне життя міста. Для цього, як зазначається у документі, муніципалітети повинні вжити всі необхідні заходи щодо створення адаптованих для потреб інвалідів місць для роботи та проживання, доступності транспорту тощо [1].

Другий розділ Хартії «Громадянські та політичні права в місті» закріплює цілу низку відповідних прав. Це і право політичної участі, право на об'єднання в асоціації, право на проведення зборів та демонстрацій, право на захист приватного і сімейного життя, право на інформацію. Право політичної участі передбачає участь у місцевому політичному житті через вільні і демократичні вибори представників до місцевих органів влади, участь в обговореннях та дебатах щодо суспільних проблем, прямі запити до муніципальних органів влади з питань, що стосуються регіональної і місцевої політики, а також громадяни можуть висловити свою думку або через «муніципальний референдум», або шляхом організації мітингів та демонстрацій. Повага до сімейного та приватного життя визнається фундаментальним елементом локальної демократії. У Хартії наголошується на необхідності захисту сім'ї як основи суспільства, виробленні активної політики з контролю за фізичною безпекою членів сім'ї та запобіганню прояву всіх форм насилля в родині, особливо жорстокого поводження з дітьми, необхідності надання допомоги молодим родинам у житлових питаннях, окремої підтримки малозабезпечених сімей, дітей та людей похилого віку [1].

Серед економічних, соціальних та культурних прав людини в третьому розділі Хартії, приділяється увага наступним: право на соціальний захист, на освіту, на працю, гідне житло, на культурне дозвілля, на охорону здоров'я, на захист від забруднень навколишнього середовища, право на відпочинок, свобода пересування тощо. Згідно з документом місцеві органи влади повинні розглядати соціальну політику як одну з найважливіших складових політики щодо захисту прав людини і тому вони беруть на себе зобов'язання гарантувати та захищати ці права в межах своїх повноважень. З цієї причини муніципалітети мають докладати максимум зусиль щодо забезпечення доступу до базової освіти для всіх дітей шкільного віку, створення повної зайнятості шляхом узгодження попиту і пропозиції на ринку праці, сприяння подальшій освіті та підвищенню кваліфікації робочої сили, розробки та практичного

втілення механізмів щодо створення рівних можливостей на робочому місці для всіх мешканців міста, запобігання будь-якої дискримінації в питаннях заробітної плати, умов праці, професійного просування по службі за ознаками національності, статі, сексуальної орієнтації, віку або інвалідності [1].

Муніципальна влада також повинна вжити усіх необхідних заходів щодо забезпечення гідних умов проживання для всіх мешканців міста в межах своїх фінансових можливостей, забезпечення рівного доступу усіх громадян до медичної допомоги шляхом створення мережі закладів для надання медичних послуг, вироблення та реалізації політики запобігання забрудненню навколишнього середовища, яка передбачає заходи щодо економії енергії, утилізації або повторного використання і гарантії видалення відходів, розширення і захисту зелених зон міст [1].

Звертають на себе увагу положення Хартії щодо прав мешканців міст на отримання впорядкованого міського простору, на вільне пересування та спокій у місті. Впорядкування міського простору передбачає створення муніципальною владою за участю мешканців міста системи розвитку міської інфраструктури, яка витримує баланс між міським розвитком і навколишнім середовищем та гарантує гармонійні відносини між житловими районами, інфраструктурними об'єктами і зеленими зонами. З метою забезпечення права на вільне пересування та спокій у місті місцеві органи влади розробляють доступну для всіх мережу громадського транспорту, причому контролюється рівень викидів, шуму і вібрацій, а також заохочується використання екологічно безпечних транспортних засобів [1].

У четвертому розділі акцентується увага на тому, що місцеві органи забезпечують ефективність державних послуг, які мають відповідати вимогам користувачів, та гарантують прозорість, гласність, неупередженість заходів місцевої політики у різних сферах шляхом поінформованості громадян про свої права та обов'язки, оприлюднення муніципальних нормативних актів, муніципальних контрактів, особливо щодо різних бюджетних витрат тощо.

Окремий п'ятий розділ присвячено механізмам реалізації та захисту прав людини у місті. Зокрема, наголошується на тому, що міста, які підписали Хартію, мають розробити політику, спрямовану на поліпшення доступу громадян до закону і справедливості та заохочувати позасудове вирішення цивільних, кримінальних, адміністративних та трудових спорів, діючи через створення громадських механізмів примирення, врегулювання, посередництва і арбітражу. До таких механізмів можна віднести муніципальний арбітражний орган, який обирається населенням, муніципального омбудсмена або «народного адвоката» [1].

Як висновок зауважимо, що Європейська Хартія з охорони прав людини у місті, незважаючи на інноваційність і прогресивність її положень, носить рекомендаційний характер і не має юридичної сили для сторін,

які її підписали. З метою контролю над здійсненням політики щодо забезпечення, захисту та реалізації прав людини на місцевому рівні, містам, що підписали документ, рекомендується створити керівний комітет, до складу якого входять мешканці міста і здійснюють оцінку процесу реалізації положень Хартії.

1. European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City: Approved in St.Denis on the 18th May 2000 [Electronic resource]. – Access mode: http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_3.pdf.

Леонід ПРОКОПЕНКО

*д.держ.упр., професор, завідувач кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

СХІДНЕ ПАРТНЕРСТВО: НОВИЙ ЕТАП ВІДНОСИН

Ініціатива Східного партнерства була запропонована Польщею за підтримки Швеції у травні 2008 р., а на початку грудня 2008 р. Європейська Комісія прийняла цей проект, оприлюднивши повідомлення до Європейського Парламенту і Європейської Ради «Східне партнерство». У ньому Європейська Комісія відзначила, що «Східне партнерство» насамперед спрямовано на розвиток двосторонніх відносин і буде платформою для багатостороннього діалогу з різних питань. Двосторонній напрямок включатиме піднесення договірних відносин на рівень угод про асоціацію; перспективу переговорів щодо створення глибоких і комплексних зон вільної торгівлі з кожною країною та більшу підтримку дотримання відповідних вимог, що дасть можливість створити мережу ЗВТ, які у довгостроковій перспективі зможуть об'єднатися у Економічне співтовариство сусідства; поступову візову лібералізацію у безпечному середовищі; глибшу співпрацю для посилення енергетичної безпеки партнерів і ЄС; а також підтримку соціально-економічної політики, розробленої для зменшення розбіжностей у межах кожної країни-партнера та між ними. Покращення спроможності кожного партнера до реалізації необхідних реформ, зазначалося у Повідомленні від 3 грудня 2008 р., вимагатиме нової Програми комплексного інституційного розвитку [4].

Стосовно двосторонніх угод Комісія передбачила, що «Східне партнерство» повинно бути індивідуально пристосовано до потреб кожного із шести східноєвропейських партнерів (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна), які можуть мати неоднакові цілі щодо відносин із Європейським Союзом та різний стан розвитку. З огляду на це в Повідомленні було запропоновано чотири напрями для зміцнення

двосторонньої взаємодії: укладання нових двосторонніх угод, які повинні замінити Угоди про партнерство та співробітництво; поступова інтеграція в економіку ЄС; просування «мобільності та безпеки»; довгострокове забезпечення енергетичної безпеки [1; 4].

Офіційний старт цієї ініціативи відбувся 7 травня 2009 р. на установчому саміті «Східного партнерства» у Празі. «Східне партнерство» ґрунтується як на двосторонньому співробітництві Європейського Союзу з державами-партнерами, так і багатосторонній взаємодії. Двосторонній формат передбачає переговори між країною-партнером та ЄС щодо виконання завдань у сферах політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС (угода про асоціацію та створення ЗВТ), мобільності населення (лібералізація візового режиму), секторального співробітництва (енергетична безпека, аграрний розвиток, довкілля, соціальна політика тощо) [6].

Багатосторонній діалог відбувається на чотирьох рівнях [1; 5; 6]:

1. Зустрічі глав держав і урядів держав-членів ЄС та країн-партнерів, які проводяться раз на два роки. За цей час проведено чотири саміти: 7 травня 2009 р. у Празі, 29–30 вересня 2011 р. у Варшаві, 28–29 листопада 2013 р. у Вільнюсі, 21–22 травня 2015 р. у Ризі.

2. Щорічні зустрічі на рівні міністрів закордонних справ країн ЄС і країн-партнерів, які проводяться, як правило, раз на рік у Брюсселі. Засідання присвячені оцінці досягнутого прогресу та обговоренню перспектив подальшого розвитку відносин. Відбувається політичне схвалення основних цілей та робочих програм діяльності багатосторонніх тематичних платформ «Східного партнерства». Перша зустріч міністрів закордонних справ усіх сторін у рамках «Східного партнерства» відбулася 8 грудня 2009 р. у Брюсселі.

3. Зустрічі чотирьох тематичних платформ, на яких відбувається обмін інформацією та досвідом країн-партнерів у контексті здійснення реформ та інституційних перетворень. Діяльність платформ також сприяє налагодженню безпосередніх зв'язків між експертами країн-партнерів та держав-членів ЄС. Засідання кожної з тематичних платформ відбуваються щонайменше двічі на рік. Платформи підзвітні засіданням міністрів закордонних справ. Діють такі тематичні платформи:

- демократія, належне врядування та стабільність;
- економічна інтеграція та наближення;
- охорона довкілля, енергетична безпека;
- міжлюдські контакти.

Їх перші установчі засідання, на яких було схвалено загальні принципи і привила процедури діяльності, відбулись у червні 2009 р.

4. Панелі (робочі групи) для підтримки роботи тематичних платформ у конкретних сферах. Скажімо, в рамках Платформи № 1 діють такі панелі, як Робоча панель з питань співробітництва у сфері СПБО (відповідальний орган – Генеральний штаб Збройних сил України),

Робоча панель з питань притулку та міграції (відповідальний орган – Державна міграційна служба України), Робоча панель «Реформа державної служби» (відповідальний орган – Національне агентство України з питань державної служби), а також дві флагманські ініціативи – «Інтегроване управління кордонами» (відповідальний орган – Адміністрація Державної прикордонної служби України), та «Попередження, підготовка та запобігання наслідкам природних та техногенних катастроф» (відповідальний орган – Державна служба України з надзвичайних ситуацій).

У рамках багатостороннього виміру «Східного партнерства» також проводяться зустрічі у форматі Неформального діалогу на рівні міністрів закордонних справ і галузевих міністрів країн-партнерів та єврокомісарів. Під час неформальних зустрічей обговорюються питання багатостороннього секторального співробітництва та загального розвитку «Східного партнерства». Парламентський вимір забезпечує Парламентська асамблея Європест (EuroNest). Особливістю «Східного партнерства» є широке залучення неурядового сектору в рамках Форуму громадянського суспільства (ФГС), відкритого 16–17 листопада 2009 р. у Брюсселі. У ході засідання був створений Керівний комітет, перше засідання якого відбулося у Брюсселі 22–23 січня 2010 р. Метою Форуму є розвиток контактів між неурядовими організаціями та сприяння їхньому діалогу з органами державної влади. ФГС функціонує за принципом чотирьох тематичних платформ, що діють у рамках «Східного партнерства». Під егідою ФГС у кожній з країн-партнерів сформовано національні платформи Форуму. Українська національна платформа ФГС об'єднує понад 150 неурядових організацій [1; 6].

Значна увага надається ЄС підтримці реформ у країнах-партнерах: якщо у 2010–2013 рр. на ці цілі виділялося 600 млн. євро, то на період 2014–2020 рр. у рамках інструменту ENI передбачено 5 млрд. євро [3; 4].

Досвід реалізації «Східного партнерства» показав, і особливо це проявилось на Ризькому саміті, різношвидкісну динаміку, що склалася на сьогодні в його рамках між трьома країнами, які мають укладені угоди про асоціацію (Україна, Грузія і Молдова), і рештою партнерів, які обрали інший шлях розвитку відносин з ЄС. Дедалі зростаючі розбіжності між учасниками ініціативи щодо цілей і пріоритетів співпраці з ЄС гостро поставили питання щодо подальшого поглиблення диференціації в рамках «Східного партнерства». У цьому контексті Ризький саміт слід розглядати як важливий етап у процесі триваючого перегляду Європейської політики сусідства [6].

На початку березня 2015 р. Європейська Комісія оголосила про спільні широкі консультації щодо перегляду Європейської політики сусідства, в тому числі і її східного виміру. У ході консультацій з державами-членами ЄС, урядами країн-партнерів, інституціями ЄС, міжнародними організаціями, соціальними партнерами, громадянським

суспільством, бізнесом, науково-дослідними центрами, навчальними закладами і представниками громадськості, які тривали до кінця червня, Європейська Комісія отримала 250 відповідей. Українська сторона надала ЄС свої пропозиції щодо оновлення ЄПС 25 червня 2015 р., виступаючи за виділення Східного партнерства в окремий напрямок політики ЄС з більш амбітними та співвідносними з євроінтеграційними прагненнями східноєвропейських партнерів ЄС інструментами її реалізації [2; 3].

Завершенням формального процесу консультацій з питання перегляду ЄПС стало Спільне Повідомлення Європейської Комісії та Високого представника ЄС в закордонних справах і з питань політики безпеки «Перегляд Європейської політики сусідства» для Європейського Парламенту, Європейської Ради, Європейського економічно-соціального комітету та Комітету регіонів, яке було оприлюднено 18 листопада 2015 р. і підтримане у Висновках Ради ЄС щодо перегляду ЄПС від 14 грудня 2015 р. [3].

У Повідомленні зазначається, що метою перегляду ЄПС є визначення шляхів розвитку більш ефективного співробітництва ЄС та його сусідів, підкреслено, що головним політичним пріоритетом нової ЄПС буде стабільність. Зусилля мають бути спрямовані на пошук більш ефективних способів сприяння поширенню демократії, підзвітності та належного урядування, а також здійсненню реформи правосуддя, що передбачає забезпечення як верховенства права, так і фундаментальних прав. Важливе місце буде відведено відкритим ринкам і росту, всеосяжному економічному розвитку і особливо перспективам для молоді. Більша увага приділятиметься енергетичній безпеці та діяльності щодо клімату, як ЄС, так і самих партнерів. Новим пріоритетом буде посилення роботи щодо реформування сектору безпеки, попередження конфліктів, боротьби з тероризмом і впровадження політики антирадикалізації. Пріоритетами також є безпечне та законне пересування і вирішення питань нелегальної міграції, торгівлі людьми і контрабанда. Підсумки перегляду ЄПС мають бути враховані при підготовці Глобальної стратегії ЄС у сфері зовнішньої політики та політики безпеки [3].

Що стосується «Східного партнерства», то у Повідомленні зазначено, що воно має бути додатково посилено відповідно до зобов'язань, виголошених на Ризькому саміті. На саміті, як відомо, до списку спільних пріоритетів були включені такі пріоритети як зміцнення інституцій та належного урядування, мобільність і контакти між людьми, ринкові можливості і розвиток взаємозв'язків. Консультації також показали, що існує чіткий запит на зміни із забезпеченням більш пристосованих до потреб кожної країни, більш диференційованих партнерств між ЄС та кожною країною-сусідом, так, щоб вони відображали різні амбіції, здатність й інтереси [3].

У 2016 р. ЄС розпочинає новий етап взаємодії з партнерами, щоб спільно визначити формат майбутніх відносин, чіткіше сфокусувати їх на спільно визначених інтересах у кожному окремому випадку. Очікується, що в ході консультацій щодо майбутньої природи та цілей партнерства з'являться різні моделі відносин, які посилять відчуття приналежності до цього партнерства для обох сторін [3].

Список використаних джерел

- 1.Зайонц Гжегож. «Східне партнерство» як шанс для розвитку України. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2010/3-4/201027zmist.html>.
- 2.Оновлення Європейської політики сусідства / Політики Східного Партнерства. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248772047&cat_id=248512913.
- 3.Перегляд Європейської політики сусідства: спільне повідомлення Європейської Комісії та Високого представника Європейського Союзу в закордонних справах і з питань політики безпеки для Європейського Парламенту, Європейської Ради, Європейського економічно-соціального комітету та Комітету регіонів. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_ukrainean.pdf.
- 4.Східне партнерство: повідомлення Європейської Комісії для Європейського Парламенту та Європейської Ради. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=227401910.
- 5.Східне партнерство. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248512957&cat_id=248512913.
- 6.Східне партнерство. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/east-partnership>.

Надія РУДІК

*к. держ. упр., доцент, доцент
кафедри права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

РЕФОРМА МИТНОГО СОЮЗУ ЄС ЯК ЗАСІБ ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ЄС В ГЛОБАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Митний союз ЄС не має аналогів в світі. Він є наріжним каменем Європейського Союзу і вкрай необхідним для належного функціонування єдиного ринку ЄС – основи європейської економічної інтеграції. Після того, як товари проходять митний контроль на кордоні однієї з держав-членів, вони можуть вільно переміщатися територією Союзу, оскільки всі держави-члени застосовують однакові митні правила і процедури. З огляду на це, 28 митних органів ЄС мають діяти як одне ціле, виконуючи подвійне завдання: сприяння торгівлі та захист здоров'я і безпеки всіх

громадян ЄС. Зробити це дуже непросто, оскільки ЄС є одним з найбільших торговельних блоків в світі. Так, в 2015 р. на частку ЄС припадало майже 15% світової торгівлі товарами вартістю 3,5 трлн євро. Належне управління таким обсягом міжнародної торгівлі вимагає швидкої та ефективної обробки мільйонів митних декларацій на рік.

Також митниці виконують захисну функцію: вони відіграють важливу роль в боротьбі з тероризмом, перешкоджаючи незаконному обігу вогнепальної зброї та незаконній торгівлі творами мистецтва і культурними цінностями. Крім того, вони захищають споживачів від товарів, які становлять загрозу для безпеки і здоров'я. В 2014 р., наприклад, митницями держав-членів ЄС було вилучено 454,2 тонн наркотиків (на 10% більше, ніж в 2014 р.), 35 млн. одиниць підроблених або контрафактних товарів вартістю 617 млн. євро (на першому місці товари з Китаю, потім з Гон-Конгу, ОАЕ, Туреччини та Індії), 7 тис. одиниць зброї та 3,2 млн. одиниць військового спорядження, 3,2 млрд. сигарет (35% від всіх вилучених товарів) [1; 5]. Ефективне виконання цієї функції вимагає оперативної, високоякісної і актуальної інформації, а також надійної координації між митними службами держав-членів, в яких працює понад 119 тис. службовців.

Новий Митний кодекс Союзу (далі – Митний кодекс) був прийнятий постановою Європейського Парламенту та Ради ЄС №952 від 9 жовтня 2013 р. і набув чинності 30 жовтня 2013 р. Однак, ключові положення цього документа набули чинності з 1 травня 2016 р., як Митний кодекс який являє собою радикальний перегляд існуючого митного законодавства ЄС 1992 р. Цей документ є важливою віхою у розвитку Митного союзу ЄС, обсяг щорічного товарообігу якого сягає понад 3 трлн євро. Нові правила мають на меті:

- спростити митні процедури та пришвидшити їх проходження, що має здешевити товари для споживачів;
- посилити захист споживачів від незаконних товарів або товарів, які не відповідають європейським вимогам щодо охорони навколишнього середовища, здоров'я та безпеки;
- поліпшити співпрацю між митними адміністраціями за допомогою нових ІТ-систем.

У зв'язку з цим європейський комісар з питань економіки, фінансів, оподаткування та митниці П'єр Московісі зазначив, що: «Ефективний Митний союз ЄС сприяє розвитку торгівлі, забезпечуючи, водночас, дотримання необхідних правил безпеки та захисту, а також прав інтелектуальної власності. Новий Митний кодекс Союзу відкриває двері найсучаснішим ІТ-системам, які забезпечать швидкими та якісними даними про товари, що перетинають кордони ЄС, і дозволять налагодити надзвичайно тісну координацію між митними адміністраціями наших держав-членів» [4].

Митний кодекс є новим рамковим регуляторним актом щодо

застосування митних правил і процедур на всій території ЄС, який покликаний створити для держав-членів сучасне митне середовище, що має підвищити конкурентоспроможність європейського бізнесу та сприяти виконанню Стратегії ЄС щодо зростання і створення робочих місць.

Якщо більш конкретно, то новий Митний кодекс ЄС передбачає:

- раціоналізацію митного законодавства і процедур на всій території Союзу;
- забезпечення більшої правової визначеності та однаковості для бізнесу, підвищення чіткості та зрозумілості для посадових осіб митних органів;
- спрощення митних правил і процедур для підвищення ефективності митних операцій;
- завершення переходу до безпаперового, повністю електронного та інтегрованого митного середовища;
- запровадження прискорених митних процедур для сумлінних і надійних підприємств.

В ЄС наголошують, що сучасні ІТ-системи, які є серцевиною нових митних правил, мають надзвичайно важливе значення для забезпечення ефективної роботи митних систем. Новий Митний кодекс запроваджує ІТ-системи, які конче потрібні митним органам і трейдерам для простого і швидкого оформлення митних процедур, а також для забезпечення проведення всіх необхідних перевірок і контролю. Митний кодекс вимагає, щоб весь обмін інформацією між компаніями і митними органами здійснювався в електронній формі. Це включає в себе митні декларації, заяви, а також повідомлення. Зміни до Митного кодексу повною мірою відповідають глобальній тенденції до стрімкого зростання електронної комерції і дозволяють здійснювати віддалений роздрібний продаж товарів, які знаходяться на митному складі. Це буде стосуватись товарів, які продаються за допомогою Інтернету або будь-якого іншого методу дистанційного продажу [3].

З вищесказаного стає цілком зрозумілим, що Митний кодекс матиме довготривалий вплив на стан справ в електронних митних системах та визначить напрями їх розвитку на довгі роки. У зв'язку із цим в ЄС настійно рекомендують компаніям ретельно підготуватись до потенційно радикальних процедурних змін в митних правилах [2].

Як це прийнято в ЄС, нові митні правила є результатом ретельного і всебічного діалогу за участю всіх партнерів і зацікавлених сторін.

Митний кодекс має бути імplementованим до 31 грудня 2020 р. Це пов'язано з необхідністю розроблення нових ІТ-систем або модернізації існуючих. Протягом перехідного періоду нові правила будуть застосовуватися за допомогою використання існуючих ІТ-систем і, в деяких випадках, традиційних паперових форм. Правила перехідного періоду містяться в Перехідному делегованому акті від 17 грудня 2015 р.

та в розробленій Європейською Комісією Робочій програмі від 11 квітня 2016 р. Як повідомляє Європейська Комісія, робота з розроблення нових та оновлення існуючих ІТ-систем вже розпочалась.

В ЄС наголошують на тому, що Митний кодекс певною мірою вплине на всіх, хто імпортує товари в ЄС або експортує їх в треті країни. Нові митні правила торкнуться вантажовідправників, складських операторів, контрактних постачальників логістичних послуг (3PL-логістика), експедиторів, митних брокерів, агентів, посередників та інших зацікавлених сторін. Ці типи компаній стикнуться зі змінами в митних процедурах і дозволах, модифікацією існуючих електронних процедур, а також із впровадженням нових цифрових процесів, в тому числі для підтвердження статусу Союзу (PoUS). Своєчасна адаптація до нових митних правил ЄС становитиме серйозний виклик для міжнародних компаній, які працюють в різних країнах [3].

Список використаних джерел

1. 10 facts about EU's Custom Union. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1629_en.htm.

2. Geerts E. The EU Union Customs Code (UCC) & Why It Matters to Global Trade / E. Geerts. – Access mode : <https://www.descartes.com/blog/201601/eu-union-customs-code-ucc-why-it-matters-global-trade>.

3. Geerts E. Why the European Union's UCC Matters to Global Trade / E. Geerts. – Access mode : <http://talkinglogistics.com/2016/04/14/european-unions-ucc-matters-global-trade/>.

4. New EU rules for a simpler, faster and safer Customs Union come into force: European Commission – Press release, Brussels, 29 April 2016. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1629_en.htm.

5. New report highlights crucial role of EU customs authorities in fighting against counterfeit goods: European Commission – Press release, Brussels, 27 October 2015. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5919_en.htm.

Олександра РУДІК

аспірантка кафедри міжнародних відносин ДНУ ім. Олеся Гончара

КЛЮЧОВІ ІНІЦІАТИВИ ЄС У МЕЖАХ ПЕРЕДВСТУПНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЛЯ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН

Термін «передвступний» вперше з'явився в заключних резолюціях засідання Європейської Ради в Гессені (Німеччина) в грудні 1994 р. Відтоді цей термін активно використовується в термінологічній практиці дискурсу щодо розширення ЄС. Невдовзі загальноновживаними стали такі терміни як «передвступні стратегії», «передвступні інструменти»,

«передвступна політика», «поглиблені передвступні стратегії» тощо. Марк Маресо зазначає, що в процесі розширення ЄС на посткомуністичний простір «передвступна політика» відіграє набагато більшу роль, ніж під час попередніх хвиль розширення, де вона була практично відсутня. Західноєвропейські країни, завершували необхідний процес адаптації до норм і правил ЄС впродовж певного перехідного періоду, як правило, вже після набуття членства в Союзі. Велика Британія, наприклад, після вступу в ЄС в січні 1973 р. отримала перехідний період для остаточного пристосування національної сільськогосподарської політики до спільної сільськогосподарської політики ЄС [4, р. 9–10].

Термін «передвступна стратегія» стосується набору певних ініціатив ЄС, у межах яких країни-кандидати отримують можливість максимально наблизитись до Союзу в політичній, економічній та правовій сферах, завдяки чому процес вступу не є надто болючим як для цих країн, так і для ЄС. Як свідчить досвід європейської інтеграції посткомуністичних країн ЦСЄ, передвступна стратегія є абсолютно необхідним кроком, у випадках, коли перед країнами-кандидатами стоїть подвійне завдання: докорінна трансформація суспільно-політичного ладу і економічної моделі, що дісталася у спадок від комуністичного режиму, та власне процес європейської інтеграції.

Першими ініціативами у межах передвступної стратегії ЄС, які були запроваджені після саміту в Гессені, стали: структурований діалог, адаптація до законодавства ЄС та участь країн-кандидатів в програмах і агентствах ЄС. Формат структурованих відносин між країнами-кандидатами Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), пов'язаних з ЄС європейськими угодами, та інститутами Європейського Союзу шляхом створення поглиблених багатосторонніх рамок для діалогу і консультації з питань, що становлять взаємний інтерес, був вперше запропонований в додатку II до заключних резолюцій Копенгагенського саміту ЄС (1993 р.) [1]. Ініціативі адаптації законодавства країн-кандидатів до законодавства ЄС, також вперше згаданий в заключних резолюціях саміту ЄС в Копенгагені, судилося відіграти ключову роль в передвступній політиці, а потім і стратегії Європейського Союзу. На засіданні Європейської Ради в Гессені було також прийнято рішення щодо відкриття програм і агентств Союзу для участі в них посткомуністичних країн-кандидатів ЦСЄ.

Отже, одним із помітних досягнень головування Німеччини в ЄС в 1994 р. та саміту ЄС в Гессені стало запровадження «структурованого діалогу» між ЄС та посткомуністичними країнами ЦСЄ. Саме за ініціативи тодішнього Канцлера Німеччини Г. Коля на один із обідів у межах саміту були вперше запрошені глави держав і урядів країн-кандидатів ЦСЄ. Як зазначають дослідники, Г. Колю довелося застосувати всі свої дипломатичні навички, щоб врешті-решт переконати лідерів деяких держав-членів в необхідності такого кроку, що зайвий

раз підтвердило провідну роль об'єднаної Німеччини в розбудові «нової Європи» [5, р. 380].

Структурований діалог мав на меті поступове ознайомлення країн-кандидатів з різними сферами діяльності ЄС. На практиці це означало організацію та проведення спільних засідань на різних рівнях управління, особливо на міністерському. Експерти зазначають, що спочатку ці засідання не були взірцем структурованості, а часто мали досить загальний характер. Міністерські зустрічі проводились по завершенні офіційних засідань Ради ЄС, а тому їм часто бракувало належної підготовки, часу, координації, а також власне й діалогу [4, р. 20–21]. Наприклад, після першого року проведення структурованого діалогу на міністерському рівні сторони зрозуміли, що їхні очікування залишились невинуватеними. Країни-кандидати, які сподівались бути залученими до циклу розроблення політики ЄС, отримавши статус «майже членів» були розчаровані. Як зазначали свого часу Б. Ліпперт та П. Беккер «ЄС не мав жодного наміру і ніколи не намагався перетнути власні інституційні та правові кордони, щоб надати щось на кшталт членства в своєму клубі. Не існувало жодних варіантів «членства другого класу», не було жодних спроб розробити гнучкі варіанти інтеграції асоційованих країн-кандидатів у внутрішній процес розроблення політики на рівні нижчому за набуття повноцінного членства» [3, р. 358].

Загалом, конкретні результати такої форми передвступної діяльності виявилися досить скромними. Одним із досягнень структурованого діалогу було встановлення корисних контактів між міністрами і посадовими особами держав-членів та країн-кандидатів. Із запровадженням «поглибленої передвступної стратегії» формат багатостороннього структурованого діалогу виявився непотрібним, оскільки питання щодо процесу вступу краще було обговорювати й вирішувати на рівні контактів з конкретними країнами-кандидатами. Однак, ідея проведення багатосторонніх зустрічей для обговорення транснаціональних питань не була повністю відкинута. До цього формату європейські лідери знову повернулись на саміті ЄС в Люксембургу (1997 р.), запровадивши інструмент так званих «Європейських конференцій».

Важливою віхою в передвступній стратегії ЄС стало оприлюднення Європейською Комісією Білої книги щодо підготовки асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції в єдиний внутрішній ринок Союзу, яка, серед іншого, містила детальну програму адаптації законодавства країн-кандидатів до законодавства ЄС. Повна адаптація країнами-кандидатами *acquis communautaire* внутрішнього ринку ЄС визначалась в цьому документі як головна мета успішної політики вступу. В заключних резолюціях саміту ЄС в Каннах (1995 р.) вже простежується чітка економічна конотація адаптації законодавства в процесі підготовки до вступу. Зокрема, наголошується на тому, що

«поступове наближення асоційованих країн до політик Союзу щодо розбудови внутрішнього ринку посилить конкурентоспроможність їх національних економік та збільшить вигоди від економічних реформ, які вони проводять».

Слід зазначити, що на самому початку реалізації передвступної стратегії програма адаптації до законодавства ЄС не розглядалась як правова умова процесу вступу, а тому й не мала впливу на результати переговорів про вступ. Однак, невдовзі процес адаптації законодавства зробив основоположний внесок у формування обов'язкових до виконання умов вступу в ЄС. У цьому контексті, термін «адаптація законодавства» виявився нічим іншим як м'яким формулюванням жорсткої вимоги максимального наближення законодавства і практики країн-кандидатів до стандартів ЄС. Дуже скоро одними з основних проблем, з якими стикнулись асоційовані країни в процесі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, стали не лише обсяг і складність самого *acquis communautaire*, а критична нестача кваліфікованих кадрів в галузі права ЄС. Важливими сферами права ЄС, до яких обов'язково має бути адаптоване національне законодавство країн-кандидатів, були і є: конкурентна політика, державна допомога, інтелектуальна власність, транспорт. Досвід посткомуністичних країн ЦСЄ свідчить, що процес адаптації до законодавства ЄС неминуче тягне за собою, з одного боку, запровадження механізмів контролю для забезпечення відповідності нового національного законодавства країн-кандидатів законодавству ЄС, а, з іншого – створення міжміністерських підрозділів з координації.

Ще однією ініціативою у межах перед вступної стратегії стала участь країн-кандидатів в широкому спектрі програм і агентств ЄС. Питання відкриття цих програм і агентств було принципово узгоджене ще на Копенгагенському саміті ЄС (1993 р.), а на саміті в Гессені – повністю інтегроване в передвступну стратегію. Однак конкретні рішення, які б дозволили реалізувати цю ініціативу на практиці, були прийняті лише після 1997 р. Метою цієї ініціативи було надання країнам-кандидатам можливості познайомитись зі спільними політиками ЄС, методами їх імплементації, а також демонстрація роботи цих політик на практиці. Першим агентством ЄС, в роботі якого взяли участь країни-кандидати, стало Агентство з охорони довкілля (м. Копенгаген, Данія). Умови та деталі цієї участі були уміщені в двосторонні угоди, підписані з 13-ма країнами-кандидатами.

На перший погляд, потреба в такій участі не була настільки очевидною, оскільки метою програм, агентств та комітетів було сприяння співробітництву між державами-членами ЄС за такими напрямками політики Союзу як дослідження та технологічний розвиток, освіта, професійна підготовка, молодь, енергетика, аудіовізуальні засоби, соціальна політика, інформаційне суспільство, охорона здоров'я тощо. Це співробітництво фінансувалось за допомогою спеціальних ресурсів,

виділених з бюджету ЄС. Для того щоб взяти участь в конкретній програмі країна-кандидат мала подати заявку, а умови цієї участі (фінансовий внесок країни-кандидата, її місце в інституційній структурі програми тощо) були предметом переговорів з Європейською Комісією у межах підготовки Європейської угоди.

Формально-юридично умови і вимоги до участі в програмі включались в рішення відповідної ради з питань асоціації. Популярними серед країн-кандидатів ЦСЄ, а також Мальти і Кіпру стали такі програми, як Socrates (в 1998–1999 рр. в цій програмі взяли участь понад 16 тис. студентів з країн-кандидатів [2, р. 13]), Молодіжна культура, П'ята рамкова програма ЄС з досліджень та технологічного розвитку (1998–2002 рр.). Фінансова підтримка участі цих країн в програмах ЄС забезпечувалась також програмою PHARE, але очікувалось, що в подальшому поступово залучатимуться фінансові ресурси й самих країн-кандидатів. Існуючі на той момент угоди про асоціацію з Туреччиною, Мальтою та Кіпром не містили правових підстав для такої участі, що означало необхідність прийняття спеціальних двосторонніх угод. Хоча участь третіх країн в певних програмах і агентствах ЄС не обов'язково обмежується лише країнами-кандидатами, зростаюча кількість програм Союзу в яких країни-кандидати беруть участь, а також інтенсивність цієї участі, сприятиме подальшому розвитку передвступної стратегії ЄС та успішному досягненню її цілей.

Таким чином, передвступний етап європейської інтеграції посткомуністичних країн ЦСЄ, основою якого є, розроблена ЄС передвступна стратегія, є не лише процесом підготовки країн-кандидатів до вступу, а й самого Європейського Союзу. Можливо цей аспект передвступного етапу є найбільш складним в процесі розширення, оскільки виходить далеко за межі суто технологічних процесів пристосування до норм і правил Союзу і безпосередньо торкається питань співіснування в складі глибоко інтегрованої міжнародної організації, якою є сучасний ЄС.

Список використаних джерел

1. Briefing No 24. Pre-accession strategy for enlargement of the European Union: II. The first stage of the pre-accession strategy drawn by the Union. – Access mode : http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/24a2_en.htm.

2. European Commission Report on progress towards accession by each of the candidate countries. Enlargement strategy paper. – COM (2000) 700 final, 8 November 2000. – Access mode : http://aei.pitt.edu/44638/1/strategy_2000.pdf.

3. Lippert B. Structured Dialogue Revisited: The EU's Politics of Inclusion and Exclusion / B. Lippert, P. Becker // *European Foreign Affairs Review*. – 1998. – Issue 3. – P. 341–365.

4. Maresceau M. Pre-accession / M. Maresceau // *The Enlargement of the European Union* / Ed. by M. Cremona. – New York : Oxford University Press, 2003. – P. 9–42.

5. Policy-Making in the European Union / Ed. By H. Wallace, W. Wallace. – Oxford : Oxford University Press, 1996. – 544 p.

Олександр РУДІК

к.політ.н., доцент, заступник

директора з наукової роботи

ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПОСИЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ЄВРОПОЛУ ЯК ВІДПОВІДЬ НА ЗРОСТАННЯ ТЕРОРИСТИЧНОЇ ЗАГРОЗИ В ЄС

Європейське правоохоронне агентство – Європол – розпочало повномасштабну діяльність з 1 липня 1999 р. після ратифікації Конвенції про створення Європолу всіма державами-членами ЄС. З 1 січня 2010 р. рішенням Ради ЄС, прийнятим на заміну Конвенції, Європол став повноцінним агентством ЄС з новою правовою основою і розширеним мандатом. Європол підтримує правоохоронні дії держав-членів ЄС у боротьбі з незаконною торгівлею наркотиками, тероризмом, мережами нелегальної імміграції; незаконною торгівлею автотранспортом; торгівлею людьми; дитячою порнографією, виготовленням фальшивих грошей (Європол є головною організацією у боротьбі із підробкою євро) та інших платіжних засобів, відмиванням грошей.

На європейському рівні Європол підзвітний Раді у форматі міністрів юстиції та внутрішніх справ держав-членів. Рада відповідає за основний контроль та керівництво Європолом. Разом з Європейським Парламентом Рада призначає директора і заступника директора агентства, затверджує бюджет Європолу, який формується з бюджетних коштів ЄС, приймає постанови що стосуються його діяльності. Щороку Рада надсилає Європейському Парламенту спеціальний звіт щодо роботи Європолу. З січня 2010 р. значно посилено демократичний контроль за діяльністю Європолу, шляхом більшого залучення Європейського Парламенту, особливо під час прийняття його річного бюджету та нових постанов.

Керівним органом Європолу є Правління, яке здійснює стратегічне управління та контроль за виконанням його завдань. До складу Правління входять високопоставлені представники держав-членів та Європейської Комісії. Рішення приймаються більшістю у дві третини голосів (кожен член має один голос). Правління зустрічається щонайменше двічі на рік для обговорення широкого кола питань поточної діяльності та розвитку. Щороку Правління приймає бюджет, робочу програму та загальний звіт

про діяльність за попередній рік, який подається Раді для схвалення, а потім Європейському Парламенту до відома.

Очолює Європол директор, який призначається на чотирирічний період (з правом призначення ще на один термін) одноставним рішенням Ради ЄС на основі думки Правління. Директор, якому допомагають три заступники, відповідає за керівництво агентством, виконання, покладених на Європол завдань, управління персоналом. Директором Європолу в квітні 2009 р. призначено Роба Уейнрайта (Велика Британія). Місцезнаходженням Європолу є м. Гаага, Нідерланди [1].

Кожна держава-член ЄС має спеціально створений національний підрозділ Європолу, який є сполучною ланкою між агентством та компетентними національними органами. Голови національних підрозділів регулярно зустрічаються, за власною ініціативою або на прохання Правління чи директора, з метою надання Європолу допомоги з оперативних питань. Кожен національний підрозділ відряджає для роботи в Європолі офіцера зв'язку, який має в агентстві власне бюро. Офіцери зв'язку представляють в Європолі інтереси своїх національних підрозділів відповідно до законодавства держави-члена.

Агентство використовує свої унікальні інформаційні можливості та знання й підготовку 700 штатних працівників для ідентифікації та відстеження найнебезпечніших злочинних та терористичних мереж Європи. Правоохоронні органи держав-членів ЄС використовують дані агентурної роботи та послуги оперативного координаційного центру Європолу і його мережі обміну захищеною інформацією для проведення майже 12 тис. транскордонних розслідувань на рік. Це приводить до ліквідації кримінальних та терористичних мереж, арешту тисяч небезпечних кримінальних злочинців, вилучення мільйонів євро з кримінального обігу, порятунку сотень жертв, у тому числі дітей, проданих для сексуальної експлуатації. Європол також діє як головний центр експертного знання у ключових галузях правоохоронної діяльності, а також як європейський центр оперативно-стратегічної розвідки у сфері організованої злочинності. Для виробників політики ЄС та керівників поліцейських органів держав-членів Європол готує фундаментальний аналітичний документ – Оцінка загроз у сфері організованої злочинності.

Основою діяльності Європолу є аналіз, цілями якого є збір, обробка та використання даних для підтримки кримінальних розслідувань. У штаті агентства працює понад 100 висококваліфікованих аналітиків, які використовують надсучасні інструменти та технології для розкриття діяльності ряду найнебезпечніших мереж організованої злочинності та тероризму, що діють на території Європи. Одним із таких унікальних інструментів є Аналітичні робочі картотеки (АРК), у межах яких аналітики разом із спеціалістами у сферах організованої злочинності та тероризму здійснюють поліцейську розвідку. АРК, які охоплюють всі сфери тяжких злочинів в ЄС, формуються за певними критеріями із

зосереджених в інформаційній системі Європолу даних і слугують засобом для обробки та систематизації даних, необхідних для розкриття конкретних злочинів. АРК містять масиви інформації, які містять персональні дані; словесні портрети; засоби ідентифікації (дані про документи, відбитки пальців, ДНК-профілі тощо); відомості щодо роду занять та навичок; економічну та фінансову інформацію; функціональні характеристики (образ життя, поведінка, місця частого відвідування, наявність зброї, зловживання наркотиками тощо); дані про засоби комунікації; відомості про засоби пересування; посилення на інші бази даних, в яких є необхідна інформація (поліція, митні органи, міжнародні організації тощо) [1].

Аналітична підтримка може надаватися на відстані, тобто із штаб-квартири Європолу або на місцях. У межах АРК пропонуються оперативні та стратегічні продукти, які поширюються серед учасників. Для задоволення потреб групи держав-членів у боротьбі із спільними кримінальними явищами можуть бути створені спеціальні цільові групи або спільні слідчі групи. До штаб-квартири Європолу прикомандировані близько 130 офіцерів зв'язку з правоохоронних органів держав-членів та третіх країн, які забезпечують швидку та ефективну співпрацю на основі персональних контактів та взаємної довіри. Мережа офіцерів зв'язку є унікальною платформою, що об'єднує поліцейських з понад 30 європейських країн для активної участі в усіх аналітичних проектах і оперативних нарадах, обміну стратегічною та аналітичною інформацією, координації транскордонних розслідувань у системі викликів 24/7. Вони також виконують дорадчу роль та забезпечують взаємодію зі своїми національними експертами для підтримки створення спільних слідчих груп.

З 2015 р. на території Європейського Союзу спостерігається суттєве загострення терористичної загрози. Так, якщо в 2014 р. Європол зафіксував на території ЄС 201 терористичний напад (в семи державах-членах; більше половини нападів було здійснено у Великій Британії), в результаті яких 4 особи загинули і десятки були поранені [2], то в результаті серії терористичних нападів терористичної організації «Ісламська держава» в Парижі (листопад 2015 р.) та Брюсселі (березень 2016 р.) загинуло 130 та 32 особи відповідно. Терористичні напади в Парижі були найкривавішими у Франції з часів завершення Другої світової війни та в ЄС після терористичної атаки в Мадриді в 2014 р. [4; 5].

У зв'язку з цим в ЄС ініціювали розроблення нових правил діяльності Європолу, які суттєво підвищать спроможність цього європейського агентства щодо боротьби з тероризмом, кіберзлочинністю та іншими кримінальними злочинами, а також нададуть йому можливість оперативно реагувати на терористичні загрози. В листопаді 2015 р. проект постанови щодо нових повноважень Європолу був схвалений міністрами юстиції та внутрішніх справ держав-членів ЄС, а в травні 2016 р. – Європейським Парламентом. Метою зазначених змін є

посилення мандату Європолу, що надасть цьому агентству можливість ефективно протистояти зростанню транскордонної злочинності та терористичних загроз, зокрема, завдяки спрощенню процедури створення спеціалізованих підрозділів, спроможних негайно реагувати на загрози, що виникають. Зазнають змін і стануть чіткішими правила діяльності існуючих підрозділів або центрів, наприклад таких як Європейський центр боротьби з тероризмом, який почав роботу в складі Європолу з 1 січня 2016 р. [6]

Завдяки новим повноваженням Європол зможе оперативного видаляти з мережі Інтернет терористичну пропаганду. За необхідності Європол матиме можливість обмінюватися інформацією безпосередньо з приватними структурами, такими як фірми або неурядові організації (НУО), що суттєво прискорить його роботу. Наприклад, спеціалізований підрозділ Європолу може звернутися безпосередньо до провайдера соціальної мережі, скажімо такого як Facebook, з вимогою видалити сторінку терористичного угруповання, і у такий спосіб оперативного зупинити поширення терористичної пропаганди в мережі Інтернет.

З метою ліквідації інформаційних прогалин в боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом нові правила зобов'язують держави-члени ЄС забезпечувати Європол необхідними йому даними. Для заохочення обміну інформацією Європол щорічно звітуватиме перед Європейським Парламентом, Радою ЄС, Європейською Комісією та національними парламентами про стан надання інформації кожною державою-членом.

Надавши Європолу нові повноваження, депутати Європейського Парламенту водночас посилили гарантії захисту персональних даних і удосконалили механізми парламентського контролю. Моніторинг роботи Європолу здійснюватиме Європейський інспектор із захисту даних (EDPS), а громадяни ЄС матимуть чітку процедуру розгляду скарг відповідно до законодавства ЄС. Робота Європолу також буде знаходитися під контролем Об'єднаної групи парламентського контролю, до складу якої входитимуть депутати національних парламентів та Європейського Парламенту [3].

Постанова Європейського Парламенту та Ради ЄС вступить в силу на 20-й день після її опублікування в Офіційному журналі ЄС і набуде чинності з 1 травня 2017 р.

Список використаних джерел

- 1.Europol. – Access mode : <https://www.europol.europa.eu/>.
- 2.Europol: European Union terrorism situation and trend report 2015. – Access mode : https://www.europol.europa.eu/latest_publications/37.
- 3.Fight against terrorism: Parliament approves updated powers for Europol. – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160509STO26397/Fight-against-terrorism-Parliament-approves-updated-powers-for-Europol>.

4.Lynch S. Europe's open-border policy may become latest victim of terrorism / S. Lynch // The Irish Times. – 2015, Nov. 19. – Access mode : <http://www.irishtimes.com/news/world/europe/europe-s-open-border-policy-may-become-latest-victim-of-terrorism-1.2435486>.

5.McVeighand T. Parisians throw open doors in wake of attacks, but Muslims fear repercussions / T. McVeighand, E. Graham-Harrison // The Guardian. – 2015, Nov. 14. – Access mode : <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/14/paris-attacks-people-throw-open-doors-to-help>.

6.Police cooperation: MEPs approve new powers for Europol to fight terrorism. – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160504IPR25747/Police-cooperation-MEPs-approve-new-powers-for-Europol-to-fight-terrorism>.

Юлія СКРИПАЧЕНКО

*провідний державний фінансовий інспектор
Державної фінансової інспекції
в Дніпропетровській області*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

На сучасному етапі радикальних реформ в Україні особливої уваги набувають питання вдосконалення управління. Однією з найважливіших його функцій є контроль. Будь-який вид управління неможливий без чіткої організованої системи контролю, тому що не можна ефективно управляти, не перевіряючи виконання поставлених вимог та не виявляючи фактичного стану на управлінських об'єктах [2].

Загальні положення розвитку державного фінансового контролю зарубіжних країн визначені Лімською декларацією керівних принципів аудиту державних фінансів, прийнятою в 1977 р. на IX Конгресі Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів.

Провідною організацією у сфері державного фінансового контролю виступає INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions – Міжнародна організація Вищих контрольних органів), яка діє під егідою Організації Об'єднаних Націй з 1953 р. На сьогодні INTOSAI налічує понад 180 членів з усього світу і є найбільш представницькою та впливовою організацією органів державного фінансового контролю у світі. У 1977 р. INTOSAI прийняла Лімську декларацію про принципи здійснення контролю (аудиту), що містить основні філософські та концептуальні підходи до його здійснення. Розглядаючи питання про визнані світовим співтовариством принципи організації та здійснення державного фінансового контролю, будемо звертатися до таких, що визначаються документами INTOSAI.

Принципи як вихідні, базові положення, які визначають діяльність у

сфері державного фінансового контролю, можна співвіднести зі стратегічними цілями діяльності, що полягає у підвищенні загальної ефективності системи державного управління шляхом заохочення органів контролю сприяти урядам покращувати діяльність, підвищувати прозорість, забезпечувати підзвітність, підтримувати надійність, боротися з корупцією, стимулювати довіру суспільства, сприяти кваліфікованому та ефективному використанню державних ресурсів на користь народів [3].

Відповідно, загальними принципами можна назвати:

1) незалежність – органи контролю чи їх посадові особи не повинні підтримувати взаємозв'язки, що створюють або можуть створювати для них прямі або непрямі зобов'язання, які не відповідають вимогам чинного законодавства або можуть вплинути на результат контролю;

2) цілісність – передбачає всебічний системний розгляд досліджуваних фінансових процесів у взаємозв'язку з функціонуванням економічної системи загалом, враховуючи операції з державними коштами на кожному з етапів;

3) професіоналізм – належний рівень здійснення державного фінансового контролю вимагає високого фахового рівня та практичного досвіду від представника органів контролю;

4) надійність – отримана за результатами контролю інформація повинна мати достовірний, точний та об'єктивний характер, що відображає реальний фінансовий стан об'єкта і може бути використана для ухвалення управлінських рішень;

5) змістовність – контроль повинен здійснюватися з дотриманням вимог суттєвості, конкретності та аспектної спрямованості, що забезпечить зосередження на найбільш важливих та актуальних питаннях;

6) співробітництво – органи контролю мають координувати свою роботу задля запобігання дублювання контрольних дій, забезпечення всебічного охоплення контролем фінансової діяльності об'єктів контролю;

7) прогресивність – результатами діяльності органів контролю має стати покращення ситуації з використання державних коштів. Відсутність прогресу у цій сфері свідчить про неефективність системи державного фінансового контролю загалом [1].

Розглянемо функціонування державного фінансового контролю на прикладі Нідерландів. У Нідерландах система державного фінансового контролю логічно пов'язана з принципами вибудови бюджетного процесу. Бюджет формується за трьома напрямками: доходи, видатки та виплата боргів. Основні витратні статті бюджету – освіта (11%), соціальний захист населення (30%), охорона здоров'я (23%) і виплата відсотків із запозичень [6].

З муніципального фонду за формульним розрахунком кошти розподіляються між місцевими бюджетами на капітальні видатки

інфраструктури (будівництво та ремонт шкіл, доріг, лікарень). На місцевому рівні фінансовий контроль за використанням коштів забезпечують підрозділи органів місцевого самоврядування.

Проведення внутрішнього аудиту покладено на Міністерство фінансів та галузеві міністерства, у структурі яких функціонують власні підрозділи з внутрішнього аудиту. Кожен міністр відповідає за регуляторне, ефективне та результативне виконання бюджету. Міністри укладають контракти з урядом щодо розробки своїх бюджетів.

Виконання бюджету перевіряється щорічно. Наприкінці бюджетного року кожне міністерство складає свій річний звіт або, як його останнім часом називають «фінансовий звіт», який висвітлює виконання галузевого бюджету, який супроводжується аудиторським висновком підрозділу з внутрішнього аудиту цього міністерства та оцінкою виконання бюджету. На перший погляд, парадоксально: один із підрозділів галузевого міністерства дає незалежну оцінку звіту, що подається міністром. Проте, це свідчить, що рівень суспільної свідомості, а також стандарти і методика здійснення внутрішнього аудиту не дають жодного приводу сумніватися в об'єктивності окремої оцінки загального результату роботи міністерства саме його підрозділом.

Після обговорення річних звітів Радою міністрів, міністр фінансів надсилає річні звіти до Національного аудиторського суду (НАС). Отже, в Нідерландах фінансовий контроль та аудит від імені парламенту (зовнішній аудит) здійснює НАС, який складається з незалежних експертів. Одне з головних завдань НАС – визначення тенденцій і внесення пропозицій парламенту щодо вдосконалення нормативів і структури управління. За дорученням парламенту НАС здійснює аудит виконання бюджету, а також тематичні аудиторські дослідження, мета яких – сприяння реалізації цілей бюджетної політики для підвищення ефективності використання бюджетних коштів. НАС, який здійснює аудит від імені парламенту, додає свій аудиторський висновок до річного звіту кожного міністерства, а також до центрального урядового річного звіту [6].

На основі річних звітів міністерств та висновку НАС парламентом проводиться обговорення політики кожного міністерства, яку воно провадило протягом поточного бюджетного року.

Таким чином, вивчивши практику здійснення фінансового контролю в інших країнах, слід зробити висновок, що на сьогоднішній день Україні є чому навчатися та що запозичувати із досвіду, методів та процедур проведення фінансового контролю в цих країнах. Чинна в Україні контролююча система містить потенціал, достатній для запровадження нових форм державного фінансового контролю, що застосовуються і підтвердили свою ефективність у світовій практиці. Ця система є середовищем становлення й розвитку в Україні державного фінансового аудиту [7].

Список використаних джерел

1. Керівні принципи аудиту державних фінансів // Збірник базових документів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) – К.: ПРООН «Доброчесність на практиці», 2003.
2. Барабаш Н.С. Удосконалення системи державного фінансового контролю / Н.С. Барабаш, М.О. Никонович // Фінансовий контроль. – 2005. – № 3. – С. 44–47.
3. Бариніна-Закірова М. Запровадження державного аудиту в практику роботи органів ДКРС / М. Бариніна-Закірова // Фінансовий контроль. – 2005. – № 6. – С. 9–13.
4. Мамишев А. Характерні аспекти організації державного фінансового контролю за рубежом / А. Мамишев // Фінанси України. – 2003. – № 11. – С. 126–136.
5. Стефанюк І.Б. Є чому навчатися, є що запозичувати (організація урядового фінансового контролю у Франції) / І.Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. – 2005. – № 1. – С. 35–41.
6. Стефанюк І.Б. Нідерландська система фінансового контролю та її зв'язок з бюджетним процесом / І.Б. Стефанюк, О.О. Байбекова // Фінансовий контроль. – 2006. – № 2. – С. 46–49.
7. Чорнуцький С.П. Шляхи реформування державного внутрішнього фінансового контролю / С.П. Чорнуцький // Фінансовий контроль. – 2006. – № 5. – С. 9.

Тетяна ФІЛІПОВА

к. держ. упр., доцент кафедри

української та іноземних мов

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

РОЛЬ НІМЕЧЧИНИ В ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Федеративна Республіка Німеччина з часу свого виникнення є провідною силою європейського єднання. У 1952 р. ФРН разом з Бельгією, Францією, Італією, Люксембургом та Нідерландами заснувала Європейське об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС), в 1957 р. – Європейське економічне товариство (ЄЕТ) і Європейське товариство з атомної енергії (ЄВРАТОМ). У 1967 р. ці три інституції злилися в Європейське товариство (ЄТ). Від самого початку ставилась мета перетворити його в політичний союз. З укладенням Договору про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р., який набув чинності 1 листопада 1993 р., було зроблено вирішальний крок до цієї мети. Договір про Європейський Союз – вирішальний етап на шляху до здійснення європейської інтеграції, завдяки чому Союз став найзначнішим економічним простором світу.

В умовах, що склалися після падіння комуністичних режимів у

Центральній і Східній Європі й розпаду СРСР, ФРН активізувала зусилля, спрямовані на нарощування свого економічного й політичного впливу в регіоні. Будучи економічним ядром і мотором європейської інтеграції, об'єднана Німеччина всіляко сприяла поглибленню й розширенню цього процесу. Один із пріоритетів її зовнішньої політики – розширення ЄС на Схід. Із всіх провідних країн Євросоюзу Німеччина найбільш активно підтримувала плани включення в ЄС групи з 5 країн ЦСЄ, що увійшли в «першу хвилю» (Польща, Угорщина, Чехія, Словенія й Естонія), а також інших країн, що підписали Європейські угоди (Болгарія, Литва, Латвія, Румунія, Словаччина). Складовою частиною німецької позиції стають диференційований підхід до відносин з державами ЦСЄ й Балтії, а також стримана, але тверда лінія на розширення НАТО шляхом включення в нього сусідніх з Росією держав.

У Німеччині вважають історичною необхідністю приєднання до ЄС держав Центральної й Східної Європи. У своїй берлінській промові в травні 2000 р. колишній міністр закордонних справ ФРН Й. Фішер поспівав на Р. Шумана, який ще в 1963 р. підкреслив перспективу побудови Європи готової увібрати в себе народи Східної Європи, як тільки завершиться розкол континенту з усіма його обмеженнями. Саме тоді голова німецького зовнішньополітичного відомства, висунувши концепцію майбутньої Європи, вказав на подальші шляхи європейської інтеграції. Він вніс дві пропозиції: по-перше, перетворити ЄС із нинішньої досить пухкої конфедерації в реальну федерацію, і, по-друге, виділити деяку групу держав зі статусом центра ваги й роллю «локомотива» [3, с. 75]. Як відзначив у своєму виступі депутат Бундестагу (ХДС) голова Комітету зі справ Європейського союзу Ф. Пфлюгер, виступ Й. Фішера поклав початок дебатам про європейську політику, про вигляд, цілі і границі майбутньої Великої Європи. На його думку, розгубленості й втраті орієнтирів, що панували після епохальних змін 1989-1990 рр., Й. Фішер протиставив довгострокову перспективу [1, с. 68].

Колишній канцлер ФРН Г. Шредер у січні 2001 р. спочатку на конференції в Берліні, а потім на франко-германському саміті в Страсбурзі виступив з радикальним планом об'єднання Європи. За підтримки Президента Єврокомісії Р. Проді він наполягав на прийнятті основного закону, тобто конституції ЄС, що означало б фактичне створення єдиної європейської держави. Пропозиції канцлера зводилися до наступних чотирьох позицій:

- вища виконавча структура Союзу – Європейська комісія – повинна одержати більше широкі повноваження й практично стати загальноєвропейським урядом;
- її голову треба обирати на загальних виборах;
- основній представницькій структурі (Європейському парламенту) необхідно надати верховні повноваження у формуванні єдиного бюджету;
- Раду міністрів ЄС, у яку входять голови й члени урядів,

пропонується перетворити в другу палату Європейського парламенту – свого роду загальноєвропейський аналог німецького бундесрату [2, с. 65].

На думку сучасних німецьких політиків, тільки при створенні Федерального ЄС і більш твердій політичній структурі з'явиться можливість управляти Євросоюзом. У протилежному випадку Союз загрузне в міжурядових узгодженнях і неминучих переговорних складностях. На відміну від Франції Німеччина підтримує тверду федерацію, що базувалася б на єдиній законодавчій владі, включаючи загальноєвропейський уряд.

З позиції Німеччини розширення на Схід – це найважливіший європейський проект на майбутні роки. У Берліні добре розуміють, що до прийому нових членів до Євросоюзу необхідно провести серйозні інституціональні реформи й реорганізувати структури співтовариства. Поки залишається невирішеним питання, скільки голосів кожна країна буде мати при голосуванні в КЄС – уряді єдиної Європи. З погляду німців необхідно переглянути правило, по якому кожна держава має одного представника в Єврокомісії, і змінити існуючий порядок голосування. На саміті ЄС у Ніцці Німеччина домоглася того, що в неї буде тепер найбільше число депутатів у Європарламенті – 99 проти 72 у Франції, Великобританії й Італії. Ухвалено рішення про кваліфіковану більшість при рішенні основних питань життя Євросоюзу. Воно становить 62% загального числа громадян країн ЄС. А це означає, що невеликим державам прийдеться для просування вигідних для них рішень звертатися по допомогу до Німеччини. Берлін також зберіг право вето по головним питанням.

Усередині Євросоюзу існує тандем Франції й Німеччини, які висувають, а часом просто нав'язують «колективні рішення». Інтереси малих країн не завжди збігаються з інтересами могутніших партнерів. Європейське співтовариство із самого початку було засновано на франко-германському примиренні, цьому наріжному камені Союзу. Обидві країни й зараз грають перші ролі. Однак Німеччина завзято прагне стати безперечним лідером у розширеному Союзі.

З точки зору Німеччини не можна занадто затягувати прийом країн ЦЄС в Європейський Союз, тому що чим довше буде тягтися процес розширення, тим менше будуть підтримувати його європейці. За словами Й. Фішера [3, с. 75], Європа стоїть перед вибором – ерозія або інтеграція. Щоб стати повноправними учасниками ЄС країни-кандидати повинні відповідати «копенгагенським критеріям членства»: вони повинні створити стабільні інститути, що гарантують демократію, дотримання прав людини й захист національних меншостей; мати здорову ринкову економіку, мати здатність прийняти на себе зобов'язання, що випливають зі членства в ЄС, включаючи прихильність завданням створення й зміцнення економічного й валютного союзу.

Важливою метою німецької євроінтеграційної політики завжди було

подальше зміцнення позицій ЄС як центрального форуму дій об'єднаних держав. Тільки таким чином ЄС має змогу відповідно реагувати на глобальні проблеми – запобігати конфліктам, проводити політику щодо населення та охорони навколишнього середовища.

Інтересам Федеративної Республіки відповідає те, що ЄС заклав в царині прав людини ґрунтовні стандарти, які прийняті консенсусом усіх країн-учасниць і через те мають сильний вплив на прийняття політичних рішень.

Список використаних джерел

1. Иорданская Э.Н. Расширение ЕС на Восток: позиции Германии / Э.Н. Иорданская // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – №2. – С. 67–74.
2. Павлов Н. Внешняя политика Берлинской республики / Н. Павлов // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – №2. – С. 65–75.
3. Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer bei der Mitgliederversammlung der deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 24 November 1999 in Berlin // Internationale Politik. 1999. – №12. – P. 75.

Любов ХАШИЄВА

*к. держ. упр., докторант кафедри
політології та філософії
ХарПІ НАДУ при Президентіві України*

СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

Питання щодо європейської ідентичності є одним з головних у політичному дискурсі Європейського Союзу. Незважаючи на цей факт, спроба з'ясувати, який саме сенскладається у відповідне поняття та віднайти основи європейської ідентичності неочікувано наштовхнулася на значні перешкоди. Термін «європейська ідентичність» використовується у такій кількості різних контекстів, що в результаті значення цього поняття стає настільки розмитим, що майже повністю втрачає будь-яку аналітичну точність.

Концепції європейської ідентичності, що активно розроблялися з моменту проголошення «Декларації європейської ідентичності» у 1973 р., вибудовуються головним чином навколо «ми-почуття», яке, повинні розділяти усі, хто ідентифікує себе як європейця. При цьому методологічно в основу поняття європейської ідентичності від початку було покладене невирішене запитання: хто такі «ми»? Це фактично означає, що подальший дискурс щодо європейської ідентичності базується на уявленні про певну «ідеальну спільноту», якої можливо взагалі не існує на онтологічному рівні реальності.

З іншого боку, ідентичності за типом «ми-європейці» можна надати й іншу інтерпретацію – як спільноті, що покладає в основу свого існування європейські цінності: свободу особистості, ліберальну економіку, демократичні норми права, етнокультуралізм. Однак у такому випадку кордони Європи значно розширяться, оскільки відповідні цінності є сьогодні не лише європейськими.

Історично виникнення європейської ідентичності як інструменту інтеграції, часто пов'язують зі спробами захистити Європу від її минулого. Так, Хуан Дельдаго-Морейра, іспанський науковець та політик зокрема зазначає: «Яке минуле опиниться на п'єдесталі? Що є справжньою стратегією Європейського Союзу? Правильна відповідь – захист від війни та геноциду. Європейська свідомість настільки занепокоєна цими подіями, що будь-які форми расизму й націоналізму викликають панічний страх. Однак це також означає, що расизм і геноцид були винайдені в Європі ХХ століття» [2].

Головна невизначеність поняття європейської ідентичності полягає в самій ідеї «Європи». У феномені «Європа» немає чітких просторових та часових характеристик. Якщо відповідний конструкт раніше співпадав з територіальними межами західного християнства, то в наш час поняття «Європа» стало значно ширшим.

Спроба відповісти на запитання, що являє собою сучасна «Європа» з точки зору культури також не дає задовільних результатів. Наразі, все більш очевидною стає трансформація концепцій європейської ідентичності, в яких дискурс культурної єдності Європи поступається місцем дискурсу, пов'язаному з реальними «викликами-відповідями», що постають перед сучасним європейським суспільством. Культурна єдність Європи – дещо фантазматичний концепт, оскільки немає нічого більш розрізненого з точки зору культурного різноманіття. Навіть ідея християнства не може більше слугувати основним мірилом європейської ідентичності, оскільки ЄС все менше розглядається як «християнський клуб».

Дійсно етнокультурні фактори, такі, як мова, релігія, національності, що представлені сьогодні в європейському просторі, занадто багатоманітні, щоб стати відправною точкою в конструюванні європейської ідентичності. Скоріш навпаки, етнокультурний фактор у ЄС виконує функцію ослаблення єдності, посилюючи в дихотомії *United Europe / Europe of nations* (англ. Єдина Європа/Європа Націй) національні ідентичності краї-членів ЄС.

Однак, чи можливо взагалі конструювати ідентичність поза контекстом культурних основ, особливо таких, як мова та релігія? Мова є одним із головних смислоутворюючих елементів ідентичності, оскільки саме через неї відбувається усвідомлення себе як частини певної групи та підтримка зв'язку зі світом.

Наразі саме мовне питання видається нерозв'язною проблемою

«європейської ідентичності». У дискурсі щодо європейської ідентичності часто наголошується, що мову неможливо використати як спільний знаменник з метою створення єдиного почуття європейської ідентичності, але англійська мова цілком може бути використана як робоча. Однак, на думку багатьох дослідників, саме цей момент установлює примат англосаксонської культурної традиції в ЄС, що суперечить положенню щодо самобутності держав у межах ЄС, визначеному в Договорі про Європейський Союз (Маастрихтський договір 1992 р.).

Політичний дискурс європейської ідентичності на противагу культурному, пропонує інше рівняння, що описує конструювання європейської ідентичності. «Політична ідентичність краще пов'язує між собою людей, що населяють країни ЄС. Хоча європейські культури дійсно різноманітні, їх єдність в Європейському Союзі визначає європейську культурну концепцію» [3]. Це дозволяє підтримувати національні та регіональні традиції, оскільки надає можливість комбінувати культурні розбіжності на загальних підставах. Однак, політична інтеграція ЄС ускладнюється тим фактом, що політичний дизайн держав-учасниць різноманітний: від президентських та парламентських республік до конституційних монархій, що розрізняються за своїми партійними системами та моделями організації влади. Зібрати їх у єдине ціле видається досить утопічним завданням, оскільки вимагає інституціональних змін усередині кожного учасника союзу.

Протягом тривалого часу дискурс щодо європейської ідентичності будувався також навколо ідеї поступальної інтеграції, завдяки якій громадяни ЄС повинні відчути себе учасниками єдиного консорціуму. Оптимістичний сценарій такого перебігу подій передбачав, що жителі ЄС поступово почнуть бачити в союзі гаранта, що забезпечує неможливість вороття в минуле, у реальність, з якої вийшли численні члени ЄС, головним чином східні європейці. Отже, приналежність до ЄС стане чимось належним в очах кожного мешканця Європи. Особливо помітним цей процес був у Польщі. Як і решта країн Центральної Європи, Польща втілювала ідею своєї європейськості у протистоянні з комунізмом, як боротьбу за повернення в Європу». Європеїзація польської ідентичності відбувалася з використанням у сучасній політиці Польщі політичної історії та історичної пам'яті. Загалом можна стверджувати, що європейська ідентичність як у Польщі, так і в країнах Балтії формувалася в антиросійському дискурсі.

Відтак, основна проблема формування європейської ідентичності полягає у принциповій неможливості використання концепту модерної ідентичності в сучасних процесах державотворення. Так, видатний німецький філософ Ю. Габермас, інтелектуальний архітектор європейської ідентичності, зазначав: «...наше завдання полягає не лише

в тому, щоб переконатися у спільному походженні з часів європейського Середньовіччя, а й у тому, щоб розвинути нові політичні амбіції¹, які б відповідали ролі Європи у світі XXI століття» [1].

Сучасний глобалізований світ живе за законами постіндустріального (постмодерного) суспільства. А постмодерна ідентичність вже тому пост-сучасна, оскільки спрямована у майбутнє й живе образами майбутнього. Найбільш перспективною у цьому плані видається описана М. Кастельсом так звана «проектна ідентичність» (project identity), яка створює основи для формування громадянського суспільства та реалізації політики культурного плюралізму особливо у молодіжному середовищі. Так, опитування, проведене декілька років тому серед громадян Великобританії, Франції, Німеччини та Італії у віці від 21 до 35 років (тобто серед представників покоління, що зростало в умовах об'єднаної Європи) продемонструвало, що європейська молодь значно більше, аніж населення Європи в цілому, відчуває себе європейцями. Майже третина молодих людей вважала себе скоріше європейцем, ніж громадянином своєї країни.

Список використаних джерел

1. Габермас Ю. Громадянство і національна ідентичність / Юрген Габермас / Умови громадянства: 36. ст. / Під редакцією Варта ван Стінбергена. – К., 2005. – С. 49–70.

2. Delgado-Moreira J.M. Cultural Citizenship and the Creation of European Identity / J. M. Delgado-Moreira // Electronic Journal of Sociology: [Electronic resource]. – 1997. – Access mode: <http://www.sociology.org/content/vol002.003/delgado.html>.

3. Pichler F. European Identity: Conceptual Approaches [Electronic resource] / F. Pichler. – 2008. – Access mode: http://www.cinefogo.cuni.cz/getfile.php?id_file=87.

Олег ШАШУЛА

*здобувач кафедри політології та філософії
ХарPI НАДУ при Президентові України*

ПОЛІТИКА ЄС У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Необхідність гармонізації законодавства країн-членів ЄС у сфері охорони праці як один із вагомих чинників формування спільної економічної політики пов'язують зі зростанням ролі транснаціональних корпорацій та виникаючих на цьому тлі проблем соціального забезпечення і захисту населення; а також із взаємним впливом

соціального та трудового законодавства на виробництво товарів і послуг, на конкурентоспроможність продукції. У 70-х рр. увагу до цих проблем було привернуто у зв'язку з масовими звільненнями у ФРН та сусідніх державах-членах ЄС, де існувала різна правова регламентація відповідних заходів. Наслідком цих подій стала гармонізація процедури масових звільнень шляхом затвердження на рівні Співтовариства директиви 75/129 про захист працівників при масових звільненнях.

З метою формування соціальної політики на рівні Європейського Співтовариства, а отже, її правового забезпечення особливо у сфері трудового права та соціального захисту, важливу роль відіграла Паризька зустріч керівників держав та урядів країн-членів ЄС у 1972 р. Підсумком Паризького саміту стало досягнення згоди щодо необхідності формування єдиної соціальної політики Європейського Співтовариства. Відповідне консенсусне рішення було відображене у декларації Ради ЄС, де зокрема зазначалося, що соціальна політика Співтовариства повинна спрямовуватись на виконання власних завдань і слугувати орієнтиром для соціальної політики держав-членів.

Соціальні завдання Європейського Співтовариства було детально викладено у відповідних положеннях Маастрихтського договору (далі – ДЕС) [3]. 30 жовтня 1989 р. за пропозицією Європейської Комісії та після консультацій з Економічним і Соціальним Комітетом та Європейським Парламентом Рада ЄС приймає «Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників» [1], яка стала першою спробою міждержавного співробітництва з питань соціального забезпечення і захисту населення на рівні Європейського Співтовариства. У Хартії були закріплені право на вільне пересування працівників в межах території Європейського Співтовариства, право вільного вибору професії, право на поліпшення умов життя та праці, право на соціальне забезпечення, свободу асоціацій та переговорів, право на професійну освіту, на заборону дискримінації за статевою ознакою у трудових і соціально-забезпечувальних відносинах, право на інформацію та консультації, право на охорону здоров'я та гігієну праці, право на соціальний захист дітей, непрацездатних та літніх осіб тощо. Відповідальність за належну імплементацію було покладено на держави-члени, Раду ЄС, Європейську Комісію та інші офіційні органи ЄС у межах їхніх повноважень.

Текст Маастрихтського договору, що набув чинності в 1993 р., включав у себе «Протокол про соціальну політику» [2] разом з «Договором про соціальну політику» [так само]. Слід зазначити, що обидва документи є складовою європейського права, однак «Протокол про соціальну політику» віднесено до первинного права, а «Договір про соціальну політику» є міжнародним договором, підписаним одинадцятьма державами-членами, що зумовлює його особливий статус у системі права ЄС.

Здійснений в межах дослідження аналіз, продемонстрував, що в

¹ Цитата у авторській редакції, в оригінальному перекладі – «розвинути нову політичну самовпевненість» (прим. авт.)

політичних заявах керівництва ЄС стосовно напрямів майбутнього розвитку європейського законодавства наголошується на тому, що воно повинно стати менш складним та більш послідовним. Крім того, з огляду на значну роль, що відіграють підприємства малого та середнього бізнесу у розвитку економіки всіх країн-членів ЄС, створюючи більшу частину робочих місць, законодавство ЄС повинне сприяти зміцненню їхніх позицій, а не послаблювати за рахунок введення додаткових законодавчих обмежень.

Відповідна тенденція розповсюджується й на законодавство у сфері охорони праці. Так, більшість зобов'язань щодо забезпечення належного рівня охорони праці покладається на соціальних партнерів (роботодавців та працівників). Подальшого розвитку набуває практика т. з. впливу «на відстані», тобто уряд лише формує загальні правила, залишаючи деталі на розсуд соціальних партнерів. Це означає, що всі сторони соціального діалогу (держава, роботодавці, працівники) залучаються у процес створення і впровадження нового законодавства.

Так, з метою контролю умов праці використовуються такі інструменти, як колективні угоди й переговори між роботодавцями та працівниками. Крім того, наголошується на поступовому обмеженні ролі уряду та експертів у процесі прийняття рішень. Уряд визначає загальні нормативно-правові рамки, а експерти надають рекомендації роботодавцям і працівникам, необхідні останнім для самостійного прийняття рішень.

Останнім часом Європейська Комісія перенесла свої основні зусилля з розробки вторинного законодавства на створення механізмів його практичної реалізації. Повсякчас більшого розповсюдження набуває практика застосування неюридичних, головним чином, економічних заходів щодо стимулювання розвитку охорони праці. Зростає роль держави у інформаційному забезпеченні, організації підготовки та навчання з питань охорони праці.

У більшості країн ЄС положення рамкової директиви включено до одного національного закону, що деталізується у відповідних нормативно-правових актах, технічних нормативах та стандартах, що регулюють конкретні аспекти умов праці (рівень шуму на робочому місці, наявність вінілхлоридних мономерів, свинцю, азбесту, фізичних і біологічних речовин на виробництві тощо). Інші нормативно-правові акти розглядають такі питання, як робота з устаткуванням високого або низького тиску, електрика, безпека на будівельних майданчиках, підйомниках та ін. Крім того, деякі колективні трудові угоди також в значній мірі регулюють питання охорони праці.

Незважаючи на специфіку кожної національної законодавчої системи, можна виділити низку загальних особливостей, притаманних законодавчим актам з питань охорони праці практично всіх країн-членів ЄС. Створення ефективної системи охорони праці потребує узгоджених

дій на всіх рівнях. Організація охорони праці на національному рівні може бути ефективною лише тоді, коли всі сторони, що беруть участь відповідному процесі, відкриті для співробітництва та подолання бюрократичних перешкод. У більшості європейських країн працівники та їхні організації здійснюють значний вплив на процес охорони праці, починаючи з питань розробки законодавства й закінчуючи практичною реалізацією його положень на робочих місцях. Тому саме співробітництво між роботодавцем і працівниками є основою створення сприятливих умов праці.

Загальноєвропейська політика охорони праці формується за рахунок затвердження відповідних нормативно-правових актів (директив ЄС), що мають рекомендаційний характер, та визначають засадничі принципи, яким повинно відповідати законодавство держав-членів ЄС. При цьому форми, методи та строки практичної реалізації відповідних положень залишаються на розсуд самих держав. Такий «м'який» (*англ. soft*) підхід дозволяє створити загальноєвропейський правовий простір, зберігши особливості та традиції кожної національної законодавчої системи.

Безумовно, проблеми охорони праці на європейському рівні не вирішуються за рахунок простого перенесення вимог європейських директив до положень національного законодавства. Реальне покращання умов та підвищення безпеки праці досягається шляхом розвитку механізмів соціального партнерства на всіх рівнях від загальноєвропейського до локального. Лише за активної участі всіх суб'єктів охорони праці: держави, роботодавця та працівника можливе налагодження дійсно ефективних систем охорони праці.

Список використаних джерел

1. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996. №ETS N 163, Хартія [Електронний ресурс] / Рада Європи. – Страсбург. – 1996. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
2. Geary Michael J. Enlarging the European Union: The Commission Seeking Influence, 1961-1973 / Michael J. Geary. – Palgrave Macmillan. – 2013. – 272 p.
3. Treaty of Maastricht on European Union [Electronic resource] / European Union. – 1992. – Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026>.

СЕКЦІЯ 2

Відносини Україна – ЄС в контексті Угоди про асоціацію

Наталія БАЗАВЛУК

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ НАПРЯМІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ В КОНТЕКСТІ НАБЛИЖЕННЯ ДО ПРИНЦИПІВ ТА ПРОЦЕДУР ЄС

За роки незалежності України, як свідчать реалії сьогодення, поки що не вдалося побудувати достатньо функціональної та несуперечливої систему виконавчої влади, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції та надання якісних управлінських послуг громадянам України. А це є причиною недосконалості багатьох елементів механізму державного управління, який дістався нам у спадок від авторитарно-тоталітарного режиму радянських часів. Подолати багато недоліків у сфері виконавчої влади можливо шляхом здійснення адміністративної реформи, метою якої є поетапне створення на наукових засадах ефективної і демократичної системи державного управління, що має бути достатньо прозорою для громадськості, максимально наближеною до потреб людини, а витрати на її утримання повинні відповідати фінансово-економічному становищу держави. Стає очевидним, що без повноцінної адміністративної реформи в Україні неможливе системне і результативне проведення економічних та соціальних реформ.

Адміністративна реформа започаткована в останньому десятилітті минулого – на початку нинішнього століття. Її хід характеризується як тривалий і багатоетапний процес. Саме тому кожний новий її етап повинен відповідати вимогам часу. Зміни на кожному наступному етапі адміністративної реформи мають, серед іншого, спиратися на ретельний аналіз попереднього вітчизняного досвіду реформування, оскільки це дасть змогу врахувати ті проблеми і помилки, що мали місце в здійсненні перетворень, з метою їх уникнення в майбутньому, а також виділити позитивні нововведення, які належить зберегти та розвинути. Це зумовлює наявність в останнє десятиліття не лише у вітчизняній, а й в зарубіжній науці дискусійних, проблемних питань стосовно здійснення політичної (конституційної), адміністративної і часто пов'язаної з нею адміністративно-територіальної реформи тощо.

На наш погляд, рівень наукового опрацювання сучасних процесів адміністративного реформування в контексті правового забезпечення потребує більш ґрунтовного дослідження. Не повною мірою розкриті питання щодо визначення пріоритету здійснення реформування,

потребують подальшого вдосконалення й методологічні та організаційно-правові засади розробки нормативно-правових документів щодо планування та здійснення адміністративної реформи (концепцій, стратегій, планів тощо). І врешті решт, пропозиції щодо адміністративного реформування лише дотично спираються на принципи ЄС, більше того, посилення на європейський досвід останнім часом носять здебільшого ілюстративний характер, адже прямої аналогії щодо якісних та кількісних параметрів віднайти важко.

Призначення адміністративної реформи – зробити владу відкритою, прозорою, ефективною та підконтрольною громадянам. Її реалізація сприятиме підвищенню ефективності публічного управління, зокрема якості надання адміністративних послуг, запобігатиме можливостям зловживання владою, посилить захист прав і законних інтересів громадян, забезпечуватиме подальший розвиток громадянського суспільства.

У першу чергу необхідно визначитись, що ми розуміємо під адміністративною реформою. Під адміністративною реформою ми розуміємо вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. У сучасних українських умовах адміністративна реформа – це комплекс політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління.

Основною метою сучасного адміністративного реформування є запровадження позитивних змін, а саме: оптимізація загальнодержавного управління; розвиток місцевого самоврядування; зменшення кількості чиновницько-бюрократичних ланок, що має сприяти якіснішому наданню адміністративних та управлінських послуг та сприяти ефективному розподілу фінансових ресурсів на місцях; зміцнення статусу Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади. Сучасні проблеми трансформації суспільних відносин в Україні, розроблення нових правових механізмів реалізації положень Конституції України, проведення адміністративної реформи в Україні внесли і продовжують вносити істотні зміни до змісту державно-управлінської діяльності, формування та реалізації державно-службових відносин. Саме тому на нинішньому етапі розвитку суспільства метою адміністративно-правового регулювання є вдосконалення форм і методів управлінської діяльності, установа і регламентація таких взаємовідносин громадян і державних інституцій, коли кожній людині має гарантуватися реальне дотримання й охорона прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушень. Власне, публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму

виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їхньої діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

Разом з тим, на даному етапі розвитку країн пострадянського простору особливої ваги набуває тенденція тісного взаємозв'язку адміністративної реформи та регіональних інтеграційних процесів, впровадження інноваційних механізмів суспільно-політичних відносин, систематизованих, зокрема, й у критеріях членства країн в ЄС. При цьому спостерігаємо виокремлення самостійних політичних підходів до проблеми управління в наднаціональних інтеграційних процесах – федералізму (федеративної моделі управління з поступовим переходом до федеративного (конфедеративного) устрою наддержавного утворення), функціоналізму (деполітизації інтеграційного процесу, формування функціональної моделі управління, за якою наддержавні структури формуються за функціональною ознакою), неофункціоналізму (створення системи наддержавних інститутів управління, делегування частини національного суверенітету та владних повноважень країнами-членами на рівень інститутів ЄС. Отже, фактично йдеться про першооснову принципів наднаціоналізму та міжурядовості у міжнародно-правових відносинах, реалізацію концепції «співтовариства безпеки» (визначення характеру інтеграційних процесів через взаємовідносини, що складаються між окремими особистостями та соціальними групами). Також слід виокремити питання формування відкритої системи публічного управління на рівні національної держави, що виступає як базис сучасного наднаціонального інтеграційного процесу.

Наслідком поетапної реалізації адміністративної реформи є внесення відповідних змін до Конституції України. Тому завершальним етапом впровадження адміністративної реформи та побудови ефективної організації влади в Україні в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію має стати конституційна реформа. Вважаємо за доцільне розробити принципово новий текст Конституції України (а не постійно доповнювати/виключати окремі статті), з врахуванням модернізаційних змін, що відбуваються в країні у процесі впровадження реформ за ініціативою Президента України П. Порошенка, з метою побудови раціональної владної вертикалі, визначення в ній місця та ролі органів

публічної влади, здійснення чіткого розподілу владних функцій, визначення схеми їх взаємодії та встановлення механізму контролю за реалізацією процесу реформ.

Євгеній БОРОДІН

*д.і.н., професор, перший заступник
директора інституту
професор кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

Тетяна ТАРАСЕНКО

*к.держ.упр., доцент кафедри державного
управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ПУБЛІЧНІСТЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Реформування системи місцевого самоврядування є одним з основних викликів подальшого розвитку України у напрямку зміцнення демократичних засад управління суспільними справами. Наявні суспільні вимоги актуалізують необхідність подолання існуючих недоліків функціонування цієї системи, удосконалення форм, методів і процедур діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування на основі децентралізації та субсидіарності. Незабезпеченість системи місцевого самоврядування необхідними ресурсами для виконання покладених на неї функцій та завдань стала ключовою характеристикою цього інституту часів незалежності. Вона базується на декларативному підході до застосування основних принципів місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, мова йде про такі базові принципи, що визначені в українському законодавстві, як гласність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб [2]. Так, принцип гласності забезпечує публічний характер діяльності органів місцевого самоврядування, постійне інформування населення про свою діяльність, прийняті рішення. Відсутність належного запровадження цього принципу є поштовхом для створення сприятливого середовища для загострення проблем у сфері місцевого самоврядування на основі поглиблення конфлікту інтересів посадових осіб місцевого самоврядування та посилення проявів неефективності влади. Адже безвідповідальність, безконтрольність та закритість є підґрунтям для розвитку корупції.

Вітчизняна практика свідчить про наявність проблем реалізації принципу гласності, що підтверджується відповідною оцінкою населення та експертів. Серед іншого, показовим є результат оцінювання індексу

публічності місцевого самоврядування, який вимірюється протягом декількох останніх років в містах України. Цей індекс формується з показників публічності трьох складових, а саме: публічності міського голови, публічності виконавчої структури органів місцевого самоврядування та публічності депутатського корпусу. Розробники індексу запровадили таку оціночну шкалу, яка залежить від визначеного у відсотках рівня публічності: 81–100% – публічний рівень; 61–80% – задовільний рівень; 41–60% – низький рівень; 0–40% – непублічний рівень міста. За результатами 2015 р., висвітленими Громадянською мережею «Опора», жоден з органів самоврядування не перетнув позначку 80% та не зміг вибороти звання в категорії «публічні міста». Хоча порівняно з 2014 р. у переважній більшості міст вдалося покращити рівень відкритості, прозорості та публічності.

Найкращі показники отримали Івано-Франківська, Вінницька, Київська, Луцька та Сумська міські ради – від 71% до 63%. Більша частина міських рад опинилася в групі з низьким рівнем публічності. До рад з найнижчим показником віднесено Харків – 46%, Полтаву – 45% та Ужгород – 42% [1]. Крім того, було виявлено, що проблема публічності є найгострішою в депутатському корпусі, зокрема діяльність депутатів міст Запоріжжя, Чернігова, Житомира, Ужгорода, Полтави, Хмельницького та Харкова було визнано непублічною. Кращі показники публічності відзначено серед міських голів. Так, задовільний рівень публічності досягнуто міськими головами Луцька, Івано-Франківська, Києва, Вінниці, Чернівців, Кіровограду, Херсону та Сум [1]. Отримані результати, на наш погляд, свідчать про те, що неналежне виконання вимог законодавства щодо звітування міського голови (сільського, селищного) та депутатів, зниження рівня їх відповідальності перед територіальною громадою можна віднести до основних причин досить низького рівня публічності місцевого самоврядування.

Поряд із тим, необхідно відзначити позитивний ефект від запровадження практики оцінювання рівня публічності місцевого самоврядування громадськістю, що знаходить своє вираження в широкому висвітленні інформації та актуалізації питання гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб. Така практика спрямована на формування інструментів контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування з боку громадського сектору. Це повною мірою відповідає практиці країн з усталеними традиціями демократичного врядування щодо протидії корупції в публічному секторі, в яких тенденцією останніх років є зосередження уваги не на боротьбі з наслідками, а на запобіганні проявам корупції. У правовому та організаційному забезпеченні протидії корупції відбулося перенесення акцентів від закріплення положень про боротьбу з корупцією до

визначення механізмів запобігання її виникненню, визначення стандартів, норм, кодексів поведінки.

В контексті публічності влади досвід країн ЄС дозволяє виділити наступні складові у напрямку запобігання корупції: інформування та висвітлення інформації органів публічної влади про свою діяльність, співробітництво з громадськістю; запровадження різноманітних механізмів фінансового контролю у формі моніторингу, контролю за діяльністю органів публічної влади та службовців цих органів, аудиту за використанням бюджетних коштів; залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень; формування правової культури та формування нетерпимості суспільства до корупції. Врахування існуючого досвіду європейських країн передусім передбачає необхідність забезпечення дотримання існуючих стандартів місцевого самоврядування. Крім Європейської хартії місцевого самоврядування такі стандарти також знаходять відображення в низці інших документів, зокрема у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, Рада Європи, який було ратифіковано Україною у вересні 2014 р. Йдеться також про Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, яка виділяє дванадцять принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні. До таких принципів віднесено відкритість і прозорість – для забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння щодо ведення суспільних справ.

Зростання довіри громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження нових та удосконалення існуючих форм участі громадського сектору у вирішенні питань місцевого значення, зокрема шляхом підсилення ролі цього сектору в здійсненні контролю за органами місцевого самоврядування, формування несприятливого ставлення до корупції у суспільстві є важливим завданням на шляху оновлення законодавства України з питань публічної влади в цілому та місцевого самоврядування зокрема. Значущість цього підтверджується й тим, що саме органи місцевого самоврядування пов'язані більш тісними зв'язками з населенням, є найближчими до громадян органами публічної влади. Врахування вищезазначених аспектів є необхідною умовою для забезпечення ефективності функціонування місцевого самоврядування.

1. Індекс публічності місцевого самоврядування. – Режим доступу: <http://publicityindex.org/>.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

Микола БУНЧУК

*аспірант кафедри управління національним
господарством та економічної політики
НАДУ при Президентіві України*

МЕТОДОЛОГІЯ ЕКОНОМІЧНОГО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ З ЄС

Україна, наряду з багатьма іншими державами продовжує витратити величезні кошти в сфері боротьби з тероризмом, яка вимагає великих витрат, зокрема на забезпечення антитерористичної діяльності центральних та регіональних органів державного управління, збройних сил, спеціальних служб і правоохоронних органів [3, с. 83]. Однак в нашій державі відсутня практика розрахунків ефективності таких витрат, хоча подібний досвід існує в розвинутих країнах світу, зокрема в деяких країнах Євросоюзу відповідний аналіз здійснюється в обов'язковому порядку.

У подальшому процесі реалізації реформ в країні, зокрема, в контексті положень Угоди про асоціацію України з ЄС [1] передбачається антитерористичне співробітництво на основі виконання Резолюції Ради Безпеки ООН №1373 від 2001 р. [4], Глобальної контртерористичної стратегії ООН 2006 р. та інших документів ООН [4], а також відповідних міжнародних конвенцій та документів, зокрема, передбачає:

1. Здійснення обміну всією інформацією відповідно до міжнародного та національного права, а саме:

- обміну інформацією щодо терористичних угруповань та організованих груп, які здійснюють їх підтримку;
- обміну досвідом та інформацією про тенденції тероризму та стосовно засобів і способів боротьби з тероризмом, зокрема допомогу у технічній галузі та навчанні;
- обміну досвідом стосовно запобігання тероризму.

2. Поглиблення співпраці з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, тероризмом, а також розвиток співробітництва у сфері надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах, зокрема співробітництво на оперативному рівні. Окрім цього передбачено імплементацію відповідних міжнародних стандартів, зокрема стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) [2] та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Союзом.

3. Лібералізація «фінансових послуг» (будь-яких послуг фінансового характеру, які пропонуються постачальниками фінансових послуг, а саме страхові і пов'язані зі страхуванням послуги:

- пряме страхування (зокрема спільне страхування): життя та інші

види страхування, наприклад, ризиків пов'язаних з терористичною діяльністю;

- перестраховування та ретроцесія;
- страхове посередництво, зокрема брокерські операції та агентські послуги.

З урахуванням міжнародного досвіду вбачається нагальна потреба в розробці в Україні дієвих організаційних і регуляторних заходів запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, у приватному банківському секторі та розвитку справи міжнародної інституціалізації антитерористичної страхової діяльності, зокрема уніфікації тлумачення тероризму у страховому контексті з визначенням економічних критеріїв можливості його страхування.

Підсумувавши відповідний вітчизняний і міжнародний досвід пропонується, відповідно до методології аналізу [3; с. 6] економічний аналіз державної політики по боротьбі з тероризмом здійснювати за наступною схемою:

1. Всебічний аналіз проблем пов'язаних з тероризмом – прояв їхніх симптомів та встановлення причин виявлення, зокрема економічних.

2. Ідентифікація так званої «неспроможності ринку» – підстав для анти- та контртерористичних дій держави з огляду на економічні, соціальні та політичні чинники.

3. Визначення цілей і завдань антитерористичної політики.

4. Пошук і формування альтернативних механізмів, інструментів (зокрема фінансово-економічних) щодо запобігання (попередження), припинення (нейтралізації) та мінімізації наслідків терористичної діяльності.

5. Порівняння цих механізмів та інструментів, з метою вибору найкращого з огляду на результативність і ефективність антитерористичної політики, що передбачає:

- визначення ефективності і результативності політики;
- формулювання показників ефективності і результативності;
- вибір методів оцінювання дієвості заходів державної політики.

6. Оцінка ймовірних результатів, наслідків прямих і побічних впливів обраного варіанту політики.

7. Оцінка потенційної неспроможності влади – ризиків державного втручання (встановлення можливих причин неуспішності анти- та контртерористичних дій).

Застосування загально прийнятої методології аналізу політики до процесу вироблення одного з можливих варіантів державної антитерористичної політики щодо створення дієвих механізмів боротьби з відмиванням грошей та створення страхового пулу з метою страхування та перестраховування життя і ризиків значних збитків та втрат внаслідок терористичної діяльності, дозволить звести до мінімуму відповідні

витрати для держави, хоча коректно виміряти вигоди від їх реалізації досить важко.

При аналізі вигід та витрат запропонованих заходів слід зазначити, що витрати на створення страхового пулу мають бути покладені виключно на страховиків, а вартість страхування – на власників суспільно-значимих страхових об'єктів, які у зв'язку з приватизацією у більшості своїй належать крупним корпораціям. Отже, даний захід не передбачає суттєвих витрат для держави, проте, буде мати значний економічний ефект у разі терактів, економічні збитки від яких будуть компенсуватися страховиками.

Захід щодо створення дієвого механізму по боротьбі з відмиванням грошей також не передбачає суттєвих витрат з боку держави, адже, буде забезпечуватися банківськими установами. Проте, у разі його реалізації буде спостерігатися значний економічний ефект, а саме:

- скорочення джерел фінансування тероризму, а відповідно і рівня його загрози;

- збільшення притоку іноземних інвестицій у національну економіку, що дозволить збільшити обсяг ВВП.

Отже, досвід європейських країн у захисті від тероризму через використання механізму страхування і перестрахування ризику тероризму, зокрема для широких пластів населення з урахуванням питань цінності здоров'я і безпеки людини та комплексних заходів щодо запобігання різноманітних способів фінансування тероризму може служити підґрунтям для початку досліджень з окресленої проблеми в Україні за допомогою економічного аналізу державної політики протидії тероризму.

Список використаних джерел

1. Закон України Про ратифікацію «Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом» від 16 вересня 2014 р. №1678-VII.

2. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення: Рекомендації FATF, затверджені на Пленарному засіданні FATF 16 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uainisur.com/wp-content/uploads/2012/04/New_FATF_Standarts.pdf.

3. Кілієвич О.І. Економічний аналіз державної політики: навч. посібник / О.І. Кілієвич. – К.: НАДУ, 2011. - 80 с.

4. Портал Ради Безпеки ООН. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/sc>.

Олексій ГАЦУЛЯ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ОСНОВА СУЧАСНОГО ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ: ГАЛУЗЕВИЙ АСПЕКТ

Аналіз зарубіжного досвіду формування механізмів галузевого управління на прикладі дослідження національних та наднаціональних рівнів (ЄС та країн-членів ЄС) засвідчив, що галузева політика будь-якої держави пов'язана з необхідністю державного впливу на економічні процеси, які знаходяться під впливом чинників особливості функціонування конкретної галузі. У сучасних умовах управлінські механізми досягнення євроінтеграційних цілей України, тактичні підходи можуть і повинні бути гнучкими, чутливими до змін, що відбуваються як всередині держави, так і в ЄС, у всьому світі. До теперішнього часу головна увага органів влади центрального рівня приділялася переважно розбудові механізмів політичних відносин з ЄС, інституціоналізації таких відносин у форматі нових договорів, перш за все, Угоди про асоціацію з ЄС.

Водночас, сьогодні зусилля мають зосередитися на суттєвому поглибленні та розширенні практичного співробітництва між Україною та ЄС за всіма магістральними напрямками – економічному та торговельному; зовнішньополітичному та у сфері безпеки; у галузі юстиції та внутрішніх справ, соціальній та гуманітарних сферах. Згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», така співпраця повинна сприяти здійсненню у країні системних реформ, а також забезпеченню сприятливих для України умов у контексті змін базових принципів ЄС у сфері зовнішньої політики, внутрішніх галузевих політик, проблематики дезінтеграції в ЄС.

Як наслідок кардинальних змін в системі європейської соціально-політичної концепції, діяльність Європейського Союзу нині направлена на впровадження таких пріоритетів: по-перше, сприяння соціально-економічному прогресу, високому рівню зайнятості, досягненню збалансованого і рівномірного розвитку шляхом збереження і розширення простору без внутрішніх кордонів через посилення економічних і соціальних зв'язків, розвитку економічно-валютного союзу; по-друге, посилення своєї ідентичності на міжнародній арені шляхом раціоналізації спільної зовнішньої політики та політики безпеки; по-третє, розвитку та ствердження ролі Європейського Союзу у сфері свободи, безпеки та справедливості (через збереження фундаментальних засад інтеграційного процесу – забезпечення свободи пересування людей у

поєднанні із посиленням контролю за зовнішніми кордонами, наданням притулку, імміграцією, боротьбою із злочинністю; по-четверте, забезпечення повною мірою дотримання єдиних правил і процедур.

Визначальними елементами успішної євроінтеграційної політики України у форматі Угоди про асоціацію з ЄС є досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства із правовими нормами ЄС. Гармонізація законодавства України із сучасною європейською системою права в першу чергу забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток української держави в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у країнах-членах ЄС, а також створить необхідні передумови для набуття Україною статусу держави, яка відповідає критеріям членства в ЄС, що є її головним зовнішньополітичним пріоритетом у середньостроковому вимірі.

У дослідженні інтеграції як системного процесу економічного об'єднання країн важливими напрямками виступають характеристики взаємовідносин суб'єктів. Саме тому сучасне інтеграційне об'єднання слід визначити як інституціоналізоване економічне об'єднання регіонального типу, в межах якої взаємовідносини країн-членів базуються на спільно визнаних принципах, що кардинально відрізняються від принципів співробітництва з третіми країнами. Разом з тим, співробітництво з ЄС стає останнім часом дедалі важливішою складовою діяльності органів влади в Україні.

У таких умовах основними завданнями органів центральної виконавчої влади в галузевому вимірі слід визначити: розробку і реалізацію державної політики в сфері галузевого співробітництва; координацію проведення реформи в окремих галузях та виконання державних програм розвитку таких галузей; здійснення єдиної інноваційної і науково-технічної політики; формування ринкових відносин в системі управління галузями державного механізму; створення економічних, фінансових і правових умов функціонування галузевого управління.

На виконання таких завдань слід вивчати систему галузевого управління («галузевих політик») ЄС та її реалізації країнами-членами ЄС. Вже сьогодні інтеграційна складова реформування галузевого управління включає такі напрями як, по-перше, створення за підтримки та сприяння ЄС єдиної інформаційної бази та поглиблення співробітництва галузевого співробітництва; по-друге, проведення консультацій зі структурами Європейської Комісії щодо повноти переліку нормативних актів ЄС, а також доцільності та порядку імплементації цих актів в законодавстві України; по-третє, вивчення Україною досвіду колишніх країн-кандидатів на вступ до ЄС (а нині країн-членів) з питань адаптації їх законодавства до законодавства ЄС у галузевому вимірі. Державні

механізми галузевого управління в контексті євроінтеграційної політики мають бути спрямовані на розробку проектів законів, внесення поправок до законодавства України з метою адаптації до права ЄС.

Отже, на сьогодні практична діяльність органів влади в контексті євроінтеграційної політики виводить весь комплекс відносин між Україною та Європейським Союзом, країнами-членами ЄС у площину практичної реалізації завдань, пов'язаних із виконанням завдань, визначених Угодою про асоціацію. На це мають бути спрямовані всі інституційні перетворення, політика економічних, соціальних та гуманітарних реформ. Шляхи удосконалення державних механізмів управління євроінтеграційними процесами на галузевому рівні в Україні базуються сьогодні на систематизації зарубіжного досвіду реформування стратегій національного розвитку, формування концептуальних засад політичного й соціально-економічного розвитку країни, усвідомлення європейського вибору як основи світоглядних трансформацій українського суспільства. Адже реформування галузевого управління, економічної системи держави в цілому складається як із технологій, механізмів, доктрин і стратегій, так і полягає в сприйнятті управліннями, підприємцями й пересічними громадянами євроінтеграційного спрямування реформ як засобу оптимального у всіх відношеннях шляху розвитку України, формування умов соціального розвитку, ствердження гуманістичних ідеалів в суспільстві.

Визначення напрямів галузевої інтеграції, впливу гармонізації законодавства ЄС й національних нормативно-правових актів на активізацію процесів державотворення мало на меті започаткувати розробку дійових механізмів управління євроінтеграційними процесами на галузевому рівні. Виникли дві полярні точки зору на ідеологію, форми і методи галузевого управління: з одного боку, надмірне втручання влади, жорстка регламентація, з іншого – заперечення надмірного втручання влади, зведення її впливу до регламентації процедур, законодавчого регулювання.

Аналіз досвіду інтеграційних концепцій країн Центральної та Східної Європи, галузевих складових інтеграційного процесу європейських країн показав, що галузеве управління, виступаючи складовою такого процесу, одночасно є першоосновою об'єднання країн в економічні союзи, так як це було у випадку Європейського об'єднання вугілля та сталі. Визначені основні напрями впровадження системного підходу в механізми державного управління на галузевому рівні дозволяють ефективно реалізовувати на теоретичному й практичному рівні інтеграційний курс як напрям інтенсифікації реформування національної економіки. Комплексне реформування галузевого управління відповідає стратегічному курсу гармонізації економічних систем України та ЄС, створює фундамент для реалізації євроінтеграційної політики України.

Наталія ГОНЧАРУК

*д.держ.упр., професор, заслужений діяч
науки і техніки України, професор кафедри
державного управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України
Юрій КІЗІЛОВ
аспірант НАДУ при Президентіві України*

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЇЇ АДАПТАЦІЇ ДО СТАНДАРТІВ ЄС

В Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. визначено, що невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби до європейських принципів, які висувуються до країн-кандидатів на вступ до ЄС. Дана Стратегія визначає проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи державної служби та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку державної служби, враховуючи, перш за все, основні положення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. Стратегія передбачає комплексні системні зміни законодавства у сфері державної служби в цілому та в частині її проходження, зокрема, а також послідовні кроки в його імплементації до законодавства ЄС [2].

Основними напрямками реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. щодо проходження державної служби є: гарантування політичної нейтральності державної служби шляхом розмежування політичних та адміністративних посад; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби, усунення корупційного механізму шляхом проведення виключно відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад; формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців; підвищення ефективності професійного навчання державних службовців шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері державного та регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу та планування кар'єри; гармонізація державної служби шляхом відповідності законодавства у сфері

державної служби міжнародним стандартам та нормам ЄС [2].

Питання підвищення ефективності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 року № 19 [1].

Закон України «Про державну службу», прийнятий Верховною Радою України 10 грудня 2015 р. є одним з важливих результатів виконання положень Коаліційної угоди учасників коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України VIII скликання та урядового Плану заходів щодо імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, враховує прогресивні вітчизняні напрацювання та успішний досвід реформ у європейських країнах, насамперед Республіці Польща та передбачає суттєві зміни щодо проходження державної служби, визначає основні напрями його вдосконалення [3]. Вказаний Закон набрав чинності з 1 травня 2016 року, крім деяких положень, зокрема, відповідно до пунктів 1 та 2 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону.

Основними та невідкладними напрямками імплементації даного Закону стали розробка та прийняття до 1 травня 2016 р. підзаконних актів – 33 документи, з них 3 законопроекти та 11 рішень Уряду; інформаційно-роз'яснювальна кампанія; навчання державних службовців, передусім керівників служб управління персоналом. Розроблено Закони України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про державну службу», «Про внесення змін до Податкового кодексу України», «Про внесення змін до Митного кодексу України» [4].

Окрім згаданих першочергових законопроектів Уряд схвалив перший пакет нормативно-правових актів, необхідних для впровадження нової редакції Закону України «Про державну службу», а саме було прийнято Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25 березня 2016 р. № 246, «Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби» від 25 березня 2016 р. № 243, «Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки» від 25 березня 2016 р. № 231, «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки» від 25 березня 2016 р. № 230, «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» від 25 березня 2016 р. № 229, «Деякі питання оплати праці державних службовців у 2016 році» від 6 квітня 2016 р. № 292, «Про затвердження Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям» від 6 квітня 2016 р. № 289, «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування» від 6 квітня 2016 р. № 271, «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток» від 6 квітня 2016 р.

№ 270, «Про умови оплати праці працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування у 2016 році» від 6 квітня 2016 р. № 268; «Деякі питання працівників патронатних служб в державних органах» від 20 квітня 2016 р. № 298, «Про затвердження Порядку обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби» від 20 квітня 2016 р. № 314, «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20 квітня 2016 р. № 306, «Про умови оплати праці окремих керівних працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу» від 20 квітня 2016 р. № 304 [4].

Крім цього, було прийнято накази Нацдержслужби «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» від 3 березня 2016 р. № 50 (zareestrovano в Мін'юсті України від 25 березня 2016 р. № 457/28587), «Про затвердження Порядку обліку та роботи з дисциплінарними справами» від 3 березня 2016 р. № 49, (zareestrovano в Мін'юсті України від 25 березня 2016 р. № 456/28586), «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 3 березня 2016 р. № 48 (zareestrovano в Мін'юсті України від 23 березня 2016 р. № 439/28569), «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» від 3 березня 2016 р. № 47 (zareestrovano в Мін'юсті України від 23 березня 2016 р. № 438/28568) [4].

Національним агентством України з питань державної служби також було визначено першочергові кроки, які необхідно вжити керівникам державних органів для впровадження Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу»: затвердити структуру і сформувати штатний розпис з урахуванням вимог щодо дотримання співвідношення в державному органі посад категорії «А» і «Б» до його штатної чисельності не більше ніж 1 до 3; у місячний строк розробити перелік посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, та подати його на затвердження до НАДС та її територіальних органів відповідно; затвердити штатний розпис з урахуванням затвердженого НАДС та її територіальними органами переліку посад; повідомити працівників, на яких не поширюється дія Закону, про зміну істотних умов праці (у порядку статті 32 Кодексу законів про працю України); після затвердження штатного розпису забезпечити присвоєння державним службовцям рангів з дня набрання чинності Законом [4].

Критеріями досягнення результатів щодо вдосконалення проходження державної служби є: призначення виключно за відкритим

конкурсом на вакантні посади державної служби; оприлюднення на офіційному веб-сайті Нацдержслужби систематизованої інформації про оголошення, умови та переможців конкурсів на усі вакантні посади державних службовців в державних органах на конкурсній основі; зменшення плинності кадрів на державній службі; трансформація кадрових служб у служби управління персоналом шляхом оволодіння працівниками служб персоналу державних органів сучасними технологіями та практичними інструментами управління людськими ресурсами; забезпечення дієвості системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та рівня суспільної підтримки реформування державної служби, довіри громадян до професійної діяльності державних службовців [2].

Список використаних джерел

1. Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 р. №19. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. №227-р. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

3. Про державну службу: проект Закону України від 10 грудня 2015 р. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

4. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. – Режим доступу: www.nads.gov.ua.

Оксана ДИВУЩАК

*аспірант кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

ПРОТИДІЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ ШЛЯХОМ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ МОЛОДІ

Організація Об'єднаних Націй разом з такими міжнародними організаціями, як Рада Європи, Організація економічного співробітництва та розвитку, нині плідно підтримує світові процеси модернізації освіти. Одним з важливих компонентів діяльності Програми розвитку ООН стала реалізація проекту «Освітня політика та освіта «рівний – рівному», в рамках якого зініційовано низку дискусій, що стосуються модернізації змісту освіти та формування в молоді ключових компетентностей [с. 4, 2].

За матеріалами зазначеного проекту громадянська компетентність передбачає такі здатності:

- орієнтуватися в проблемах сучасного суспільно-політичного життя в Україні;
- застосовувати процедури й технології захисту власних інтересів, прав і свобод своїх та інших громадян;
- використовувати способи діяльності й моделі поведінки, що відповідають чинному законодавству України, задовольняють власні інтереси особи та захищають права людини й громадянина;
- робити свідомий вибір та застосовувати демократичні технології прийняття індивідуальних рішень [4, с. 89–90].

На освіту сьогодні суттєво впливають зміни в сучасному суспільстві. Зокрема, протягом останніх десятиліть у багатьох країнах світу та в Україні змінювалась ситуація із захистом прав людини. Так світ повернувся до проблеми рабства.

З 2011 р. з прийняттям Закону України «Про протидію торгівлі людьми» [1] офіційно розпочато системну роботу з попередження і боротьби з торгівлею людьми в нашій державі.

Наступного року у зв'язку з постановою Кабінету Міністрів України від 21.03.2012 р. №350 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року» [6] до уваги керівників органів управління освітою, директорів загальноосвітніх навчальних закладів методичні рекомендації Міністерства освіти і науки України від 08.07.2013 р. №1/9-480 [3] щодо превентивного виховання. Відповідні накази місцевих структурних підрозділів з питань освіти і науки прийняті і в регіонах [7]. Нещодавно Урядом схвалено Концепцію Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року [8].

Не поглиблюючись у довгий опис жахливих фактів торгівлі громадянами України та міжнародної статистики з торгівлі людьми, вивчення зарубіжного і вітчизняного досвіду з цієї проблематики дає підстави стверджувати, що для попередження випадків торгівлі людьми необхідна підготовка професійних кадрів та широкомасштабне інформування населення про існування проблеми.

Новим викликом для України стало поширення таких ганебних явищ, як торгівля дітьми, залучення їх до проституції, порнографії, незаконного усиновлення для використання у подальшому для найгірших форм дитячої праці та вилучення органів для трансплантації.

Відносно торгівлі людьми існує багато стереотипних суджень. Стереотипи взагалі дуже розповсюджені в суспільстві. Вони виникають в результаті схильності людей до спрощеного мислення та виступають як умовні «ярлики», що наклеюються на людей та явища. Через те, що стереотипи дають хибне уявлення, яке не зовсім відповідає дійсності, їх часто називають міфами.

Звіт з дослідження рівня обізнаності з явищем торгівлі людьми виявив, що для більшості осіб знання про торгівлю людьми є суто теоретичними, і вони не прикладають їх до обставин власного життя. Зокрема, 70% населення повністю виключає можливість потрапляння у ситуацію торгівлі людьми та 67% людей з досвідом зовнішньої та/або внутрішньої трудової міграції повністю виключає можливість потрапляння у ситуацію торгівлі людьми [10].

До того ж, ті, хто заперечує можливість потрапляння в ситуацію торгівлі людьми («це однозначно ніколи зі мною не трапиться») більш схильні до ризикованої поведінки, аніж ті, хто допускає таку можливість («ймовірно це може статися зі мною» або «важко сказати»).

Все це може означати, що найбільший вплив на наміри щодо ризикованої поведінки матиме комунікація близькості та реальності ситуацій торгівлі людьми. Таким чином, до тих пір, поки люди не усвідомлюють особисту загрозу торгівлі людьми, вони не враховуватимуть цей ризик у своїй поведінці.

В превентивній роботі з населенням щодо попередження торгівлі людьми недооцінені можливості засобів масової інформації, освітніх закладів, правової освіти населення.

На виконання Закону України «Про протидію торгівлі людьми» [1] заходи з підвищення рівня обізнаності щодо протидії торгівлі дітьми мають проводитись серед батьків та осіб, які їх замінюють, та осіб, які постійно контактують з дітьми в тому числі у сферах освіти.

На жаль, сьогодні можна констатувати, що виховну роботу в школах повністю віддано на розгляд класних керівників. Звісно, що характер і якість виховної роботи залежать від досвіду, освіти, поглядів класного керівника.

Але важливість проведення виховних уроків з проблематики торгівлі людьми та превентивне виховання учнівської молоді неопієнно велика. Необхідно також проводити роботу з педагогами щодо підвищення їх компетенції з цього питання.

Відповідно до наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 19.17.2012 р. №827 [9] серед інших затверджені такі заходи:

- включення до програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації питань протидії торгівлі людьми;
- поширення посібника «Соціально-педагогічні основи протидії торгівлі людьми та експлуатації дітей» серед інститутів післядипломної педагогічної освіти;
- підвищення рівня обізнаності дітей та учнівської молоді, педагогічних та науково-педагогічних працівників щодо сучасних проявів торгівлі людьми;
- надання освітніх послуг дітям, що постраждали від торгівлі людьми та допомоги громадянам іноземних держав, особам без громадянства, що постраждали від торгівлі людьми.

Додатково може бути рекомендовано в рамках виховних годин, уроків правової грамотності, заходів з громадянської компетентності проведення на постійній основі таких життєво важливих для майбутнього дітей бесід, переглядів фільмів, виставок плакатів з проблематики торгівлі людьми і досягти наступних цілей:

- виявити рівень поінформованості учнів щодо проблеми торгівлі людьми;
- сформулювати уявлення про суть торгівлі людьми;
- з'ясувати причини торгівлі людьми;
- ознайомити учнів з різними формами торгівлі людьми;
- позбавитися небезпечних стереотипів щодо торгівлі людьми;
- сформулювати у школярів навички обережної поведінки та вміння захищати власну гідність;
- досягти неприйняття торгівлі людьми як порушення прав людини та ганебного явища сучасності;
- сприяти самопізнанню, самореалізації, самоствердженню і самовдосконаленню особистості;
- розвинути навички відповідальної і водночас безпечної поведінки, умінь адекватного прийняття рішень у різноманітних, у т. ч. складних життєвих ситуаціях [5].

Впровадження якісного і відповідального консультування з питань попередження торгівлі людьми, активне залучення учнівської молоді до протидії цьому явищу і формування у майбутніх громадян неприйняття будь-яких форм експлуатації сприятиме розвитку громадянського суспільства і викоріненню торгівлі людьми як феномена.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про протидію торгівлі людьми» / Верховна Рада України; Закон від 20 вересня 2011 р. № 3739-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3739-17/print1321276180585220>.
2. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи: Бібліотека з освітньої політики / під заг. ред. О.В. Овчарук. – К.: «К.І.С.», 2004. – 112 с.
3. Методичні рекомендації з питань організації виховної роботи у навчальних закладах у 2013/2014 навчальному році / МОН; Лист від 8 липня 2013 р. № 1/9-480. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/36528/.
4. Моніторинг якості освіти: становлення та розвиток в Україні: Рекомендації з освітньої політики / під заг. ред. О.І. Локшиної – К.: «К.І.С.Р.», 2004. – 160 с.
5. Особиста гідність. Безпека життя. Громадянська позиція: Програма виховної роботи з учнями з питань протидії торгівлі людьми; наук. кер. та ред. І.Д. Звереві та Ж.В. Петрович. К.: ФО-П Буря О.Д., 2014. – 88 с.

6. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року / Кабінет Міністрів України; Постанова, Програма від 21 березня 2012 р. № 350. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-%D0%BF>.

7. Про затвердження Плану заходів щодо запобігання торгівлі людьми на період до 2015 року / Департамент освіти і науки Одеської облдержадміністрації; наказ від 21 листопада 2012 р. №466/ОД. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.odessa.gov.ua/>.

8. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 року / Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 7 жовтня 2015 р. №1053-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1053-2015-%D1%80>.

9. Про затвердження Плану заходів Міністерства освіти і науки, молоді та спорту щодо запобігання торгівлі людьми на період до 2015 року / МОНмолодьспорту; наказ від 19 грудня 2012 р. №827. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS19917.html.

10. GfK for IOM. Короткий звіт дослідження рівня обізнаності з явищем торгівлі людьми. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iom.org.ua/ua/pdf/Summary_trafficking_GfK_final_UKR.pdf.

Світлана КЛІМОВА

к.держ.упр., доцент кафедри права

та європейської інтеграції

ХарПІ НАДУ при Президентіві України

ПРОТИДІЯ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Повернення активів стосується процесу, за допомогою якого доходи від злочинів ідентифіковано, вони простежуються, їх вилучено, конфісковано та повернено законним власникам. У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (Конвенція ООН проти корупції) іде мова про повернення активів як основоположного принципу Конвенції (ст. 51, Конвенції ООН проти корупції), і присвячується цілий розділ поверненню активів (Розділ V). У цьому розділі описуються, зокрема, заходи, яких необхідно вжити для запобігання та виявлення переказів доходів від злочинів (ст. 52); заходи щодо безпосереднього повернення майна (ст. 53); механізми вилучення майна шляхом міжнародної співпраці у питаннях конфіскації та міжнародної співпраці з метою конфіскації (ст. 54 і 55); і заходи щодо повернення активів та розпорядження ними (ст. 57) [1].

Створення національного дієвого правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і повернення активів законним власникам потребує імплементації положень директив ЄС в українське законодавство. Найважливішими міжнародними актами у цій сфері є такі:

- 1) Конвенція Організації Об'єднаних Націй про корупцію;
- 2) Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму (2005 р.);
- 3) Рішення Ради Європейського Союзу 2007/845/JHA від 6 грудня 2007 р. щодо співпраці між офісами з повернення активів у сфері розшуку та виявлення доходів від злочинів або іншого майна, пов'язаного із злочинами;
- 4) Директива ЄС 2014/42/EU «Про замороження і конфіскацію знарядь і доходів від злочинів у Європейському Союзі» від 3 квітня 2014 р. [2];
- 5) Директива 2009/110/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 вересня 2009 р. щодо започаткування та здійснення діяльності установами – емітентами електронних грошей та пруденційний нагляд за ними [3];
- 6) Директива Комісії 2006/70/ЄС про визначення імплементаційних заходів для Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради в частині визначення терміну «політичні діячі» та технічних критеріїв для спрощення процедур належної обачливості щодо клієнтів та для виключення засад фінансової діяльності, що здійснюється час від часу або обмежено [4];
- 7) Директива Ради 91/308 / ЕЕС від 10 червня 1991 р. про запобігання використанню фінансової системи з метою легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 8) Директива Європейського парламенту та Ради 2005/60/ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму» [5] та інші.

Складовими елементами правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і повернення активів законним власникам у нашій державі вважаємо: а) норми права, зафіксовані у міжнародних актах [1–5], законах України [6–7], постановах Верховної Ради України [8], указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України [8–13], актах Міністерства фінансів України [14], Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [15–16], Державної служби фінансового моніторингу України, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та інших нормативно-правових актах; б) правовідносини, що виникають при проведенні фінансового моніторингу, при виявленні,

розшуку, управлінні та поверненні активів законним власникам; в) забезпечення законності та правопорядку у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Єдиного законодавчого акту, який би чітко визначав терміни, суб'єктів, принципи міжнародної взаємодії у досліджуваній сфері, поки що не існує. Комбінація елементів міжнародних актів, які розглядалися вище, здатна забезпечити створення дієвої правової конструкції. Тому не випадково Планом заходів на 2016 рік щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [12] передбачається такий захід – вдосконалення національного законодавства з метою подальшої імплементації положень Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) та положень Директиви ЄС 2015/849 Європейського Парламенту і Ради щодо запобігання відмиванню грошей та боротьби з тероризмом.

Директивою ЄС 2014/42/EU «Про замороження і конфіскацію знарядь і доходів від злочинів у Європейському Союзі» від 3 квітня 2014 р. передбачено необхідність створення спеціальних інституцій, відповідальних за менеджмент такими активами з метою їхнього збереження або збереження їхньої вартості. У зв'язку з цим утворено Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – Національне агентство).

Одним із ключових принципів заснування та діяльності органу є належні гарантії його незалежності. Серед таких гарантій:

- призначення Голови Національного агентства з числа найкращих кандидатів, обраних під час прозорої, змагальної процедури спеціально призначеною конкурсною комісією;
- обмежений та чітко визначений у Законі № 772 перелік підстав для звільнення Голови;
- умови оплати праці, які повинні забезпечити комплектування Національного агентства висококваліфікованими кадрами;
- широкі повноваження Національного агентства щодо отримання інформації про активи, доступу до інформаційних ресурсів, забезпечені відповідними обов'язками органи влади, місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб надавати інформацію, а також механізмами примусу у разі ненадання інформації;
- незалежний фаховий та громадський контроль за діяльністю Національного агентства, прозорість та підзвітність його роботи.

Отже, корупційна злочинність є величезною проблемою для всього світового співтовариства, у вирішенні якої Україна має бути зацікавлена у нинішніх кризових умовах найбільше.

Механізм правового регулювання запобігання та протидії легалізації

(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, повернення активів законним власникам, можна створити заходами законодавчого, організаційного та практичного характеру, а також через упровадження у національне законодавство Рекомендацій FATF та положень Директиви ЄС 2015/849 Європейського Парламенту і Ради щодо запобігання відмиванню грошей та боротьби з тероризмом.

Чинне законодавство України у досліджуваній сфері потребує вдосконалення:

1) вирішити концептуальну та понятійно-термінологічну узгодженість положень законів №772, №1702;

2) визначеність обсягу нормативного регулювання підзаконними нормативно-правовими актами з метою впровадження у національне законодавство Рекомендацій FATF та положень Директиви ЄС 2015/849 Європейського Парламенту і Ради щодо запобігання відмиванню грошей та боротьби з тероризмом;

3) унормування національної системи забезпечення якості освіти та підвищення кваліфікації працівників Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;

4) деталізації порядку виявлення та реєстрації, а також подання суб'єктами первинного фінансового моніторингу Державній службі фінансового моніторингу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу.

Список використаних джерел

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) ООН від 31.10.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №49.

2. DIRECTIVE 2014/42/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union. – Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>.

3. Директива 2009/110/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 вересня 2009 р. щодо започаткування та здійснення діяльності установами – емітентами електронних грошей та пруденційний нагляд за ними. – Режим доступу: http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=179&art_id=2213&lang=uk.

4. Директива Комісії 2006/70/ЄС про визначення імплементаційних заходів для Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради в частині визначення терміну «політичні діячі» та технічних критеріїв для спрощення процедур належної обачливості щодо клієнтів та для виключення засад фінансової діяльності, що здійснюється час від часу або обмежено. – Режим доступу: http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=179&art_id05=1001&lang=uk.

5. Директива Європейського парламенту та Ради 2005/60/ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму». – Режим доступу: http://sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=179&art_id=950&lang=uk.

6. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 №1702-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №50–51. – Ст. 2057.

7. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 №772-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – №99. – Ст. 3385.

8. Про визначення представників Верховної Ради України до складу конкурсної комісії з відбору кандидата на посаду Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Постанова Верховної Ради України від 29.03.2016 №1042-VIII // Голос України від 01.04.2016 №59.

9. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 №537 // Офіційний вісник України. – 2015. – №62. – Ст. 2028.

10. Деякі питання організації фінансового моніторингу: постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 №552 // Офіційний вісник України. – 2015. – №64. – Ст. 2120.

11. Про затвердження Порядку надання державними органами та органами місцевого самоврядування, державними реєстраторами інформації про фінансові операції та їх учасників до Державної служби фінансового моніторингу: постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 №708 // Офіційний вісник України. – 2015. – №76. – Ст. 2510.

12. Про затвердження плану заходів на 2016 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. №103 <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248859050>.

13. Про затвердження Порядку проведення національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму і оприлюднення її результатів: постанова Кабінету Міністрів України, Національного банку України від 16.09.2015 №717 // Офіційний вісник України. – 2015. – №76. – Ст. 2519.

14. Про затвердження Порядку надання інформації щодо відстеження (моніторингу) фінансових операцій: наказ Мінфіну України від 23.12.2015 №1168 // Офіційний вісник України. – 2016. – №8. – Ст. 404.

15. Про затвердження Критеріїв, за якими оцінюється рівень ризику для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Нацкомфінпослуг: розпорядження Нацкомфінпослуг від 13.10.2015 №2481 // Офіційний вісник України. – 2015. – №90. – Ст. 3077.

16. Про затвердження Порядку застосування санкцій, передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», пред'явлення вимог та здійснення контролю за їх виконанням Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України: розпорядження Нацкомфінпослуг від 01.10.2015 №2372 // Офіційний вісник України. – 2015. – №90. – Ст. 3076.

Віталій КОПІЛЬЦОВ

*сільський голова Микільської сільської ради
Дніпропетровської області, аспірант
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Україна обрала європейський вектор розвитку, а тому реформування служби в органах місцевого самоврядування та вдосконалення такої її важливої складової як професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів є актуальним завданням сьогодення. Адже ефективність вирішення питань місцевого значення та управління соціально-економічним і культурним розвитком територій залежить, насамперед, від професіоналізму й компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатського корпусу місцевих рад. Особливої гостроти сьогодні, після проведення виборів 25 жовтня 2015 р., набула проблема компетентності сільських та селищних голів, їх професійного навчання й підготовки до роботи в нових умовах діяльності, пов'язаних з процесами реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні.

Комплексні системні зміни законодавства та послідовні кроки в імplementації законодавства України до законодавства ЄС покладені в основу Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року. Дана Стратегія визначає проблеми, які потребують розв'язання, мету, шляхи реалізації, індикатори реформи служби в органах місцевого

самоврядування та містить комплекс першочергових завдань і заходів, спрямованих на забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування, враховуючи, зокрема, основні положення Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. Одна з основних цілей реалізації Стратегії – підвищення ефективності професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування шляхом оптимізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері регіонального управління, запровадження індивідуальних програм розвитку персоналу [1].

23 квітня 2015 р. прийнято у першому читанні розроблений відповідно до європейських стандартів проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Він наразі проходить доопрацювання в Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування і є одним із головних інструментів для повного реформування служби в органах місцевого самоврядування і включення в неї абсолютно інших європейських цивілізованих механізмів, у тому числі й щодо професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування [2].

З метою наближення професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування до європейських стандартів 13 січня 2016 р. прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 19 «Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». Даною постановою встановлено, що у 2016 р. виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Національного агентства з питань державної служби здійснюється навчальними закладами, що перебувають у сфері управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства фінансів, Міністерства соціальної політики, Державної фіскальної служби, Міністерства юстиції та Державного управління справами, поза конкурсом а також визначено, що Державним замовником на підготовку працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що належать до першої - четвертої категорії посад державних службовців, є Державне управління справами за погодженням з Нацдержслужбою, п'ятої-сьомої категорії посад – Нацдержслужба, а на підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що належать до першої-сьомої категорії посад – Нацдержслужба [5].

У постанові Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 «Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» та в Положенні про систему

підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженому зазначеною постановою, у назві та тексті виключено слово «перепідготовка», а напрям підготовки «Державне управління» замінено на спеціальність «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування» [3; 5].

Встановлено, що прийом слухачів до Національної академії державного управління при Президенті України має здійснюватися за напрямом «Публічне управління та адміністрування» відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2013 р. №255 «Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів, працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013–2018 рр. стажування слухачів Національної академії» 4; 5]. Особи, які успішно пройшли атестацію, будуть отримувати документ про вищу освіту встановленого зразка освітнього ступеня магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування».

Нацдержслужбою разом з органами, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» і яким підпорядковані відповідні навчальні заклади, у межах їх повноважень здійснюється управління підготовкою державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування п'ятої-сьомої категорії, підвищенням кваліфікації першої-сьомої категорії державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Мережа навчальних закладів з підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Управління та адміністрування» для роботи на посадах п'ятої-сьомої категорії державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а також підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування першої-сьомої категорії формується Нацдержслужбою на конкурсній основі в установленому МОН порядку [5].

Реалізація положень зазначених вище нормативно-правових документів дасть можливість вдосконалити систему та підвищити ефективність і якість професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням кращої європейської практики.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації: схвалено розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

2. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України від 23 квітня 2015 р. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

3. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564. – Офіційний вісник України, 2010 р., №51, ст. 1701; 2012 р., №65, ст. 2670.

4. Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів, працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президенті України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013–2018 рр. стажування слухачів Національної академії: постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2013 р. №255 // Офіційний вісник України, 2013 р., №30, ст. 1030.

5. Деякі питання професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 р. №19. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

Геннадій КРИВЧИК

*д.і.н., професор, завідувач кафедри українознавства
Дніпропетровського національного університету
залізничного транспорту ім. В. Лазаряна*

ГОЛЛАНДСЬКИЙ РЕФЕРЕНДУМ: РЕЗУЛЬТАТИ Й УРОКИ

Консультативний референдум про затвердження Угоди про асоціацію України та Євросоюзу, що відбувся 6 квітня 2016 р. у Нідерландах, дав невтішні результати для України. На запитання «Ви за чи проти ратифікації Угоди про асоціацію Євросоюзу та України?» 61% з числа тих, що взяв участь у опитуванні, проголосували «проти», 38,21% – «за»; 1,69% бюлетенів було визнано недійсними. Явка на референдумі становила понад 32%, тож референдум був визнаний таким, що відбувся.

Попри те, що два тижня по тому (19 квітня) парламент Нідерландів незначною більшістю голосів (75 проти 71) все ж таки вирішив всупереч волевиявленню своїх громадян не відкликати закон про ратифікацію Угоди про асоціацію Євросоюзу та України, є необхідність проаналізувати ситуацію, що склалася, й зробити належні висновки. Безперечно, слід при цьому застосувати не політико-ідеологічний, а науковий підхід. Якщо політик може дозволити собі тлумачити факти, виходячи з так званої

політичної доцільності, то науковець, як і лікар, мусить точно діагностувати ту чи іншу недугу заради ефективного її подолання.

Відразу після оголошення результатів референдуму в українських ЗМІ було вміщено «по гарячих слідах» низку критичних матеріалів щодо невдалої агітації «за європейський вибір України», яку проводили в Нідерландах в останні тижні перед голосуванням представники українського політикуму, провідних українських церков, громадські й культурні діячі: мовляв, запізнилися з агітацією, не знайшли потрібних аргументів, не врахували менталітет голландців, не тих послали тощо. Гадаю, це мало місце. Проте, щоб зробити правильну оцінку, слід пригадати передісторію референдуму, тобто історію наших взаємовідносин з Євросоюзом.

Надію на швидке входження в європейський цивілізаційний простір Україна плекала від проголошення державної незалежності й до Революції гідності. Незалежні від того, яка партія була при владі й хто був президентом – Л. Кравчук, Л. Кучма, В. Ющенко чи В. Янукович, – державна пропагандистська машина постійно поширювала в суспільстві ідеологему, що в Європі створена майже ідеальна модель світоустрою й до повного ідеалу їй не вистачає лише України, тому вступ нашої країни в Європейський Союз є справою найближчого майбутнього.

Вступ України в ЄС визначався в якості основної мети зовнішньої політики нашої держави в низці документів, серед яких: Постанова Верховної Ради України «Основні напрями зовнішньої політики України» (1993 р.), Указ Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002–2011 рр.» (2002 р.), Закон України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.) та ін.

Натомість у самому Євросоюзі прийняття України в організацію не розглядалося в конкретній площині у жодному офіційному документі, в жодному публічному виступі офіційної особи. Більше того – впродовж багатьох років у ЄС постійно висловлювали сумніви щодо можливого членства України в європейській спільноті. Зокрема, в 2002 р. тодішній євро комісар з політики розширення Гюнтер Верхьоген заявляв, що «європейська перспектива для України не означає обов'язкове членство у найближчі 10-20 років, хоча це можливо». Проте вже невдовзі була фактично відкинута навіть така можливість. Новий комісар Олі Рен заявив, що ЄС має уникнути «занадто великого розширення» і «поточний план розширення виглядає цілковито завершеним». Така недвозначна позиція єв्रो чиновника повністю впливала з прийнятого в 2003 р. документу «Ширша Європа – сусідство: нові рамки співпраці зі східними та південними сусідами», згідно з яким Україна отримала статус «нового дружнього сусіда». Це означало, що навіть у найближчому майбутньому не можна сподіватися на отримання чи навіть на подання заявки на

членство в ЄС. З 2009 р. по відношенню до України ЄС здійснює так звану «Стратегію східного партнерства», яка також не передбачає розгляд в практичній площині питання про вступ України в ЄС. Отже, політика Європейського Союзу ніколи не передбачала концептуальних підходів до надання Україні членства в цій організації.

Таку позицію керівництво ЄС по суті не змінило навіть після того, як в Україні в лютому 2014 р. відбулася Революція гідності й новою українською «проєвропейською» владою була підписана Угода про асоціацію з ЄС: в березні 2014 р. – політичної частини, а в червні – економічної. Так, виступаючи в березні 2016 р. на одному із зібрань у Нідерландах, голова Єврокомісії Жан-Клод Юнкер заявив, що Україна вступить до ЄС не раніше, ніж через 20–25 років. У цьому зв'язку важко не погодитися з ремствуваннями академіка Петра Толочка, який написав у одній зі своїх статей: «Європа вважає, що наша любов до неї має бути безроздільною. При цьому аніскільки не піклується про те, щоб вона була взаємною». Причини такої ситуації слід шукати як у Євросоюзі, так і в самій Україні.

Очевидно, нині Європа переживає не найкращі часи. У Євросоюзі посилюються внутрішні протиріччя: між Великою Британією й іншими країнами ЄС; між так званими старими членами ЄС і новими, передусім з числа колишніх соціалістичних країн; між «країнами-локомотивами» Євросоюзу (Німеччина, Франція) й такими «бідними родичами», як Греція і Португалія. Останнім часом, як відомо, виникли гострі проблеми у зв'язку з неконтрольованим нашествям біженців з Близького Сходу та Африки. Тільки одна Німеччина прийняла, за офіційними даними, вже понад мільйона біженців. Крім того, низка європейських країн несе серйозні фінансові збитки від обміну економічними санкціями зі своїм природним і традиційним економічним партнером – Російською Федерацією. Тож Європа явно не готова зазнати додаткових збитків через подальше зближення з Україною, яка перебуває нині, м'яко кажучи, в глибокій економічній кризі.

Однак головну причину нездійснення наших очікувань, вочевидь, слід шукати в нас самих. Прийнято вважати, що Україну не дуже поспішають приймати в ЄС через корупцію й бідність в країні. Однак, гадаємо, не меншого негативу до іміджу країни додають певний правовий нігілізм як влади, так і багатьох пересічних громадян, надмірний радикалізм і войовничість певних верств населення, нетерпимість багатьох наших політиків до іншої думки, масові порушення прав людини, наявність великої кількості охлократичних елементів в органах представницької влади, низький професійний рівень державного керівництва, – все те, до чого вже, на жаль, звикли наші громадяни, але ніколи не буде прийнято європейцями.

Резюме: для того, щоб посісти чільне місце серед цивілізованих країн, необхідно докласти багато зусиль, щоб цивілізувати власну країну.

По-перше, говорячи словами відомої української приказки, нам слід урешті решт поставити в політиці кобилу попереду воза, а не навпаки. Адже в будь-якому підручнику з політології написано, що первинною є внутрішня політика в країні, тобто розвиток економіки, забезпечення достойного життя населення, додержання прав людини й демократичних свобод тощо. Зовнішня політика вторинна. Вона має створювати міжнародні умови для розв'язання вказаних завдань.

По-друге, й головне, слід побудувати Європу в Україні. З тим, щоб сама Європа попросила нас дати згоду на прийняття в Євросоюз у якості рівноправного і корисного для неї члена. Як співає один з російських друзів України Андрій Макаревич: «Не надо прогибаться под изменчивый мир, пусть лучше он прогнется под нас».

Наталія КРИШТОФ

*к.держ.упр., докторант кафедри управління
національним господарством та економічної
політики НАДУ при Президентові України*

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ – ШЛЯХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ ТА УСПІШНОГО РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Україна, як невід'ємна частина Європи, орієнтується на діючу в розвинених країнах модель соціально-економічного розвитку. Переваги інтеграції України у ЄС пов'язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки, а виконання вимог ЄС є інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні. Крім того, європейська інтеграція передбачає модернізацію економіки, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій та вихід українського товаровиробника на світові ринки.

Реалізація Порядку денного асоціації (ПДА), практичного інструменту відносин Україна – ЄС, який був розроблений на заміну Плану дій Україна – ЄС, є предметом і частиною процесу щорічного звітування, моніторингу та оцінки. У звітах йдеться про найважливіші заходи й результати виконання ПДА та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Передбачається, що моніторинг та оцінка можуть здійснюватися як спільно, так й окремо кожною стороною. Метою звітів є інформування громадян України, представників неурядових організацій, а також міжнародної спільноти, зокрема інституцій ЄС та його держав-членів, щодо прогресу України в реалізації цілей політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС з метою широкого обговорення та аналізу заходів органів державної влади.

Серед пріоритетів ПДА КМУ вказав конституційну реформу, реформу системи запобігання та боротьби з корупцією, виборче

законодавство, реформу системи правосуддя, реформу у сфері державного управління, дерегуляцію, реформу державних закупівель, податкову реформу та зовнішній аудит. Щодо практики реалізації пріоритетів: створено Антикорупційне бюро, Нацагентство з питань запобігання корупції, внесено зміни до антикорупційних законів, у реформі держзакупівель і дерегуляції закріплений мораторій на перевірки, зменшено кількість податків, спрощені на законодавчому рівні процедури отримання ліцензій та інших дозвільних документів. У відповідність до законодавства ЄС Україна приводить технічні стандарти: уже гармонізовано з нормами Євросоюзу 30% національних стандартів.

ЄС чітко заявив про набрання чинності зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з 1 січня 2016 р. Є реальні шанси завершити процес ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (документ мають ратифікувати всі 28 країн ЄС) [3]. У євроінтеграційному процесі кожної країни настає момент, коли із зовнішньополітичного питання він перетворюється на ряд конкретних і досить складних завдань політики внутрішньої. Для України такий момент настав з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 р. Відтоді на перший план вийшли технічні потреби, наприклад імплементація сотень європейських нормативних актів.

Питання наявності ефективного органу з питань європейської інтеграції – основне для забезпечення успішності процесу в цілому. На жаль, в Україні, як наголошують закордонні та українські експерти, з асоціацією не все гладко: влада не демонструє швидких реформ, у країні вибухають корупційні скандали – усе це відбувається на фоні агресії на Донбасі та тиску Росії з метою дестабілізації ситуації в Україні. Успішність будь-якої євроінтеграційної політики полягає не в деклараціях про європейський вибір, а в слідуванні принципам та цілям цієї політики. Європейський вибір України відкриває нові перспективи співробітництва з розвинутими країнами континенту, надає можливості економічного розвитку, зміцнення позицій України у світовій системі міжнародних відносин. Це – спосіб реалізації національних інтересів [4]. І з таким твердженням не можна не погодитися.

На нашу думку, підприємницька ініціатива та державна політика, яка сприяє її реалізації, врятує українську економіку та прокладе шлях до європейського успіху. В Україні, по-суті, потрібні не реформи, а глибинна системна трансформація економіки та управління. Фахівці зазначають, що політика «невтручання» та ринкового фундаменталізму, «затягування пасків» населенню, фіскальна консолідація, а також обмежувальна кредитно-грошова політика НБУ, очевидно, не виправдали себе. Вони не лише зменшили «фінансову глибину» економіки, а й законсервували економічну модель, за якою Україна вивозить за кордон переважно сировину та низькотехнологічну продукцію з низькою доданою вартістю, талановитих людей та

зароблені в Україні прибутки, а ввозить з-за кордону дорогі енергоносії, готову продукцію з високою доданою вартістю та міжнародну фінансову допомогу [5].

Детальний аналіз кризи є завжди пошуком стимулів щодо кардинальних змін та мотивацією для швидкого виходу з цієї ситуації. Виграє той, хто вдосконалює своє бачення, користується новими технологіями та модернізує власні засоби для життя та господарської діяльності. Тому, чим сприятливіші умови для розвитку суб'єктів господарювання в державі, чим ефективніше державне управління, тим ймовірніше, що країна буде цікава для інвестора. В умовах глобалізації світової економіки формується відношення інвесторів не тільки до окремого господарюючого суб'єкта, але і до держави в цілому. Відтак, необхідно провести кардинальні реформи та модернізувати державне управління, щоб країна стала привабливою для інвесторів, як для українських (власне, маємо і своїх олігархів), так і зарубіжних, які готові вкладати кошти в ефективні проекти. Але для цього необхідно створити відповідну нормативно-правову базу, яка б гарантувала зрозумілість та стабільність.

Так, Україна при ефективному менеджменті може бути житницею та годувальницею всього світу. Аграрний сектор є стратегічним для української економіки. Тому для України виробництво сільгосппродукції є тим, чим для країн Близького Сходу є нафта та газ. Для того, щоб вийти з кризи, як економічної, так і політичної, в Україні потрібно провести системні реформи в самому державному управлінні, але справжні реформи не мають нічого спільного з перекладанням усіх невирішених проблем на плечі простих українців. Реформи слід проводити в органах державної влади, політичним та бізнес елітам потрібне розуміння та бажання змін у всіх сферах економіки та у всіх прошарках суспільства. Необхідно в першу чергу розв'язати проблему, пов'язану зі «сприянням» чиновників монополістам та великому бізнесу, адже від антиконкурентних змов втрачає держава та страждають найменш забезпечені верстви населення. Держава повинна створити максимально сприятливі умови для впровадження ефективних кардинальних змін, використавши для реформ інструменти податкової, митної, бюджетної та грошово-кредитної політики.

Реформи мають відбутись як і в економіці, так і в науці. Важливим є питання постійного підвищення рівня освіти та сприяння розвитку наукових досліджень, лише ті країни, які забезпечують умови розвитку освіти та науки, є економічно незалежними. Освіта та наука тоді розвивається, коли в державі існує потреба в них, а це можливе лише за наявності попиту з боку реального сектору економіки країни. Тільки за умови державної політики сприяння споживанню товарів національного виробництва з'являється попит на науковців та їх розробки. Держава стала на шлях докорінних перетворень, метою яких є утвердження

України як країни високих економічних, політичних і соціальних стандартів. Основні зусилля спрямовані на подолання політичної та економічної кризи, розвиток перспективних секторів вітчизняної економіки, боротьбу з корупцією та перебудову неефективної системи соціального захисту населення.

На даний час здійснено системні кроки в напрямку спрощення умов для підприємницької діяльності, оптимізації системи українського судочинства. Особлива увага приділялася розвитку податкового законодавства, спрямованого на зменшення нелегального обороту капіталу, а також спрощення залучення в українську економіку стратегічних інвестицій і внутрішнього, і зовнішнього походження. Однак для досягнення відчутних позитивних результатів потрібна політична воля та готовність захищати національні інтереси країни, прямуючи шляхом євроінтеграції.

Список використаних джерел

1. Мале і середнє підприємництво в Україні: стан розвитку та регіональні відмінності (2010-2014 рр.) – К.: Проект USAID «Впевнений бізнес – заможна громада», Центр міжнародного приватного підприємництва, 2015. – 96 с.
2. Офіційний вісник Європейського Союзу (Додаток 2) 31 жовтня 2014 р. L 313/1 регламент (ЄС) № 1150/2014 Європейського парламенту і ради від 29 жовтня 2014 р., який вносить зміни до Регламенту (ЄС) 374/2014 щодо скорочення або скасування митних тарифів на товари, що походять з України Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу.
3. Співробітництво між Україною та Європейським Союзом. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentByTag?lang=uk-UA&tag=SpivrobitniststvoMizhUkrainoiuTaYevropeiskimSoiuzom>.
4. Сучасний стан і перспективи української євроінтеграції І. Беззуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1209:suchasnij-stan-i-perspektivi-ukrajinskoji-evrointegratsiji&catid=8&Itemid=350.
5. Україна щороку втрачає \$8 млрд та десятки тисяч громадян – В. Галасюк. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.bionic-hill.com/uk/news/labor_migration_Ukraine/.

Наталія МАЛИШ

*д.держ.упр., професор, професор
кафедри управління національним
господарством та економічної політики
НАДУ при Президентіві України*

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Транспорт є однією з ключових сфер співпраці між ЄС та Україною. Відповідно до ст. 368 Угоди про асоціацію основною метою такої співпраці є сприяння реструктуризації та оновленню транспортного сектору України і поступовій гармонізації діючих стандартів та політики з існуючими в ЄС. Україні належить реформувати транспортну систему та гармонізувати транспортне законодавство із відповідним законодавством Європейського Союзу (*acquis communautaire*), щоб повністю використати транзитний потенціал та вигідне географічне розташування країни.

Транспортна система України представлена практично усіма видами наземного (залізничний, автомобільний), водного (морський, річковий), повітряного (авіаційний, вертолітний) та трубопровідного (нафто-, газо-, аміакопроводи, транспортування хімічних речовин) видами транспорту. Однак, транспортна система України суттєво відстає у розвитку від Європейської системи.

Розвиток транспортної інфраструктури залишається незадовільним і стає на заваді створенню передумов для економічного зростання країни, якісному забезпеченню транспортного обслуговування суб'єктів господарювання і населення, розвитку експортного потенціалу транспортної галузі, покращенню іміджу України як транзитної країни. Розвиток транспортної галузі й реалізація потенціалу транспортної інфраструктури мають стати одним із ключових елементів стратегії економічного зростання держави в цілому та забезпечення її економічної безпеки.

Важливими завданнями державної політики у транспортній сфері є удосконалення законодавчого та організаційного підґрунтя реструктуризації транспортної інфраструктури, розбудова національної мережі МТК та її поступове інтегрування в транспортні системи Європи та Азії, Балтійського й Чорноморського економічного просторів. У той час як очікуване створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС створить нові можливості для торгівлі, недостатньо розвинута транспортна інфраструктура може призвести до суттєвих економічних втрат і перешкодити економічному розвитку України.

Комунікацією Європейської Комісії «ЄС та сусідні регіони: оновлений

підхід до співробітництва у сфері транспорту» визначені основні напрями співробітництва ЄС з сусідніми регіонами, а саме: поширення внутрішнього авіаційного ринку ЄС та єдиного європейського повітряного простору на сусідні регіони; лібералізація морських транспортних перевезень. У довготерміновій перспективі планується включення країн-сусідів до «Блакитного поясу» вільного морського пересування в Європі та на європейських кордонах; створення ефективної сталої системи перевезень внутрішніми водними шляхами; підвищення ефективності наземних перевезень шляхом спрощення адміністративних процедур на пунктах перетину кордону; дотримання міжнародних стандартів технічної безпеки та захисту навколишнього середовища; розбудова залізничної інфраструктури та спрощення процедур перетину кордону для залізничних перевезень, зокрема на Євразійському напрямку тощо.

Ключові напрями розвитку та реформ інфраструктури України визначено Транспортною стратегією України на період до 2020 року. Це, зокрема: забезпечення доступності та підвищення якості транспортних послуг; інтеграція вітчизняної транспортної системи до європейської та міжнародної транспортних систем; підвищення ефективності державного управління у галузі транспорту; розвиток транспортної інфраструктури; оновлення рухомого складу транспорту; поліпшення інвестиційного клімату; забезпечення безпеки транспортних процесів; підвищення екологічності та енергоефективності транспортних засобів.

Організацію та моніторинг виконання Транспортної стратегії України на період до 2020 року здійснює Управління стратегічного розвитку інфраструктури та інвестицій.

Основними завданнями реалізації стратегії є: *забезпечення розробки та прийняття ключових законодавчих актів або нової редакції існуючих*: «Про залізничний транспорт», «Про внутрішній водний транспорт», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування системи державного управління автомобільних доріг загального користування», «Про внесення змін до деяких законів України щодо тарифоутворення у сфері міського електричного та автомобільного транспорту» тощо; *реформування галузей*: створення публічного акціонерного товариства «Українська залізниця»; передача доріг місцевого значення до сфери управління облдержадміністрацій з одночасною передачею джерел фінансових ресурсів, необхідних для виконання відповідних функцій; створення на базі УДППЗ «Укрпошта» акціонерної компанії поштового зв'язку; *розвиток інфраструктури*: створення конкурентноспроможного середовища в дорожній галузі для реалізації проектів державно-приватного партнерства; залучення приватних інвестицій для розвитку стратегічних об'єктів портової інфраструктури на умовах, визначених Законом України «Про морські порти»; реалізація програм співробітництва з МВФ, Світовим банком,

ЄБРР, ЄІБ та іншими міжнародними фінансовими організаціями. створення умов для підписання угоди з ЄС про єдиний повітряний простір.

У квітні 2016 р. Міністр інфраструктури взяв участь у дискусійній панелі «Приватизація: Перспективи інвестицій для України», що була організована Американською торговельною палатою в Україні. У своїй доповіді Міністр зосередив увагу на планах очолюваного ним відомства у сфері роздержавлення підзвітних підприємств, зокрема, вказав приватизацію одним з пріоритетних напрямків роботи поряд з боротьбою з корупцією та продовженням процесу корпоратизації Укрзалізниці. Спільно з Фондом державного майна України та Мінекономрозвитку продовжується робота над новим законом про концесію. На засіданні Кабінету Міністрів України, що відбулось 20 квітня 2016 р., Уряд односторонньо погодив кандидатури очільників стратегічних підприємств зі сфери управління Міністерства інфраструктури: ПАТ «Українська залізниця» та УДПЗ «Укрпошта».

1.Малиш Н.А. Напрямки партнерських взаємодій держави та бізнесу у забезпеченні розвитку транспорту / Н.А. Малиш, Н.М. Бондар // Науковий журнал «Економіка та управління на транспорті» Національного транспортного університету. – К.: НТУ, 2015. Вип. 2. – С. 104–109.

2.Матеріали сайту Міністерства інфраструктури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mtu.gov.ua>.

Анатолій НОВАК

*к.е.н., докторант кафедри
соціальної і гуманітарної політики
НАДУ при Президентіві України*

ТРАНСФОРМАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ ТА ЄС

На державному рівні протягом останніх років постійно приймалися закони, концепції та програми щодо протидії корупції. Втім, як показує практика, поширення корупції зберігає свої масштаби, а методи подолання корупції в Україні залишаються малоефективними. Причиною цьому є недостатня суспільна реакція на системність проявів корупції, відсутність інтегративного антикорупційного підходу громадян, громадських організацій, держави, адже лише за сполучення чинників політичного та суспільного характеру така боротьба може принести реальні результати.

Такий стан речей негативно впливає на всі суспільні сфери, особливо економічну, адже ані ринкові реформи, ні економічна політика держави в цілому не можуть набути соціальної спрямованості. У країнах розвинутої

демократії корупція вважається відступом від певної соціальної норми, оскільки в такому разі корупційні зв'язки і прояви набувають загрозливих для суспільства масштабів і характеру. У випадку системної корупції стає складним завданням навіть визначення суб'єктів протидії корупції, тобто корупція загрожує національній безпеці країни, становить небезпеку, перш за все, як сфера зловживань, що вражає структури влади і поширюється на все суспільство.

Для України актуальність формування ефективної антикорупційної політики, вирішення проблеми запобігання і протидії корупції в органах публічної влади, становлення відповідальної системи публічної служби продовжують залишатися актуальнішим завданням державного управління. У процесі наближення до критеріїв членства у Європейському Союзі, ратифікації Угоди про Асоціацію з ЄС, реалізації положень стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (напрямок вектору безпеки «*Оновлення влади та антикорупційна реформа*») [1], розробка та реалізація антикорупційної політики виступають фундаментом модернізації влади, основою трансформаційних перетворень.

Антикорупційна політика держави потребує ґрунтовного науково-практичного опрацювання з метою розробки нових, більш дієвих заходів впливу на ситуацію в політичній, соціально-економічній та інших сферах суспільного життя. Крім того, важливим напрямом сучасних досліджень виступають: запобігання і протидія корупції та антикризове управління; протидія політичній корупції; негативний вплив корупції на права і свободи людини; системна корупція; суспільне сприйняття корупції. Інтегровані дослідження зазначених проблем дозволять розробити та запропонувати для практичного впровадження цілісний алгоритм становлення публічно-адміністративного механізму протидії корупції.

Пропозиції науково-теоретичного змісту, що спрямовані на протидію і запобігання корупції у органах влади на всіх її рівнях залишаються у більшості випадках лише проблемою, яка є предметом дискусії невеликої частини українського суспільства. Політичні рішення і прийняте за період незалежності України антикорупційне законодавство, хоча і знаходить підтримку серед населення є на жаль недостатньо ефективними, що сприяє подальшим проявам корупції, фактично у всіх сферах діяльності українського суспільства. Негативний феномен корупції в Україні служить перешкодою для ефективної її співпраці з міжнародною спільнотою майже у всіх сферах людської діяльності.

На державному рівні протягом останніх років постійно приймалися закони, концепції та програми щодо протидії корупції. Втім, як показує практика, поширення корупції зберігає свої масштаби, а методи подолання корупції в Україні залишаються малоефективними. Причиною цьому є недостатня суспільна реакція на системність проявів корупції, відсутність інтегративного антикорупційного підходу громадян,

громадських організацій, держави, адже лише за сполучення чинників політичного та суспільного характеру така боротьба може принести реальні результати.

Такий стан речей негативно впливає на всі суспільні сфери, особливо економічну, адже ані ринкові реформи, ні економічна політика держави в цілому не можуть набути соціальної спрямованості. У країнах розвинутої демократії корупція вважається відступом від певної соціальної норми, оскільки в такому разі корупційні зв'язки і прояви набувають загрозливих для суспільства масштабів і характеру. У випадку системної корупції стає складним завданням навіть визначення суб'єктів протидії корупції, тобто корупція загрожує національній безпеці країни, становить небезпеку, перш за все, як сфера зловживань, що вражає структури влади і поширюється на все суспільство.

У цілому діапазон наукового інтересу простирається від вивчення глобальних властивостей корупції, макронаслідків, до яких вона призводить на верхньому рівні, до розуміння індивідуальних культурних і психологічних факторів, що сприяють або перешкоджають корупційному поведінню на нижньому рівні. Потребує власного вирішення завдання комплексного дослідження феномену корупції, передусім, як соціально-політичного явища, і, виходячи саме з цього, визначити, крім правових, інші механізми протидії цьому явищу. Досягнені в цьому напрямку науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів уповноважених вести боротьбу з корупцією вимагає подальшої комплексної теоретичної розробки вказаної проблеми. При цьому не достатньо дослідженою залишається низка ключових для антикорупційної діяльності питань. Насамперед, це стосується чіткого визначення сутності корупції в органах державної влади. Від її правильного розуміння значною мірою залежить формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів.

Сучасні прагнення України набути відповідності критеріям на вступ до ЄС, стати рівноправним членом міжнародного співтовариства, вимагає забезпечення відповідного рівня правопорядку, що, в свою чергу, робить необхідним серйозне вивчення і втілення в життя закордонного, перш за все, країн-членів ЄС, досвіду розбудови громадянського суспільства, діючих у цих країнах політичних, економічних, соціальних, правових механізмів щодо запобігання корупції. Європейський досвід різноманітний, залежить від існуючих правових систем, історичних традицій, значної кількості взаємопов'язаних факторів і враховує соціальні умови, рівень економічного розвитку, політичної культури, основ публічно-управлінської діяльності. Разом з тим, є й загальні для країн-членів ЄС визначальні принципи і підходи. В першу чергу, це розуміння негативних наслідків корупції, її небезпечного впливу на процеси розвитку та всебічне забезпечення політичних, соціальних і економічних прав людини.

Корупція належить до тих проблем, які неможливо вирішити окремо

від сфери загальнонаціональних інтересів, політичних, економічних і культурних пріоритетів національного розвитку. При цьому одним із таких пріоритетів є соціальна складова запобігання корупції, як одного з найнебезпечніших проявів суспільного життя. Адже корупція є продуктом суспільства, має певне (проте конкретне) політичне забарвлення і свідчить про неефективність діяльності державних і суспільних інститутів. При цьому антикорупційне законодавство – це базис антикорупційної політики, на основі норм такого законодавства варто проводити докорінні структурні перетворення всього комплексу антикорупційних заходів. Ефективність зусиль щодо подолання корупції значною мірою залежить від здійснення політико-адміністративної та судово-правової реформ, впровадження принципів децентралізації та субсидіарності в механізм державних політик, чіткого правового визначення повноважень і функцій політичних інститутів та їх посадових осіб; запровадження демократичних принципів управління громадськими справами, створення умов для всебічного розвитку структур громадянського суспільства, втілення дієвого механізму суспільного контролю за владними інституціями.

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

Платон ПРЕСИЧ

*аспірант кафедри державотворення
і права НАДУ при Президентіві України*

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ У ФОРМАТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄС

Останніми роками в Україні нагромаджено певний вітчизняний досвід формування і розвитку земельних відносин. Проте вважати його достатнім не можна. Тому ведеться активний пошук його удосконалення, у тому числі з використанням зарубіжної практики, де земельні відносини мають давню історію і великий арсенал механізмів їх регулювання. Вважаємо, що за умов заінтересованості й умілого використання такий досвід в змозі допомогти нашій країні вивести земельні відносини на істотно вищий рівень розвитку, а також забезпечити підвищення економічної віддачі. В Україні поки що не створені умови для вільного ринкового обороту сільськогосподарських земель, навіть у законодавчому плані. У зв'язку з цим доцільно було б звернутися до світового досвіду країн із цивілізованою ринковою економікою, в тому числі й стосовно ринку сільськогосподарських земель.

Доречно відзначити, що у більшості держав з так званим вільним оборотом земель існує дозвільна система на відчуження сільськогосподарських земель. У правових системах зарубіжних країн земельне право як самостійна галузь, як правило, не виділяється, а земельні відносини регулюються нормами цивільного, адміністративного права, або спеціальними законами, присвяченими окремим видам земельних відносин (земельній оренді, земельному обороту тощо), а також законами про аграрні і земельні реформи. Початкові положення регулювання земельних відносин закріплені в конституціях зарубіжних країн. Конституційні норми закріпили кардинальні зміни відносин власності на землю, відмовившись від виключної державної власності на землю і закріпивши багатоманітність і рівноправність форм власності на землю. Незважаючи на те, що Конституція України є основою для розвитку земельного права і законодавства та основоположним регулятором земельних відносин, вона є лише правовим інструментом, який піддається впливу об'єктивних процесів розвитку земельних відносин. Конституція України (ст. 14) і Земельний кодекс України (ст. 1) визнає землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Для України відкриття європейського ринку і підписання Угоди про асоціацію з ЄС є безумовно значущим і необхідним для забезпечення її подальшої інтеграції у глобальний економічний простір. Достатніми умовами успішності інтеграції економіки України у світове співтовариство виступає вирішення комплексу проблем, ключовою серед яких є забезпечення позитивних зрушень у структурі національної економіки та відповідних структурних реформ.

Угода про асоціацію – принципово новий етап двосторонніх відносин Україна – ЄС, який передбачає політичну асоціацію та економічну інтеграцію, уможливує реалізацію системних реформ, ініційованих Президентом України. Виконання завдань, передбачених Угодою про асоціацію забезпечує спільне підтримання тісних і тривалих відносин на основі спільних цінностей у повній відповідності до демократичних принципів, верховенства права, належного державного управління, прав і основоположних свобод людини. При цьому широкий спектр галузевого співробітництва, визначений угодою забезпечить використання динаміки відносин між Україною та ЄС для підтримки основних реформ, відновлення і зростання економіки, здійснення державного управління і галузевого співробітництва у більш ніж 30 сферах, таких як енергетика, транспорт, захист навколишнього середовища, співпраця у сфері промисловості та малого і середнього бізнесу, соціальний розвиток і захист, рівноправ'я, захист прав споживачів, освіта, навчання і молодіжна політика, а також культурне співробітництво. Важливу роль відіграватиме й галузь землекористування [1].

Досвід зарубіжних країн показує, що перехід від адміністративних

методів управління до ринкових не може бути раптовим, «шоковим». Потрібен досить тривалий період існування змішаної економіки з поступовим послабленням жорстких адміністративних методів управління. На основі порівняльного аналізу реальним стає виявлення складової аграрної реформи у зарубіжних країнах, яка забезпечила їм порівняно з Україною, вищу ефективність перетворень, а також визначення практичних шляхів використання у нас відповідного зарубіжного досвіду.

Одне з ключових положень, на яке спирається Угода про асоціацію, визначає засади поступового наближення законодавства України до норм і стандартів ЄС. Встановлюються конкретні строки для узгодження українського законодавства з відповідним законодавством ЄС, які коливаються у межах від 2 до 10 років після набуття Угодою чинності. Відповідно до вимог Угоди, варто забезпечити право органам місцевого самоврядування розпоряджатися земельними ділянками державної власності (при цьому передбачити особливий режим для ділянок: дна територіального моря, під великими та середніми річками; зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення; під об'єктами природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; лісгосподарського призначення; земель у сфері національної оборони. Механізми використання таких земель доцільно визначити нормативними актами Кабінету Міністрів України. Одночасно, доцільно надати органам Держгеокадастру повноваження щодо державного контролю за використанням та охороною земель, зокрема, нагляду за органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень з розпорядження землями державної власності. Так само варто розглянути питання про унормувати поняття межі територій сільських, селищних, міських рад, що визначатимуться на підставі проектів формування території і встановлення меж сільських, селищних рад.

Отже, з урахуванням інтенсифікації діалогу Україна – ЄС, обумовлених форматом Угоди про Асоціацію, важливим завданням стає окреслення таких напрямів подальшого розвитку вітчизняної земельної політики, за яких управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів буде найбільшою мірою відповідати цілям і завданням, які ставлять перед своїми урядами країни-члени ЄС. Важливо чітко усвідомлювати, що у зазначеному контексті до числа пріоритетів діяльності державних органів земельних ресурсів України після завершення земельної реформи буде, зокрема, віднесено: розвиток громадянського суспільства, захист прав людини і забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин; запровадження планування використання земель; удосконалення земельного адміністрування і управління (в тому числі дотримання тендерної рівності); сприяння скороченню бідності на селі; збереження навколишнього середовища та формування сталого землекористування;

сприяння аграрному розвитку; сприяння становленню місцевого самоврядування і децентралізації управління; удосконалення земельного оподаткування; забезпечення рівних прав для усіх громадян країн-членів ЄС у сфері землеволодіння та землекористування.

1. Оцінка впливу Угоди про асоціацію /ЗВТ між Україною та ЄС на економіку України: наукова доповідь / за ред. акад. НАН України В.М. Гейця, чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук Т.О. Осташко, чл.-кор. НАН України, д-ра екон. наук Л.В. Шинкарук; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозів. НАН України». – К., 2014. – 102 с.

Леся ПРУДИУС

*к.держ.упр., заступник директора-начальник
відділу програмного забезпечення
та інноваційних технологій Інституту
підвищення кваліфікації керівних кадрів
НАДУ при Президентіві України*

ЄВРОПЕЙСЬКІ ЦІННОСТІ ЯК ОСНОВА СТАНДАРТІВ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Дотримання цінностей Європейського Союзу, а саме демократії, поваги до прав людини і основоположних свобод, верховенства права є зобов'язанням, яке взяла на себе Україна, ратифікувавши 16 вересня 2014 р. Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [12].

Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні [14].

Однак, для повноцінного членства в Європейському Союзі Україна повинна відповідати Копенгагенським критеріям.

Критерії, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії), були схвалені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені у червні 1993 р. і включають в себе: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії); наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах

ЄС (економічні критерії); здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії) [13].

Тому повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та Паризькій хартії для нової Європи 1990 року, а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед них Загальна декларація прав людини ООН 1948 року і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами Угоди [12].

З метою реалізації Угоди Україною розроблено комплекс заходів, спрямованих на професіоналізацію державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, їх наближення до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи. Розробка стандартів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – публічних службовців) є одним з кроків до професіоналізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначеним Планом заходів щодо реалізації Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. [11].

Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. №654 визначено, що підвищення кваліфікації публічних службовців це навчання з метою оновлення та набуття умінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання та обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування [10]. Під стандартом підвищення кваліфікації публічних службовців ми розуміємо «стандарт освітньої діяльності з підвищення кваліфікації публічних службовців» – нормативний документ, який визначає мінімальні вимоги до кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення освітнього процесу навчальних закладів, підприємств, установ, організацій, які мають право на підставі ліцензії здійснювати освітню діяльність з підвищення кваліфікації публічних службовців.

Однак важливо, щоб основою розробки стандартів освітньої діяльності з підвищення кваліфікації публічних службовців стали європейські цінності та принципи захисту інтересів, прав і свобод людини і громадянина, визначені Загальною декларацією прав людини [2], Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [3], Конвенцією про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів №142 [4], Хартією основних прав

Європейського Союзу [8], Рекомендацією щодо професійного навчання №117 [6], Рекомендацією №195 про розвиток людських ресурсів: підготовку кадрів і безперервне навчання [7], Меморандумом безперервної освіти Європейського Союзу [5], Хартією Ради Європи про виховання демократичної громадянськості і освіти у сфері прав людини [9], іншими міжнародними договорами і угодами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [1].

Виконання Україною взятих нею зобов'язань щодо демократії, поваги до прав людини і основоположних свобод, верховенства права, реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в подальшому дасть можливість Україні стати повноцінним членом Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

2. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

5. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів №142: міжнародний документ від 23 червня 1975 р. №142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_057.

6. Меморандум неперервного образования Европейского Союза: міжнародний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>.

7. Рекомендація щодо професійного навчання №117: міжнародний документ від 27 червня 1962 р. №117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_106.

8. Рекомендація №195 про розвиток людських ресурсів: підготовку кадрів і безперервне навчання: міжнародний документ від 17 червня 2004 р. №195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_532.

9. Хартія основних прав Європейського Союзу: міжнародний документ від 7 грудня 2000 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524/print1412236313240908.

10. Хартія Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека. Рекомендация CM/Rec (2010)7, утвержденная Комитетом министров Совета Европы 11 мая 2010 г., и пояснительный меморандум. – Издательство Совета Европы, 2011. – 40 с.

11. Про затвердження Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. №564 // Урядовий кур'єр від 4 серпня 2010 р. – №142.

12. Про затвердження Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. №227-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – №63.

13. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. №1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №40. – Ст. 2021.

14. Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі (інформаційно-аналітична довідка) / Міністерство закордонних справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>.

15. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: інформаційна довідка Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248387631.

Олександр РАКША

начальник управління зовнішньоекономічної діяльності Дніпропетровської облдержадміністрації

ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ З КРАЇНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Дніпропетровщина традиційно має розгалужені зовнішньоекономічні зв'язки з країнами Європейського Союзу. У 2015 р. зовнішньоторговельний оборот області з країнами ЄС склав 2 872,1 млн. дол. (27,9% у загальному обсязі зовнішньоторговельного обороту області). На область припадало 8,6% загального торговельного обороту України з країнами ЄС, у тому числі 9,4% експортних та 8,0% імпортних операцій.

Аналіз показує, що у 2015 р. обсяги зовнішньоторговельного обороту області з країнами ЄС зменшилися на 26,3% у порівнянні з попереднім роком, експорту – на 24,9%, імпорту – на 27,6%. Обсяг експорту товарів зменшився порівняно з 2014 р. на 23,2% і склав 1 347,3 млн. дол. (10,3% у загальному обсязі експорту товарів України до країн ЄС).

З області до країн ЄС експортувалися: руди, шлаки та зола – 35,1%

(у загальному обсязі експорту товарів з області до країн ЄС); чорні метали – 28,3%; вироби з чорних металів – 12,9%; готові харчові продукти – 3,8%; залишки та відходи харчової промисловості – 3,5%; палива мінеральні, нафта та продукти її перегонки – 3,4%; залізничні локомотиви та частини до них – 3,1%.

Обсяг імпорту товарів зменшився на 35,4% у порівнянні з 2014 р. і склав 1 133,4 млн. дол. (7,4% у загальному обсязі імпорту товарів з країн ЄС до України).

Таблиця

Динаміка показників зовнішньої торгівлі Дніпропетровської області з країнами ЄС в 2010–2015 рр., млн дол. США

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Експорт	1823,7	2328,7	1867,5	2015,5	1922,3	1442,7
Імпорт	1733,8	2193,7	2476,5	2250,1	1975,1	1429,4
Сальдо	89,9	135,0	-609,0	-234,6	-52,8	13,3

До області з країн ЄС імпортувалися: продукція хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості – 28,7% (у загальному обсязі імпорту товарів до області з країн ЄС); палива мінеральні, нафта і продукти її перегонки – 22,8%; машини, обладнання та механізми, електротехнічне обладнання – 11,9%; полімерні матеріали, пластмаси та вироби з них – 10,1%; папір та картон – 3,8%; недорогоцінні метали та вироби з них – 5,8%; готові харчові продукти – 3,4%; сіль, сірка, каміння тощо – 2,7%.

Найбільші обсяги експортно-імпортних товарних операцій здійснювались з такими країнами ЄС, як: Польща, Чехія, Румунія, Німеччина, Італія, Словаччина, Іспанія, Болгарія, Нідерланди, Франція, Греція.

Якщо говорити про інвестиційну діяльність, то країни ЄС є основним джерелом прямих іноземних інвестицій в економіку області. Про це свідчать наступні дані: станом на 31 грудня 2015 р. в економіку регіону залучено прямих іноземних інвестицій в обсязі 7 182,9 млн дол., у тому числі з країн Європейського Союзу на суму 6 138,9 млн дол. (85,5% від загального обсягу внесених інвестицій).

Інвестиції до області залучено з 24 країн Європейського Союзу. Найбільші обсяги іноземного капіталу надійшли з: Німеччини – 4 304,4 млн. дол., Кіпру – 1 332,7 млн. дол., Нідерландів – 133,2 млн. дол., Австрії – 105,4 млн. дол., Великої Британії – 82,2 млн. дол.

Оксана СИРОТА

к.держ.упр., заступник директора Департаменту комунікаційного забезпечення, роботи із ВРУ та розпорядження державним майном – начальник Управління законодавчого забезпечення та взаємодії з органами влади Фонду державного майна України

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС ДЛЯ РОЗВИТКУ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ

Україна як невід'ємна частина Європи для модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, підвищення якості життя має активно пристосовувати досвід європейських країн при побудові своєї моделі соціально-економічного розвитку. Значною передумовою розвитку економіки України є оптимальне використання її потенціалу, що є можливим за умови ефективного використання потужностей транспортного комплексу загалом, та його важливою складовою морегосподарського комплексу.

Розвиток портового господарства потребує значних капітальних інвестицій, тому на сьогодні вкрай актуальне питання визначення механізму залучення приватних інвесторів до об'єктів портової галузі, зокрема шляхом проведення їх приватизації або укладання договорів державно-приватного партнерства.

Визначений Урядом напрямок реформ, спрямований на приватизацію об'єктів морегосподарського комплексу, викликає певні застереження з боку науковців, тому концесійний механізм, який дозволяє залучити приватний капітал у розвиток тих активів, які з точки зору довгострокових суспільних інтересів повинні залишатися у державній власності, в усьому світі визнаний однією з найефективніших форм державно-приватного партнерства в морській галузі та за оцінками експертів є найбільш прийнятним і для українського портового господарства.

З 1990 р. у морських портах ЄС реалізується 381 проект державно-приватного партнерства, з них 180 – концесії терміналів (47%), 155 – концесії Greenfield BOT (41%), 25 – реалізація активів (7%), 21 – контракти на управління (6%). Загальний обсяг приватних інвестицій у порти – 60 млрд дол. США, що становить 20% приватних інвестицій у транспортний сектор за даний період [2, с. 44].

Основні питання, які потребують вирішення при реалізації концесійних проектів у морських портах є зниження політичних, соціальних, фінансових та інших видів ризиків, надання державних гарантій, встановлення оптимального терміну виконання проекту та рівня інвестицій, ефективного використання об'єктів портової інфраструктури тощо.

Результати дослідження Європейської організації морських портів доводять, що на практиці тривалість концесійних контрактів на морські

термінали головним чином залежить від двох складових: суми необхідних первинних інвестицій і від масштабності проекту. Одним з можливих способів стимулювання інвестиційної активності з боку портової адміністрації щодо об'єкта концесії є надання більш тривалого терміну дії контракту або пролонгація початкового контракту [3].

В більшості європейських портів найбільш вагомим критерієм обрання переможця концесійного конкурсу є очікуваний мінімальний рівень пропускну здатності портового терміналу. Особливо такі умови договорів встановлюються в тому разі, коли в концесію передається термінал або територія із вже наявними портовими потужностями. Обов'язок для портового оператора забезпечити мінімальний рівень вантажообігу стимулює його до розвитку та оптимізації використання потужностей терміналу та земель порту. Як правило, якщо портовий оператор не досягає мінімальних рівнів вантажообігу він сплачує концесіодавцю штрафні санкції або концесійних договорів може бути розірвано. Водночас такі умови в договорах концесії закріплюються тоді, коли в концесію передаються доволі ефективні та перспективні порти. Адже подібні умови в морських портах, які потребують значних інвестицій з боку портових операторів, можуть відштовхнути потенційних концесіонерів [1].

В Україні створено нормативно-правове підґрунтя реалізації концесійних договорів у моргосподарському комплексі. Законом України «Про державно-приватне партнерство» зазначено, що державно-приватне партнерство може реалізовуватися у таких договірних формах, як концесія, угоди про спільну діяльність, а також в інших договірних формах, які здійснюються на період від 5 до 50 років. Законом України «Про концесії» передбачено іншу технологію ініціювання та ухвалення проектів ніж Законом України «Про державно-приватне партнерство», що створює правову колізію.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2012 р. № 1055 «Деякі питання надання в концесію об'єктів державної владою» доповнено Перелік об'єктів права державної власності, які можуть передаватися в концесію 18 морськими портами України з можливістю реалізації декількох концесійних проектів в кожному порту.

Законом України «Про морські порти України» передбачено, що стратегічні об'єкти портової інфраструктури не підлягають передачі в оренду чи концесію (крім причалів, залізничних та автомобільних під'їзних шляхів (до першого розгалуження за межами території порту), ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій), приватизації та/або відчуженню у будь-який інший спосіб. Причали можуть бути об'єктами оренди на строк до 49 років. Причали, залізничні та автомобільні під'їзні шляхи, лінії зв'язку, засоби тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерні комунікації можуть передаватися у концесію у складі єдиних майнових комплексів.

Міністерством інфраструктури України презентовано пілотні проекти у портовому господарстві України, зокрема запропоновано залучити міжнародних інвесторів до передачі у концесію державних морських портів «Октябрьск» та «Южный» з метою залучення ресурсів приватного сектору для їх модернізації.

В процесі впровадження пілотних проектів доцільно вирішувати також питання удосконалення законодавства в сфері державно-приватного партнерства, оскільки процедурна складність укладання договорів та проведення конкурсів стримують розвиток концесій в морських портах України. Крім того необхідно вирішити питання щодо полегшення отримання кредитних ресурсів та удосконалення механізму надання державних гарантій. Перспективним є співробітництво з країнами, які мають значний досвід і відповідну спеціалізацію на європейському ринку транспортних послуг.

Список використаних джерел

1. Зятіна Д.В. Форми та засоби державного регулювання господарської діяльності в морських портах [Електронний ресурс] / Д.В. Зятіна. – Режим доступу: <http://www.economiclaw.od.ua/zyatina-d-v-formi-ta-zasobi-derzhavnogo-regulyuvannya-gospodarsko%D1%97-diyalnosti-v-morskix-portax>.
2. Карпенко О.О. Аналіз європейського досвіду впровадження концесійної форми державно-приватного партнерства у морських портах / О.О. Карпенко, В.П. Власова // Бізнесінформ. – 2015. – №6. – С. 43 – 47.
3. Литвинова Н.С. Продолжительность концессий в морских портах: европейская практика и алгоритмы расчета [Электронный ресурс] / Н.С. Литвинова. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/prodolzhitelnost-kontsessiy-v-morskih-portah-evropeyskaya-praktika-i-algoritmy-rascheta>.

Олександр ТРОНЬ

аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Однією з ключових умов сталого розвитку економіки України є мінімізація державного втручання в діяльність суб'єктів господарювання, особливо це стосується сфери використання паливно-енергетичних ресурсів. Тривалий час ця сфера централізовано регулювалася за допомогою державних механізмів, які притаманні, в

основному, плановій економіці, що призвело до виснажного використання паливно-енергетичних ресурсів та непомірного споживання енергії.

В нове тисячоліття зазначена сфера увійшла на хвилі інерції попереднього розвитку з цілою низкою надскладних проблем та недосконалою системою державного регулювання. Крім того, постійне зволікання на державному рівні з удосконаленням цієї системи спричинило неефективне використання паливно-енергетичних ресурсів суб'єктами господарювання та населенням, що в свою чергу негативно позначається на розвитку економіки країни в цілому, провокує постійне зростання цін і тарифів та спричиняє соціальну напругу в суспільстві.

В той же час держава продовжує встановлювати відповідні вимоги до суб'єктів господарювання та населення шляхом наявного, ще радянського інструментарію державного регулювання, а саме надання: прямого бюджетного фінансування, податкових та митних пільг, державних гарантій під кредитні лінії, а також встановлення спеціальних тарифів, проведення державної експертизи з енергозбереження тощо. Використання такого інструментарію дозволяє вирішити на короткий час окремі, незначні проблеми у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів, однак поглиблює глобальні проблеми, які неможливо подолати без проведення системних реформ.

Проголошена стратегічна євроінтеграційна спрямованість України, яка набула практичного втілення в останні роки, обумовлює необхідність адаптації вітчизняного законодавства у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС), що призведе, крім іншого, до удосконалення системи державного регулювання [3].

З цією метою, одним з першочергових завдань повинно бути узгодження повною мірою правової основи функціонування сфери використання паливно-енергетичних ресурсів України європейському енергетичному законодавству відповідно до: [1]

- Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС;
- Програми інтеграції України до ЄС, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. №1072/2000;
- Спільної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. №1629-IV;
- Протоколу про приєднання України до Європейського енергетичного співтовариства, що підписаний в м. Скоп'є 24 вересня 2010 р.

Наступне завдання це перегляд інструментарію за допомогою якого здійснюється державне регулювання у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів шляхом внесення змін до законодавчих і нормативно-правових актів. Діючий інструментарій державного регулювання може тимчасово поширюватися виключно на суб'єкти природних монополій, а суб'єкти господарювання які здійснюють свою діяльність на ринкових засадах повинні регулюватися чітко визначеними

критеріями (показниками) енергоефективності, затвердженими державою у встановленому порядку. Вони можуть бути встановлені технічними регламентами та стандартами розробленими за зразком директив ЄС.

Третім і найголовнішим завданням на шляху удосконалення системи державного регулювання зазначеної сфери повинно стати розроблення та введення в дію відповідних технічних регламентів та стандартів, що визначатимуть згадані критерії (показники) енергоефективності, яких необхідно досягти суб'єктам господарювання. Такі критерії (показники) повинні бути наближеними до критеріїв (показників) країн ЄС, а їх досягнення буде можливим лише шляхом модернізації виробництва, оновлення основних фондів та запровадження передових енергоефективних технологій і обладнання. Таким чином можливо буде досягти зменшення собівартості продукції та послуг, що в свою чергу, призведе до підвищення її конкурентоспроможності на відповідних ринках в умовах конкуренції.

Іншими словами найбільш ефективним інструментом державного регулювання у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів повинен стати перехід від прямого втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання до запровадження технічних регламентів та стандартів, які дали б можливість регулювати процеси шляхом встановлення вимог до результатів їх діяльності. Такий підхід дав би змогу знизити собівартість виробництва товарів та послуг, розвиватися конкурентному середовищу, зменшити навантаження на державний та місцеві бюджети щодо підтримки нерентабельних підприємств та, як наслідок, переглянути існуючі порядки формування цін і тарифів.

Разом з тим при удосконаленні державного регулювання у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів необхідно враховувати і те, що розвиток зазначеної сфери залежить від наступних чинників: [2]

- структури економіки;
- рівня цін на паливно-енергетичні ресурси;
- технологічного рівня споживачів паливно-енергетичних ресурсів;
- ступеню забезпеченості паливно-енергетичними ресурсами;
- відсутністю чи наявністю традицій ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів тощо.

Тому, введення в дію критеріїв (показників) енергоефективності встановлених технічними регламентами та стандартами неможливо провести одразу. Для цього доцільно запровадити перехідний період під час дії якого необхідно:

- підвищити будівельні норми та стандарти у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів;
- запровадити схеми енергетичного аудиту, енергетичного менеджменту та сертифікації;

- ввести в дію енергетичне маркування та зазначення інформації про обсяг споживання енергії для енергоспоживчих приладів;
- запровадити мінімальні стандарти енергоефективності для будівель;
- передбачити ефективну фінансову підтримку населення для здійснення заходів із підвищення рівня енергоефективності житлових будинків;
- провести інформаційні кампанії з метою популяризації енергоефективності у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів.

У разі запровадження зазначених підходів щодо удосконалення державного регулювання буде можливим досягти європейського рівня використання паливно-енергетичних ресурсів, що, крім іншого, дасть можливість суспільству відчувати турботу держави та сприятиме проведенню системних реформ у даній сфері.

Список використаних джерел

1. Громадський моніторинг виконання Плану дій Україна – ЄС / Національна безпека і оборона. – 2007. – №2.
2. Єщенко П. Сучасна економіка. – К.: Вища шк., 2005. – 327 с.
3. Євробюлетень. Інформаційне видання Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2009. – №2.

СЕКЦІЯ 3

Публічне управління та публічна служба в країнах ЄС: досвід для України

Людмила АКИМОВА

*к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів
та економіки природокористування НУВГП*

Олександр АКИМОВ

*к.держ.упр., доцент, начальник відділу
правового забезпечення Національної
служби посередництва і примирення*

АНАЛІЗ СТАНДАРТІВ ЕКОНОМІЧНО РОЗВИНЕНИХ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ГАЛУЗІ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

На сучасному етапі інноваційний розвиток економіки належить до головних державних пріоритетів внутрішньої політики таких високорозвинутих країн, як США, Японія, країни Європейського Союзу та деякі країни Південно-Східної Азії. У країнах, які утримують лідерство у світовій економіці й політиці, економічна політика, яка забезпечує інноваційне економічне зростання, характеризується такими рисами: прогнозуванням, визначенням стратегій і програмуванням національного економічного і технологічного розвитку на довгострокову перспективу. Одним із пріоритетних напрямів розвитку національної економіки в сучасних умовах є впровадження інновацій у виробництво. Створення та успішне застосування різноманітних нововведень дозволяє істотно змінити обсяги та якість виробництва і споживання, різко підвищити продуктивність праці, знизити сукупні витрати на виробництво, випускати конкурентоспроможну продукцію. Обраний Україною шлях інтеграції до Євросоюзу вимагає зближення та інтеграцію національної економічної системи до систем країн ЄС. Це ставить Україну перед вибором запровадження тієї моделі розвитку, яка прийнята ЄС за базову, тобто моделі інноваційного розвитку.

Проте нині відсутні дієві інструменти стимулювання інноваційної діяльності, які б могли сприяти активній участі підприємництва у фінансуванні інновацій в Україні. У цьому контексті особливої актуальності набуває аналіз міжнародних стандартів та законодавства економічно розвинених країн Європейського Союзу в галузі інноваційної діяльності. Сьогодні Європа являє собою один з найбільш платоспроможних інноваційних ринків світу, освоїти який намагалися не лише Україна, а й багато успішних країн. Це пов'язане з тим, що «инновационность производства в ЕС превышает 75 %. Такого

потенциала евроинтеграционной привлекательности не может достичь никто. ЕС – это территория высокоэффективной инновационной экономики. Средний показатель ВВП на жителя в ЕС почти в восемь раз выше, чем в Украине, и в 2,5 раза – чем в России. В ведущих странах ЕС уровень экономического развития ещё выше» [1]. Враховуючи це, можна передбачити, що майбутній шлях у забезпеченні інноваційного розвитку національної економіки буде тісно пов'язаний з моделлю забезпечення інноваційного розвитку Європейського Союзу, яка передбачає не тільки тісне співробітництво у сфері НДДКР, а й інтегрування економік європейських країн [4, с. 170]. Це неминуче приведе до гармонізації вітчизняного законодавства в інноваційній сфері з міжнародними угодами і конвенціями щодо договірно-правового поля міжнародної науково-технологічної кооперації зі стратегічно важливими партнерами.

З 1 січня 2014 р. почалася реалізація нової програми «Горизонт 2020», яка має об'єднати у собі всі рамкові програми Європейського Союзу, присвячені науковим дослідженням та розробленням, конкурентоспроможності та інноваціям, а також функціонує Європейський інститут інновацій і технологій. В Інформаційному огляді нової рамкової програми Європейського Союзу з науково-технологічного та інноваційного розвитку «Горизонт 2020» [2, с. 2] відзначено, що пріоритет буде віддано високоефективним технологіям: еко-, нано-, біо- та інфотехнологіям, які зосереджено на вирішенні як соціальних, так і глобальних проблем. Також передбачається подолати перешкоди співпраці між країнами за допомогою створення багатонаціональних консорціумів із залученням дослідників з усіх країн світу; різноманітними типами організацій, а саме університетами, науковими центрами, комерційними та приватними підприємствами, в тому числі малими та середніми, а також великими компаніями; різними дослідницькими дисциплінами; національними фінансовими фондами, що сприятиме розвитку циркуляції вчених, інформації, знань та технологій.

Також незважаючи на оновлення цілей та завдань, інноваційна політика ЄС все ще передбачає, що витрати на дослідження та розроблення будуть досягати рівня 3 % від ВВП. При цьому 2/3 коштів має надходити з підприємницького сектору. Нині «... частка витрат на дослідження і розроблення перевищила встановлену межу в 3 % ВВП лише у двох країнах – Швеції (3,7 %) і Фінляндії (3,5 %); у трьох країнах вона наближається до цього рівня (Німеччина і Данія – 2,6 %, Австрія – 2,5 %), а в дев'яти державах (Болгарія, Греція, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина) є критично низькою – менше 1 % ВВП» [22, с. 117]. У середньому по країнах Європейського Союзу частка витрат на дослідження та розроблення становить 2 % ВВП [5, с. 3].

У цьому контексті, обираючи шлях до інтеграції з Європейським Союзом, для українського суспільства актуальним є дослідження не

лише його стратегічних ініціатив як перспектив забезпечення розвитку економіки України, а й досвіду окремих країн. Адже кожен із членів Євросоюзу має свою власну історію забезпечення інноваційного розвитку, тобто різні вихідні позиції (умови), різноманітні програми та інструменти стимулювання і, як наслідок, різні результати. Аналіз національних програм забезпечення інноваційного розвитку в окремих країнах Євросоюзу показав, що, здебільшого, такі програми спрямовані на сприяння створенню науково-дослідних та інноваційних проектів в окремих галузях економіки з можливістю використання державних інструментів фінансової підтримки. У цілому можна виділити такі три типи державних програм забезпечення інноваційного розвитку: а) державні технологічні або науково-дослідні програми; б) програми, спрямовані на комерціалізацію результатів; в) національні кластерні програми. Найбільш поширеними є державні технологічні або науково-дослідні програми. Вони «враховують життєвий цикл інновацій, розподіляючи час та ресурси між фундаментальними дослідженнями, навчанням науковців, прикладними науками, технологічним розвитком та стадіями комерціалізації» [3, с. 25–26].

Окремі з таких програм спрямовані на залучення державних коштів у спеціалізовані технологічні сфери, такі як нанотехнології, біоматеріали тощо, що обумовлено пріоритетами соціально-економічного розвитку держави. Як правило, різноманітні програми країн Європейського Союзу, які сприяють комерціалізації результатів інноваційної діяльності, спрямовані на підтримку створення нових малих інноваційних підприємств при науково-дослідних установах, а також створення нових бізнес-напрямів або інших засобів для комерційного застосування результатів науково-дослідної діяльності [3].

Так само, як і з державними технологічними або науково-дослідними програмами, спрямованість програм з комерціалізації інновацій залежить від пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, до яких, зокрема, можуть бути віднесені відродження певних галузей національної промисловості, охорона здоров'я, безпека, зміни клімату тощо. Щодо національних кластерних програм, то вони мають значне поширення у країнах Європейського Союзу, та у більшості країн одна чи дві програми фінансуються державою [6, с. 25–26].

Отже, кожна країна обирає свій власний шлях забезпечення інноваційного розвитку, виходячи зі слабких та сильних сторін національної економіки та пріоритетів її соціально-економічного розвитку. Проте слід зауважити, що для того, щоб мета та завдання, заявлені в будь-якій програмі, були ефективно досягнуті, уряд будь-якої країни має застосовувати спеціальні інструменти, спрямовані на забезпечення інноваційного розвитку країни. Однак доцільно розглянути досвід забезпечення інноваційного розвитку окремих країн Європейського Союзу в контексті інструментів інноваційної політики з метою їх

подальшої адаптації для потреб економіки України. У ролі аналізованих інструментів акцент буде зроблено на фінансових інструментах, адже саме вони найбільш відповідальні щодо наміру Європейського Союзу досягти витрат на НДДКР у розмірі 3 % ВВП.

Отже проведений аналіз зарубіжного досвіду забезпечення інноваційного розвитку національної економіки країн Європейського Союзу дозволяє зробити такі висновки. По-перше, успіх забезпечення інноваційного розвитку національної економіки багато в чому обумовлений особливими факторами, притаманними конкретній країні. Вони можуть бути як історично сформованими протягом багатьох років, так і штучно створеними за допомогою цілеспрямованої державної політики (тобто йдеться про умови забезпечення інноваційного розвитку національної економіки). *По-друге*, існують певні загальні фактори, які обумовлюють успішність у забезпеченні розвитку інноваційної системи країни, а саме: а) чітко сформульована у державних програмах, а також послідовна у своєму виконанні державна інноваційна політика; б) розроблення та впровадження прозорого та ефективного законодавства у сфері інтелектуальної власності. *По-третє*, у більшості аналізованих країн провідне місце у стимулюванні інноваційної діяльності посідає держава, яка відповідає за впровадження дієвих стимулів щодо інноваційної активності підприємств. До таких, зокрема, можуть відноситися податкові стимули, які ґрунтовно закріпилися у законодавстві більшості країн Європейського Союзу. Таким чином, політика України щодо забезпечення інноваційного розвитку національної економіки має ґрунтуватися на багаторічному ефективному досвіді країн Європейського Союзу та враховувати сучасні інституціональні особливості розвитку вітчизняної економіки та історичні передумови, успадковані від часів існування Радянського Союзу (умови ведення інноваційної діяльності в Україні).

Список використаних джерел

1. Гайдуцкий П. Украина – ЕС: проблемы интеграции [Электронный ресурс] / П. Гайдуцкий. – Режим доступа: http://gazeta.zn.ua/international/ukraina-es-problemy-integracii-_html.
2. Информационный обзор новой рамочной программы Европейского Союза по научно-технологическому и инновационному развитию «Горизонт 2020» с 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ved.gov.ru/files/images/Gorizont_2020.pdf.
3. Інновації в Україні: європейський досвід та рекомендації для України. – Том 3. Інновації в Україні: пропозиції до політичних заходів. Остаточний варіант (проект від 19.10.2011). – К.: Фенікс, 2011. – 76 с.
4. Онікієнко В.В. Інноваційна політика країн Євросоюзу та СНД: проблеми і практика реалізації / В.В. Онікієнко // Український соціум. – 2006. – № 3. – С. 170–183.

5. Тараненко І.В. Інноваційні стратегічні ініціативи ЄС / І.В. Тараненко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності: збірник наукових праць: у 3 т. Т. 1. / ПДТУ. – Маріуполь, 2011. – С. 72–78.

6. Benavente J.M. The Role of Research and Innovation in Promoting Productivity in Chile / J.M. Benavente // University of Chile. – Department of Economics. – 2002. – WP № 200. – 29 p.

Юрій АНГЕЛОВ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

РЕАЛІЗАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ В ПРОЦЕСІ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Однією з особливостей подібного процесу реформування є те, що більшість змін мають якісний характер, тобто не стосуються зміни структури. Інакше кажучи, в існуючі організаційні форми привносяться нові елементи якісного характеру, наприклад, стосовно етичної поведінки державного службовця, адміністративної культури, психології державного управління, позиціонування влади у відносинах з громадянином, вдосконалення внутрішньо-управлінських зв'язків тощо. Більшість реформ проходять під гаслом впровадження Нового Державного Управління, яке характеризується новим підходом до управління, а саме орієнтацією на якість та результат, покращення рівня надання управлінських послуг, привнесення ринкових механізмів та ідеології в публічний сектор, функціонального відмежування процесу прийняття рішень від їх імплементації тощо. Такі реформи характерні для розвинених демократій і різняться за своїми масштабами, глибиною, характером та цілями.

Принципи, якими керувалися європейські країни під час проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них: по-перше, побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності; по-друге, субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

по-третє, ефективність – означає ефективне використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку; по-четверте, прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад; по-п'яте, гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Такі принципи є стандартними, закріпленими угодами ЄС. Для України в межах певного часового виміру такі принципи можуть бути як особливими умовами, так і жорсткими критеріями. Класифікаційні ознаки у даному випадку мають бути застосовані до суб'єктів трансформаційного процесу.

Одним з першочергових завдань сучасного реформування в контексті наближення до європейського адміністративного простору визначено модернізацію держави, формування оновленої ефективної влади, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Сам термін «модернізація» у перекладі з англійського означає «осучаснення» та передбачає впровадження у суспільство ознак сучасності і описує велику кількість одночасних змін у різних сферах соціуму. Політична модернізація передбачає створення певних політичних інститутів, які мають сприяти реальній участі населення у владних структурах та впливу народних мас на прийняття конкретних рішень. Її складові: наближення до диференційованої політичної структури з високою спеціалізацією політичних ролей та інститутів; еволюція політичної системи у напрямку створення сучасної суверенної держави; посилення ролі держави; розширення сфери дії та посилення ролі законодавчого поля, що поєднує державу та громадян; зростання чисельності громадян (осіб з політичними і громадянськими правами), розширення залучення до політичного життя соціальних груп та індивідів; виникнення та зростання політичної бюрократії, перетворення раціональної деперсоніфікованої бюрократичної організації на домінуючу систему управління та контролю; ослаблення традиційних еліт та їхньої легітимності, посилення модернізаторських еліт.

Практичне здійснення управлінських процесів залежить від соціальних умов, в яких вони відбуваються. Останні, як правило, зумовлені матеріальним рівнем життя суспільства. Оскільки ж управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, вона залежить і від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей та ін. Отже, без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства. Тільки публічне управління

у сучасному розумінні забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого. Адже управління – це насамперед організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій. Публічне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Дане явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Крім того, виникає питання формалізації складних адміністративних систем як формату публічно-управлінської діяльності. Отже, потрібна нова концепція управління, котра виходила б з об'єктивних законів переходу до ринку, враховувала специфічні умови становлення Української держави. Та для цього треба методологічно адекватно визначити поняття і сутність управління, адже тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого.

У контексті реалізації положень Угоди про асоціацію трансформаційна роль публічного управління полягає у забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме у цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Це завдання особливо важливе для України, адже стабілізація суспільства виступає і як форма, і як необхідна умова його подальшого розвитку. Особливості соціального управління дають підстави для такого висновку: публічно-управлінська діяльність – це соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільнозначущих цілей та завдань.

Значною мірою успіх інтеграційного процесу залежить від результативності роботи виконавчої влади на центральному та регіональному рівні. Це діяльність по адаптації законодавства ЄС на національному ґрунті, створення нових державних інститутів, визначення завдань інтеграції в ЄС одним із самих головних пріоритетів політики країни. Також важливо розробити реалістичну стратегію реформування тих сфер економіки, приведення яких у відповідність із стандартами ЄС потребує більш детальних і складних переговорів з європейськими інститутами.

ДОСВІД ФОРМУВАННЯ СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Заснування Європейської економічної спільноти відповідно до укладеного Римського договору від 25 березня 1957 р. між Францією, Німеччиною, Італією, Бельгією, Нідерландами та Люксембургом стало початком здійснення спільної аграрної політики (Common agricultural policy – CAP) в країнах ЄС. Спільна аграрна політика (далі САП) стала однією з чотирьох спільних політик Спільноти, визначених ст. 3 Римського договору. У ст. 38 Римського договору було зазначено, що спільний ринок має охоплювати сільське господарство та торгівлю сільськогосподарською продукцією, до якої Договір відносив продукцію, вирощену на землі, продукти тваринництва і рибальства, а також продукти первинної переробки, безпосередньо пов'язані з цією продукцією. Харчові продукти вважаються продукцією другої стадії переробки, а отже, не належать до сільськогосподарських товарів [6, с. 47–48, с. 56].

З метою збереження аграрного сектора з нестандартними інституційними та соціальними рисами – соціально й економічно неоднорідного, «багатофункціонального» і заснованого на праці членів родини на сімейних фермах, ст. 38 передбачала, що спільний ринок сільськогосподарської продукції має функціонувати й розвиватися разом із запровадженням спільної аграрної політики [2, с.282; 4, с. 381; 3, с. 57].

Застосування особливого підходу до сільського господарства, виведення його за рамки дії загальних положень договору про конкуренцію пояснювалось рядом чинників, а саме: особливою природою самої сільськогосподарської діяльності (залежність від погодних умов, хвороб рослин та тварин тощо), що ускладнює процес урівноваження виробництва сільськогосподарських товарів та продовольчого попиту, а також структурними та природними відмінностями між різними сільськогосподарськими регіонами [8, с. 372]; питомою вагою аграрної сфери у валовому внутрішньому продукті (Бельгія – 7,9%, Франція – 11,4%, ФРН – 8,0%, Італія – 20,2%, Нідерланди – 11,4%), його тісню пов'язаність з усією економікою [2, с. 288]; необхідністю забезпечення політичної й соціальної участі в житті суспільства такої важливої соціальної групи як фермерство, до того ж серйозно ураженого війною. Звичайно, враховуючи вагу сільськогосподарського сектора як з погляду його місця в економіці, так і з точки зору його частки серед зайнятого населення наприкінці 1950-х рр. (Бельгія – 7,2%, Франція – 27,2%, ФРН –

13,5%, Італія – 28,2%, Нідерланди – 10,7%), це стосувалося й залучення фермерства до процесу європейської інтеграції, отримання його підтримки [2, с. 287–288]; необхідністю збільшення сільськогосподарського виробництва для забезпечення населення продуктами харчування, оскільки перші члени ЄС були ще далекі від самодостатності: в 1960 р. Спільнота забезпечувала лише 83% своїх потреб у продукції сільського господарства [7, с. 97]; САП розглядалася її ініціаторами, як важливий чинник стратегії модернізації сільського господарства Франції й усієї Західної Європи в умовах внутрішньої загрози індустріального суспільства та зовнішньої загрози торговельної конкуренції з боку США [2, с. 286–287; 93, с. 55]. Спільна аграрна політика, з одного боку, підвищувала привабливість сільськогосподарської праці, а з іншого – сприяла захисту фермерських доходів і розширенню можливостей для інтенсифікації галузі [1, с. 53].

Втілення в життя проекту Спільного ринку, в тому числі й сільськогосподарського, згідно Римського договору, мало відбутися поступово протягом 12-річного перехідного періоду. В 1960-х рр. спільна аграрна політика стала дієвим інструментом солідаризації Спільноти і допомогла реструктурувати західноєвропейське сільське господарство. Протягом цього періоду було прийнято більшість головних рішень щодо організації спільного сільськогосподарського ринку, зокрема, визначено принципи механізму САП й інструменти її фінансування [5, с. 50; 7, с. 79, 92].

Було визначено п'ять основних цілей спільної аграрної політики країн ЄС (ст. 38 Римського договору): підвищення продуктивності сільського господарства через сприяння технічному прогресові, забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимальне використання виробничих чинників, зокрема робочої сили; забезпечення належного рівня життя сільськогосподарської спільноти, зокрема збільшуючи особистий прибуток людей, що працюють у сільському господарстві; стабілізація ринків; забезпечення доступності постачання; досягнення постачання споживачів за прийнятними цінами [6, с. 57].

Також в ході переговорів та консультацій учасників Шістки на конференції в м. Стреза (Італія), яка відбулась 7-11 липня 1958 р. відповідно до умов Римського договору були визначені базові принципи механізму САП, зокрема: принцип єдності сільськогосподарського ринку; принцип переваги (преференції) Спільноти; принцип фінансової солідарності [6, с. 58].

Принцип єдності сільськогосподарського ринку означає, що сільськогосподарські товари переміщуються в межах Спільноти на однакових умовах скасування кількісних обмежень торгівлі (квоти, імпорتنі монополії тощо), мита, податків й інших заходів, які мають еквівалентну дію. Ринкова єдність передбачає встановлення єдиних цін

на сільськогосподарську продукцію в усьому ЄЕС завдяки вільній взаємодії попиту та пропозиції, аби єдина відмінність у цінах залежала від природних умов виробництва та відстані від основних центрів споживання [7, с. 93; 8, с. 380–381].

Принцип переваги (преференції) Спільноти, другий стовп спільного ринку сільськогосподарських товарів, мав на меті захист Спільного ринку від коливань світових цін й імпорту продуктів за низькими цінами шляхом створення умов для першочергової закупівлі сільськогосподарської продукції, виробленої в країнах ЄС. Це передбачалося досягти шляхом встановлення таких митних тарифів, які наближають ціни на імпортовані товари до рівня внутрішніх цін [7, с. 93; 8, с. 381].

Втілення принципу фінансової солідарності означало, що всі держави-члени несуть відповідальність за фінансові наслідки спільної аграрної політики і вона має оплачуватися, головним чином, з бюджету Спільноти, а не коштами її окремих членів [5, с. 381].

Внаслідок послідовних розширень в ЄС сформувався надзвичайно різноплановий аграрний сектор економіки, який охоплює як великі фабрики-ферми, так і маленькі сімейні господарства. Характеризуючи здійснення спільної аграрної політики країн-членів ЄС, слід відзначити, що вона не була незмінною, хоча її початкова суть залишилась на сьогодні тією ж: це програма допомоги, спрямована на наближення доходів фермерів до прибутків працівників інших сфер господарства.

Сьогодні європейська модель сільського господарства ґрунтується на конкурентному, багатофункціональному та стабільному сільському господарстві. Нова спільна сільськогосподарська політика ЄС прагне досягти: чіткого взаємозв'язку між державною допомогою та спектром послуг, які суспільство отримує від фермера; конкурентного сільськогосподарського сектора, здатного скористатися можливостями світового ринку без зайвого субсидування і водночас забезпечити належний життєвий рівень виробникам сільськогосподарської продукції; екологічно стабільного аграрного сектора, що сприяє збереженню природних ресурсів і природної та культурної спадщини сільської місцевості; збереження життєздатної сільської місцевості, спроможної створити робочі місця для сільського населення; безпечних методів виробництва, що здатні забезпечити постачання якісних товарів і задовольняти вимоги споживачів, а також відбивають різноманітні й багаті традиції Європи у виробництві харчових продуктів.

Таким чином, нова САП спрямовується на розвиток аграрної сфери, задоволення потреб виробників сільськогосподарської продукції та сільського населення, споживачів і всього суспільства загалом, підвищення конкурентоспроможності сільського господарства, поліпшення навколишнього природного середовища і підвищення якості життя громадян в сільській місцевості.

Список використаних джерел

1. Бойцун Н.Є. Європейський Союз: довід. / Н.Є. Бойцун, О.В. Дзяд. – Д.: Інновація, 2004. – 180 с.
2. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі: пер. з англ. Р. Ткачук / В. Волес, Г. Волес. – К.: Основи, 2004. – 871 с.
3. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Гэлбрейт Дж. – М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Транзит книга»; СПб: Terra Fantastica, 2004. – 602 с.
4. Грушевський М.С. Історія України-Руси: в 11 т. / М.С. Грушевський. – К.: Наук. думка, 1994. – Т.5. – 704 с.
5. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції: пер. з англ. / Д. Дайнен. – К.: К. І. С., 2006. – 696 с.
6. Договір про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 р.) // Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / за заг. ред. Т. Качки. – К.: Юстиніан, 2005. – С. 17-44.
7. Копійка В.В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення: навч. посіб. / В.В. Копійка, Т.І. Шинкаренко. – К.: Ін Юре, 2001. – 448 с.
8. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу: пер. з англ./ Ніколас Мусис. – К.: К. І. С., 2005. – 466 с.

Віталій БАШТАННИК

д.держ.упр., професор, професор кафедри права та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

Федір ТЕРХАНОВ

аспірант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ при Президентові України

РЕАЛІЗАЦІЯ КОМПЛЕКСУ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ

У сучасних умовах посилення інтеграційних тенденцій, інтернаціоналізації виробництва та глобалізації людського розвитку вагомою складовою політики національних держав виступає намагання надати принципово нове трактування категорії національного суверенітету, запропонувати сучасну концепцію делегованого управління як надання права прийняття управлінських рішень до компетенції наддержавних (наднаціональних) утворень, напрацювати ефективні механізми регіонального та глобального співробітництва. У такому форматі змінюються всі складові національних політико-правових систем: система державного управління, система місцевого самоврядування, система політичних партій та громадських організацій. Очевидно, що будь-яка трансформація зазначених політичних суб'єктів потребує попередньої сталості та системності, оскільки в іншому випадку

виникає загроза деформації не лише на рівні принципів, мети, суспільних ресурсів влади, а й ефективної стратегії розвитку суспільства.

Разом з тим, у системі суспільних відносин під впливом глобалізації знаходять свій прояв принципово нові тенденції суспільного розвитку на фоні сталого протистояння соціальних систем, країн, націй та соціальних груп. По-перше, гуманізація міжнародних відносин, домінування загальнолюдських цінностей у всіх сферах буття, пріоритетність принципу верховенства права. По-друге, ствердження як оптимальної для суспільства XXI ст. концепції сталого розвитку, що передбачає формування політики розвитку людської цивілізації через екологічну рівновагу. По-третє, формування ефективної безпекової політики, в межах якої формується нова парадигма сучасного управління як наддержавного управління. По-четверте, розвиток міждержавних відносин, що спираються на принципи міжнародного права, у напрямі інтеграційних процесів.

Проблема формування інтеграційної політики національної держави, відповідно до Конституції та законодавчих актів України, знаходиться в контексті загальних проблем державного управління: визначення сутності, змісту, основних категорій, понять, методології та принципів державного управління, його цілей, завдань, функцій тощо. Разом з тим, наукове розв'язання такої проблеми дозволить удосконалити процес прийняття державно-управлінських рішень з позицій суспільного ствердження пріоритетів національного розвитку, позбавивши їх ситуації суспільного відторгнення. До того ж, важливо напрацювати методологію подолання суспільної кризи в контексті протистояння за зовнішньополітичними пріоритетами між різними політичними суб'єктами всередині країни.

Актуальність визначення засад формування інтеграційної політики національної держави пов'язана із такими факторами як: формування інтегративної ідеології здійснення у країні системних реформ; потреба у ґрунтовному опрацюванні комплексу теоретичних і прикладних проблем, які пов'язані з розвитком всієї системи міжнародних відносин та визначенням місця національної держави в сучасних інтеграційних процесах; прагматизація державної політики, пристосування її до сьогодення, деідеологізація державної політики, сприяння інтеграції у світове співтовариство та дотримання єдиного загальнодержавного курсу.

Вплив зовнішніх факторів як вплив зовнішнього середовища на систему національної безпеки характеризується низкою проявів. Це, перш за все, комплекс глобалізаційних чинників: загальний стан та динаміка розвитку світової економіки, тенденції регіональних економічних систем, розвиток транскордонного співробітництва; загальноцивілізаційний рівень розвитку країн-сусідів; визначення ресурсного потенціалу, структурних показників експортно-імпортного потенціалу країн-сусідів; геополітичний статус національної держави та чітка детермінація стратегічних партнерів; участь у міжнародних та регіональних структурах безпеки, у тому числі й через напрацювання міжнародних нормативно-правових актів.

По-друге, врахування в національних доктринах міжнародних проблем: протидія нелегальній міграції та торгівлі зброєю, боротьба з торгівлею людьми, наркотиками; боротьба з тероризмом; протидія зовнішній експансії в культурній, духовній та гуманітарній сферах. По-третє, реалізація національних інтересів у співпраці з наддержавними інтеграційними утвореннями: чітке визначення національних інтересів у тих сферах, що є пріоритетами діяльності таких організацій (безпекова, воєнно-політична, економічна, енергетична; визначення можливостей набуття членства в таких організаціях; чітке визначення пріоритетів зовнішньополітичної діяльності).

Характеристика сучасних інтеграційних процесів у Європі дозволяє визначити певні особливості розвитку сучасних національних держав: вплив глобалізації на економічні механізми національних країн; зростання регіоналізму у сфері економічної діяльності; формування наднаціонального політичного механізму; детермінація функціональних та ієрархічно-структурних відмінностей європейських організацій; ствердження єдиного (уніфікованого) правового поля.

Системність управлінської діяльності у сфері зовнішньої політики (в контексті досвіду наднаціонального характеру інтегрованого управління в європейських країнах) проявляється у детермінації завдань системи органів влади в Україні, спрямованих на реалізацію зовнішньополітичного пріоритету – відповідності критеріям на вступ до ЄС; виконанні міжнародних угод України; предметний аналіз теоретичних засад формування національної системи зовнішньополітичної діяльності у взаємодії із наддержавними структурами управління; напрацювання рекомендацій по удосконаленню діяльності управлінських структур у сфері зовнішньої політики.

Важливо наголосити, що держава є визначальним внутрішнім фактором впливу на формування національної зовнішньої політики, тому принциповим питанням є створення ефективної системи управління у сфері зовнішньої політики, і разом з тим, – у сфері безпеки, оскільки такі сфери є взаємозалежними.

Досвід змін у зовнішньополітичній діяльності країн-членів ЄС свідчить, що результатами реалізації загальноєвропейського інтеграційного процесу виступили: у *політичній сфері* – інституціоналізація структур управління й закріплення їх повноважень в базових угодах, формалізація рівнів співробітництва, формування механізму спільних політик; у *соціально-економічній сфері* – реалізація завдань інтеграційного процесу – спільний ринок, економіко-валютний союз, правове закріплення галузевого співробітництва; у *сфері забезпечення прав людини* – започаткування інституту громадянства ЄС, прийняття Хартії ЄС про основні права тощо; у сфері охорони правопорядку – встановлення в нормах права ЄС загальних принципів і стандартів кримінальної відповідальності за певні порушення (торгівля людьми, тероризм, запровадження європейського ордеру на

арешт тощо). Серед результатів слід також враховувати той факт, що в межах ЄС наднаціональні структури від координації політики співробітництва, суто економічних проблем, вирішення завдань політики «вирівнювання» показників економічно-соціального розвитку перейшли до формування європейської політики, перш за все, в рамках Спільної зовнішньої політики і політики безпеки.

Системна реалізація інтеграційної політики України вимагає інноваційних механізмів удосконалення державно-управлінської діяльності шляхом впровадження якісних нововведень у процесі підготовки управлінських кадрів, підвищення їх професіоналізму – адже без цього адміністративне середовище сприйняття інновацій залишається надто консервативним. Інтеграція до ЄС потребує раціоналізації структур управління розвитком на регіональному і центральному рівнях, а також суттєвих змін у галузевому управлінні. Виходячи з цього, нагальною потребою є розробка змістовного наповнення інноваційного механізму реалізації інтеграційної політики.

Лариса БЕЗЗУБКО

д.держ.упр., професор кафедри економіки і менеджменту ДонНАБА

Кіра КОЛЕСНИКОВА

слухач факультету державної служби Інституту післядипломної освіти ДонНТУ

НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Невід’ємною складовою сталого розвитку держави є створення та функціонування ефективної системи державного управління. Зараз система державного управління та організація державного апарату не відповідає вимогам часу та новим реаліям, тому що дісталась Україні у спадок ще з радянських часів. Впродовж самостійності нашої держави – постійно змінюється структура та функції органів публічної влади на всіх її рівнях, потребує удосконалення діяльність української влади, вимагає перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, впровадження нових інституційних форм та технологій. Постає необхідність переосмислення призначення держави та публічної влади в Україні підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців органів державної влади, формування реального і перспективного резерву їх кадрів.

Треба вирішувати проблеми співвідношення адміністрування і політики, політичного контролю над державним управлінням, відповідальності і підзвітності держави своїм громадянам, участі останніх у політиці. Криза держави загального добробуту, який, зокрема,

і стимулював адміністративні, реформи, знову поставили ці проблеми, так і не вдалося вирішити державному менеджменту. Відбувається модернізація політичної влади та її інституційного апарату, функціонування політичних мереж стає все більш актуальною загальною проблемою суспільства [1].

Аналізуючи світовий досвід, на сучасному етапі можна виділити п’ять основних сфер які потребують негайного врегулювання та реформування:

- конституційно-політична (взаємовідносини державних інститутів та виконавчих органів влади);
- організаційна (механізм координації та контролю);
- функціонально (методи і процеси управління);
- кадрова;
- фінансово економічна (управління державними фінансами та використання бюджету).

Реформування державного управління це перехід від традиційних цінностей до нових. На зміну бюрократичної залежності повинен прийти принцип автономної відповідальності, покладеної на державні структури. На перший план виходять організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, свобода дії персоналу.

Успішність проведення реформування залежить не лише від декларування готовності змін, а й інформування громадян та суспільства про шляхи та очікувані результати реформування. Це забезпечує розуміння громадянами дій уряду, розвиває почуття залучення та причетності до прийняття управлінських рішень, підвищує рівень довіри до органів влади та формує їх позитивний імідж.

Для покращення діяльності уряду необхідно розробити цілісний комплекс критеріїв, програм забезпечення підтримки, прозорих та гнучких механізмів, форм, інструментів та системи управління в цілому і самих результатів діяльності. Крім того, слід законодавчо затвердити питання та правильно розмежувати відповідальність.

Для України в цьому питанні доцільно скористатися досвідом європейських країн, що дасть змогу визначити перспективи їх адаптації до вітчизняних умов та уникнення певних негативних наслідків реорганізації системи державного управління в нашій державі.

Враховуючи позитивний досвід реформ в державах ЄС, перспективними напрямами мають бути: гнучка, стабільна та ефективна система управління; професіоналізація державної служби; децентралізація; сервісне адміністрування; корпоративізм та неокорпоративізм; менеджеризм, що повинне сприяти наближенню держави до громадян; розвиток партнерства з приватним сектором та взаємодія з громадськістю; удосконалення механізму звітування, моніторингу та контролю; підвищення продуктивності праці державних службовців; підвищення культури обслуговування населення. Принципи

корпоративізму і неокорпоративізму передбачають створення децентралізованих державних структур нового типу, перехід від класичної бюрократії до корпоративних методів управління. Неокорпоративізм передбачає мережевий підхід до управління і характеризується перетворенням державних структур у своєрідну відкриту мережу, де відсутня інформаційна асиметрія, жорстка ієрархія і дотримання правил [2].

Європейський досвід вчить не ігнорувати реформи на організаційному рівні: досвід вдалих реформ на рівні окремої установи може бути поширений і застосований у секторі загалом. Разом з тим зрозуміло, що без масштабних системних реформ, спрямованих на зміни в системі владних відносин, переосмислення та перерозподіл їх функцій і компетенцій, зміну ролі та завдань у процесах життєдіяльності суспільства, справжній прогрес неможливий. Три напрями реформування (інституції, процеси, люди), визначені під час інституційних реформ у країнах ЄС, можуть стати орієнтирами для поетапного реформування системи державного управління України [3, с. 30].

Процес реформування держави повинен бути поступовим та ефективним, являти собою потік удосконалення методів та технологій діяльності державних органів, їх адаптації до постійно змінюваних зовнішніх і внутрішніх реформ.

Список використаних джерел

1. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России / У. Барч // Гос.служба. – 2007. – №6. – С.171.
2. Попок А. Сучасні підходи до здійснення реформування державного управління: досвід зарубіжних країн / А. Попок // Вісник НАДУ. – Режим доступу: visnyk.academy.gov.ua/wp.../2012-2-4.pdf/.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України/ За заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

Максим БЕЗРУЧКО

*заступник начальника відділу з питань
банкрутства Головного територіального
управління юстиції у Дніпропетровській області,
аспірант кафедри права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

На сучасному етапі розвитку українського суспільства важливою складовою базових політичних змін є вирішення питань проходження публічної служби. Реформування інституту державної служби в Україні,

як складової частини публічної служби, є необхідною умовою для впровадження в діяльність службовців України європейських стандартів обслуговування громадян.

Публічною службою є професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах, в органах місцевого самоврядування та в інших органах публічної влади, мають статус публічного службовця, виконують повноваження публічної адміністрації та публічні функції. Поняття публічної служби є похідним від «публічної адміністрації» [2, с. 486]. Загальна структура публічної служби містить такі складові, як: державна служба, муніципальна служба, цивільна служба та служба, пов'язана з діяльністю на політичних посадах. Державна служба охоплює такі види служб, як мілітаризована та загально-функціональна. Загально-функціональна служба розподіляється на спеціалізовану та адміністративну [1, с. 376].

В Україні на законодавчому рівні дефініція публічної служби вміщена в Кодексі адміністративного судочинства України, і розглядається як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [3]. Водночас, не зовсім коректним є підхід щодо поділу державної служби на види, відповідно до якого перелічено лише окремі види цивільної і мілітаризованої державної служби, оскільки законодавець керувався необхідністю розширити сферу судового захисту публічно-службових відносин. Крім цього, універсальної моделі, яку можна було б використати під час формування національного інституту публічної служби не існує. Проте врахування досвіду зарубіжних країн, насамперед членів Європейського Союзу, сприятиме створенню в Україні відповідної законодавчої бази [6].

Зокрема, для України цінним може бути досвід Німеччини, а також пострадянських країн, що мали схожі проблемами у створенні ефективної публічної служби. Так, відповідно до закону Естонії «Про публічну службу» публічною службою є робота в державних і муніципальних адміністративних установах [5]. Статтею 2 закону Литви «Про публічну службу» визначено, що публічною службою є сукупність правових відносин, що виникають з набуттям статусу публічного службовця, зміною або втратою цього статусу, а також внаслідок публічної адміністративної діяльності публічного службовця у державній чи муніципальній інституції або агенції щодо здійснення політики у спеціальній сфері державного урядування або агенцій у сфері публічної адміністрації [5]. Це свідчить про регулювання одним законом питань служби в органах місцевого самоврядування разом з інститутом державної служби, який в рівній мірі поширює свою дію на муніципальні інституції та агенції, що мають публічні адміністративні повноваження.

Відповідно до Основного закону Федеративної Республіки Німеччина «виконання владних повноважень у вигляді постійного завдання, як правило, повинно доручатися особам, які перебувають на державній службі і пов'язані узами публічно-правових відносин служби і вірності» [4].

Важливим питанням становлення інституту публічної служби є визначення її меж, що можливо зробити через застосування інституційного та функціонального підходу. З огляду на інституційний аспект публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади, державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. З огляду на функціональний аспект, завдання публічної адміністрації в багатьох країнах реалізуються не лише органами та організаціями публічного сектору, але й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам. Отже, при визначенні меж публічної служби найбільш раціональним є інституційний підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації, тобто в Україні це насамперед органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [5].

Принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування немає. Публічний характер служби органів місцевого самоврядування визначається публічним інтересом діяльності, що забезпечує реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування і закріплений у відповідних нормативно-правових актах. Зарубіжний досвід свідчить про регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування поряд з інститутом державної служби.

Таким чином, проблема правового врегулювання публічно-службових відносин має комплексний характер і вимагає та однотипного реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з чітким розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні. З набранням чинності 1 травня 2016 р. нового закону «Про державну службу», яким визначено принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, нагальним постає питання прийняття відповідного за змістом нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 6 / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – С. 524.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т.8 / наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – 630 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. №2747-IV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

4. Основной закон Федеративной Республики Германия // Конституция государств Европы : в 3 т. Т.1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: изд-во НОРМА, 2001. – С. 592.

5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

6. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. – 2010. – Вип. 51. – С. 162-167. – (Сер. «Юридична»).

Євгеній БОРОДІН

аспірант кафедри економіки

та регіональної економічної політики

ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕДУРИ МЕДІАЦІЇ

Можливість альтернативного вирішення спорів є однією з важливих складових забезпечення доступності та ефективності правосуддя для громадян та організацій. За кордоном альтернативне вирішення спорів досить поширене. Світова практика знає безліч законних способів виходу з правового конфлікту в обхід державної судової системи: експертний висновок, переговори, переговори за участю посередника, примирення, посередництво, посередництво-арбітраж, досудова нарада щодо врегулювання спору, участь у міні-суді, консультування на переговорах, оцінне посередництво, незалежна оцінка [2, с. 6].

Поняття «медіація» походить від латинського «mediare» – бути посередником. Медіація – це переговори за участю третьої, нейтральної сторони, яка є зацікавленою тільки в тому, щоб сторони вирішили свій спір (конфлікт) максимально вигідно для конфліктуючих сторін. Методи медіації спираються, головним чином, на ведення переговорів в руслі співпраці.

Процес впровадження медіації як альтернативного способу вирішення спорів в різних країнах проходить з притаманними впровадженню всьому новому досягненнями і помилками. Відомі декілька підходів щодо впровадження медіації в процесі судового розгляду.

Перший підхід, в якому суддя лише пропонував сторонам звернутися до послуг медіатора, зазнав невдачі скрізь, де робилися спроби його реалізації. А причина була проста – опір адвокатів. Перші проекти були випробувані в Британському центральному земельному суді Лондона, в 1996-1998 рр., Британському Апеляційному суді, а також

в судах Австралії, Нової Зеландії, Канади і в ряді судів в різних штатах США [1].

Спроба запровадити прямо протилежний досвід підходу до медіації – обов'язкову медіацію, також не принесла значних результатів. Фактично судді не призначали до слухання справи, якщо сторони не спробують спочатку сісти за стіл переговорів. Але адвокати і сторони підходили до цього питання як лише до ще однієї формальної перешкоди, яку необхідно пройти.

Але питання полягало не лише в тому, чи повинна медіація в судовому процесі спочатку бути добровільною чи обов'язковою, а в тому, чи може вона бути ефективною, якщо застосовується судом автоматично. Так, в судах штату Нью-Джерсі був застосований такий підхід – медіація не застосовується тільки тоді, коли сторони обґрунтовано пояснять причини, за якими медіація в їх випадку не застосовується. Аналогічна схема була задіяна в одній з провінцій Канади. І результат був вражаючим – відмови від медіації були всього лише в 1-2% від усіх справ за два роки проекту [1].

А ось в Центральному Лондонському суді подібний пілотний проект зазнав повного краху. За один рік відмов від медіації було 80% від усіх розглянутих справ. Причини дві:

1. Суддя, якому було доручено розгляд заперечень проти медіації, підійшов до цього формально і зовсім не зумів переконати сторони вдатися до медіації.

2. Суперечки в основному розглядалися про заподіяння особистої шкоди. А страховики і адвокати категорично відмовлялися від медіації.

І все ж в плані обов'язковості процедури Великобританія пішла на компромісний варіант: якщо якась зі сторін відмовляється від запропонованої судом процедури медіації, вона повинна понести всі судові витрати, навіть якщо виграла справу. І це принесло свої плоди в частині використання процедури медіації. У Великобританії була створена також спеціальна служба – гаряча лінія, куди можна зателефонувати з будь-якого кінця країни, охарактеризувати конфлікт, свої вподобання щодо медіатора, і вам запропонують цілий список фахівців, які підходять до ваших вимог [1].

У США вся система права спрямована на те, щоб більшість суперечок вирішувалася добровільно до суду. Судовий розгляд може бути перерваний для звернення сторін до медіатора. Без медіаторів в сфері економіки, політики, бізнесу в цій країні не проходить жоден серйозний переговорний процес, випускаються журнали, що висвітлюють проблеми медіації, існують Національний інститут вирішення диспутів, приватні і державні служби медіації. Великий вплив має Американська арбітражна асоціація.

Австрія одна з небагатьох країн світу, де професія медіатор внесена в номенклатуру професій. В Австрійському законодавстві

передбачається, що угода за результатами медіації, що проводиться в зв'язку з наявним судовим виробництвом, може бути визнана судом, у той час як результат досудової медіації судового захисту не отримує.

У Німеччині медіація гармонійно вбудована в систему правосуддя. Наприклад, посередники працюють прямо при судах, значно знижуючи кількість потенційних судових позовів. У більшості німецьких шкіл права введений постійний курс медіації. Доктором Артуром Троссеном створена у 2001 р. і успішно діє Міжнародна асоціація інтегрованої медіації, яка об'єднує медіаторів більш ніж з 10 країн світу і має понад двісті членів [2, с. 4].

Європейський кодекс поведінки для медіаторів був розроблений ініціативною групою практикуючих посередників при підтримці Європейської Комісії, і прийнятий на конференції в Брюсселі 2 червня 2004 р. Цей кодекс поведінки визначає ряд принципів, дотримуватися яких медіатори зобов'язуються добровільно під свою відповідальність. Кодекс розроблений для всіх видів медіації у цивільних та комерційних справах.

Організації, що надають послуги медіації, також можуть брати на себе зазначені зобов'язання, вимагаючи від медіаторів, що діють під егідою цих організацій, дотримуватися кодексу. Організації мають можливість надавати інформацію про заходи, вжиті ними для забезпечення дотримання кодексу медіаторами за допомогою, наприклад, навчання, оцінки та моніторингу.

Згідно кодексу медіація визначається як будь-який процес, при якому дві і більше сторони погоджуються на залучення третьої сторони (медіатора) для надання їм допомоги при вирішенні їх спору шляхом досягнення згоди без судового рішення незалежно від того, як цей процес може називатися або характеризуватися в загальноприйнятому сенсі в кожній з країн-членів. Посилання на кодекс не зачіпають дію національного законодавства або правил, що регулюють окремі сфери діяльності. Організації, що надають послуги медіації, можуть розробляти більш детальні кодекси, які застосовуються до конкретного контексту або до видів пропонованих ними послуг медіації, а також до конкретних сфер, таких як, наприклад медіація в сімейних справах або в сфері споживання.

Світовий досвід свідчить, що впроваджувати процедуру медіації в публічно-правові відносини необхідно надзвичайно виважено і обережно. У розвинених зарубіжних країнах прийнято визначати можливість використання таких процедур шляхом проведення довгострокових експериментів [2, с. 35]. У нашій країні процедури медіації можна застосовувати не тільки у судовій практиці, але й при вирішенні корпоративних конфліктів або під час застосування посередництва у громадсько-суспільному діалозі.

1. Троссен А. Магия медиации / А. Троссен // Медиация и право. – №2 [Текст]. – МЦУПК, 2006. – С. 23–34.

2. Шамликашвили Ц.А. Медиация как альтернативная процедура урегулирования споров: учебное пособие [Текст] / Ц.А. Шамликашвили. – М.: МЦУПК, 2010. – 236 с.

Олена БОРТНІК

*провідний спеціаліст із сертифікації
ТОВ «Технічні і управлінські послуги»,
здобувач кафедри менеджменту
та управління проектами
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

УПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ «LEAN» В МУНІЦИПАЛЬНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Серед сучасних інструментів управління на основі якості одну з провідних позицій займає концепція «Lean» (ощадливе управління), що сформувалася на японських підприємствах. У свідомості деяких осіб термін «ощадливий» пов'язано виключно з виробництвом («ощадливе виробництво»). Але філософія «Lean» уособлює у собі сукупність принципів, які забезпечують прискорення будь-яких процесів на будь-якому підприємстві. Як правило, в організації, що надає послуги, роботи, не пов'язані з додаванням цінності з точки зору споживача, генерують приблизно 50 % всіх витрат [1].

З огляду на те, що упровадження принципів «Lean» відкриває перспективу для вдосконалення діяльності, пов'язаної з наданням послуг з одночасним забезпеченням економії бюджетних коштів, що витрачаються на утримання органів місцевого самоврядування, питання розробки методологічних засад та практичних інструментів ощадливого управління для об'єднаних територіальних громад набувають значної актуальності.

На думку авторів [3] «Lean» почав застосовуватись у сфері публічного державного Великобританії після проголошення так званого Нового Публічного Менеджменту (New Public Management), коли установи публічного управління на державному та місцевому рівні були закликані адаптувати практики приватного сектору у своїй діяльності (моделі стратегічного менеджменту, менеджмент якості, підходи «Lean» тощо). Таким чином, за останні 10 років «Lean» набув широкого розповсюдження. Досвід показав, що впровадження «Lean» призводить до скорочення часу, підвищенню якості за рахунок скорочення помилок, скорочення в витратах (через збереження ресурсів), підвищення мотивації та задоволеності службовців, і як результат підвищення задоволеності замовника.

Зазначене стало можливим завдяки упровадженню таких п'яти принципів «ощадливого управління», що водночас є описом етапів реалізації проектів «Lean»: визначити цінність конкретного продукту (1); визначити потік створення цінності для цього продукту (2); забезпечити безперервну «течію потоку» створення цінності продукту (3); дозволити споживачу «втягувати» продукт (4); прямувати к досконалості (5) [1].

У роботі [3] наведено результати дослідження, що було проведене з метою дати відповідь на запитання: впровадження «Lean» більш спрямоване на вдосконалення процесів організації, чи на задоволення потреб споживачів публічних послуг? Згідно даних, наведених у цьому дослідженні, 18 % трудових ресурсів Великобританії працюють у сфері публічного управління. Збирання інформації під час дослідження проводилось у двох великих департаментах через інтерв'ювання 480 службовців, фокус-групи та індивідуальні опитування.

Учасники опитування визнали, що метою впровадження «Lean» було вдосконалення якості діяльності. Якість діяльності вимірювалась на основі кількості випадків/звернень оброблених за день (продуктивність), кількості випадків/звернень оброблених коректним чином (якість) та часу для обробки випадку/звернення (lead time). Ключові показники результативності (тобто цілі) були встановлені для кожної з цих критеріїв і команди були оцінені у відношенні до цих цілей.

Командна робота та використання різних інструментів вдосконалення є позитивним аспектом від «Lean». Було також відмічено, що робота сфокусована на процесному підході підвищувала продуктивність та якість. Для тих працівників, які безпосередньо не спілкуються зі споживачами, впровадження «Lean» допомогло зрозуміти важливість задоволення їх вимог. Працівники забували, що за кожним папером стоять реальні люди, покращилось розуміння того хто на справді є споживачем послуг. Із впровадженням «Lean» персонал почав розуміти, хто такі є внутрішні споживачі, покращилась взаємозамінність персоналу, оскільки командна робота допомогла краще розуміти роботу один одного, що дало можливість використати додаткові ресурси.

За результатами дослідження було визначено, що, оскільки менеджмент у сфері державного управління більш складний, ніж приватний, з політичним контекстом, з питаннями рівності та прозорості, проста адаптація практик приватного сектору та використання назв таких як «споживач» чи «ринок» можуть не призвести до бажаного ефекту.

Теоретично фундаментом підходу «Lean» є визначення вартості для споживача ніж орієнтація на процес. Прихильники такого підходу аргументують, що без розуміння споживача не може бути результату у впровадженні «Lean», тому що концентрування на процесному підході у довгостроковій перспективі має побічні ефекти. Автори рекомендують створювати самоокупний цикл вдосконалення діяльності, включаючи одночасно покращення сервісу для споживача та підвищення ефективності

процесів. Для цього є два «двигуни». Двигун ефективності – потреба безперервно дивитись на можливість скорочення витрат та ринковий двигун – необхідність концентруватися на споживачеві. Ці двигуни на думку авторів надають імпульси, які забезпечують довготривалу програму вдосконалення. Більш важливим двигуном для приватного сектору є орієнтація на споживача, а для сектору державного це програма ефективності. Авторі наполягають, що в контексті публічного управління теорія «Lean» не може починатись із задоволення споживача, але розвивають модель циклічних взаємовідносин, які необхідно створити між споживачем/цінністю та фокусом на процесах для того щоб досягти сталої ефективного та результативного вдосконалення.

3. Раднор та Дж. Бучі у своїй настанові [2] вказують, що «Lean» є корисним для вдосконалення процесів органу місцевого самоврядування. Вони визначають три принципи «Lean», які застосовуються під час надання публічних послуг: цінність, потік та скорочення втрат.

Традиційно вважається, що скорочення втрат зменшує вартість та підвищує ефективність. Будь-яка діяльність, що не додає цінності або непродуктивна вважається втратою. Авторі [2] доводять, що треба концентруватися спочатку на цінності, потім на потоці, а вже потім на втратах. Через розуміння процесу та варіації, бачення організації як системи та краще збирання та розуміння моніторингу даних можливо досягти впливу з точки зору покращення часу та якості послуги також як моралі та задоволеності працівників. Скорочення втрат буде результатом всього цього. Для цього керівники організації повинні розглядати «Lean» як частину організаційної стратегії, що складається зі змін в культурі, мисленні та структурі. Сприяти змінам має участь персоналу у Форумі Спільноти з практики ощадливого мислення (Lean Thinking Community of Practice Forum).

Одним з прикладів успішних практик у цій сфері є трирічна Партнерська програма установ Лінкольнширського району (Великобританія) «Lean/System thinking methodology» (методологія ощадливого системного мислення) [2]. Команда проекту надає таке визначення «Lean» у межах програми: розуміння цілі діяльності Ради як додавання цінності споживачеві та реалізація процесів з точки зору споживача для забезпечення належних послуг для споживача.

Потребують подальшого наукового дослідження механізми адаптації успішних практик упровадження принципів «Lean» до умов функціонування органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема в умовах децентралізації та утворення об'єднаних територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Маматова Т. В. Концепція ощадливого управління: перспективи впровадження в муніципальному менеджменті / Маматова Т. В., Борнік О. В. // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. –

Х.: вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. – Вип. 4 (12). – С. 50–55.

2. Radnor Z. Adapt not adopt : understanding, developing and implementing lean in local government / Radnor Z., Bucci G. // Economic and Social Research Council Shaping Society. – 1 April 2011. – Access mode: <http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/RES-331-27-0053/outputs/read/745c0644-1949-4f71-95e6-abea627cf1ce>.

3. Radnor Z. Lean in UK Government: internal efficiency or customer service / Radnor Z., Johnson R. // Production Planning and Control. – 2013. – N 24 (10–11). – P. 903 – 915. – Access mode: https://dspace.lboro.ac.uk/dspace-jspui/bitstream/2134/15859/1/PPC_Paper_ZR_BJ_final%203.pdf.

Василь ВЕРЕЩАК

аспірант кафедри соціальної

та гуманітарної політики

НАДУ при Президентіві України

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МІСЦЯ І РОЛІ НАКОПИЧУВАЛЬНОГО ЕЛЕМЕНТУ В ФУНКЦІОНУВАННІ ПЕНСІЙНИХ СИСТЕМ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Протягом останніх десятиліть ціла низка країн приступила до корінної реформи своїх пенсійних систем. До сих пір пенсійна реформа числиться серед пріоритетних напрямів соціальної політики цих країн. У більшості з них діюча до недавнього часу пенсійна система, як правило, була розподільчою, заснованою на принципах солідарності поколінь і страхування працівників. Відповідно до зазначених принципів поточні страхові внески з кожного покоління працюючих служать джерелом пенсійних виплат сучасного їм покоління непрацездатних, які свого часу заробили це право, беручи участь в системі пенсійного страхування. «Перевагою сформованих на цій основі великих розподільчих пенсійних систем, заснованих на поточному фінансуванні, є можливість почати виплату пенсій негайно (не потрібно часу для накопичень). При цьому розміри пенсій не залежать від результатів функціонування фінансових ринків і діяльності керівництва пенсійних фондів. Пенсії, що фінансуються таким чином, забезпечують більш надійний захист і більш високу норму заміщення (відношення пенсії до заробітної плати) для осіб з невисокою заробітною платою, тобто внутріпоколінський перерозподіл доходів від високооплачуваних до низькооплачуваних» [1].

Однак на певних етапах економічного і соціального розвитку суспільства дана система стала давати збій, ставлячи під загрозу все існуюче пенсійне забезпечення. У зв'язку з цим представляється важливим глибоко проаналізувати ті причини, які привели до необхідності проведення перетворень в пенсійних системах ряду країн. Серед них причини демографічного, інституційного, організаційно-правового,

соціально-економічного характеру. Так, до демографічних причин, що детермінують необхідність реформування пенсійного забезпечення, слід віднести збільшення середньої тривалості життя і зменшення кількості працездатного населення. Склалася ситуація (мова йде, перш за все, про європейські країни), коли в середньому на одного пенсіонера припадає 3 працюючих, а в найближчому майбутньому прогнозується подальше скорочення цього співвідношення до 2-х працюючих. Очевидно, що зменшення кількості працюючого населення не могло не викликати проблем з фінансовим забезпеченням пенсійних виплат. Неважко підрахувати, які високі податкові ставки повинні бути, щоб виплачувати гідну пенсію.

Вже сьогодні для багатьох пенсійних систем характерний дефіцит з поточних платежів, а деякі подібні системи стають просто непрацездатні. При існуванні розподільчої системи значний фінансовий тягар лягає на державу. Розподільча пенсійна система залежить від загального стану бюджету. Спостерігається також і зростання витрат на функціонування цієї системи. Сукупна дія перерахованих чинників вимагала проведення перетворень в існуючих пенсійних системах.

Теоретично можна обґрунтувати кілька шляхів подібних перетворень (фактично всі вони, так чи інакше, присутні в концепціях пенсійних реформ різних країн): зміна параметрів структурних характеристик розподільчої системи (підвищення вікової межі виходу на пенсію і збільшення тривалості необхідного трудового стажу; зміна порядку індексації пенсій – пенсії індексуються на основі темпів зростання споживчих цін, а не середньої зарплати, зменшення коефіцієнта заміщення та ін.); системні реформи (перехід до іншої системи пенсійного забезпечення, пов'язаної, наприклад, з введенням накопичувального елемента, при цьому накопичувальна частина може бути присутньою усередині або поза розподільчої схеми); макроекономічні модифікації (зокрема, заохочення більш високого рівня зайнятості або імміграції для зміни величини робочої сили та ін.).

Наперед зазначимо, що сформована в багатьох країнах накопичувальна модель пенсійної системи не може служити еталоном для проведення перетворень в даній сфері. Як справедливо стверджують деякі дослідники, «ні теорія, ні світова практика не створили ідеальної пенсійної моделі. Може йтися лише про вибір такого шляху реформування пенсійної системи, який найбільш оптимально відповідає економічному розвитку і суспільним умовам конкретної країни» [1]. Загальний напрямок цих реформ – перехід від державних розподільних схем, заснованих на масовому колективному страхуванні та принципі солідарності поколінь, до систем накопичувальних, побудованих на принципах особистої відповідальності громадянина за своє пенсійне забезпечення і на капіталізації тих коштів, які він вносить на індивідуальні пенсійні рахунки.

Не можна сказати, що накопичувальна модель пенсійної системи

створюється тільки в кінці XX ст., навпаки, її історія починається ще з періоду становлення індустріальних суспільств, коли даний інститут виступав в ролі основного механізму самозахисту працівників в разі припинення ними трудової діяльності. Дана модель отримала своє друге народження.

Аналізуючи накопичувальну модель пенсійної системи, з самого початку стає очевидно, що її функціонування може містити в собі численні ризики (учасники системи несуть повну відповідальність за всі її провали, держава при цьому обмежує свою роль лише гарантією мінімального розміру пенсії та ін.). Введення цієї моделі передбачає і певні соціальні та економічні умови. Наприклад, вона найбільш успішно діє в тих країнах, де існує численний середній клас, який може накопичити на пенсійних рахунках достатню грошову суму.

Держави, що переходять на накопичувальну пенсійну систему, заздалегідь повинні бути готові до великих фінансових витрат, пов'язаних зі значною вартістю такого переходу. За наявними розрахунками, вартість переходу складе від 120 до 169% ВВП [1].

За підрахунками фахівців, в світі налічується 268 варіантів пенсійних систем, що представляють найрізноманітніші комбінації накопичувальних і розподільчих моделей. Розрахунок в даному випадку зрозумілий: багаторівнева система дозволяє страхувати від багатьох ризиків за допомогою диверсифікації типів управління, джерел фінансування та інвестиційних стратегій.

Розвинені країни до реформування національних пенсійних систем підходять вкрай обережно. До 2000 р. з європейських держав лише Швеція, Швейцарія, Великобританія провели більш-менш значні перетворення пенсійних систем, вводячи досить значиму накопичувальну компоненту. Більш радикально діють країни з перехідною економікою. Зокрема, Хорватія, Угорщина, Польща, Латвія також перейшли на обов'язкову накопичувальну систему в якості другої опори [2].

При переході до змішаної пенсійної системи практично всі розвинені країни створили міцну правову основу для діяльності приватних юридичних осіб у сфері обов'язкового пенсійного страхування. Так, законодавство встановлює правила інвестування фондів, способи контролю і нагляду за ними, створює систему гарантій прав одержувачів пенсій. З метою захисту від банкрутств і фінансових махінацій законодавство чітко визначає межі і напрями капіталовкладень з додаткових пенсійних фондів, а також розмір державного гарантування компенсацій при ліквідації приватних фондів. Принцип капіталізації коштів пенсійних фондів в західноєвропейських країнах застосовується лише частково, в необов'язковому додатковому страхуванні. Перехід до накопичувальних схем не став сьогодні самоціллю для переважної більшості країн. У зв'язку з цим можна казати лише про поступове введення накопичувальних елементів і зростання значення недержавних пенсій в забезпеченні доходів пенсіонерів. В ході

пенсійних реформ виникла система умовно накопичувальних рахунків.

У практиці західних країн кращою вважається не часткова капіталізація пенсійних коштів, а створення резервного фонду, як це існує в Німеччині, Голландії та США. Це пояснюється тим, що перерозподіл коштів на користь фінансування майбутніх пенсій може порушити баланс, що підтримується при зборі та витрачанні коштів за принципом солідарності поколінь, і посилити фінансове навантаження на поточні пенсійні витрати [2].

На основі проведеного аналізу можна зробити висновок, що в світі існують три моделі пенсійних систем з використанням базових інститутів: системи, де накопичувальна складова діє у вигляді добровільного або додаткового страхування, а в основі зберігається розподільча схема для обов'язкового пенсійного забезпечення (як в більшості промислово розвинених країн); змішані системи, що поєднують переваги принципу перерозподілу з перевагами схеми обов'язкових довгострокових накопичувальних рахунків (Швеція і країни Східної Європи); система обов'язкового страхування, де головна роль відводиться саме накопичувальним принципам фінансування пенсій, що застосовується в основному в латиноамериканських країнах, і, в першу чергу в Чилі.

Таким чином, можна відзначити, що не тільки Україна зіткнулася з необхідністю проведення перетворень в пенсійній сфері, але і багато інших держав. З існуючих в світі пенсійних моделей можна виділити три: чисту розподільчу, чисту накопичувальну і змішану, яка в свою чергу може мати різну ступінь участі державного сектора.

1. Дегтярь Л.С. Мировой опыт пенсионных реформ и реформирование пенсионной системы в России / Л. Дегтярь // Аналитический вестник. – №33 (189). – М., 2002. – С. 35–42.

2. Яременко Г. Основные черты системы пенсионного обеспечения в западноевропейских странах / Г. Яременко // Вестн. научн. информ. ИМЭПИ РАН. – 1999. – № 7. – С. 23–34.

Петро ВОРОНА

*д.держ.упр., доцент, професор кафедри
педагогічної майстерності та менеджменту
Полтавського НПУ ім. В.Г. Короленка,
депутат Полтавської обласної ради*

МІЖМУНІЦИПАЛЬНА СПІВПРАЦЯ ГРОМАД, ЯК ШЛЯХ ДО РЕАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

В період проведення системних реформ в системі місцевого самоврядування України впровадження механізму міжмуніципальної співпраці як основи для поліпшення соціально-економічного стану громад,

а також як основи для підвищення якості і зменшення ціни послуг, набуває особливої ролі і ваги. Після впровадження в нашій країні ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] та ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» [3] питання міжмуніципальної співпраці стало ще актуальнішим, адже на думку багатьох практиків і науковців – запровадження такої співпраці стало б першим кроком до перспективного укрупнення громад або ефективною формою співпраці й альтернативою «добровільно-примусового» об'єднанню для тих громад, що категорично виступають проти юридичної ліквідації (чи укрупнення) їх територіальних громад. Концепція співробітництва територіальних громад представляється як інструмент для економічно обгрунтованого надання публічних послуг [4, с. 4].

Муніципальне співробітництво (МС) є одним з інноваційних підходів у реалізації державної регіональної політики, виступає як порівняно нова форма місцевого та регіонального самоврядування. МС являє собою відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування, які мають статус юридичних осіб та певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування) [4, с. 11]. МС є особливо характерним для країн з децентралізованою системою влади.

Більш, ніж переконливим у сфері МС, є досвід Французької республіки, де надто велика кількість дрібних комун на початку 1980-х рр. ХХ ст. породжувала в тогочасних умовах проблеми їх фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування. Для подолання таких труднощів держава застосовувала два підходи: перший – співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем чи спільне здійснення певної діяльності; другий – злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування.

В першому випадку комуни залишаються юридичними особами і через договори визначають принципи та порядок спільної діяльності. Найбільш розповсюдженим співробітництвом комун є утворення спеціальних організацій, засновниками яких є комуни і які створюються для вирішення певних спільних для засновників проблем. Такі організації (синдикати) мають статус юридичної особи і наділяються певною компетенцією за рахунок комун – засновників. Кожна комуна може передати синдикату частину своїх повноважень, що стосуються проблеми для розв'язання якої створюється цей синдикат. Керівними органами синдикату є комітет та голова синдикату. Комітет є представницьким органом, де процедури розгляду питань і прийняття рішень аналогічні процедурам ради, а голова синдикату є його виконавчим органом. Синдикат також має свій власний бюджет і свій штат апарату. Крім синдикатів існують і інші види міжкомунального співробітництва такі як *дістрікти* та міські об'єднання. Створення таких об'єднань може

бути як добровільним так і примусовим. За умов добровільності, об'єднання оформляється постановою префекта чи указом президента. За відсутності згоди комун, але при крайній необхідності таке об'єднання може бути утворено законом. Процес об'єднання дрібних комун у більш крупні проходить ще повільніше ніж створення синдикатів чи інших об'єднань. Об'єднання можливе лише за повної добровільності муніципальних рад чи за результатами місцевого референдуму [5].

Малі розміри більшості комун (рад) є характерними рисами як французьких, так і українських органів місцевої влади. Понад 90% комун мають менше 2000 мешканців, 69% мають менше 700 чол., а 29% мають менше 200), однак кілька комун нараховують більше 0,5 млн. чол. Внаслідок незначних розмірів такого великого числа комун міжмуніципальна співпраця є необхідною принаймні у кількох сферах. Існує близько 2 тис. багатоцільових об'єднаних рад і понад 10 тис. спеціальних рад. Ці об'єднання є правосуб'єктними організаціями зі своєю податковою системою. Традиційні функції (реєстрація громадянського стану, муніципальна поліція, соціальні послуги, підтримання у належному стані мережі автошляхів на території комун, початкові школи, освітня та культурна діяльність, тощо) було розширено за рахунок додаткових повноважень у сфері міського планування (надання дозволу на планування) і у державній освіті. Комуна отримала також нові можливості для діяльності в економічній сфері, зокрема з метою подолання труднощів деяких підприємств та організацій і збереження послуг, потрібних населенню сільської місцевості. Виконуючи ці завдання, місцеві громади стикаються з різноманітними труднощами. Їхній інституціональний статус є однаковим, у той час як здатність кожної комун до дій є різною. Нестача достатніх фінансових коштів призводить до того, що центральний уряд передає їм необхідні кошти в ім'я національної солідарності через механізм фінансового врегулювання та МС [1].

11-12 червня 2015 р. у м. Полтава відбулись комітетські слухання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування спільно з Полтавською обласною радою та ОДА. Предметом слухань було реалізація ЗУ «Про співробітництво територіальних громад». Полтавці продемонстрували кращі практики міжмуніципальної співпраці, що були реалізовані за підтримки Уряду Німеччини в рамках проекту «Реформа управління на сході України» (GIZ). Серед кращих практик такі проекти: Придбання сміттєвоза та контейнерів для покращання матеріально-технічної бази громад – спільний крок до чистого довкілля Пириятинського краю; Сміттева революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски як приклад вдалого співробітництва територіальних громад; Красиве село. Облаштування місць збору твердих побутових відходів та придбання контейнерів для сміття на території трьох сільських громад Полтавського району; Міжмуніципальне співробітництво:

цілеспрямований соціальний захист громадян. Реконструкція та дооснащення Решетилівського трудового архіву – шлях до покращення обслуговування населення та енергозбереження; Оновлення життя Семенівської місцевої пожежної охорони (на базі с. Оболонь Полтавської області) – запорука безпечної життєдіяльності сільських громад.

На слуханнях було зазначено, що нині, з прийняттям ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] та «Про співробітництво територіальних громад» [3] у територіальних громадах з'явилась, подібно до французьких комун, можливість на альтернативній основі визначати шляхи вирішення своїх проблем або через укрупнення або МС. Але, на жаль, обидва закони є недосконалими і ще потребують змін. У другому законі є недосконалими норми щодо ініціювання та розвитку співробітництва, термінів підготовки висновків на пропозицію співпраці громадою що її отримала, на нашу думку й замалий перелік напрямів (сфер) співпраці територіальних громад (надання адміністративних послуг). Можливо через ці проблеми та відсутність належної інформованості й зацікавленості, станом на травень 2015 р. до реєстру договорів про співробітництво територіальних громад внесено лише 17 договорів з 5 областей України (Полтавщина – 5 договорів). У впровадженні МС в сферу місцевого самоврядування варто використовувати законодавчий і організаційний досвід європейських країн (Франція, Німеччина, Швеція, Швейцарія та ін.), для яких вона вже стала життєвою необхідністю територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Ворона П.В. Об'єднання (асоціації) комун як характерна особливість системи місцевого самоврядування Франції [Текст] / П.В. Ворона // Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Львів, 3 квіт. 2009 р.): у 2 ч. / за. Ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Ч. 2. – С. 151–155.

2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.: за станом на 13 січня 2016 р. [Електронний ресурс] // Офіц. Сайт Верх. Ради України. – Режим доступу – назва з екрану.

3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 18 червня 2014 р.: за станом на 1 травня 2015 р. [Електронний ресурс] // Офіц. Сайт Верх. Ради України. – Режим доступу – назва з екрану.

4. Міжмуніципальне співробітництво: Зб. нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів / За заг. редакцією Т.В. Журавля. – К., 2015. – 154 с.

5. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування у Франції. Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/979-28a-a5>.

Алла ДАКАЛ

*к.мед.н., докторант кафедри соціальної
та гуманітарної політики
НАДУ при Президентіві України*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ В КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Проблеми прав дитини висуваються на перший план політичного, педагогічного й соціального життя. Це зумовлено кількома причинами. Перша з них - рух українського суспільства до відкритого, європейського, що передбачає зацікавленість усієї спільноти пекучими, злободенними питаннями. Друга, не менш важлива, причина актуалізації даної проблематики – це сучасне становище дітей в Україні. Статистичні дані свідчать про те, що дитинство в Україні перебуває у кризовому стані [1].

У сучасній європейській стратегії економічного розвитку суттєво оновлена соціальна модель, де у центрі економічної політики поставлені інвестиції в людину та розбудова дієвої держави загального добробуту. Людину названо головним європейським капіталом та центральним фокусом політики Євросоюзу. Інвестування в людину та розвиток дієвої та динамічної держави загального добробуту повинні стати головними факторами розбудови в Європі інтелектуальної економіки та забезпечення вирішення існуючих соціальних проблем [2].

Необхідність особливого захисту дітей була передбачена ще у Женевській декларації прав дитини 1924 р. Одним із перших правових актів Організації Об'єднаних Націй (ООН) було створення в 1946 р. Дитячого фонду ООН як міжнародної надзвичайної організації допомоги дітям у розорених Другою світовою війною країнах Європи. З 1953 р. Дитячий фонд ООН став іменуватися ЮНІСЕФ.

У Загальній декларації прав людини (1948 р.) у ст. 25 і 26 йдеться про те, що діти повинні бути об'єктом особливого захисту і допомоги. У 1959 р. ООН приймає Декларацію прав дитини, де проголошуються соціальні і правові принципи захисту і благополуччя дітей на національному і міжнародному рівнях. Вона є основою для підготовки Конвенції ООН про права дитини (1989 р.) і є угодою між країнами, де записано як уряд має дбати про дітей. Цей системний документ було прийнято Генеральною Асамблеєю ООН 20 листопада 1989 р. та ратифіковано 193 країнами світу. В Україні вона набула чинності з 27 вересня 1991 р. та з того часу є частиною українського національного законодавства. Європейська конвенція про здійснення прав дитини (прийнята 25 січня 1996 р., набрала чинності в Україні 1 квітня 2007 р.) як домовленість країн-учасниць Євросоюзу. Крім того, нинішнє спрямування вітчизняної політики відповідає рішенням спеціальної сесії ООН щодо становища дітей (Нью-Йорк, 8-10 травня 2002 р.), яка ухвалила резолюцію, що зобов'язує держави –

члени ООН створювати громади, сприятливі для життя дітей.

Для забезпечення відповідності критеріям, що висувуються перед країною, яка прагне до вступу до Євросоюзу, поступ України за європейським вектором інтеграції має визначатися наближенням до індикативних показників соціально-економічного розвитку, визначених, зокрема, у стратегії «Європа 2020».

Складовою державної політики України стосовно дітей є завдання поліпшення законодавчої бази, приведення її у відповідність до основних положень Конвенції ООН [4] про права дитини, закріплення певними законами та іншими нормативно-правовими актами чітко визначених правил, норм, стандартів і вимог щодо організації життєдіяльності дитини. Цей документ 1989 р. є головним міжнародним документом, з якого розпочалося формування системи міжнародних стандартів щодо захисту прав дітей. Після ратифікації даної Конвенції, Україна, поряд з іншими країнами світу, активно розбудовує своє національне законодавство щодо захисту прав дітей відповідно до міжнародних стандартів. Однією із перших серед країн-членів ООН 27 лютого 1991 р. наша держава ратифікувала Конвенцію про права дитини.

Таким чином, держава визнала, що діти є особливо уразливою групою з огляду на їх вік, психічний і фізичний розвиток і що вони потребують спеціального постійного догляду і захисту, а також взяла на себе низку зобов'язань у рамках Конвенції, зокрема здійснити реформування законодавства відповідно до міжнародних стандартів. Дана конвенція ратифікована майже усіма країнами світу, окрім США та Сомалі.

26 квітня 2001 р. в Україні був прийнятий Закон «Про охорону дитинства» [5], в якому на підставі положень Конституції України і Конвенції ООН про права дитини визначені основні засади державної політики в цій сфері. Це ще один важливий крок нашої держави на шляху просування інтересів дітей, втілення положень Конвенції про права дитини у повсякденне життя. 5 березня 2009 р. Верховна Рада України ухвалила Закон про Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року», який розробляли протягом п'яти років [1]. У другому розділі Програми, метою цього документа є забезпечення оптимального функціонування цілісної системи захисту прав дітей в Україні відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини та з урахуванням Цілей розвитку, проголошених Декларацією ООН, і стратегії Підсумкового документа Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей».

Але, з розвитком міжнародного права у галузі прав і свобод людини перед Україною дедалі частіше постає питання важливості глибокого та всебічного аналізу міжнародно-правових документів та правозахисних моделей (механізмів) на предмет їх прийнятності для національної системи права, історичних та суспільних особливостей, традиційних цінностей та ментальності народу, національних інтересів країни тощо

[6]. Це особливо важливо, коли йдеться про долю і права дітей. На процес розробки і прийняття міжнародних документів справляє неабиякий вплив інтерес окремої держави або групи держав. Зрештою, це призводить до того, що не завжди деякі міжнародні підходи є прийнятними для різних країн світу.

Слід зазначити, що більшість положень зазначеної Конвенції [3], уже імплементовані до національного законодавства, а деякі – не тільки йому суперечать, а й не відповідають національним інтересам України. Захист прав дітей, забезпечення їхнього повноцінного розвитку – проблема національного значення, яку необхідно вивчати, розглядати й розв’язувати по різних напрямках, вивчаючи досвід країн ЄС та виокремлюючи практичні наробки, які будуть корисні для України.

Список використаних джерел

1. Аналітична довідка за результатами опитування дітей віком 10–17 років у межах проекту «Права дітей в Україні: реалії та виклики після 20 років незалежності» // сайт Адміністрації Президента України (<http://www.president.gov.ua/news/24361.html>). – 2012.
2. Бажал Ю.М. Індустріальна модернізація та інтелектуальне економічне зростання: Україна в контексті нової європейської стратегії / Ю.М. Бажал // Модернізаційний проект України в контексті європейської стратегії інтелектуального, стійкого і всеохоплюючого зростання «Європа 2020»: матеріали науково-методологічного семінару 27 квітня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://212.111.196.8:8081/upr_fundament_doslidzhen/seminar/27_04_2010.
3. Збірник нормативно-правових актів у сфері захисту прав дітей. – К.: Дитячий Фонд ООН «ЮНІСЕФ», 2002. – 318 с.
4. Конвенція ООН про права дитини. – К.: ТМПрінтІксПрес, 1999. – 23 с.
5. Конституція України. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – 48 с.
6. Скуратівський В.А. Соціальна політика / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – К.: УАДУ. – 2003. – 364 с.

Наталія ДРАГОМИРЕЦЬКА

*д.держ.упр., професор, професор кафедри
філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

МЕТОДОЛОГІЯ СОЦІАЛЬНОГО ПРОЕКТУВАННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ ЯК ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ ПРИ ОБ’ЄДНАННІ ГРОМАД І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У сучасних реаліях України соціальне планування і соціальне проектування відіграють неабияку роль у процесах державотворення, децентралізації і об’єднання громад, оскільки вимагає від останніх

самостійного формування нової спільноти і нових підходів до вирішення проблем громади. Для цього потрібно перейти від активно-пропагандистського впливу до роботи з використанням методології соціальних планування та проектування, які вимагають певних зусиль і часу. Втім, саме методології соціального планування та проектування нададуть можливість сформувати стійку взаємодію між політиками і спільнотами щодо вирішення загальнодержавних та регіональних питань. Для цього доцільно застосовувати світовий досвід, якій протягом сторіччя довів, що соціальне проектування – це один з найбільш ефективних інструментів управління оновленнями. У цілому вважається, що соціальне планування може бути ефективним засобом організації і розвитку спільнот, зміни політик, якщо вона розробляється у відповідності з «духом» спільноти і з партнерськими підходами до неї [1-5].

На теперішній час найбільш вдалими і впливовими вважаються проекти вирішення соціальних проблем, зокрема зайнятості, через створення соціальних підприємств. У 2014 р. Європейська комісія вибрала фіналістів другого соціального інноваційного конкурсу, спрямованого на заохочення соціальних інновацій, які мають реальний вплив на надання допомоги безробітним у працевлаштуванні [6], зокрема: виробництво Longboards, скейбордів і сноубордів з унікальним дизайном, а також їх вторинне використання через повторний перепродаж після використання (*Австрія (Ruffboards)*); створення зовнішньої платформи для обміну досвідчених співробітників на тимчасовій основі (*Бельгія (Multi (mcI), HazelHeartwood, KBC, SDWorx)*); концепція створення міського сільського господарства (*Бельгія (Urban Farm Lease)*); розвиток зв’язків між соціальними підприємцями-фермерами і безробітними орендарями (*Великобританія (Enterprise Wales is a social enterprise)*); Інтернет платформа для кадрової підтримки малих підприємств (*Великобританія (vInspired)*); допомога молоді знайти роботу, особливо для тієї частини, яка є пасивною і вважає, що безробіття – це її доля (*Великобританія (YouRock)*); використання вільного соціального житла для створення тимчасового простору для навчання і підприємницьких лабораторій, які надають безробітним придбати нові навички і переробити приміщення у житло для безхатченків (*Ірландія (Voidstarter)*); рециркуляція пошкодженого текстилю у лімітованих колекціях одягу завдяки роботі жінок з неблагополучних сімей (*Італія (Progetto Quid)*); створення унікальної лабораторної мережі для визначення можливостей використання відходів перед їх остаточною утилізацією (*Італія (Waste-Fab-Lab)*); створення загальноєвропейської мережі розподілення продовольства (*Німеччина (Epelia.com)*).

Соціальне проектування, відображаючи специфіку суспільства, перш за все відрізняється більшою складністю, ніж інші традиційні стадії управління, у деяких випадках імовірнісним характером, багатоваріантністю, більш складними характеристиками, параметрами,

іноді вираженими у вигляді якісно-змістовних, світоглядних оцінок. Особливою сферою соціального проектування вже багато років є проектування систем управління: проектування документаційного обслуговування роботи апарату управління, проектування механізації управлінської праці, раціонального розміщення апарату управління в приміщенні, організації робочих місць і умов праці, структури й штату управління, інформаційного забезпечення управління тощо. Все відноситься до оргпроекування. Практично не приділяється уваги проектуванню соціуму та соціальних відносин. Важливими складовими методології соціального проектування виступають: соціальне завдання (його об'єм, масштаби тощо) та суспільне завдання (співвідношення потреб людини та можливостей їх задоволення).

Варто враховувати зарубіжний досвід методології соціального проектування та планування. На теперішній час більш актуальним для України є соціальне планування громад. Методологія залучення спільноти до участі у соціальному плануванні передбачає [7]: перш за все навчання спільноти та спонсорство певних проектів тих, хто приймає участь у соціальному плануванні. Після того, як члени спільноти стають більш обізнаними у тому, що вони можуть мати справу з різними системами: політичними, фінансовими, соціальними та іншими – вони, скоріш за все, зможуть знайти свої власні рішення проблем. Вони стають готовими докласти певних зусиль для вирішення власних проблем. При цьому важливо з повагою відноситись до членів спільноти, як до партнерів. Втім, це означає, що потрібно принести в жертву кращі практики або минулий досвід соціальних проектів в інших спільнотах. Робота з спільнотою зорганізується через одну або декілька місцевих організацій, а також через місцеві органи управління. Люди мають повірити, що всі серйозно опікуються їх участю у процесі соціального планування. Для цього мають бути визначені всі рівні розуміння спільнотою своє власної участі у будь-якому процесі щодо вирішення їх проблем. Рекомендуються наступні методи: налагодження контактів з закладами, організаціями і приватними особами, які дуже добре знають спільноту; використання досвіду, знань і авторитету цих людей; проведення невеликих зустрічей з формальними групами (клуби, братські організації, спортивні команди, конфесіональні групи, учасники програм у сфері охорони здоров'я та соціальних послуг, профспілки тощо) для пояснення цілей соціального проекту; організація і проведення зборів спільноти для пояснення власних цілей і цілей соціального планування задля того, щоб розпочати набір членів спільноти до участі в плануванні і його оцінці; розробка графіків зустрічей у спільноті задля створення умов для планування (пояснити логістику, терміни, процедури, задачі, результати); забезпечення необхідною підтримкою процесу соціального планування разом зі спільнотою (залучити всі інтелектуальні та соціальні інструменти, якими володіє спільнота, забезпечити постійний процес

залучення всіх груп спільноти, які зацікавлені у змінах соціальних процесів, а не тільки тих, хто пройшов процес навчання).

Для вітчизняної практики соціальних і суспільних змін та перебудов важливим є розуміння, що соціальні планування та проектування – це демократична система для встановлення пріоритетів, знаходження справедливих компромісів між всіма зацікавленими сторонами: громадськістю, громадськими об'єднаннями, політиками, державними управліннями, суб'єктами державного управління, бізнесом та підприємцями та іншими. У світі наголос робиться на принципах соціальної справедливості при соціальних плануванні та проектуванні.

Список використаних джерел

1. Social Planning – Planning Institute of Australia [Електронний ресурс].
2. Social Planning – Interior Health [Електронний ресурс].
3. Social Planning – Interior Health [Електронний ресурс].
4. Social Planning Network of Ontario [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spno.ca/>.
5. Social Planning: The City of Surrey, British Columbia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.surrey.ca/community/3201.aspx>.
6. Federico Guerrini. 10 Social Innovation Projects To Tackle Unemployment In Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.forbes.com/sites/federicoguerrini/2014/04/16/10-innovations-that-want-to-tackle-unemployment-in-europe/>.
7. David Wilcox. Social Planning and Policy Change [Електронний ресурс].

Андрій ДЯЧЕНКО

аспірант кафедри

соціальної та гуманітарної політики

НАДУ при Президентові України

МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ВИМУШЕНО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

За підрахунками Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), у результаті анексії Криму та антитерористичної операції на Сході України на червень 2014 р. вимушено залишили місця свого проживання і шукали притулку в інших регіонах країни понад 54 тис. громадян [1]. Серед них діти, інваліди, особи похилого віку, тобто особливо вразливі категорії людей. Хоча в державі функціонує система прийому біженців, тобто вигнанців з-за кордону, діє відповідне законодавство, до розв'язання проблеми вимушених внутрішніх переміщень країна була не готовою. Необхідно створювати законодавчу

базу, формувати механізми її реалізації, причому в умовах зовнішньої агресії, серйозних економічних труднощів, дефіциту часу, адже вимушені переселенці потребують негайної допомоги.

Для розробки адекватних інструментів державного управління, які б могли швидко дати позитивні результати в умовах обмежених ресурсів, необхідно звернутися до напрацювань міжнародних організацій, передусім ООН. Корисним може бути й вивчення досвіду зарубіжних країн, насамперед пострадянських, які вирішували аналогічні проблеми. Їхній досвід тим більше цікавий, що питання внутрішніх переміщених осіб розв'язуються тут уже впродовж 15–20 років, що дає змогу оцінити результативність здійснених заходів, визначити помилки і слабкості застосованих підходів.

За даними Моніторингового центру з питань недобровільних переміщень, чисельність внутрішніх переміщених осіб (далі ВПО) у світі досягла рекордної відмітки — 33,3 млн. осіб, що вдвічі перевищує чисельність біженців (близько 16 млн.). Лише за 2013 р. їхня кількість збільшилася на 4,5 млн. осіб. Найгострішою проблема є в Сирії, Судані, Нігерії, Іраку. В Європі чисельність ВПО сягає 2,2 млн., у т.ч. в Азербайджані 543 тис., Вірменії 8 тис., Грузії 206 тис., Росії 34 тис., Туркменістані 4 тис., Узбекистані 3 тис. [3].

Разом із наростанням проблеми внутрішніх недобровільних переміщень зростала стурбованість світової громадськості гуманітарними проблемами, пов'язаними з ними. Традиційно вважалося, що внутрішні переміщення - у компетенції суверенних держав, а не міжнародних структур (крім Червоного Хреста, який наглядав за виконанням Женевських конвенцій 1949 р. щодо захисту цивільного населення під час збройних конфліктів). Проте поступово формувалося розуміння необхідності вироблення спільних підходів до розв'язання проблем осіб, переміщених в межах власних країн, та надання суверенним державам міжнародної допомоги в цій сфері.

У 1972 р. Генеральна Асамблея ООН розширила мандат Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), який охоплював біженців та шукачів притулку, тобто людей, вимушених залишити країни проживання та шукати міжнародного захисту, на осіб, переміщених всередині власних країн. У 1998 р. структури ООН схвалили Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни [2; 3]. Світова спільнота виходила з того, що, хоча чинне міжнародне гуманітарне право та норми із захисту прав людини поширюються на внутрішніх переміщених осіб, але в деяких аспектах вони не є достатніми для забезпечення належного захисту. Керівні принципи не є обов'язковим правовим документом, проте засновані на нормах міжнародного права, передусім таких, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенція про статус біженців. Вони деталізують положення названих

актів, які відповідають специфічним потребам ВПО, і пояснюють, як необхідно їх застосовувати в умовах внутрішніх недобровільних переміщень.

Керівні принципи містять визначення ВПО. Відповідно до них це особи, або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, й які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів.

Вони передбачають захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції, а також визначають гарантії, що мають надаватися на всіх фазах процесу, або специфічні для кожної з них.

Цей документ покликаний захистити ВПО від дискримінації, пов'язаної з їхнім становищем, забезпечити їм права і свободи, визначені міжнародним та національним законодавством. Разом з тим він не звільняє ВПО від індивідуальної кримінальної відповідальності за здійснення геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів.

У Керівних принципах зазначено, що основний обов'язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги ВПО покладається на національну владу. ВПО має забезпечуватися захист від насильства, тортур, від голоду як методу ведення війни, від використання людей як захисного щита, недобровільного вербування до збройних формувань та від загроз подібних дій. ВПО мають право просити і отримувати необхідну допомогу. У першу чергу потрібно задовольняти потреби найбільш незахищених категорій (діти без супроводу, вагітні жінки, інваліди, особи похилого віку). Влада повинна сприяти єдності сімей, пошукам зниклих родичів тощо.

ВПО мають право на достатній життєвий рівень. Їм має бути забезпечено доступ до продуктів харчування, тимчасового житла, необхідного одягу та базових медичних послуг, а за потреби – до психологічної та соціальної допомоги. Незаперечним їх правом є також доступ до освіти.

Вкрай важливим видається двадцятий принцип, відповідно до якого влада зобов'язана видавати ВПО всі документи, необхідні для визнання і реалізації їхніх прав, спростити заміну втрачених документів, не вимагати повернення в місця попереднього проживання за залишеними там документами.

ВПО гарантується свобода пересування, тобто можливість шукати безпечного місця на території своєї країни, а також вільний виїзд за межі держави і пошук притулку за кордоном. Водночас вони мають бути захищені від недобровільного повернення чи переселення в місця, де може виникнути загроза їхньому життю чи здоров'ю. Компетентні органи несуть головну відповідальність за встановлення умов, які б

забезпечили ВПО можливість повернутися до своїх домів або переселитися для проживання в іншій частині країни, вони повинні докладати всіх зусиль для забезпечення реінтеграції повертанців. Причому має бути забезпечено всебічну участь ВПО у плануванні та організації їх повернення чи переселення.

Влада повинна сприяти поверненню ВПО їхнього майна, а якщо це неможливо – надавати відповідну компенсацію. Значну увагу в Керівних принципах приділено діяльності гуманітарних організацій, співпраці з ними національних держав. Спеціальний доповідач ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб, який регулярно доповідає Генеральній Асамблеї щодо ситуації у відповідній сфері, неодноразово зазначав, що Керівні принципи отримують все ширше визнання, дедалі більше держав керуються ними при розробці власного законодавства.

Разом з тим визнані міжнародні експерти застерігають щодо спрощеного їх розуміння, зокрема, невиправданого застосування підходу, аналогічного до надання захисту біженців. При розробці національного законодавства варто враховувати, що на відміну від біженців, яким спеціальний правовий статус є необхідним, оскільки вони втратили захист власної держави і змушені шукати його на чужій території, ВПО не потребують такого статусу, а отже й громіздких і складних процедур його визначення. Вони перебувають на території власної держави, є її громадянами і користуються рівними з іншими громадянами правами. На думку Вальтера Кьоліна, що був провідним автором Керівних принципів, а також певний час обіймав посаду Спеціального доповідача ООН з питань прав людини ВПО, застосування норм, що стосуються біженців, тобто іноземців, до ВПО, може обмежити їхні права, які належать їм як громадянам. Він підкреслював, що для виявлення тих, хто був вимушено переміщений і потребує особливої допомоги, немає необхідності виходити за рамки таких звичайних адміністративних заходів, як реєстрація, і запроваджувати спеціальні процедури.

Оскільки Україні доводиться терміново розробляти законодавство щодо ВПО, тобто у сфері, де до цього часу жодних напрацювань не існувало, Керівні принципи видаються надійним орієнтиром для українських законотворців і мають бути ретельно вивчені та враховані. По-перше, в них акумульовано головні висновки світової політичної думки щодо проблеми, а по-друге, норми основних міжнародно-правових документів із захисту прав людини, на яких базуються Керівні принципи і під якими стоїть підпис України, є частиною національного законодавства.

Зволікання з активними діями щодо ВПО в надії на розв'язання їхніх проблем шляхом повернення може призвести лише до погіршення становища, виникнення напруги в стосунках між ВПО та корінним населенням місць перебування, використання обоюдно невдоволення силами, спрямованими на подальшу дестабілізацію ситуації в країні.

Список використаних джерел

1.Різке збільшення внутрішнього переміщення в Україні / UN Refugee Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1290-rizke-zbilshennya-vnutrishnogo-peremishchennya-v-ukrajini>.

2.Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998 г. – E/CN.4/1998/53/Add.2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>.

3.People internally displaced by conflict and violence. Global Overview 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intemal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>.

Артур КОВАЛЬЧУК

*аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України*

ІНФОРМАЦІЙНИЙ СУПРОВІД ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

Основними принципами функціонування демократії є прозорість, відкритість і гласність. Сучасні світові політичні процеси значно розширюють актуальний ще десять років назад інформаційний інструментарій, яким послуговуються публічні органи для висвітлення своєї діяльності. Через глобальну інтерактивізацію інформаційного простору сьогодні вже неможливо чітко відстежити та описати канали інформаційних потоків про взаємодію політичних партій з місцевими органами влади, зворотного зв'язку від громадян – до місцевих рад, тобто того, яким чином, у який спосіб, з якими результатами забезпечується вертикальна підзвітність представницького органу влади. Активної популяризації набувають уже звичні способи інформаційного обміну – веб-сайти депутатів, депутатських комісій, електронна пошта, міські телеканали та радіо тощо, так і відносно нові – веб-трансляції депутатських сесій і засідань комісій, он-лайн опитування, електронні петиції, чати, дискусійні групи та консультації щодо важливих питань, блоги, соціальні мережі. Така неконтрольована доступність інформації про діяльність місцевих рад обумовлює першу проблему забезпечення прозорості роботи, а саме – розмитість інституційних рамок діяльності сучасного депутатського корпусу на місцевому рівні як об'єкту вертикальної відповідальності.

Узагальнюючи зарубіжний досвід взаємодії політичних партій з місцевими органами влади, можемо розглядати його у трьох вимірах. Зокрема, у першому, йдеться про доступ медіа як «очей і вух»

громадськості до інформації про взаємодію політичних партій з місцевими органами влади. Відповідно сприяння та заохочення отримання такого доступу, а також оприлюднення та звітування має бути предметом зацікавленості місцевих органів влади, оскільки він є одним із основних елементів у системі забезпечення свободи слова та вираження поглядів і регулювання засад функціонування медіа сфери (такий підхід прямо корелюється з концептом вертикальної підзвітності). Другий вимір передбачає спрямовувати зусилля місцевих органів влади на інформування та громадянську освіту щодо їх діяльності з метою стимулювання інтересу та уваги в громадськості до себе. Виконання цього завдання включає пошук нових інтерактивних способів двосторонньої комунікації між політичними партіями та місцевими органами влади, між виборцями та їхніми обранцями (зокрема, використання потенціалу мережі Інтернет). Третій вимір потребує якості роботи внутрішньої і зовнішньої експертизи, а також інформаційного забезпечення роботи на рівні окремих депутатів, комісій, інших інституційних підрозділів, фракцій, залучення незалежних експертів до процесу стратегічного планування тощо.

Таким чином, враховуючи різноманітність каналів донесення інформації, відповідний інформаційний обмін між депутатами, між депутатами та структурними підрозділами місцевих органів влади, між депутатами та окремими чиновниками, між місцевими радами та іншими органами, між місцевими органами влади і медіа, між місцевими органами влади і громадськістю, між медіа та громадськістю тощо, зазначимо, що наразі досить широке коло суб'єктів задіяне до процесу вироблення інформації у взаємодії політичних партій з місцевими органами влади. Крім того, більшість із названих суб'єктів, одночасно і виробляють, і споживають таку інформацію. Таким чином, другою проблемою забезпечення прозорості роботи політичних партій з місцевими органами влади є неможливість однозначної ідентифікації їх як суб'єктів горизонтальної відповідальності.

Важливим аспектом взаємодії політичних партій з місцевими органами влади є якісна неоднорідність інформації, яка поширюється. Оскільки політичні партії представляють свої інтереси в місцевих радах, який покликаний виконувати суспільно значущі функції, їх діяльність автоматично набуває ознак публічності. Відповідно публічність перетворює місцеві ради на своєрідний майданчик для політичних дебатів щодо суспільно значущих проблем, а, отже, – на форум для узгодження різних групових інтересів. Потенційно широке коло бенефіціаріїв роботи місцевих рад обумовлює необхідність продукування різної за змістом і формою інформації: від офіційного оприлюднення актів – до будь-якого доступного способу комунікації депутатів з виборцями. Така широта можливої якості інформації про взаємодію політичних партій з місцевими органами влади породжує ряд проблем, пов'язаних із

конфліктом інтерпретацій, а також формуванням іміджу представницького органу. Враховуючи високий/низький рівень довіри до представницького органу, дискурс легітимності в контексті взаємодії політичних партій з місцевими органами влади набуває все більшої актуальності. За таких умов, виправдана якісна неоднорідність поширюваної інформації стає третьою проблемою забезпечення прозорості їх роботи.

Отже, обмін інформаційний супровід взаємодії політичних партій з місцевими органами влади є наріжним каменем при забезпеченні прозорості, став різноканальним, різновекторним і якісно неоднорідним.

Список використаних джерел

1. Сидоренко О.О. Роль інформаційно-комунікаційних технологій у забезпеченні відкритості парламенту України // Матеріали семінару завідувачів секретаріатів комітетів Верховної Ради України «Шляхи забезпечення відкритості роботи Верховної Ради України: досвід, проблеми, перспективи». – К.: Парламентське видавництво, 2009 – С. 110–120.
2. Соловьев С.Г. Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики / С.Г. Соловьев // Современное право. – 2006. – №7. – С. 32–35.
3. Почепцов Г.Г. Паблик рилейшнз для профессионалов / Г.Г. Почепцов. – М.: «Рефл-бук», К.: «Ваклер». – 2001. – 624 с.
4. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. №386-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.

Роман КОЗЕНКО

к.держ.упр., ст. викладач ДНЗ Університет менеджменту освіти НАПН України

Олександр РАДЧЕНКО

д.держ.упр., професор, професор надзвичайний Поморської академії в Слупську (Польща)

ІНКЛЮЗИВНА ОСВІТА В КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Глобальним трендом освітніх процесів сучасності є прагнення рівності та всеохопності надання освітніх послуг всім дітям без винятку, особливо дітям з обмеженими фізичними, фізіологічними та психічними можливостями. Адже сьогодні міжнародні документи фіксують офіційне визнання, що інвалідність є не медичною, а соціальною проблемою, відповідно – всі пов'язані з цим проблеми є проблемами прав людини.

Світом все більше поширюється теорія та практика інклюзивної освіти – як комплексного процесу забезпечення рівного доступу до якісної освіти для дітей з особливими навчальними потребами шляхом організації їх навчання у загальноосвітніх закладах на основі застосування особистісно орієнтованих методів навчання, з урахуванням індивідуальних особливостей навчально-пізнавальної діяльності таких дітей.

Проблематиці інклюзивної освіти в науковій літературі приділено значну увагу як за кордоном, так і в Україні. З найостанніших робіт в цій галузі зазначимо ґрунтовні дослідження Л. Флоріана «The SAGE Handbook of Special Education» (2013 р.), та А. Ходкінсона «Key Issues in Special Educational Needs and Inclusion» (2015 р.). Так, Лані Флоріан підготував фундаментальний довідник з інклюзивної освіти у вигляді «настольної книги», в якому запропоновано широкий спектр думок з ключових питань спеціальної освіти з усього світу – від сучасної теорії, досліджень та інновацій до практичних прикладів і відповідей на найбільш актуальні запитання [6]. Алан Ходкінсон, на основі останніх законодавчих актів європейської спільноти у сфері інклюзивної освіти, пропонує узагальнюючий Кодекс інклюзивної практики (SEND), в якому містяться як наукові й соціологічні дослідження, так і відповідні кейси, приклади та заходи, спрямовані на допомогу у практичному застосуванні сучасних форм, методів і механізмів інклюзивної освіти [8].

Серед українських дослідників варто відзначити таких науковців як Ю.І. Волчелюк, К.В. Гаращук, Г.В. Давиденко, Ю.В. Закаулова, М.Є. Захарчук, А.С. Чирва та ін.

Слід зазначити, що в світі до проблематики інклюзивної освіти почали звертатися в останній чверті XX ст. Так, у 1975 р. в США було прийнято перший у світі спеціальний «Закон про освіту всіх розумово та фізично неповноцінних дітей», а у 2001 р. – «Закон про залучення всіх дітей до освітнього процесу» [4, с. 22]. Водночас, Канада була першою країною, яка до своєї Конституції включила положення про рівні права інвалідів. Канадська Конституція, а разом з нею – хартія прав і свобод, провінційне законодавство з прав громадян з обмеженими можливостями містять положення про інклюзивну та повну участь студентів з особливими потребами, які передбачають розроблення інклюзивних навчальних планів і програм, політики й послуг, навчального обладнання, методів навчання та методологію оцінювання початкового й подальших етапів [5, с. 32].

Європа почала законодавчо фіксувати право на інклюзивне навчання через десятиліття, коли у 1987 р. рішенням Конституційного суду Італії №215 було визнано право всіх учнів з обмеженими можливостями, навіть із важкими порушеннями, навчатися у загальноосвітніх школах.

Відповідно до Закону відмова надавати освіту учням з особливими потребами передбачила кримінальну відповідальність [3, с. 66]. В результаті, сьогодні в Італії понад 90% дітей-інвалідів охоплені інклюзивною освітою. Зважаючи на хід і характер запровадження інклюзивної освіти в Україні (особливо після ратифікації нашою державою 16 грудня 2009 р. Конвенції ООН про права інвалідів), вважаємо за корисне застосування даного італійського досвіду в українських умовах.

Велика Британія активно розбудовує власну систему інклюзивної освіти за моделлю «зверху-вниз» з 2000 р., коли було затверджено відповідну урядову програму. Програма ставила за мету широкої, наскільки це можливо, інтеграції людей з обмеженими можливостями у загальноосвітню систему. Надання освіти особам зі спеціальними освітніми потребами у звичайних освітніх закладах розглядалося як взаємозбагачувальний досвід, що сприяє визнанню в людях відмінностей і є складовою виховання громадянського почуття [2, с. 35]. Проте амбітні плани не були реалізовані в повному обсязі внаслідок світової економічної кризи та переходу нового британського уряду у 2013 р. до політики «вибіркової інклюзії». Однак на практиці урядова ініціатива інклюзії усіх дітей у загальноосвітню систему залишилась нереалізованою.

Можна зазначити, що в Європі створено дієву модель інклюзивної освіти, яку на підставі авторської інтерпретації розробок Кріса Форліна можна представити у наступному вигляді.

Польща створила освітньо-інклюзивну вертикаль, що охоплює як початкову й середню школи, так і систему професійного та вищого навчання, зокрема, тут функціонують вищі й середні професійні учбові заклади інклюзивного типу для студентів з обмеженими можливостями. Крім того, практично в усіх вищих навчальних закладах існують спеціалізовані відділи з обслуговування й надання допомоги таким студентам. Поза межами шкіл та ВНЗ існує також розгалужена система Центрив з питань освіти й реабілітації інвалідів, де спеціалісти з корекційно-реабілітаційних послуг розробляють індивідуальні програми реабілітації та супроводжують процес навчання інвалідів [1, с. 8].

В якості висновку зазначимо, що запровадження інклюзивної освіти в Україні є важливим чинником гуманізації та демократизації українського суспільства, його поступу до Європейського Союзу. Це вимагає він нового Кабінету Міністрів України та нового очільника Міністерства освіти й науки України більш рішучих реформаторських дій в сфері освіти, зокрема, в частині широкого запровадження новітніх моделей та форм інклюзивної освіти на щаблях від початкової до вищої школи, заснування в регіонах спеціалізованих державних Центрив з питань освіти й реабілітації дітей та юнацтва з обмеженими можливостями.

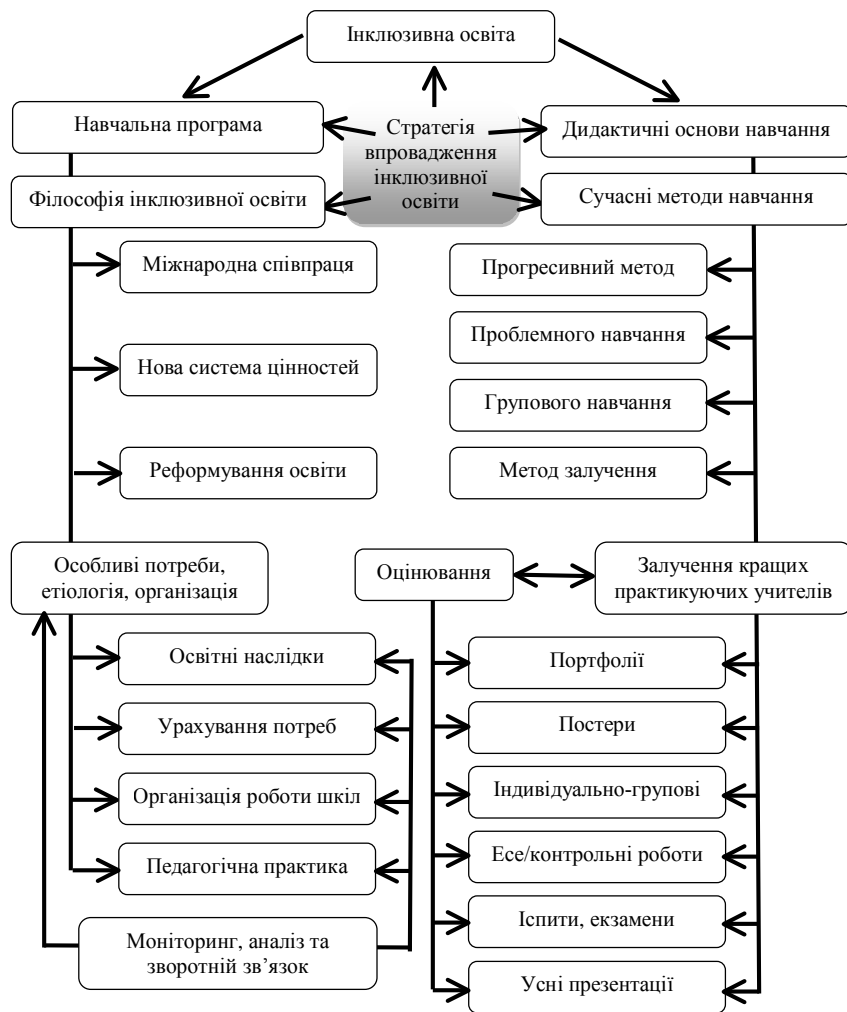


Рис. Модель впровадження інклюзивної освіти в освітньому просторі (адаптовано за Крісом Форліном [7, с. 281]).

Список використаних джерел

1. Волчелюк Ю. Основні напрямки соціально-педагогічної діяльності в інклюзивному освітньому просторі (зарубіжний досвід) / Ю.І. Волчелюк // Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна». – 2011. – №3. – С. 6–9.

2. Гаращук К. Британський досвід диверсифікації типів середньої школи на засадах поєднання начал ринково орієнтованої та соціально інклюзивної освіти / К.В. Гаращук // Педагогічні науки:

теорія, історія, інноваційні технології. – 2013. – №5. – С. 3–11.

3. Давиденко Г. Нормативно-правове забезпечення інклюзивної освіти в Італії / Г.В. Давиденко // Збірник наукових праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна». – 2013. – №2. – С. 65–70.

4. Захарчук М. Аналіз системи підготовки педагогів інклюзивної школи у США / М.Є. Захарчук, Ю.В. Закаулова // Науковий вісник Мелітопольського державного педагогічного університету. Сер: Педагогіка. – 2014. – №1. – С. 21–28.

5. Чирва А. Інклюзивне навчання в університетах та коледжах Канади / А.С. Чирва // Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. – 2014. – №5. – С. 27–35.

6. Florian L. The SAGE Handbook of Special Education / Lani Florian; Second edition. – L.A.; London: SAGE Publications, 2013. – 1040 p.

7. Forlin C. Collaborative, collegial and more cohesive approach to supporting educational reform for inclusive in Hong Kong. / C.A. Forlin // Asia-Pacific Education Review. – 2007a. – Vol. 8 (2). – P. 276–287.

8. Hodkinson A. Key Issues in Special Educational Needs and Inclusion / Alan Hodkinson – L.A.; London: SAGE Publications, 2015. – 216 p.

Алла КРАСНЕЙЧУК

к.держ.упр., вчений секретар Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президенті України

СВІТОВИЙ ДОСВІД ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Держава є формою об'єднання людей, що посередництвом певного державного механізму допомагає розвиватися суспільству загалом та кожному громадянину окремо. Історично можна простежити за тим, як вдалий устрій країни допомагав значно просунутись у власному розвитку, або на довгі роки зупиняв без будь-яких суспільно-корисних змін. Безперечно, важливою була роль правителя, який за присутності власної харизми та прийняття вольових рішень значно просував країну вперед. Однак, не рідкі випадки, коли неадекватні дії, або їх відсутність взагалі, власна нерішучість, уповільнювали державний розвиток на багато років. Отже від владно-управлінських дій певної особи, або групи людей залежить ефективність існування певної соціальної формації, у нашому випадку – демократичної держави.

Наукові уявлення стосовно місця і ролі особистості в управлінні країною закладені мислителями, такими як Н. Макіавеллі, І. Кант, М. Вебер, Ф. Тейлор та ін. Питання ефективної державно-управлінської

розбудови з акцентом на підготовці вищого корпусу державних службовців досліджувалися С. Дубенко, Н. Гончарук, В. Олуйком, І. Сурай, іншими науковцями. Але незважаючи на значний науковий доробок, акцент потрібно поставити саме на специфіці підготовки вищих державно-управлінських кадрів.

Нажаль, українські та й світові реалії управління країною мають під собою чисто політичне підґрунтя. Коли до управління державою залучаються не професіонали з певною базою знань, потрібними вміннями і навичками, а належники певного партійного, а зачасти одночасно і кланово-олігархічного угруповання. На наше переконання, потрібний ефективний добір кадрового потенціалу, особливо вищого ешелону влади, використання для цього власного та зарубіжного досвіду.

Аналізуючи форми організації державної служби в інших державах, можна зробити висновок, що поняття «державна служба», «цивільна служба», «публічна служба» неадекватні і розуміються вони по-різному. Більш чи менш широкий характер поняття «державна служба» залежить від її концепції, яка існує в кожній країні. Так, наприклад, «державна служба» у Німеччині – це збірне поняття, яке розповсюджується на всіх осіб, що зайняті в системі державного управління. При цьому розрізняють чиновників, службовців та робітників. Чиновники вступають на службу шляхом призначення, а службовці та робітники – шляхом підписання відповідного контракту.

У США поняття «цивільна служба» вужче у порівнянні з поняттям «державна служба». Воно охоплює лише службовців державних установ. До нього не включаються виборні посади, що пов'язані з юриспруденцією. Не входять до нього й армійські та флотські посади, посади в поліції тощо. Провідну роль у керівництві державною службою грають президент і парламент. Є певні сфери державної служби, контроль за якими президент і парламент здійснюють спільно, а є й такі, де їхня компетенція розділяється.

У Великобританії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. Фактично під монархією маються на увазі вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет, міністри.

У Бельгії державними службовцями вважаються всі, хто перебуває на службі у державі: працівники урядових органів (федерального, регіонального та комунального рівнів), а також освітяни, лікарі, працівники правоохоронних органів, податківці.

В Італії на державній службі перебувають лише дипломати, префекти, поліцейські, а також речники, що обіймають вищі керівні посади в публічних адміністраціях державного рівня. Інші службовці державних агенцій вважаються держслужбовцями лише формально, оскільки їхня службова діяльність у значній мірі визначається колективними угодами, що укладаються між агенціями та профспілками.

В Іспанії діє державна служба, що охоплює такі групи службовців: вищий корпус цивільних державних службовців; вищий корпус державних фінансових інспекторів; вищий корпус комерційних інспекторів та державних економістів; вищий корпус державних юристів; корпус медиків національної системи охорони здоров'я; вищий корпус інспекторів праці та соціального захисту; генеральний адміністративний корпус державної адміністрації; корпус креслярів кадастрів і креслярів-картографів; генеральний допоміжний корпус державної адміністрації; генеральний субальтернативний корпус державної адміністрації; корпус механіків-водіїв Міністерства оборони.

У Китаї існує єдина централізована державна служба. До її складу віднесено працівників на посадах у державному адміністративному апараті центрального, провінційного та місцевого рівня. Усі посади поділяються на «керівні» та «не керівні». До держслужбовців не віднесено робітників та обслуговуючий персонал адміністративних органів.

У Польщі існує цивільна служба, до складу якої належать професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівня. Розрізняють: а) «цивільних службовців», чий відносини базуються на призначенні на управлінську посаду чи посаду спеціалістів державної служби; б) «працівників цивільної служби», яких беруть на роботу на контрактній основі.

У більшості країн існують спеціалізовані органи управління державною службою. Кожна держава прагне знайти найбільш прийнятну систему організації й функціонування державної служби, яка б у цілому відповідала науковим поглядам на цю проблему з урахуванням національних традицій і культури населення.

В основу реформування державної служби в більшості країн було покладено такі принципи:

- 1) демократизація державного управління і державної служби;
- 2) орієнтація на пересічного громадянина, який, як клієнт державних служб, виступає споживачем державних послуг;
- 3) орієнтація на кінцевий результат;
- 4) рентабельність управління;
- 5) простота управління [2].

Державна розбудова повинна ґрунтуватись на механізмі, заснованому на злагодженій роботі інститутів Президента, Верховної Ради, Уряду України. Чітка співпраця потрібна у роботі центральних органів виконавчої влади, регіональному управлінні, місцевому самоврядуванні. Організувати великий колектив державних службовців повинна компетентна верхівка, здатна змінити суспільне життя на значно краще. У цьому сенсі вважаємо за необхідне:

– вжити заходів щодо приведення у відповідність нормативно-правових документів стосовно державної служби, створення єдиного кадрового потенціалу в царині запобігання створенню кланово-

олігархічних угруповань, та тих, хто займається чисто лобістською діяльністю задля власного збагачення за рахунок державних коштів;

– сприяти впровадженню ідентичної державно-управлінської лексики та термінології у міжнародному середовищі;

– посилити міждержавне спілкування, направлене на пошук конструктивних шляхів виходу із кризи, побудови ефективних держав.

Використання прогресивних зарубіжних практик підготовки державних службовців, дійсно спроможних змінити ситуацію на краще, повинно стати предметом подальших науково-практичних розвідок стосовно кадрового потенціалу.

Список використаних джерел

1.Краснейчук А. Підготовка вищого корпусу державних службовців як основний напрям ефективної державно-управлінської розбудови України (зарубіжний досвід) // Експ.-аналіт. журнал ПДМУС НАДУ «Аналітика і влада». – 2013. – №5.

2.Олуйко В., Саєнко В. Зарубіжний досвід організації державної служби / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/document/41936.jsessionid=5789D584E4F374511124E711C8E91B2;/3_2004_Oluyko-Saenko.doc.

3.Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. La fonction publique dans l'Europe des Quinze. – Maastricht: Institut europeen d'admonistration publique. – 2001. – 356 p.

4.Les fonctions publiques de l'Europe des Douze // Revue francaise d'administration publique. – 1990. – №55. – 574 p.

5.Скільки потрібно менеджерів на державній службі, щоб змінити країну? / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// http://blog.management.com.ua/](http://blog.management.com.ua/).

Наталія ЛАРІНА

*к.пед.н., перший заступник директора
Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів,
доцент кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України*

СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ МАРКЕТИНГ ЯК СУЧАСНА УПРАВЛІНСЬКА ТЕХНОЛОГІЯ РОЗБУДОВИ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ

Актуальність дослідженої проблеми визначається необхідністю проведення системних перетворень, трансформації економічних, соціальних та культурних граней сучасного українського суспільства. Це оптимізує необхідність запровадження сучасних управлінських

технологій, що здатні розвивати громаду як множинну, відкриту, динамічну соціальну систему.

Термін «управлінська технологія» вперше застосовується у радянській науковій літературі саме щодо науки державного управління і визначається як «один із проявів соціальних технологій, що безпосередньо відображає управлінські процеси, її сутність полягає в системному поєднанні наукового знання, управлінських потреб та інтересів суспільства, цілей і функцій державного управління, можливостей і елементів управлінської діяльності [5]. Однак з переходом до ринкових відносин, на початку ХХІ ст. поняття «управлінська технологія», розширює межі використання та визначається як «регламент виконання процесу управління, який обумовлює порядок прийняття управлінських рішень і визначає найефективніші методи й інструменти та їх впровадження на практиці» [2, с. 7].

На думку низки вчених (В. Василенко, Є. Голубков, В. Мосейко та ін.) категорія «технологія управління» визначається як безперервний творчий процес підтримки сталого режиму функціонування системи, шляхом прийняття й реалізації управлінських рішень. У державному управлінні здебільшого використовуються програмно-цільові управлінські технології, що спрямовані на забезпечення належної організованості, необхідної регламентації та ефективності розвитку міжгалузевих, міжтериторіальних, проблемних цільових програм різного рівня; розроблення в межах державного апарату науково обґрунтованих технологій підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень; розвиток технологій для організаційних форм управлінської діяльності; розроблення технологій зворотних зв'язків управлінських процесів тощо.

Отже, сучасні управлінські технології, інтегруючись в систему політичного та соціального менеджменту є механізмами, що мають забезпечити умови для досягнення поставлених цілей шляхом скорочення тимчасових та інших витрат на процес прийняття рішень. При цьому налагоджений порядок зворотного зв'язку дає підстави стверджувати про виражену мобільність, гнучкість системи управління, зокрема й між суб'єктами соціальної політики, оскільки саме остання визначає соціальність держави.

Поняття «соціальна держава» було запроваджено до наукового обігу Л. фон Штайном у 1850 р., проте активна теоретична розробка даної проблеми розпочалася в першій половині ХХ ст. Однак не можна стверджувати, що консенсус щодо остаточного визначення цього феномена був досягнутий. У вітчизняних суспільних науках радянського і пострадянського періоду деякі теоретичні аспекти проблеми соціальної держави розглядають С. Алексєєв, К. Гаджієв, Б. Краснов, Е. Лукашева, Т. Мадонашвілі, В. Мілецький, С. Перегудов, В. Пугачов, Н. Римашевська та ін.

Аналіз сутності і функцій соціальної держави в Україні став

предметом дослідження відомих українських вчених В. Авер'янова, В. Андрющенка, В. Бабкіна, О. Бабкіної, С. Бакушенка, В. Баркова, В. Горбатенка, В. Гошовської, Е. Лібанової, М. Михальченка, Н. Мокляка, Пойченка, П. Рабиновича, Ю. Римаренка, Ф. Рудича, В. Сиренка, В. Трошинського, В. Цветкова, Н. Хоми та ін.

Соціальну державу розглядають і як форму конституційного устрою і як тип організації державного життя, і як державу, що виконує соціальну функцію, і як характеристику правової держави. Одні автори використовують термін «соціальна держава», інші – «соціально-правова» та «держава соціально-демократичної орієнтації». Однак усі визначення ґрунтуються на тому, що соціальна держава це – результат діалектичної взаємодії правової держави, ринкової економіки та демократичної влади, які в процесі суспільного розвитку набувають нових змістовних ознак [3; 4; 6; 7]. Роль держави в наданні соціального захисту полягає у створенні відповідних умов, обсяг соціального захисту скорочується, а держава бере на себе лише ті функції, які не здатні виконати самотужки особа чи сім'я. Всі фактори демократії: законодавство, власність, ринкова економіка – є механізмами координації індивідуальних інтересів громадян [1].

Тож, соціальна держава базується на верховенстві права щодо реального забезпечення основних прав людини, розвиненість інститутів громадського самоврядування; постійний діалог населення з владними структурами через різноманітні організації громадянського суспільства; солідаризм у формуванні відносин між різними соціальними групами, суб'єктами політики; порозуміння різноманітних соціальних груп, глибокої поваги до особи незалежно від її соціального стану, захисту від усякого посягання на її життя, здоров'я й особисту гідність.

Вочевидь, сутнісною основою функціонування соціальної держави є реалізація принципу соціальної справедливості. Однак, слід зважати на той факт, що українська держава отримавши незалежність нещодавно, не має можливості і часу пройти увесь шлях, який пройшли розвинуті західноєвропейські держави добробуту, тому розбудова соціальної держави в Україні має відбуватися без зволікань, однак непідробно, широко і самотужки. Тому, у розбудові соціальної держави особливої актуальності набуває застосування такої сучасної управлінської технології як соціально-політичний маркетинг (основний смисл поняття маркетингу англ. «market» – ринок становить ідея людських потреб).

Таким чином, сьогодні необхідне широке маркетингове дослідження потреб і особливостей бачення соціально-політичного розвитку України різними соціальними групами; створення і обґрунтування концепції розвитку української соціальної держави з урахуванням національних інтересів і глобалізаційних викликів за участю державних та недержавних інституцій.

Список використаних джерел

1. Агарков О. Соціально-політичний маркетинг і розвиток соціальної держави в умовах глобалізації / О. Агарков // Освіта регіону. – 2011. – №1. – С. 100.
2. Іщенко М.П., І.І. Руденко. Людинознавча компетентність керівника, менеджера, спеціаліста. – Черкаси: Відлуння – Плюс, 2003. – 200 с.
3. Салмин А. Глобализация и современное государство / А. Салмин // Полис. – 2007. – № 2. – С. 14–26.
4. Скрипнюк О. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики / О. Скрипнюк. – К.: 2000. – 599 с.
5. Толковый словарь по социальным технологиям. 500 терминов. – М., 1994. – С. 220.
6. Четверікова Л.О. Соціальна держава: теоретичний аспект // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: Збірник наукових праць. – Львів, 2004. – Вип. 15. – С. – 106.
7. Яковюк І. Державний суверенітет і права людини: питання співвідношення і пріоритету / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 2. – С. 18–31.

Микола ЛАХИЖА

*д.держ.упр., професор, перший заступник директора
Регіонального центру з надання безоплатної
вторинної правової допомоги у Полтавській області*

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН ЯК НЕОДМІННА СКЛАДОВА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Європеїзацію публічної адміністрації посткомуністичних країн ми розглядаємо як закономірність їх розвитку та неодмінну умову вступу до Європейського Союзу. Її особливістю є проникнення права Європейського Союзу, і насамперед адміністративного права, як основного регулятора відносин у державному управлінні, в систему національного права [1, с. 7]. Європеїзація національних правових систем та адміністрацій відбувається різними способами, з яких лише деякі передбачають вплив регулювань [3, с. 13–20].

Влада та публічна адміністрація є особливою частиною процесу інтеграції посткомуністичних країн до Європейського Союзу, оскільки не існує однозначних та жорстких норм, які визначають модель адміністрації. Аналіз свідчить про схожість досвіду колишніх соціалістичних країн щодо підготовки до вступу до ЄС: вдосконалення нормативно-правової бази, проведення адміністративно-територіальних реформ, запровадження сучасної регіональної політики тощо, що

обумовлено їх прагненням до інтеграції. Але кожна з цих держав мала свою історичну, політичну, соціально-економічну, культурну та іншу специфіку, які спричинили особливості форм, типів реформування та стану реформ у різних сферах суспільного життя [5, с. 7].

На початку 90-х рр. XX ст. поняття європеїзації мало значно більший обсяг, ніж сьогодні, й містило щонайменше чотири аспекти: відновлення європейських інституцій і традицій після десятиліть деєвропеїзації; конкретний процес вступу в ЄС та поява структурної сумісності з його інституціями і правовою системою; розвиток регіонального співробітництва та інтеграції у межах загального процесу європейської інтеграції; фундаментальна трансформація громадянського суспільства, політичної культури й моделей поведінки, тобто запровадження демократичних традицій та цінностей [2, с. 118–119].

Прагнення посткомуністичних держав до вступу до Європейського Союзу дали йому підстави здійснювати безпрецедентний вплив на реструктуризацію їхніх інституцій та цілої низки публічних політик, що охарактеризовано українськими вченими як політика обумовленості, що стосується комплексу реформ, ключовими з яких є реформи публічного управління [4, с. 10].

Європейськими інституціями періодично проводився моніторинг стану публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи. Так, створена у 1992 р. інституція Організації економічного співробітництва і розвитку SIGMA здійснювала експертизу стану публічного управління з метою його удосконалення у п'яти напрямках: адміністративна реформа і національні стратегії; управління політичною діяльністю, управління витратами, управління громадськими службами та адміністративний нагляд. У 1997 р. Єврокомісією було здійснено аналіз готовності потенційних членів до вступу в ЄС. Естонію, Польщу, Словенію, Угорщину та Чехію (Люксембурзька група) було визнано підготовленими до початку переговорів, а Болгарію, як і Латвію, Литву, Румунію та Словаччину (Хельсінська група) – віднесено до неготових.

Європейський Союз намагався створити умови для входження до його складу ідеальних членів, дотримуючись асиметричності процесу розширення та введення обумовленості для країн кандидатів. Було вироблено три основні моделі партнерства: партнерство для приєднання, партнерство на комерційній основі, партнерство на основі принципу «професіонал-клієнт» та передбачено можливість їх поєднання, що й реалізувалося на практиці.

Європейськими експертами було також виділено 5 основних умов успішності адміністративних реформ у країнах-кандидатах до вступу в ЄС: зовнішній тиск, внутрішнє незадоволення, наявність стратегії реформ та механізму її реалізації, зворотній зв'язок та оцінювання.

Посилення уваги Євросоюзу до реформування систем публічного управління в країнах-кандидатах привів до суттєвих змін, що були

здійснені протягом 1998–2002 рр. і створили передумови для вступу цих держав до ЄС.

Отже, європеїзація національної публічної адміністрації у посткомуністичних країнах відбувалася з урахуванням значної кількості зовнішніх та внутрішніх факторів, серед яких доцільно виділити, по-перше, процес глобалізації; по-друге, європеїзацію; по-третє, революцію у сфері публічного управління, яка веде до застосування новітніх форм та методів роботи. Помітним був і вплив Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Грицяк І.А. Реформа державного управління через реформу державної служби / І.А. Грицяк // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю, 28 травня 2004 р. – 2004. – Т.1. – С. 337–338.

2. Дзяд О.В. Спільні політики Європейського Союзу та їх значення для України / О.В. Дзяд, О.М. Рудік / Common EU Policies and Their Significance for Ukraine: Навч. пос. / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, Л. Прокопенка та В. Стрельцова. – К.: Міленіум, 2009. – 668 с.

3. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н.Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. – К.: Міленіум, 2003. – 384 с.

4. Рудік Н.М. Європейське врядування як чинник європеїзації державного управління в Україні / Н.М. Рудік // Автореферат дис. к.н. держ.упр. – Львів. – 2012. – 20 с.

5. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. – Братислава – Будапешт – Варшава – Київ: Вид-во «К.І.С.», 2007. – 166 с.

Анатолій ЛЕПЕХА

здобувач кафедри менеджменту

та управління проектами

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Історія Фіскальної Служби Великої Британії дуже цікава та захоплююча. Виникнення митних зборів в Великій Британії бере свій початок з англосаксонських часів, коли король мав прерогативу щодо збору імпортованих товарів у власне використання або оподатковувати дані товари різними видами зборів. Державна митна служба у Великій Британії була організована в 1203 р., а вже в 1275 р. в кожному великому

порту країни були організовані, для збору коштів до державної казни, пункти збору податків. У 1303 р. король Едуард I ввів закон *Carta Mercataria*, який унормував збір мита та додатково ввів податок на імпортоване іноземцями вино. Цей закон також запроваджував процедуру «Королівських ваг», мета якої було зважування хутра на вагах. У 1507 р. з'явилася перша Книга Тарифів. У 1671 р. був створена Митна Рада Великої Британії [2].

У XVII-XVIII ст. під час континентальних воїн країна стикнулася зі збільшенням ввозу контрабанди та ввезенням товарів без сплати митних платежів. Для боротьби з контрабандою Митної Радою було прийнято рішення про створення флотів, які були організовані в Морські патрулі (зараз Превентивна служба) та на яких покладалося завдання щодо збору мита з товару, який імпортується. В 1823 р. відбулася масштабна реорганізація, метою якої було об'єднання митниць англійської, шотландської та ірландської митних служб в Лондоні та був створений Комітет по внутрішнім прибуткам. Пізніше до функцій Комітету були введені суттєві зміни, наслідком яких було злиття Митного комітету та Акцизного комітету. Новий орган мав назву *Majesty's Customs and Excise* (Митні та акцизні платежі її Величності) – аналог Державної фіскальної служби України. Протягом століття вони здійснювали функції щодо збирання податків, були відповідальні за попередження та вилучення контрабанди.

В 2004 р. було прийнято рішення про злиття *HM Customs and Excise* та раніше існуючого Комітету по внутрішнім прибуткам. Повноваження органу були закріплені в 2005 р. Податковим та Митним законом. Орган почав офіційно функціонувати з 18 квітня 2005 р. та є «неміністерським» відділом британського уряду, головним завданням якого є збір податків різних видів [2].

Департамент митних та акцизних зборів Великої Британії є одним із видів неурядових установ – центральних відомств, глави яких не входять до складу уряду, а є професійними урядовцями вищого рангу. Хоча такі відомства і не очолюються безпосередньо міністрами, на одного з членів уряду покладається загальне керівництво кожним з них. Таке керівництво відносно митних органів здійснює Міністр фінансів. Безпосереднє керівництво Департаменту здійснює Голова Департаменту, якого призначає на цю посаду Королева Великої Британії.

HMRC має у своєму складі 4 оперативні групи, які очолює «Директор-Генерал». Це є: Група сплати Податків фізичних осіб, Група Прибутку та Кредиту, Група Бізнесу та Податків та Група Введення законів у дію та контролю за їх дотриманням.

Прикордонний Департамент (*UK Border Agency*) має у своєму складі 3 структурні підрозділи: Міжнародна група, Прикордонна служба та Імміграційна служба. Кожен з цих Департаментів має власну структуру та повноваження.

Митна і акцизна служба є одним з найстаріших державних департаментів цивільної служби Великої Британії.

До складу даного Департаменту входять: Головний директор, Тимчасовий секретар тимчасової служби, Тимчасовий секретар для групи податків, Глава групи фінансів, голова Групи управлінців, голова Групи управлінців інформацією, голова Групи зв'язків з громадськістю, Група Генерального радника та юрисконсульта. В Департаменті працюють шість Представників, котрі зустрічаються та приймають рішення в рамках даного Департаменту. Представники Департаменту відповідають за його ресурси та за офіційне оголошення цілей та задач, які перед HMRC ставить Міністр фінансів (Канцлер Казначейства) [3].

Департамент митниць і акцизів Великої Британії виробляє операції не пов'язані безпосередньо з митною справою. Так він є відповідальний за управління та збір прямих податків до яких можна віднести податок на прибуток з корпорацій, податок з капіталу, податок на спадщину тощо; непрямі податки – такі як акцизний збір, гербовий земельний збір та ін. Також до компетенції Департаменту можна віднести відповідальність щодо сплати національного страхування, розпорядження коштами публічної торгівлі, встановлення та розрахунок мінімальної заробітної плати королівства.

HMRC узагальнює відомості щодо товарних даних з міжнародної торгівлі Великої Британії, котрі являються національними статистичними даними, та публікуються в урядових вісниках під назвою «Міжнародні статистичні дані Великої Британії» [2].

Спільний ринок вимагає введення радикальних змін в митних операціях по відношенню до переміщення товарів всередині ЄС. Головні зусилля спрямовані на зменшення прикордонних формальностей. Для пасажирів з ЄС митні формальності зведені до мінімуму та залишилися лише ті, що необхідні для боротьби з незаконним ввезенням наркотичних засобів. Це досягається без проведення будь-яких регулярних заходів контролю на внутрішніх кордонах ЄС. Для збору мита та статистичних даних щодо переміщення вантажопотоку всередині ЄС діє система внутрішнього контролю на основі аудиту, який проводиться періодично.

Разом з цим, Департамент митниці та акцизів продовжує застосовувати спеціальні заходи, що спрямовані на подальше полегшення умов торгівлі та спрощенню процедур. Головним досягненням даної сфери можна вважати впровадження електронного декларування та електронного обміну інформацією в усіх галузях діяльності Департаменту.

Зниження рівня митного контролю, яке наразі має місце на внутрішніх кордонах ЄС, може викликати збільшення обсягів контрабанди. Розуміючи це та звертаючи увагу на боротьбу з незаконним міжнародним переміщенням наркотиків, країни-члени ЄС через Спільну групу взаємодії (MAG 92) дослідили шляхи зміцнення ефективності

митного контролю на зовнішніх кордонах ЄС та розширення співпраці між митними та правоохоронними органами. Наразі МАГ 92 замінена Групою з митного співробітництва. Велика Британія як один із членів даної Групи відіграє активну роль в розробці, вивченні та застосуванні заходів щодо зменшення митних формальностей, забезпечуючи при цьому максимальний рівень внутрішньої безпеки країни [1].

Інституціоналізація Митної та акцизної служби Великої Британії характеризується:

- цільовою орієнтацією перетворень на задоволення потреб ділового співтовариства;
- законодавчо-правовим забезпеченням впроваджувальних в процесі модернізації нових принципів діяльності митних органів, і персоналу, а також нових митних технологій;
- розробкою комплексу заходів, які забезпечують соціальну захищеність персоналу при приведенні будь-яких реорганізаційних процедур;
- забезпеченням та чітким розмежуванням в структурі органів відповідальності за вироблення політики і реалізацію функцій оперативної діяльності.

Список використаних джерел

- 1.Бережнюк І.Г. Структура інституціональних механізмів у системі управління митною справою / І.Г. Бережнюк // Вісн. Акад. Митної служ. України. – 2002. – №3.
- 2.Загальні відомості про Великобританію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ru.wikipedia.org/wiki/Великобритания.
- 3.Ченцов В.В. Особливості державного управління митною службою Великобританії / В. Ченцов // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Серія «Державне управління» – 2010 р. – Вип. 148. – С. 306–316.

Ірина ЛОЗИЦЬКА

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції*

ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ У ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ЯК НАПРЯМУ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Першочерговим напрямом реформування державного управління в умовах європейських вибору виступає євроінтеграційна стратегія політичного та соціально-економічного розвитку України, обумовлена лібералізацією міжнародних економічних відносин, а предметом процесу реформування – зовнішні та внутрішні соціально-економічні та

геополітичні чинники, організаційні та функціональні структури державного регулювання інтеграційними процесами на галузевому рівні в Україні на сучасному етапі державотворення у контексті впровадження зарубіжного досвіду діяльності наднаціональних механізмів регулювання економічних. Вважаємо, що в сучасних умовах посилення впливу наднаціональних механізмів регулювання соціально-економічних і політичних відносин формування ефективних стратегій розвитку Української держави, регіонів та окремих галузей можливе за умови адаптації міжнародного досвіду оптимізації державного регулювання й цільового програмування розвитку галузей економіки як складових загальнонаціонального політичного курсу на інтеграцію до Європейського Союзу.

В Концепції сталого розвитку України «Стратегія – 2020» Метою публічно-управлінських реформ є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами. Вектор розвитку – це забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою з сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему [1].

Відповідно до європейських традицій, сучасне публічне управління як цілісна система забезпечує організаційно-регулюючий вплив держави (у контексті діяльності Європейського Союзу мова може йти й про наддержавне утворення) на суспільно-політичні процеси з метою забезпечення стабільного прогнозованого розвитку всіх суб'єктів владних відносин та дотримання демократичних норм взаємовідносин інститутів влади в суспільстві. Нині реалізація принципу публічності в системі «людина – суспільство – держава (влада)» можлива шляхом суспільно-політичного партнерства, оптимальним результатом якого виступає розвиток національної держави на засадах консенсусної демократії.

Сучасна реальність, перманентна трансформація в межах Української держави (у тому числі й іноді суперечлива з позицій зміни політичних еліт), реалізація можливостей ресурсного забезпечення системних реформ з особливою гостротою поставили питання якості професіоналізації кадрового забезпечення державного управління, затребуваності професійно-особових здібностей людини. Адже в умовах глобалізації без ефективного використання інтелектуально-кадрового потенціалу, якісно нового кадрового наповнення органів влади неможливі інноваційний прорив держави в розвитку, досягнення нашої економікою конкурентоспроможності у сучасному світі.

Змістовний аналіз організаційно-правових засад формування ефективного механізму державного управління в Україні обумовлений науково-теоретичною та практичною значимістю питань, пов'язаних зі становленням та розвитком в Україні раціонально побудованої системи публічного управління. Політико-правова діяльність держави в цьому напрямі багатовекторна, але базовими її напрямками є, по-перше, реформування (у напрямі удосконалення) національного законодавства відповідно до норм європейського права, у тому числі, регулятивних правових норм, які визначають форми та методи роботи органів влади; по-друге, удосконалення діяльності таких органів з метою підвищення рівня їх функціонування. Зазначені напрями тісно пов'язані між собою, оскільки їх загальним спрямуванням виступає прагнення адаптувати правотворчу, правозастосовчу та правозабезпечувальну діяльність відповідно до процесів становлення та розвитку інститутів громадянського суспільства, формування в Україні соціальної і правової держави, орієнтації на забезпечення надійного захисту прав та законних інтересів громадян. Водночас, нагальна потреба структурно-функціонального реформування системи органів влади визначена завданням проведення в країні адміністративних реформ, підвищенням ефективності діяльності структурних елементів такої системи (міністерств, служб, агентств, управлінь, відділів), конкурентним характером структурної взаємодії в системі публічної влади.

Аналіз конституційно-правових засад забезпечення державного управління в системі наднаціональних інтеграційних процесів з позицій історико-теоретичного аналізу надає змогу визначити ключову умову формування національного інтеграційного процесу: ефективна реалізація національного зовнішньополітичного курсу на інтеграцію до Європейського Союзу можлива в разі упровадження системного підходу до вирішення завдань стратегічного партнерства передусім з країнами-членами ЄС і водночас забезпечення активної участі України в діяльності європейських та євроатлантичних структур безпеки в межах чинних угод, які ратифіковані Верховною Радою України. Як обмежувальні чинники реформування державного управління розглядаються: перманентність системних реформ (політична, адміністративна, адміністративно-територіальна, реформи у сфері власності, реформа виборчої системи, конституційна реформа, реформа системи місцевого самоврядування, реформа воєнної організації держави тощо), недостатньо чітке зовнішньополітичне спрямування державної політики України в базових законодавчих актах тощо.

Визначення засад вироблення інтеграційної політики національної держави пов'язане із такими факторами, як формування інтегративної ідеології здійснення в країні системних реформ; потреба в детальному опрацюванні комплексу теоретичних і прикладних проблем, які пов'язані з розвитком всієї системи міжнародних відносин та визначенням місця

національної держави в сучасних інтеграційних процесах; раціоналізація державної зовнішньої політики, пристосування її до умов сьогодення й деідеологізація державної політики. На основі аналізу та впровадження зарубіжного досвіду є можливість констатувати той факт, що характерним феноменом сучасного суспільного управління виступає формування принципово нового механізму управлінської діяльності – самодостатньо-регіонального механізму публічно-управлінської діяльності, в межах якого регіональні структури управління, залишаючись складовими загальнодержавної системи управління, починають набувати рис відносної самостійності.

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>).

Іван ЛОПУШИНСЬКИЙ

*д.держ.упр., професор, завідувач
кафедри державного управління
і місцевого самоврядування Херсонського
національного технічного університету,*

СИСТЕМА ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ІСПАНІЇ

Процеси оновлення публічного управління, зокрема модернізації публічної служби України, що відбуваються на сучасному етапі національного державотворення, ставлять нові вимоги до професійних і особистісних якостей публічних службовців, рівня їхнього професіоналізму та компетентності. Саме тому питання вдосконалення чинної нині системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні, перетворення її на випереджальну неперервну професійну освіту фахівців цієї галузі набуває особливого значення.

Потреба вирішення означеної вище проблеми зумовлює актуальність вивчення зарубіжного досвіду реформування системи професійного навчання публічних службовців. Особливого значення для України у зв'язку з її перспективною євроінтеграцією набуває дослідження практики реформування та модернізації систем професійної освіти державних службовців у країнах Європейського Союзу в контексті можливостей адаптації цього досвіду до соціально-політичних умов України з урахуванням національних особливостей нашої держави. У цьому зв'язку Іспанія посідає одне з перших місць у Європейському Союзі щодо наявності позитивного досвіду підготовки публічних службовців, що й викликало потребу його вивчення і вироблення наукових

рекомендацій вітчизняним державним органам і установам, що мають безпосереднє відношення до підготовки кадрів публічних службовців [2].

Систему підготовки публічних службовців у цій державі встановлено статутним Законом «Основний Статус публічного службовця», ухваленим відповідно до Конституції Іспанії.

Основний статус публічного службовця закріплено Законом Іспанії від 12 квітня 2007 р. №7/2007. Крім того, система професійної підготовки до служби, співпраця та надання технічної допомоги публічній службі відповідно до системи підготовки регулюється Королівським Указом від 23 березня 2007 р. №395/2007.

Рішення Національного інституту державного управління (INAP) від 27 січня 2006 р. визначає засади договорів для професійної публічної підготовки між центральною адміністрацією, автономними спільнотами та головними профспілками.

У Договорі для професійної публічної підготовки та управління фінансовою підтримкою, затвердженому 14 жовтня 2009 р., зазначається, що фінансові фонди призначені для системи публічної підготовки.

Закон від 24 березня 1987 р. №4/1987 (Парламент Каталонії) про створення Каталонської школи державного управління закріплює положення про те, що «Закон ЕАРС регулює функціонування, а також встановлює відкриті рамки підтримки співпраці з іншими державними чи приватними інституціями та з каталонськими університетами» [5].

Спеціальне визнання законом права на підготовку впродовж усього періоду перебування на публічній службі є реальним правом (при цьому слід зауважити, що Закон про публічну службу ставить це право в один рівень з іншими основними правами, як, наприклад, правом на зарплату та кар'єру) та є також свідченням правової цінності, що окреслює головні виклики задля яких Іспанська держава докладає значних зусиль при наданні послуг з підготовки публічних службовців.

Право на підготовку закріплене в статуті та пов'язане з відповідним зобов'язанням – обов'язок підготовки. Таке посилення на обов'язкове «вдосконалення» має наслідком включення поняття «підготовка» до тексту закону, де чітко означено рамки та характеристики Основного Статусу публічного службовця як основної цінності неперервного навчання (підготовки) як такої, що об'єднує не лише постійність у часовому вимірі (на відміну від початкової або спеціальної підготовки, отриманої для виконання спеціальних завдань), але також і її здатність «поновлювати підготовку» [4].

Відповідність поведінки публічних службовців згідно з цим принципом означає, що надання постійної підготовки є загальноприйнятою практикою. Для неї також характерний властивий зв'язок між дослідженнями у сфері публічного управління та визначенням змісту навчальних планів і мети навчальних заходів, що в них містяться, не забуваючи про те, що ціль таких відносин має полягати у визначенні

змісту роботи, який у свою чергу має базуватися на досягненні вимог наявних стратегій до сприяння розвитку відповідних державних політик.

Оскільки система публічної служби Іспанії є закритою моделлю (поєднання системи та системи позицій), то тут встановлено спеціальну підготовку публічних службовців та публічну підготовку. Водночас існують також і приватні інститути, які з-поміж своїх академічних спеціальностей мають навчальні курси для публічних службовців (дипломи магістрів чи інші рівні вищої освіти). Такі приватні навчальні заклади (бізнес-школи, університети тощо) співпрацюють з інститутами підготовки публічних службовців з метою підвищення їхнього професійного рівня шляхом застосування окремих інструментів, таких як, наприклад, публічні договори, контракти, конвенції тощо [1].

Підготовка публічних службовців в Іспанії є децентралізованою, тому кожна адміністрація має власний факультет для навчання публічних службовців. Фактично кожна адміністрація автономії має свій інститут публічного управління. Центральні органи в свою чергу мають Національний інститут публічного управління (INAP), який є автономним органом, що відповідає за підготовку управлінців та публічних службовців для центральних органів влади. Інститут також підтримує дослідження та вивчення діяльності центрального уряду, а також співпрацює з іншими національними та міжнародними навчальними закладами.

До системи закладів публічної підготовки також належать університети (публічні та приватні) та бізнес-школи. Ці установи плідно співпрацюють із закладами публічної підготовки з метою вдосконалення професійної публічної підготовки. Крім того, головні місцеві ради, в основному, мають власну адміністративну службу, що має на меті надати службовцям базову підготовку при допомозі співпраці з регіональними публічними школами.

Система підготовки публічних службовців в Іспанії є децентралізованою за різними адміністративними рівнями. Тому кожна адміністрація (центральна, автономна чи місцева) зобов'язана мати відповідну систему підготовки для своїх службовців. Будь-яка адміністрація має в своєму розпорядженні низку інструментів для визначення та забезпечення відповідної оцінки навчальних потреб та бюджету. Вони, зазвичай, мають зобов'язання перед урядом та адміністративними судами встановлювати прозору та ефективну систему підготовки публічних службовців у відповідній територіальній одиниці [3].

Отже, досвід Іспанії свідчить про те, що підготовка публічних службовців залежить від обов'язковості та неперервності процесу навчання і його безпосереднього зв'язку з просуванням кар'єрними сходами. Вивчення та узагальнення перспективного для України досвіду підготовки публічних службовців в Іспанії свідчить про те, що систему підготовки публічних службовців у нашій державі слід поєднати з

системою кар'єри (просуванням по службі та мобільністю). Таке поєднання має бути здійснене шляхом установаження об'єктивного чергування посад в кар'єрних процедурах, пов'язаних з отриманням звань, диплома чи визначення часових рамок для підготовки спеціальним та необхідним чином. Такий зв'язок мотивує публічного службовця до кращого усвідомлення ролі професійної підготовки.

Список використаних джерел

1. Быть чиновником – мечта каждого испанца. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ourspain.ru/job/job9.html>.
2. Лопушинський І.П. Підготовка державних службовців у Королівстві Іспанія: орієнтир для України / І.П. Лопушинський // Координати управління: збірник наукових праць / за ред. проф. Д.І. Дзвінчука. – Вип.4. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. – С.230-242.
3. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Вашенко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2013. – 120 с.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.
5. Система підготовки державних службовців в Іспанії: Звіт проекту Twinning «Підтримка розвитку та вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні». – К., 2010. – 40 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rcet=j&q>.

Тетяна МАМАТОВА

*д.держ.упр., професор, професор
кафедри менеджменту
та управління проектами*

ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

Наталія СЕРЬОГІНА

*к.держ.упр., доцент, доцент кафедри
менеджменту та управління проектами
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

КОНФЛІКТ-СЕНСИТИВНИЙ ПРОЕКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОЕКТІВ ДЛЯ УКРАЇНИ

У попередній публікації одного з авторів цих тез було визначено, що до особливостей проектів публічного сектору належать: необхідність зосередження на розбудові співпраці з декількома заінтересованими сторонами: працювати, щоб долати бар'єри співпраці; значна проникність і чутливість до впливів зовнішнього середовища, що підсилюється із розвитком громадянського суспільства; нестабільність оточуючого

проект середовища: часті зміни у політиці, можуть накладати «тимчасові горизонти» на діяльність за проектом [1]. А також те, що в останні роки експерти додають до цього переліку ще одну особливість яка для міжнародних, зокрема європейських проектів, стає однією з ключових – це необхідність розвивати в організаціях, що діють у публічній сфері (особливо для тих, які реалізують проекти місцевого розвитку) «чутливість до конфліктів» (Conflict Sensitivity) [2–9].

Цей напрям є малодослідженим в Україні й фактично не використовується у практиці реалізації проектів місцевого розвитку. Але, на наш погляд, є надзвичайно актуальним, урахувавши той рівень конфліктності оточуючого середовища, в якому громадяни нашої країни живуть в останні роки, і в якому реалізуються проекти місцевого розвитку.

За визначенням утвореного за ініціативи Великобританії Консорціуму з конфлікт-сенситивності (Conflict Sensitivity Consortium) «чутливість до конфліктів» (Conflict Sensitivity) означає здатність організації: розуміти контекст, в якому вона функціонує; розуміти взаємодію (interaction) між втручанням з її боку (intervention) і контекстом; діяти із розумінням цієї взаємодії, для того, щоб мінімізувати негативні наслідки і максимізувати позитивні впливи на конфлікт [7].

Визнання цієї особливості зумовлює необхідність здійснення аналізування чутливості до конфлікту: порівняння інформації за результатами аналізування конфлікту з ключовими (проектними) параметрами (хто, що, де, коли, яким чином) та рішеннями (за проектом) для підвищення адаптації чутливості до конфлікту.

На практиці підхід реалізується через імплементацію процесів «Конфлікт-сенситивного проектного/програмного менеджменту» (Conflict-Sensitive Project/Programme Management (CSPM) [3]. При тому «чутливість до конфліктів» інтегрується до усіх трьох фаз проектного циклу: планування (planning); реалізація (implementation); моніторинг та оцінювання (monitoring and evaluation) [1].

Особливу увагу під час реалізації європейських проектів приділяють «чутливому до конфлікту оцінюванню» [2; 7; 8]. «Чутливе до конфлікту оцінювання» (conflict-sensitive evaluation) являє собою детальне уявлення про учасників, профіль, причини та динаміку конфлікту до традиційних робіт і процесів оцінювання. Воно використовується для того, щоб зрозуміти загальний вплив даного втручання на контекст, і контексту – на втручання. Ці оцінювання можуть бути використані для регулювання наступних етапів ініціативи, що реалізується, та / або надати уроки для майбутніх ініціатив. Іншими словами, у той час як традиційний моніторинг та оцінювання орієнтовані насамперед на оцінювання передбачуваних і фактичних продуктів/результатів даного проекту, «чутливі до конфлікту

моніторинг і оцінювання» додатково вимагають: розуміння контексту і того, як він змінюється з часом; вимірювання взаємодії між проектом і контекстом.

Зазначені нові вимоги до забезпечення процесів імплементації «чутливості до конфліктів» в традиційні процеси управління проектами зумовлюють реалізацію окремих масштабних проектів, наприклад, EUNPACK: Good intentions, mixed results – A conflict sensitive unpacking of the EU comprehensive approach to conflict and crisis mechanisms (Добрі наміри, змішані результати – Чутливе до конфліктів розкриття комплексного підходу ЄС до механізмів конфліктів і криз), що стартував 1 квітня 2016 р. та буде тривати до 31 березня 2019 р. за координації NORISK UTENRIKSPOLITISK INSTITUTT (Норвегія) [4].

Проект EUNPACK, бюджет якого складає біля 2,5 млн. EUR, спрямований на «розпаковування» (ретельне аналізування та адаптацію) механізмів кризового реагування ЄС, з метою підвищення їх чутливості до конфліктів та ефективності. За допомогою комбінування підходу розгляду перспектив «знизу – догори» з інституційним підходом EUNPACK має збільшити розуміння того, яким чином функціонують антикризові заходи ЄС і як сприймаються на місцях у кризових районах. Проект також передбачає вивчення всього циклу кризи, від докризового, через кризу, і в посткризовій фазі. EUNPACK аналізуватиме два «розриви» у кризового реагування ЄС. По-перше, розрив наміри – реалізація, який належить до: здатності приймати рішення, реагувати «одноголосно» і розгортати необхідні ресурси; здатності реагування на місцях різними інститутами ЄС та державами-членами; здатності «акторів» – місцевих і міжнародних – підсилити або нівелювати діяльність ЄС. По-друге, проект спрямований на розрив між здійсненням політик і підходів ЄС, тим, як ці політики і підходи приймаються і сприймаються в цільових країнах.

Основна гіпотеза EUNPACK полягає в тому, що ступінь глибини двох «розривів» є вирішальним фактором для впливу ЄС із врегулювання криз і тим самим його здатність більш ефективно сприяти вирішенню проблем на місцях. Аналізування «розривів» буде здійснюватись на основі «кейсів», які відображають зміну антикризових заходів ЄС в трьох концентричних областях, що оточують ЄС: область розширення (Косово, Сербія), область сусідства (Україна, Лівія), і розширеного сусідства (Малі, Ірак, Афганістан).

Учасниками проекту є десять дослідницьких установ з десяти країн: Великобританії, Німеччини, Бельгії, Словаччини, Італії, Сербії, Косово, України, Франції, Сенегалу та Іраку. Від України у EUNPACK бере участь Національний університет «Києво-Могилянська академія». Результати дослідження дозволять розробити рекомендації щодо удосконалення механізмів реагування ЄС на кризи за рахунок збільшення їх чутливості до конфліктів і контексту.

Список використаних джерел

1. Маматова Т. «Чутливість до конфліктів» як особливість проектів публічного сектору / Тетяна Маматова // Управління інноваційним розвитком території: матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 30 жовт.-30 лист. 2015 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова [Електронний ресурс]. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 26–30. – Режим доступу: http://192.168.10.2/konf/konf_dridu/2015_11_30_mater_mup_.pdf.
2. Conflict-Sensitivity Assessment of EU programmes in Sri Lanka Best practices and recommendations for project partners (Consolidated from Phase I & II) October 2010. – Access mode: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/Conflict-Sensitivity%20Assessment%20Sri%20Lanka.pdf>.
3. Conflict-Sensitive Programme Management CSPM. Integrating conflictsensitivity and prevention of violence into SDC Programms - A handbook for practitioners. – Access mode: <https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/themes-sdc/fragile-contexts-and-prevention/preventing-recurrent-cycles-violent-conflicts/conflict-sensitive-programme-management.html>.
4. Good intentions, mixed results – A conflict sensitive unpacking of the EU comprehensive approach to conflict and crisis mechanisms. – 2016. – Access mode: http://cordis.europa.eu/project/rcn/200112_en.html.
5. Conflict sensitivity and analysis for effective EU external action. – Access mode: https://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/13/05/2015_-_1842/note_1_-_conflict_sensitivity_and_analysis_for_effective_eu_external_action.pdf.
6. EU externalaction: Towards conflict sensitivity. – Access mode: http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/EUConflictSensitivity_Final.pdf.
7. How to guide to conflict sensitivity / The Conflict Sensitivity Consortium. – 2012. – 50 p. – Access mode: <http://www.conflictsensitivity.org/content/how-guide>.
8. Monitoring and evaluating conflict sensitivity: Methodological challenges and practical solutions / Principal Authors: Rachel Goldwyn (CARE International UK) Diana Chigas (CDA Collaborative Learning Projects). – March 2013. – 52 p. – Access mode: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/M-files/CCRVI/CCVRI-Monitoring-and-evaluating-conflict-sensitivity-challenges-and-solutions.pdf>.
9. Promoting conflict sensitivity amongst donor agencies: Policy Brief / Authors: Tim Midgley, World Vision UK, Howard Mollett, CARE International UK, Ivan Campbell, Saferworld; The Conflict Sensitivity Consortium. – April 2012. – Access mode: http://cdn.worldvision.org.uk/files/3613/6854/5968/Donor_Conflict_Sensitivity_Policy_Brief.pdf.

Світлана МОСКАЛЕНКО

к. держ. упр., доцент кафедри

управління національним господарством

та економічної політики

НАДУ при Президентів України

ПРОБЛЕМАТИКА ІНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЕКТУВАННЯ ТА МОДЕЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ НАДУ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Європейський вектор розвитку України детермінує потребу в релевантних підходах до підготовки кадрів для публічного управління, що передбачає суттєві зміни в усталеній вітчизняній практиці з урахуванням кращого міжнародного досвіду. Кадровий ресурс як важливий інструмент динамічного розвитку держави покликаний бути активним суб'єктом забезпечення ефективності соціально-економічних, технологічних, соціально-психологічних процесів, що відбуваються в суспільстві, модернізувати систему публічного управління, а це, у свою чергу, дасть змогу здолати інерцію, усталені стереотипи мислення, які реально протистоять оптимізації кадрової політики в ситуації європейської та глобальної інтеграції.

У цьому контексті особливим чином увиразнюється проблематика інституційного проектування та моделювання стратегічного розвитку Національної академії державного управління при Президентів України (у розрізі прогностичного, підготовчого, технічного, організаційного, практичного, узагальнюючого, перспективного етапів). Йдеться, зокрема, про реалізацію амбітної мети її повноцінної інтеграції у європейський та світовий науково-освітній простір.

Водночас варто подбати про якісну відповідність основних напрямів функціонування цього закладу завданням становлення освітньо-наукової спеціальності «Публічне управління та адміністрування» в галузі знань «Управління та адміністрування», гармонізацію рівнів підготовки «бакалавр», «магістр», «доктор філософії» (PhD). Адже на даний час державне управління переживає новий етап свого розвитку, коли на основі вже напрацьованого потужного шару емпіричного матеріалу постала необхідність його максимального збереження та примноження, в силу відповідності світовій тенденції до інтеграції знань на шляху вирішення глобальних проблем людства, та все ж – з орієнтацією, в першу чергу, на свої національні інтереси.

Слід наголосити, що в Європі, та і, зрештою, в усьому світі, тривають пошуки шляхів удосконалення процедур і програм підготовки відповідних фахівців. Ведуться дискусії щодо розуміння сутності освітнього простору публічного адміністрування, а також бачення самого публічного

адміністрування в майбутньому з усією його невизначеністю [1, с. 171].

Враховуючи складність розробки довгострокової стратегії розвитку Національної академії в умовах політичної, економічної і безпекової нестабільності в країні, пропонується зосередитися на розробці проектно-цільової моделі, що поєднає коротко-, середньо- та довгострокові цілі та інтереси всіх учасників освітньо-наукової системи, взаємодію різних сфер суспільного життя, враховує особливості та параметри наявного і майбутнього зовнішнього середовища.

Насамперед слід провести:

- об'єктивний моніторинг результативності роботи Національної академії;

- визначення її ніші в освітній та науково-дослідній сфері;

- аналіз участі у науково-експертних, консультативних та інших заходах органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- аудит ефективності організації роботи Національної академії;

- аналіз результативності навчальної діяльності студентів, навчально-методичної та науково-дослідної роботи професорсько-викладацького складу;

- аналіз залучення зовнішніх інвестицій у розвиток науково-дослідної діяльності, матеріально-технічної бази Національної академії.

Про становлення дійсно європейського виміру у сфері забезпечення якості (що має посилити привабливість Європейського простору вищої освіти) свідчить формування системи забезпечення якості, заснованої на єдиних стандартах і рекомендаціях: «Роль забезпечення якості стає вирішальною у підтримці систем і закладів вищої освіти у їх реагуванні на ці зміни, водночас гарантуючи, що кваліфікації, набуті студентами, та їх досвід здобуття вищої освіти залишаться на першому плані інституційних місій» [2, с. 5]. Наголос при цьому робиться на формуванні довіри, мобільності, мотивації студентів, сумісності й привабливості європейської вищої освіти.

Тож і одна з ключових ідей проектування освітньо-наукового простору Національної академії полягає у формуванні конфігурації інтересів, потреб, бажань суб'єктів освіти. На відміну від традиційного підходу, в якому основою є професійна освіта з певною сукупністю професійних знань, умінь, навичок, що у майбутній професійній діяльності сприяють кар'єрному зростанню, пропонований підхід передбачає розвиток динаміки становлення професійних мотивів, професійних інтересів, цілей, рис особистості. Це впливає із необхідності узгодити аксіологічний та технократичний підходи в системі підготовки державно-управлінського апарату в Україні, що уможливить також реалізацію потенціалу Національної академії, задоволення актуальних потреб відповідного сегменту ринку праці, забезпечення кадрового запиту суспільства щодо відповідальних професійних управлінців.

Таким чином, процеси інституційного проектування та моделювання

стратегічного розвитку Національної академії мають бути узгоджені із такими стратегічними завданнями управлінської освіти: формування сучасного світогляду управлінців; розвиток фундаментальних наукових шкіл для задоволення потреб суспільства і практики державного будівництва; використання в навчальному процесі досягнень вітчизняної та зарубіжної науки; запровадження інновацій, у тому числі і в індивідуалізації освітнього процесу; модернізація професійної освіти управлінської еліти; оновлення системи управління професійною підготовкою та забезпечення освіти управлінських кадрів протягом життя; укріплення єдності і взаємозумовленості фундаментальної та спеціальної підготовки [3, с. 148].

Ключовими системними способами формування змісту та організації навчального процесу визнані: компетентнісний підхід, у контексті якого забезпечується спрямування навчального процесу на кінцеві результати навчання; модернізація змісту, форм і методів навчання, що базується на постійному моніторингу світових і, насамперед, європейських вимог до якості управлінської освіти.

Список використаних джерел

1. Bouckaert Geert. Is the Field of PA Education Prepared for the Future of the Public Sector in Europe? // The NISPAsee Journal of Public Administration and Policy. Special issue: Education and Training: Preparing for the Future of the Public Sector in Europe - Volume VI, Number 2, Winter 2013/2014 – p. 171–176.

2. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG). – К.: ТОВ «ЦС», 2015. – 32 с.

3. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України: наук. доп. / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, А.І. Семенченко, Ю.П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2015. – 160 с.

Оксана ОРГІЄЦЬ

*к.держ.упр., докторант кафедри
права та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

ВИМОГИ ДО ЗНАНЬ, ЯКІ НЕОБХІДНІ ПРИ ВСТУП НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

На сучасному етапі розвиток органів державної влади, діяльність яких все більшою мірою залежить від наявності інформації, кваліфікації персоналу та його здатності до швидкого засвоєння законодавчих змін, процедурних нововведень, прямо пов'язаний з впровадженням механізмів

накопичення і використання знань окремими службовцями і організаціями в цілому. Саме знання і компетентність держслужбовців лежать в основі ефективного виконання завдань, які стоять перед органами державної влади, дозволяють знаходити правильні рішення організаційно-управлінських проблем.

Нажаль, в Україні, як зазначає Т. Витко, сьогодні досить повільно вирішуються питання оновлення кадрового складу органів державної влади та наповнення їх компетентними працівниками, які спроможні ефективно функціонувати в системі державної служби, якісно виконуючи свої посадові обов'язки. Серед причин такої ситуації мають місце помилки при наборі кадрів на державну службу, особливо коли керівництво органу державної влади зацікавлене у залученні «свого» кандидата на посаду в рамках закону. На державній службі спостерігаються також негативні тенденції щодо підбору персоналу, їх оцінювання. Існуючий конкурс на заміщення вакантних посад в органі державної влади до кінця не спроможний забезпечити оцінювання не тільки знань, а й здатностей кандидатів. Адже знання Конституції України та діючих нормативно-правових актів ще не є запорукою того, що особа здатна ефективно працювати на вакантній посаді [3, с. 4].

Процес якісного добору державних службовців є першочерговою ланкою кадрового забезпечення державної служби. Від його впорядкованості, визначеності критеріїв відбору, незаангажованості політичними переконаннями залежить якість кадрового потенціалу органів державної влади [2]. Враховуючи досвід провідних країн світу, складання загального списку критеріїв, придатних для всіх без винятку державних установ, робити не потрібно. Науковці вважають, що досить вибрати базовий набір, що дає змогу особам, які пов'язані з керівництвом інтелектуальними капіталом, припуститися до ревізії людських активів і визначення власних критеріїв для своєї сфери управління. З огляду на світову практику науковцями запропоновано розпочати з таких категорій, як освіта, професіоналізм, кваліфікація, пов'язані з працею знання, вміння і навички, професійні нахили і психометричні характеристики.

Відзначимо, що в багатьох країнах вимоги до професійних знань державних службовців закріплені в нормативно-правових актах. У них перераховані базові знання, наявність яких є обов'язковою для осіб, що вступають на державну службу, а також функціональні і спеціальні знання, що становлять основу кваліфікаційних вимог до посад державних службовців. Проте зіставлення правових актів різних країн дає підставу стверджувати про різний ступінь законодавчого забезпечення цих вимог.

Так, у більшості країн СНГ загальним у вимогах до базових знань державних службовців є обов'язкове знання державних мов, Конституції своєї країни, відповідних законів про проходження державної служби, антикорупційного законодавства та законів, що регулюють ту область діяльності, безпосередньо в яких вони будуть виконувати свої посадові

обов'язки. Разом з тим, на додаток до даних вимог, у Республіці Казахстан кандидатам необхідні і інші знання, зокрема знання стратегічних програмних документів [6; 7]. Посилення кваліфікаційних вимог при вступі на держслужбу у цій країні (крім вимог щодо стажу і наявності вищої освіти), зумовлено розумінням щодо практичної необхідності використання різних видів роботи на різних посадах держслужби. Одна посада – більш аналітична, яка потребує аналізувати документи, узагальнювати, інша вимагає більшого розвитку управлінських навичок організаційного характеру, третя передбачає роботу з населенням, консультування громадян. З огляду на це для різних посад передбачено різні вміння і навички, а однією з умов при вступі на державну службу Казахстану, з метою посилення конкурентоспроможності службовців у ході реалізації інтеграційних процесів, має стати наявність закордонної освіти [5].

У Російській Федерації обов'язковими при вступі на державну службу є вимога до знань основ діловодства та документообігу, а також до знань в області інформаційно-комунікаційних технологій. Згідно «Методичного інструментарію з встановлення кваліфікаційних вимог до претендентів на заміщення посад державної цивільної служби і державних цивільних службовців», який був розроблений Міністерством праці і соціального захисту Росії в 2015 р, рекомендовані вимоги до базових знань, які необхідні для вступу на державну службу, значно деталізовані [4].

Цікавий досвід конкурсних іспитів державних цивільних службовців у Південній Кореї, де практикуються досить складні конкурсні іспити з 12 предметів, серед яких профілюючими є економіка, діловий менеджмент і державна адміністрація.

У Франції іспити для зарахування на посаду в клас А спрямовані на виявлення чималих загальних і спеціальних знань і досягнення впевненості в тому, що кандидат має достатні інтелектуальні здібності і твердий характер. Вони повинні свідчити про загальну і професійну освіту високого рівня. Кандидати в клас В зобов'язані вміти регламентувати і оцінювати, керуючись законами і підзаконними актами, діяльність осіб, які перебувають під їх управлінням. Для цього від них потрібна велика гнучкість, широкі загальні і професійні знання. Конкурсний тест складається з трьох частин, перша з якого містить питання з історії Франції та Європи з початку XX ст., французької та європейської географії, нещодавніх подій французького політичного життя, соціально-культурних рухів, міжнародних відносин Франції, спортивних, культурних заходів, тощо. Наступна серія логічних запитань має на меті встановлення аналітичних навичок, здібностей до спостереження та аналізу, здорового глузду кандидата. Третя частина – опис варіантів виходу з конкретної управлінської ситуації [8]. Іспити та тести для кандидатів в клас С повинні виявити у них перш за все спеціальні знання,

техніко-виконавські навички, а не здатність бути ініціативними. Проте, проходження конкурсу не обов'язково веде до негайного призначення на посаду. Як правило, претендент працює в органі влади на протязі року стажером [1].

Принципи, закладені в основу громадянської державної служби в Великобританії, а саме: непідкупність, неупередженість, об'єктивність, відбір і просування на основі ділових якостей залишаються непорушними понад століття. Набір на службу в цій країні входить в компетенцію Комісії у справах цивільної служби на основі письмового іспиту загального типу, як головної умови вступу на цивільну службу. Іспит заснований на програмах провідних університетів – Оксфорда і Кембриджа, що на практиці веде до того, що саме ці університети поставляють більшу частину кандидатів на керівні пости. Іспит включає три ступені: письмові доповіді із загальних предметів, тести та інтерв'ю [1, с.75].

У всіх країнах Центральної та Східної Європи існує нагальна потреба у створенні професійної системи підготовки посадових осіб, яка б сприяла процесу модернізації та адаптації органів управління до умов європейської інтеграції. Підготовка кандидатів перед прийомом на роботу у кар'єрній системі є необхідною складовою процедури відбору. Вона широко використовується у Греції, Словаччині, Польщі та Франції. Прикладом може слугувати Національна школа державного управління у Польщі, яка надає дворічну підготовчу програму для кандидатів на державну службу. Вона була утворена за моделлю французької Національної школи управління (ENA) [2].

Таким чином, іноземний досвід вступу на державну службу говорить про відбір найбільш відповідних кандидатів та призначення їх на посади у такий спосіб, при якому неможливо запідозрити чиєсь заступництво. Насамперед, це забезпечується шляхом проведення досить складних конкурсних випробувань, які містять декілька етапів та спрямовані на виявлення особистої мотивації, внутрішніх якостей, широких загальних і спеціальних знань. Державні служби різних країн відрізняються у сфері кадрового добору в залежності від того, на які вміння й навички робиться акцент при відборі співробітників. Наголосимо, що у країнах, де діють відносно не високі спеціальні вимоги для кандидатів на місце в державній службі (Німеччина, Франція та ін.), діє мережа професійної підготовки для молодих адміністраторів. Тому недолік жорстких іспитів компенсується тим, що держава сама навчає і готує управлінця з необхідними знаннями і навичками для роботи в органах державної влади.

Список використаних джерел

1. Василенко І.А. Адміністративно-державне управління в країнах Заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина: Навчальний посібник. Вид. 2-е, перераб. і доп. – М.: Видавнича корпорація «Логос». – 200 с., 2001.

2.Витко Т.Ю. Добір кадрів на державну службу: соціологічний аналіз та перспективи розвитку / Тетяна Витко // Вісник державної служби України. – 2010. – №2. – С. 22–26.

3.Добір кадрів на державну службу: зарубіжний та вітчизняний досвід. / Авт.: Т. Витко. – 2-ге видання, перероблене та доповнене. – Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2011. – 40 с.

4.Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим. Версия 2.0. [Электронный ресурс] / М.: М-во труда и соц. защиты РФ. – 2015. – 222 с. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420322468>. – Дата доступа: 01.03.2016.

5.Наличие зарубежного диплома будут требовать при поступлении на госслужбу – Д. Джаненова [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pavlodarnews.kz/nalichie-zarubezhnogo-diploma-budut-trebovat-pri-postuplenii-na-gossluzhbu-d.-dzhanenova.html> – Дата доступа: 03.05.2016.

6.О некоторых вопросах занятия административной государственной должности корпуса «Б» [Электронный ресурс]: приказ Министра по делам государственной службы Респ. Казахстан, 29 дек. 2015 г., №12. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=36786682&doc_id2=38350328#pos=382;-64&pos2=0;0. – Дата доступа: 01.03.2016.

7.О некоторых вопросах поступления граждан на административную государственную службу корпуса «А» [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Казахстан, 29 дек. 2015 г., №151. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=36786682&doc_id2=35552930#pos=380;-8&pos2=1;-39. – Дата доступа: 01.03.2016.

8.Surveillant de l'administration pénitentiaire – Mítier et concours. – <http://fonction-publique.bankexam.fr/fiches/10-surveillant-de-l-administration-penitentiaire-metier-et-concours>. – Дата доступа: 03.05.2016.

Ірина ПОЛІЩУК

*аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України*

СИСТЕМА НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПОЛЬЩІ

До початку системо-перетворюючих змін система професійного навчання публічних службовців в Польщі мала встановлені правові та організаційні основи, які спричиняли те, що навчання публічних службовців було декларативним, дуже формальним, наповненим

бажаними результатами, а не реальними, і дуже ідеологічним. Після приходу першого некомуністичного уряду в 1989 р., професійне навчання було одним з перших питань, яке постало на початковому етапі реформи державного управління [2].

У ситуації, схожій в певних моментах із соціальним кліматом Франції 1945 р., в Польщі було створено Національну школу публічного адміністрування в 1990 р. Навчальна програма заснована на концепції, розробленій в 1990-1991 рр. Вона постійно розвивається і змінюється відповідно до потреб державного управління. Навчання ґрунтується на використанні активних методів навчання (воркшопів і семінарів) замість простих лекцій та передбачає вивчення таких дисциплін: економіка (16%), державне фінансування (13%), менеджмент (14%), державна політика (12%), прикладні соціальні науки (8%), державне право (23%), міжнародне право (14%) [2].

Серед навчальних дисциплін, обов'язкових для майбутніх публічних службовців в Польщі: основна юридична термінологія, основи системи державного управління в Польщі, адміністративне право, фінансове право, цивільне право, трудове законодавство, економічне право, економіка, організація державної економічної системи, звітність, статистика, ділове мовлення, обробка даних, організація роботи інституції, соціологія, іноземна мова, етика [2].

Випускники Національної школи публічного адміністрування автоматично набувають статусу державного службовця.

Фінансування професійного навчання публічних службовців відбувається за рахунок:

- бюджетів окремих офісів (фінансування загальних тренінгів та тренінгів за програмами індивідуального професійного розвитку публічних службовців, а також спеціалізованих тренінгів);

- бюджетний резерв виділяється на тренінги для членів Корпусу державної служби (для централізованого професійного навчання) [4].

Також кошти виділяються з державного бюджету, зокрема з програм Європейського Союзу. Загальна сума на навчання, яке фінансується Європейським Союзом у 2007-2015 рр. перевищила 80 мільйонів злотих (близько 10 млн. злотих на рік) [4].

Безпосередній начальник публічного службовця долучається до його професійного навчання шляхом визначення необхідного напрямку навчання.

Польща організовує професійне навчання для публічних службовців орієнтуючись на такі предмети: прозорість державного управління, європейські мови, нормативно-правова база ЄС.

Система професійного навчання Польщі складається з таких компонентів:

- централізоване професійне навчання – розробляється на тому рівні, на якому воно організовується (встановлюється щорічно головою

державної служби) та для цільової групи публічних службовців; воно використовується для надання знань та поліпшення навичок, які відзначені серед пріоритетних для публічних службовців; зокрема, цілі навчання є такими:

- а) навчання навичкам роботи в команді,
- б) координація діяльності на робочому місці та в рамках всієї інституції,
- в) поширення стандартів роботи інституції. Навчання спеціально орієнтовано на керівні посади, на управлінців середнього рівня, координаторів та незалежних фахівців [3].

При розробці плану централізованого професійного навчання визначаються напрями професійної підготовки, типи тренінгів та рекомендації для організаторів професійного навчання публічних службовців Польщі;

- загальне професійне навчання; його метою є підвищення рівня знань і вмінь публічних службовців необхідних для того, щоб вони правильно виконувати свої завдання; дане навчання охоплює теми, загальні для державного управління, з особливим акцентом на інформаційних технологіях, іноземних мовах, адміністративному праві, забезпеченні державних закупівель, загальних питаннях європейської інтеграції, захисту конфіденційної інформації і персональних даних, стандартів, що лежать в основі ефективної роботи організації і на порядку належного надання послуг громадянам;

- професійне навчання згідно з індивідуальною програмою професійного розвитку публічного службовця, яке є доступним через участь публічних службовців Польщі у централізованих, загальних та спеціалізованих тренінгах;

- школа стратегічного управління для генеральних директорів – спеціалізовані курси, які ставлять за мету розширення знань та вмінь учасників такого типу навчання та обмін їх досвідом;

- спеціалізоване професійне навчання, допомагає розширити та оновити знання та навички публічних службовців у галузях, які відповідають їх службовим обов'язкам; цільовими слухачами є, зокрема, члени корпусу державної служби, які працюють на посадах спеціалістів [3].

Крім того, система забезпечує підготовчі курси, які спрямовані на надання всім новим публічним службовцям рівних стартових можливостей і підготовку їх до того, щоб зайняти певну посаду в конкретній інституції.

Загальні цілі професійного навчання, спільні для всієї державної служби, включають:

- покращення якості надання послуг,
- служіння тим, хто отримав владу, в якості неупередженого експерта,

- ефективне функціонування державної служби в контексті Європейського вектору управління (вирішення питань, що виникають у зв'язку з тим, що Польща є членом ЄС),

- ефективне управління адміністрацією для досягнення вищевказаних цілей і нагляд за впровадженням рішень, затверджених урядом [3].

Для покращення якості державної служби, а також для пристосування до стандартів ЄС, такі потреби в професійному навчанні вийшли на перше місце в Польщі:

- гарні знання іноземних мов;
- навички відкритого спілкування та роботи з інформацією в електронному форматі;
- командна робота в державній службі;
- навички роботи в мережі Інтернет;
- високий рівень професійної етики;
- гарні знання польського законодавства та законодавчої бази ЄС [3].

Публічні службовці, які працюють на посадах вищого рівня, проходять тренінги з лідерства, прозорості державного управління, державних фінансів та здійснення державних закупівель, нормативно-правової бази ЄС, кадрового менеджменту та вивчення іноземних мов [1].

Отже система навчання публічних службовців в Польщі передбачає комплексний та багатовекторний характер, направлена на європейський вектор та враховує потреби різних рівнів публічних службовців у навчанні.

Список використаних джерел

1. Herma Kuperus, Anita Rode (2008). Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States [Електронний ресурс] / European Institute of Public Administration. – Режим доступу: http://www.eupan.eu/files/repository/Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf.
2. OECD (1997), “Country Profiles of Civil Service Training Systems”. [Електронний ресурс] / SIGMA Papers, No. 12, OECD Publishing. pp. 140-156. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6-en>.
3. Stanisława Borkowska, Bogusława Urbaniak (2005). The civil service training system in Poland. [Електронний ресурс] / Stanisława Borkowska, Bogusława Urbaniak, University of Jydu. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023465.pdf>.
4. Звіт «Система підготовки державних службовців в Польщі». [Електронний ресурс] / Роберт Собієх, експерт проекту Twinning «Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні», член консультативної ради із соціологічних досліджень, Канцелярія Прем'єр-Міністра Польщі. Режим доступу: <http://govuadocs.com.ua/docs/134/index-998285.html>.

Руслан ПОЛЮЛЯХ
*аспірант кафедри філософських
та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
головний лікар санаторію «Одеса»*

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ МЕДИЦИНИ В ЄС ТА США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Проблема євроінтеграції для України стосується не тільки політичних тенденцій. Важливими є питання галузевої інтеграції, зокрема переходу медицини на електронний формат взаємодії з населенням та суб'єктами державного управління. Для України це питання знаходиться в стані вивчення і розуміння його сутності і значення. У державах ЄС більш практичний підхід про що свідчать статистичні дані, надруковані ВОЗ у 2012 р.: 42% програм, які використовували технології електронної медицини, використовуються для розширення географічного доступу до медичних послуг; 38% – для підвищення якості обробки даних; 31% – для полегшення спілкування між пацієнтами та лікарями за межами кабінету лікаря; 17% – для удосконалення діагностики і лікування; 8% – для боротьби із зловживаннями та шахрайства; 4% – для оптимізації фінансових операцій. Зазначається, що найбільш застосовними технічними засобами для запровадження електронної медицини у світі є телефонна мережа – 71% всіх програм, комп'ютерна мережа – 39%. При цьому 47% таких програм у сфері охорони здоров'я працює за рахунок спонсорських грошей [1].

У *Хорватії* [1] лікарі взагалі нічого не пишуть, а користуються єдиною системою eHealth, яка в собі охоплює електронні картки пацієнтів, електронну рецептуру й електронні направлення лікарів, що у підсумку дозволяє зекономити 1 млн. євро на рік тільки на канцелярських приладах, а кількість контактів пацієнтів з лікарями і з самою системою охорони здоров'я зменшилось у 2 рази. У *Новій Зеландії* ще у 2011 р. уряд країни почав створювати зрозумілу й доступну для населення систему телемедицини, запустивши перший пілотний проект. На теперішній час там існує консультаційні лінії, на які на протязі року поступає приблизно 2 мільйони дзвінків. *Естонія, Польща та Словенія* вже мають достатньо розвинуті системи, що дозволяють одержувати та надсилати офіційні урядові форми за допомогою Інтернет [2]. В *Австрії* [3] всі дії проводяться через центральний обліковий реєстр. У *Бельгії* [4] з 2013 р. усі послуги і офіційні платежі здійснюватимуться в режимі реального часу.

Більшість держав розвиває комплекс електронних медичних послуг. На Україні також звертають увагу на досвід *США*, який має вже багаторічну історію і став основою для багатьох держав ЄС. Особливу

увагу привертають питання розвитку електронних медичних записів, які використовуються не задля документообігу та статистики, а для покращення медичних послуг та виконання державноуправлінських завдань. Стосовно державно управлінських аспектів цього питання, то здебільшого йдеться про наявність законодавчих актів або їх відсутність. Відмінними є дослідження фахівців у США, які роблять наголос на правовій стороні електронної взаємодії та конфіденційності медичних записів. Зарубіжні науковці акцентують увагу на тому, що електронна інформація про пацієнта має велике значення, оскільки впливає на збереження життя індивіда. Для цього визначено завдання Міністерства охорони здоров'я та соціальних служб США (HSS) – побудувати загальнонаціональну систему електронних медичних записів задля інформатизації медичної практики, поєднання діяльності різних спеціалістів, персоналізації догляду, поліпшення здоров'я населення [5].

Інші наголошують на тому, що електронні медичні записи сприяють покращенню взаємовідносин між лікарями та фармацевтами, що сприяє зниженню медичних помилок у первинній медичній допомозі, а використання комп'ютеризованої підтримки прийняття рішень призвело до зменшення числа випадків приписів ліків, які були недоцільними [6; 7]. Лікарі вважають, що електронні медичні картки впливають на їх практику, зокрема в частині підвищення рівнів їх власних прибутків [8]. Сама електронна медична картка розглядається як електронна система спілкування. Міністерством охорони здоров'я та соціальних служб США було виділено \$27 млрд. на стимулювання медичних працівників, які використовують електронні медичні картки [9]. Популярною є також використання електронних медичних карток задля контролю над системою призначень [10]. Деякі дослідники прогнозують розвиток медичної інформатики протягом наступних десятиріч, основою якої буде ІТ-концепції, що дадуть можливість широкого використання електронних медичних записів [11]. Є автори, які вважають, що використання електронних медичних записів має тенденцію до підвищення медичних помилок та використанню непотрібних ресурсів охорони здоров'я [12]. З 1 січня 2015 р. кожен лікар США зобов'язаний використовувати електронну медичну карту або він буде оштрафований [13]. Інший підхід до конфіденційності стосується питань захисту лікарської таємниці [14]. Вважається, що майбутні дослідження мають стосуватись питань документообігу та комунікаційних змін, які пов'язні з використання електронних карток [11].

Попри розбіжності в поглядах всі фахівці говорять про недосконалість законодавчої бази щодо конфіденційності медичних даних про громадян. Зазначається, що захист особистої інформації, й інформації про стан здоров'я особи є проблемою для США [16]. Визначається, що Європа, на відміну від США, прийняла справедливу інформаційну практику більш широко і шляхом включення її в директиву Європейського

союзу, яка захищає фізичних осіб щодо обробки особистих даних та вільного використання цих даних. Директива ЄС розповсюджується на персональні дані багатьох типів, у тому числі медичних, фінансових, та широко використовується до всіх, хто обробляє такі дані, що і є захистом. Все це є предметом досліджень для України та запровадження в практику діяльності.

Список використаних джерел

1. Электронная медицина: чрезмерное бремя или спасательный круг? – Режим доступу: <http://www.vz.kiev.ua/ru/elektronna-medicina-nadmirnij-tyagar-chi-gyativnij-krug/>.
2. Камінський А. Естонія / А. Камінський // Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / [за заг. ред. С.А. Чукут]. – К., 2008. – С. 25–40.
3. Радченко П. Австрія / П. Радченко // Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі зарубіжні практики // [за заг. ред. С.А. Чукут, О.В. Загвойської]. – К., 2011. С. 5–19.
4. Соболева Т. Бельгія / Т. Соболева // Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі зарубіжні практики // [за заг. ред. С.А. Чукут, О.В. Загвойської]. – К., 2011. С. 21–72.
5. Balancing Good Intentions: Protecting the Privacy of Electronic Health Information Kitty McClanahan University of Tennessee [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uapd.com/wp-content/uploads/Balancing-Good-Intentions.pdf>.
6. Singer A. The effect of electronic medical record system use on communication between pharmacists and prescribers / A. Singer, R. D. Fernandez [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://download.springer.com/static/pdf>.
7. Haaksma T.R. Personal usability and user experience conceptions of the users of electronic and software products / T.R. Haaksma [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://essay.utwente.nl/68052/>.
8. Electronic Medical Records Drive Physicians to Stay, Go [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hellohealth.com/ehr/health-it/electronic-medical-records-drive-physicians-to-stay-go/>.
9. Predictors and Intensity of Online Access to Electronic Medical Records Among Patients With Cancer / [D. E. Gerber, A. L. Laccetti, B. Chen, J. Yan, J. Cai, S. Gates, Y. Xie and S. J. C. Lee] [Електронний ресурс].
10. St. Vincent's Hospital, Sydney - an electronic medication management pioneer [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.isofthealth.com/en-au/Newsroom/Industry%20Focus/AUstvincentmedsmgmt.aspx>.
11. Henning P. Future Developments of Medical Informatics from the Viewpoint of Networked Clinical Research / P. Henning [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://methods.schattauer.de/en/contents/>

archivstandard/issue/special/manuscript/10827/show.html.

12. Use of Expert Relevancy Ratings to Validate Task-Specific Search Strategies for Electronic Medical Records / H. Harvey; T. K Alkasab1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://medinform.jmir.org/2014/1/e4/>.
13. The Ugly Truth About Electronic Health Records T. K Alkasab1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nakedcapitalism.com/2014/06/ugly-truth-electronic-health-records.html>coordinated care.
14. Privacy and Medicine T. K Alkasab1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://plato.stanford.edu/entries/privacy-medicine/>.
15. Implementation of an Outpatient Electronic Health Record and Emergency Department Visits, Hospitalizations, and Office Visits Among Patients With Diabetes T. K Alkasab1 / [M. Reed, J. Huang, R. Brand, I. Graetz, R. Neugebauer, B. Fireman; M. Jaffe, D. W. Ballard, J. Hsu] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=1737043>.
16. Pritts J. L. The Importance and Value of Protecting the Privacy of Health Information: The Roles of the HIPAA Privacy Rule and the Common Rule in Health Research / J. L. Pritts – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://iom.nationalacademies.org/~media/Files/Activity Files/Research/HIPAAandResearch/PrittsPrivacyFinalDraftweb.ashx>.

Фаіг РАГІМОВ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Визначення проблем регіонального розвитку як основи розбудови Української держави та пошук шляхів їх подолання виступають базовими завданнями ефективної влади. Адже на нинішньому етапі розвитку Української держави особливої актуальності набувають питання, пов'язані з модернізацією державного управління, проведенням системних трансформацій в усіх сферах суспільного життя. Системне реформування державного управління, ініційоване Президентом України відповідно спрямоване на досягнення цілей і реалізацію функцій держави шляхом удосконалення організаційно-розпорядчої діяльності органів влади у межах, визначених нормативно-правовими актами. Визначальними характеристиками реформування державного управління є реалізація сучасних принципів управління, забезпечення політичної стабільності, раціональне поєднання процесів становлення соціальної, правової держави та громадянського суспільства.

У практичній площині зміст та головне спрямування модернізації України багато в чому визначають як основні пріоритети політичної реформи, так і основні цілі адміністративної реформи, якими є: запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також раціонального адміністративно-територіального устрою; забезпечення ефективної організації виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; організація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на нових засадах; створення сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Серед найсуттєвіших об'єктивно-історичних чинників, які безпосередньо впливають на модернізацію влади виокремимо такі:

- комплекс політичних, соціально-економічних та психологічних характеристик, що визначають стартову ситуацію (впливає як із попередньої історії, так і з конкретних обставин оформлення даної політичної влади);

- об'єктивні чинники, що виникають безпосередньо у процесі реформування (міжнародна ситуація, взаємодія основних суб'єктів геополітики, ступінь інтегрованості національної економіки в економіку інших систем та світове господарство, інші);

- суб'єктивні чинники – характер рушійних сил модернізації (правлячої еліти), рівень гомогенності політичних сил, що діють на політичному просторі держави, інституційна структура держави, характер взаємовідносин влади і суспільства, наявність політичної волі до прогресивних змін у суспільних верств, які впроваджують модернізацію (модернізаторської еліти), тощо.

Світовий досвід свідчить, що будь-які форми державного управління, його найкращі організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не будуть розв'язані проблеми – співвідношення між центральними та регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування. Регіональна політика припускає як наявність частин країни, що певним чином позбавлені переваг, так і те, що ці території важливо виділити для прийняття них особливих заходів. Аналізуючи загальне положення у країнах ЄС, можна відзначити зростаючу значимість економічного розвитку на регіональному рівні. Практично у всіх країнах спостерігається чітко виражене прагнення створити умови, що дозволяють регіонам повністю реалізувати наявний у них потенціал і максимально збільшити їх внесок у національну економіку. Фактично це стало центральним завданням регіональної політики країн-членів ЄС. Основною відмінністю між країнами є наявність чітко визначеного зобов'язання забезпечити рівність регіонів.

На нашу думку, базова теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві лише

складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, до оптимізації її функціонування. Національні політики регіонального розвитку у державах-членах ЄС виходять з положень спільної регіональної політики, яка формується за активної участі усіх держав і уряд будь-якої з них не може бути примушений до виконання жодного з рішень, з яким він не погоджується. Однак для того, щоб відбулось реальне зменшення регіональних диспропорцій, навіть за умови усестороннього заохочення та підтримки тенденцій до позитивних змін у регіоні, потрібен тривалий період та удосконалення управлінської діяльності щодо здійснення спільної політики регіонального розвитку у кожній окремо взятій державі, ефективне використання фінансової допомоги структурних фондів, підвищення ефективності роботи державних та неурядових інституцій регіонального розвитку, підвищення рівня інноваційності регіонів, усунення різних трактувань з боку національних урядів положень нормативно-правових актів ЄС у цій сфері.

Сучасне державне управління у сфері регіональної політики передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та стосунків у конкретні правовідносини. З огляду на те, що регіональна політика як об'єкт управління виступає визначальним фактором для суб'єкта управління – національної держави, тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей та використання всього масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання.

Таким чином, інституціональні механізми регіональної політики визначаються характеризуються тією роллю, що відіграють уряди різного рівня. До того ж, однієї з характерних рис регіональної політики є те, що вона охоплює різноманітні галузі економіки, з чого неминуче впливає, що різноманітні департаменти центрального уряду мають інтереси, пов'язані з регіональною політикою. Це, у свою чергу, актуалізує роль органу в структурі уряду, що визначає і координує регіональну політику, й таким чином може істотно впливати на зміст та ефективність політики, що проводиться національним урядом.

Сьогодні кожна європейська країна має потребу в розвитку своєї власної моделі стосунків між центральною та місцевою владою. Кожна з них повинна довести здатність задовольняти потреби людей. Наскільки кожна з цих країн буде здатною на це, залежатиме від: функцій, які виконуватимуть органи місцевої влади; свободи дій (повноважень), яку місцева влада матиме у прийнятті рішень і наданні послуг; міри, до якої політикам місцевого рівня матимуть доступ до процесів ухвалення рішень

на центральному рівні; якості підготовленості професійних кадрів.

Така модель вимагає розробки механізмів інформаційного обміну, спільного прийняття практичних рішень, обговорення теоретичних концепцій. Розвиток професіоналізму має надзвичайне значення з погляду як науки, так і практики. Якщо практичний бік забезпечує ефективне й кваліфіковане надання громадянам щоденних послуг, то науковий зміст є визначальним у формуванні державної політики. За останнє десятиліття багато західноєвропейських країн реформували свою ідеологію у галузі адміністративного управління. Наслідком цих змін стало поліпшення програм державного управління і державної політики. Втім професіоналізація органів місцевої влади сама по собі криє нові небезпеки через відхід громадян від участі у самоврядуванні. Зрослий професіоналізм апарату місцевих органів має наслідки для децентралізації, являючи собою загрозу процесові демократичного ухвалення рішень. Саме тому найважливішою проблемою участі національної держави в інтеграційному процесі, що потребує власного вирішення є збереження демократичних принципів публічного управління у поєднанні із відновлення дієвого місцевого самоврядування на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Олена РОГОВА

к.ю.н., доцент кафедри права

та європейської інтеграції

ХарPI НАДУ при Президентові України

Ірина МІНАЄВА

ст. викладач кафедри права

та європейської інтеграції

ХарPI НАДУ при Президентові України

ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Відомо, що сама ідея адміністративних послуг прийшла в Україну з досвіду західних країн, де ще з 80-х рр. набула розквіту доктрина «нового публічного менеджменту» та орієнтація держави / влади на громадянина як клієнта [4].

Розвиток в Україні теорії публічних послуг та їх різновиду – адміністративних послуг став можливим завдяки процесам демократизації публічного управління, запровадженню нової методології відносин в системі «Людина – держава», відповідно до якої людина (громадянин) розглядається як клієнт, на задоволення законних потреб та інтересів якого має спрямовуватися діяльність всіх органів публічної влади. В умовах децентралізації публічного управління саме на місцеві органи публічної влади покладається важливе завдання надання якісних

адміністративних послуг населенню. Відповідно до ст.12 Закону України «Про адміністративні послуги», центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг [3].

На теперішній час Україна пройшла етап розробки нормативного забезпечення механізмів надання адміністративних послуг, результатом якого стало ухвалення Закону «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. №5203-VI. Розпорядженням КМУ «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. №523-р було затверджено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через центри надання адміністративних послуг (надалі – ЦНАП). Цілком зрозуміло, що це тільки перші кроки на шляху створення нормативних, організаційних, інституційних та економічних механізмів надання якісних – орієнтованих на європейські стандарти якості – адміністративних послуг.

Наприклад, в Польщі це відбито в програмі «Приязна адміністрація», яка відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби та слугує рамкою для низки ініціатив. Програма реалізується з 2000 р. і зорієнтована на органи влади всіх рівнів, які прагнуть спрямовувати свої дії на створення приязних відносин з клієнтами і впровадження новітніх методів обслуговування громадян. Ідеологія програми виходить із розгляду органів влади як надавачів послуг громадянам та установам. Відповідно, можна визначити такі основні принципи: – розгляд громадянина як клієнта цілої адміністрації; – визначення завдань кожного з працівників згідно з прагненням добитися найкращої якості послуг; – залежність виконання програми від глибини зацікавленості як керівників, так і всіх працівників адміністрації у зростанні іміджу органів влади; – розгляд громадськості як партнера у створенні приязної адміністрації [1].

У Статті 4 Закону України «Про адміністративні послуги» закріплено перелік принципів, на яких базується державна політика у сфері надання адміністративних послуг, зокрема: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [3]. На нашу думку, цей перелік доречно доповнити принципом субсидіарності, який у

європейській практиці застосовується на всіх рівнях публічного управління та означає, що публічна послуга має надаватися громадянину на найближчому до нього управлінському рівні, а вищий управлінський рівень долучається до процесу надання такої послуги тільки у тому разі, якщо це виправдано з урахуванням економічності, ефективності та зручності для громадянина. Проведення політики децентралізації та застосування принципу субсидіарності дозволяє створити умови для надання адміністративних послуг кращої якості, адже тепер за організацію цих послуг в повному обсязі відповідатимуть місцеві органи публічної влади.

На теперішній час для України актуальними є завдання щодо покращення якості надання адміністративних послуг через удосконалення роботи ЦНАП з урахуванням нових повноважень, що передаються органам місцевого самоврядування і місцевим адміністраціям у сферах: реєстрації бізнесу, нерухомості, місця проживання, а також виконання в повному обсязі Розпорядження КМУ від 16 травня 2014 р. №523.

Відповідно до результатів опитування, що проводилося Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» з 17 по 26 листопада 2015 р. на замовлення Центру політико-правових реформ у 40 містах України, порівняно з 2014 р. рівень задоволення громадянами привітністю та компетентністю працівників центрів надання адмінпослуг підвищився. Так, у 2015 р. привітністю працівників в центрах задоволені 91% відвідувачів і не задоволені – 9% (у 2014 р. – 87% та 13%, відповідно). Рівнем компетентності співробітників центру задоволені 91%, не задоволені – 9% (у 2014 р. – 90% та 9%, відповідно) [2].

Подальше удосконалення діяльності органів публічної влади в Україні щодо надання адміністративних послуг, на нашу думку, необхідно здійснювати шляхом розробки та впровадження відповідних стандартів та індикаторів якості зазначених послуг. Також актуальними залишаються завдання виконання законодавчих вимог з надання адміністративних послуг; взаємовідносин ЦНАП і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та передачі повноважень місцевій владі з надання послуг; організації діяльності ЦНАП та фінансування; зростання професіоналізму та компетентності персоналу ЦНАП.

Список використаних джерел

1. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції [Електронний ресурс]. – Д.К. Жерліцин. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/5/03.pdf>.

2. Оцінка діяльності центрів надання послуг у 40 містах України. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871203-otsinka-diyalnosti-tsentriv-nadannya-poslug-u-40-mistah-ukrayini>.

3. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс]: Закон України від 06.09.2012 №5203-VI Верховна Рада України: Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

4. Тимошук В.П. Адміністративні послуги: проблеми теорії, законодавства і практики в Україні [Електронний ресурс]. В.П.Тимошук // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/383-administrativni-posluhy-problemy-teoriyi-zakonodavstva-i-praktyky-v-ukrayini-tymoshchuk-v-p>.

Тетяна САВОСТЕНКО

к.е.н., доцент, доцент кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА МАЛОГО БІЗНЕСУ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

У країнах із розвинутою ринковою економікою малий бізнес посідає чільне місце в економіці, а також отримує належну підтримку з боку державних і недержавних інституцій. Це забезпечує його розквіт, що у свою чергу сприяє розвитку економік цих країн у цілому. У світовій практиці вважається нормою державна підтримка малого бізнесу в інтересах нації.

Так, у країнах ЄС суб'єкти малого бізнесу (малого та середнього підприємництва) складають 99,8% від загальної кількості суб'єктів підприємництва. Малими та середніми підприємствами створюється більше половини ВВП, забезпечуються робочими місцями понад 70 млн. осіб, що становить майже 70% від усіх робочих місць у приватному секторі [1].

Практика державного регулювання підприємництва в різних країнах світу є надзвичайно багатогранною. Важливим елементом регулювання в країнах ЄС є система державного прогнозування, програмування та коротко- і середньострокового планування.

Так, у Франції держава займається індикативним плануванням, а визначений обсяг державної власності та її участь у фінансовій сфері залишається важливим аспектом його ефективності. Шведська модель планування розвитку передбачає поєднання інтересів монополій, профспілок та уряду в процесі програмування розвитку національної економіки. Останнє базується на збиранні інформації, перевірці реалістичності прогнозів і проектів із точки зору використання

національного доходу на споживання та заощадження. У Голландії короткострокове планування розвитку виступає у вигляді комбінації державних бюджетів, щорічних поточних програм і економічного прогнозування. При чому під час планування уряд впливає на економіку шляхом поширення інформації для приватного сектора, що допомагає останнім скоординувати свої дії. Після вступу Бельгії до ЄС економічна політика держави доповнилась такими важелями регулювання як: державні гарантії та кредити, інвестиційні стимули і податкові пільги, а також почала застосовуватися система державного планування розвитку економіки. В Італії важливу роль держава відводить регулюванню підприємств, у яких безпосередньо або опосередковано має контрольний інтерес. Вона впливає на широкий спектр економічної діяльності і зокрема на банківську справу, транспорт, комунікації, енергетику, машинобудування, використовує державне інвестування та програми допомоги [2].

Одним із дієвих засобів стимулювання розвитку підприємницького сектору в країнах ЄС є податкова політика держави. Так, у Великобританії індивідуальні фірми не зобов'язані проходити державну реєстрацію, а сплата податків здійснюється на підставі декларування індивідуальних доходів членів фірми. І навіть якщо фірма зареєструвалася в державних органах, то податки сплачуються тільки після того, як фірма почала активно працювати на ринку та знайшла своїх споживачів. Загалом, величина та кількість податків, які сплачують малі підприємства, менші, а процедура оподаткування значно простіша, ніж для великих підприємств. Крім цього використовується також прогресивне оподаткування прибутків корпорацій: ставки податків для корпорацій з меншими доходами менші, ніж для корпорацій з великими доходами [3]. Таким чином, держава заохочує створення малих підприємств та всебічно підтримує їх діяльність, застосовуючи пільгові умови оподаткування.

Механізм податкових пільг широко використовується і у Франції. За його допомогою держава сприяє прискоренню науково-технічному прогресу, розширенню експорту. Так, існують пільги для новоутворених акціонерних товариств (протягом перших двох років – не сплачується податок, на третій рік оподатковується 25% їхнього прибутку, на четвертий – 50%, на п'ятий – 75%, починаючи із шостого року – 100% прибутку), застосовується податковий кредит і для підприємств, які проводять фахову підготовку кадрів. Малі підприємства не подають декларації про податок на додану вартість, проте виплачують прибуткові податки, рівень яких залежить від сфери діяльності [4].

Для стимулювання розвитку малого бізнесу також використовується приватне або спонсорське фінансування, тобто наявність поруч із малою фірмою великої корпорації, яка зацікавлена в результатах її роботи. Так, у Німеччині банками та страховими компаніями створюються спеціальні

фірми, які беруть участь у капіталі малих і середніх підприємств та здійснюють фінансування певних розробок. Також вигідним є організоване комерційними банками співробітництво малих і середніх підприємств із великими фінансово-промисловими групами на підставі контрактних, субпідрядних та орендних відносин.

Розглядаючи досвід державного регулювання підприємництва в країнах ЄС, важливо підкреслити, що концепція підтримки малого та середнього бізнесу в них є чіткою та зрозумілою. Вона ж, враховує національні та загальноєвропейські інтереси, включає цілі та принципи такої політики, має механізми та організаційні структури її реалізації.

Національна політика країн ЄС щодо малого та середнього бізнесу спрямована на створення якнайкращих умов для його започаткування та розвитку. Основними напрямками такої політики, насамперед, є наступне: усунення адміністративних бар'єрів та бюрократичних перепон при створенні та функціонуванні суб'єктів малого підприємництва; надання прямої фінансової підтримки та полегшення доступу до джерел фінансових ресурсів; зменшення податкового навантаження; підвищення інноваційного потенціалу; участь у підготовці кваліфікованих кадрів [5].

Проблеми фінансування малого підприємництва у країнах ЄС частково вирішуються наданням їм таких видів фінансової допомоги [5]:

- мінімальна допомога, рішення щодо надання якої приймається урядом відповідного рівня (національним чи регіональним). Ця допомога становить не більше 50 тис. євро на одну статтю витрат (наприклад, капітальні інвестиції чи витрати на підвищення кваліфікації персоналу) протягом трьох років;

- збільшена допомога, рішення щодо надання якої затверджується Комісією ЄС. Розмір допомоги може перевищувати 50 тис. євро, але не більше 7,5% обсягу інвестиційних витрат, 3 тис. євро в розрахунок на одне новостворене робоче місце, або 200 тис. євро на одну фірму;

- інвестиційна допомога, величина якої залежить від ступеня розвитку регіону, де розміщені такі підприємства. Обсяг цієї допомоги для підприємств, у яких кількість зайнятих не перевищує 50 осіб становитиме не більше 15% загальної суми інвестиційних витрат;

- фінансова допомога, яка надається на отримання консультаційних послуг обсягом до 50% вартості відповідних витрат. Комісією ЄС затверджує рішення про надання такої допомоги.

З 2014 р. в країнах ЄС працює Програма для підвищення конкурентоспроможності малих та середніх підприємств (COSME), яка розрахована до 2020 р. та на реалізацію якої заплановано 2,5 млрд. євро. Основними цілями згаданої програми є: полегшення доступу МСП до фінансових ресурсів; створення сприятливого середовища для розширення та заснування нових підприємств; підвищення конкурентоспроможності європейських підприємств; підтримка МСП при розширенні діяльності за кордоном, а також покращення їхнього доступу до ринків збуту.

Отже, високі показники розвитку малого бізнесу в розвинених країнах стали можливими завдяки продуманій і системній політиці держави та використання виважених управлінських заходів, спрямованих на економічну, соціальну, інформаційну та інноваційну його підтримку.

Список використаних джерел

1. Уманець Т.В. Методи і моделі оцінювання розвитку малого бізнесу: мезо- і мікрорівень: моногр. / Т.В. Уманець, Ю.О. Ольвінська, О.В. Лучакова – Донецьк: «ВІК», 2010. – 250 с.
2. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки перехідного періоду (світовий досвід і проблеми України): моногр. / Мельник А.Ф. – Тернопіль: «Збруч», 2005. – 181с.
3. Комарницький І.М. Організаційно-економічні механізми розвитку підприємництва: моногр. / І.М. Комарницький. – Ужгород: «Патент», 2000. – 224 с.
4. Лех Г.А. Світовий досвід розвитку підприємств малого бізнесу / Г.А. Лех, М.М. Ільчишин, О.Я. Туркало // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21. – С. 224-229.
5. Галан Н.І. Державна підтримка малого та середнього бізнесу: досвід розвинених країн: моногр. / Н.І. Галан. – Д.: ДНУ, 2007. – 188 с.

Любов САВЧУК

*аспірант кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України*

РОЗВИТОК МОЛОДІЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР

З переходом України на демократичний шлях розвитку її політична система постійно змінюється та вдосконалюється. Молодь є тією частиною українського суспільства, яка відіграє особливу роль в її розвитку. Саме молоді громадяни виступають провідником соціально-економічного, політичного та духовного відродження, двигуном нових якісних змін суспільства. Тому держава, що прагне до прогресивного інноваційного розвитку громадянського суспільства та країни в цілому, вимагає якомога повного залучення молоді до трансформаційних процесів.

Виходячи з того, що європейський досвід становлення молодіжного парламентаризму, як інноваційної форми взаємодії держави та молоді, свідчить про позитивний вплив цього явища на процес становлення та розвитку громадянського суспільства, автор вважає за доцільне впровадження такого досвіду й в Україні, де з необхідністю розвитку молодіжного парламентаризму неодноразово стикалася, однак за 25

років незалежності ця ідея так і не отримала реальної підтримки політичних еліт і державних структур.

Розвиваючи таке нове для України явище, як молодіжний парламентаризм, країна може опиратися на міжнародний досвід. У країнах розвинутої демократії зазначене явище та його структурні елементи почали функціонувати з початку ХХ ст. Отже, молодіжний парламентаризм заснований на історичному досвіді роботи держави з молоддю, кращих традиціях формування соціальних механізмів представництва, захисту прав і законних інтересів молодого покоління. Як показує столітня історія функціонування інститутів молодіжного парламентаризму, в результаті діяльності молодіжних парламентських структур зміцнюється взаємодія органів загальнодержавного та місцевого управління з молоддю, підвищується громадянська активність молоді, її політична соціалізація, активнішою стає участь молоді в державно-управлінському житті країни, а також визначаються та формуються в розроблених законопроектах її пріоритетні інтереси.

Молодіжний парламент виступає в якості каналу політичної комунікації між молоддю та владою, є механізмом підвищення електоральної активності молоді, навчання молодих людей парламентської культури з метою транслявання суспільних механізмів участі на підрастаюче покоління та ін.

Європейський досвід розвитку молодіжного парламентаризму умовно можна розділити на два періоди: до 1992 р. (тобто до моменту прийняття на європейському рівні Хартії про участь молоді в житті муніципальних та регіональних утворень, яка рекомендує країнам Ради Європи розвивати інститути молодіжної участі, зокрема молодіжного парламентаризму) і після.

Для першого періоду характерний точковий розвиток молодіжного парламентаризму в різних країнах Європи та робота міжнародного органу – Молодіжної міжнародної палати. Для другого періоду (після 1992 р.) – інтенсивний розвиток молодіжних парламентських структур як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях, створення молодіжного Європарламенту, інтенсивний розвиток міждержавних зв'язків між молодіжними парламентськими структурами, сплеск молодіжного парламентаризму в країнах так званого транзитного типу, заснований на переході до процесу демократизації [1; 3].

Що стосується України, то в зв'язку з узятим державою курсом на впровадження європейських стандартів, в тому числі й щодо участі громадян в державно-управлінських процесах, дискусія про розвиток і зміцнення інституцій молодіжного парламентаризму знову набуває актуальності. Хоча Україна й представляє один з 37 національних комітетів Європейського молодіжного парламенту, структури молодіжного парламентаризму в самій країні розвинені слабо.

У 2002 р. Європейський молодіжний парламент-Україна був

зареєстрований Міністерством юстиції України та нині є повноправним учасником процесу розвитку громадянського суспільства в державі. Це, власне, послужило поштовхом до розвитку молодіжного парламентського руху в країні, хоча тільки на місцевому рівні.

У 2003 р. народними депутатами України О.В. Петровим, К.С. Самойликом і Ю.А. Павленком вносився проект постанови Верховної Ради України «Про Молодіжний парламент України», який визначав Молодіжний парламент як форму представництва молоді та консультативно-дорадчий орган, який повинен функціонувати на громадських засадах при Верховній Раді України. Головною метою Молодіжного парламенту України в запропонованому законопроекті було сприяння Верховній Раді України у виробленні, реалізації та оцінці державної політики з питань, які стосуються молоді, урахуванням поглядів і соціальних інтересів самих молодих громадян. Пропонований Закон так і не отримав підтримки в українському парламенті [4].

У 2006 р. вже громадською організацією «Академія прямої демократії» були зроблені спроби громадського обговорення питання молодіжного парламентаризму в Україні та можливої структури законопроекту про молодіжний парламент, але вони так само не знайшли підтримки як у держави, так і у самих молодих громадян.

У 2010 р. з ініціативи Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні була проведена дискусійна студія «Як збільшити участь молоді в процесах державотворення?» з секцією «Участь молоді в процесі державотворення», де обговорювалося питання молодіжного парламентаризму та проблеми адаптації кращого європейського досвіду в Україні.

У 2012 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про утворення Молодіжної ради». Молодіжна рада проіснувала до 2014 р., в якому її було ліквідовано, та представляла собою тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України щодо сприяння координації дій органів виконавчої влади з питань реалізації державної політики у молодіжній сфері [5].

Оскільки розвиток молодіжного парламентаризму в Україні безпосередньо залежить від ступеня підготовленості її молодих громадян, у 2015 р. з ініціативи громадської організації «Ліга інтернів» (заснованої випускниками «Програми стажування у Верховній Раді України та центральних органах виконавчої влади») спільно з Програмою USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичність», була проведена інтелектуальна гра-модельовання «Ліга молодих парламентаріїв» [2].

Незважаючи на зазначені спроби, говорити про розвиток молодіжного парламентаризму в Україні ще дуже рано. На даний час молодіжні парламентські структури в Україні функціонують лише на локальному рівні як консультативно-дорадчі громадські структури при органах

місцевого самоврядування. Ідея створення єдиного незалежного дорадчо-консультативного органу при парламенті України, який об'єднав би місцеві молодіжні парламентські структури та куди б входили представники активної молоді всіх регіонів країни, як і раніше залишається предметом політико-громадської дискусії без нормативного закріплення.

Висновок. Історичний досвід функціонування молодіжного парламентаризму свідчить про те, що, безсумнівно, після «школи молодіжного парламенту» суспільство отримує не тільки політично адаптованого суб'єкта й активного громадянина, а й суб'єкта, здатного брати участь у просуванні ініціатив громадянського суспільства в органах державної влади. Майбутні державні дії, пройшовши цю школу, будуть більш усвідомлено приймати рішення щодо громадянського суспільства та його розвитку, а також будуть свого роду провідниками громадянського суспільства в державній системі. Тому, тільки через розуміння молоді як суб'єкта державно-управлінських процесів, в Україні можлива поява нового покоління громадян, відповідальних за свою країну. І тільки соціально активна молодь може стати гарантом побудови в Україні демократичного суспільства європейського зразка.

Список використаних джерел

1.Европейский молодежный парламент (ЕМП): 20 лет просветительской работы для политического участия / Рагнар Сиил, Филипп Й. Шарфф. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Forum21/Issue_No10/N10_Eur_youth_parliament_ru.pdf.

2.Завершено конкурс на участь у моделюванні роботи Верховної Ради України «Ліга молодих парламентаріїв». – [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.interns.org.ua/content/zaversheno-konkurs-na-uchast-u-modelyuvanni-roboty-verhovnoyi-rady-ukrayiny-liga-molodyh>.

3.Пастухова Л. С. Молодежный парламентаризм как фактор развития гражданского общества: дис. канд. полит. наук: Специальность 23.00.02 / Пастухова Лариса Сергеевна – Москва, 2007. – 216 с.

4.Проект Постанови Верховної Ради України «Про Молодіжний парламент України» від 18 липня 2003 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=15620&pf35401=38826>.

5.Постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. №673 «Про утворення Молодіжної ради». – [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/673-2012-%D0%BF>.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

Розвиток національної сфери фізичної культури та спорту повинен відповідати сучасним інтеграційним і глобалізаційним процесам, вимогам переходу до постіндустріальної цивілізації, що забезпечить її подальше інтегрування в європейський і світовий спортивний простір, як зазначено у Дорожній карті реформ у сфері фізичної культури та спорту [1].

Аналіз світового досвіду управління фізичною культурою і спортом показує наявність моделей, які можна згрупувати за різними підставами. Традиційно більшістю фахівців фізкультурно-спортивної галузі головним критерієм виділення тієї або іншої моделі розглядається ступінь участі держави в управлінні і фінансуванні галузі. У відповідності з цим виділяють три основні моделі управління: американську, європейську та пострадянську (тоталітарну). Американська модель характеризується високою мірою децентралізації та незначною участю держави в організації фізкультурно-спортивної діяльності. Європейська модель характеризується великою мірою участі держави. Практично у всіх країнах Європи держава так чи інакше втручається в розвиток масового спорту, спорту вищих досягнень та іноді навіть професійного спорту. Пострадянська модель характеризується повним централізованим державним управлінням сферою фізичної культури і спорту. Така модель функціонувала в СРСР і країнах соціалістичного табору. На думку Ш. Тарпіщева [3], практичний інтерес для аналізу представляє поділ моделей управління за блоками, які відрізняються:

- рівнем впливу держави на розвиток спорту та діяльність спортивних громадських об'єднань (насамперед національних спортивних федерацій);

- формою управлінських структур (державна, громадська, змішана).

При цьому серед основних світових моделей Ш. Тарпіщев виділяє французьку, американську, китайську і змішаного типу, прийняту в скандинавських країнах [3]. Слід відразу зазначити, що на сьогоднішній день в більшості країн моделі спортивного регулювання доповнюють одна іншу, а також мають низку загальних принципів, у зв'язку з чим поділ їх на запропоновані групи (національні) є досить умовним. Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду управління сферою фізичної культури і спорту передбачає виділення певних критеріїв. На нашу думку, основними з них можуть бути:

- організаційна модель управління;
- особливості нормативно-правового регулювання;

- ресурсне забезпечення.

Дослідження європейських принципів управління фізичною культурою і спортом дозволили виявити, що головною її особливістю є наявність наддержавного рівня управління і координації. Починаючи з 1974 р. у цій сфері в Європі професійно і результативно діє велика континентальна міжурядова організація – Рада Європи та її спеціалізований структурний підрозділ – Комітет з розвитку спорту (CDDS). Відповідно до Європейської концепції про культуру, в частині що стосується спорту, CDDS покликаний: стимулювати та забезпечувати координацію спортивної політики в державах – членах Ради Європи; проводити єдину європейську політику з питань міжнародного спорту, зміцнювати співпрацю з державними та громадськими спортивними організаціями, відповідати за виконання Спортивної Хартії Європи, Кодексу спортивної етики та ін. Під впливом Ради Європи, всі країни, які входять до його складу, дотримуються єдиної думки щодо основних спортивних цінностей: ніяких маніпуляцій спортсменами для досягнення політичних цілей, всебічна підтримка ідеї оздоровчого спорту «спорту для всіх», посилення значення спорту у вихованні молоді. Найбільш значущим нормативним документом Ради Європи в галузі фізичної культури є «Європейська хартія по спорту для всіх» [5; 7]. У цьому документі містяться єдині цілі і рекомендації урядам країн, визначаються положення про спортивний рух, спортивні споруди, основи фізичної підготовленості, вдосконалення системи залучення до спорту, вдосконалення майстерності, положення про спорт вищих досягнень та професійний спорт, трудові ресурси, вплив на навколишнє середовище, інформацію та наукові дослідження, фінанси, внутрішнє та міжнародне співробітництво.

Необхідно відзначити, що наявність такого наддержавного координуючого органу, як Рада Європи, не виключає існування різних форм регулювання спорту. В межах Європейської моделі організації фізкультурно-спортивної діяльності можуть бути виділені дві групи країн, які розрізняються в залежності від міри державної участі в управлінській діяльності. Першу групу країн складають ті, які мають на федеральному рівні самостійний спеціалізований орган державного управління спортом. До них належать [3]: Франція (Міністерство молоді і спорту), Великобританія (Міністерство у справах спорту), Люксембург (Міністерство фізичного виховання і спорту), Норвегія (Міністерство спорту і культури), Португалія (Державний секретаріат спорту) [6], Угорщина (Національний комітет фізичної культури і спорту). Національні Олімпійські комітети в розвитку спорту вищих досягнень відіграють, як правило, другорядну роль, у розвитку ж масового спорту практично взагалі не беруть участь. Другу групу країн складають ті, які не мають самостійного спеціалізованого органу державного управління в галузі спорту [3]. Державною структурою в таких країнах є підрозділ

(департамент, управління і т. д.) у межах якого-небудь великого міністерства (в Австрії це – Міністерство освіти, мистецтва і спорту, в Німеччині – Міністерство внутрішніх справ). У більшості європейських країн, що не мають самостійного спеціалізованого по спорту міністерства, управління розвитком спорту (з обов'язковим об'єднанням спортивних федерацій) здійснюється на підставі трьох основних моделей. У межах першої моделі управління здійснюється громадською організацією – національним олімпійським комітетом. Подібна модель характерна для Бельгії, Італії [4], Люксембургу. У межах цієї моделі управління здійснюється спільно національним олімпійським комітетом та спортивною конфедерацією. Ключова роль при цьому відводиться конфедерації (яка об'єднує федерації, асоціації та спілки спорту). Прикладами країн з такою моделлю управління є: Німеччина (управління здійснюється Німецьким спортивним союзом і НОК Німеччини); Данія (управління здійснюється датської конфедерацією спорту та олімпійським комітетом (які на сьогоднішній день фактично є єдиною організацією); Норвегія (управління здійснюється конфедерацією спорту та Олімпійським комітетом Норвегії); Австрія (управління здійснюється австрійською федеральною спортивною організацією (об'єднує всі спортивні організації та спілки (федерації) за видами спорту) і НОК Австрії та ін. [3]. У межах третьої моделі управління спортом здійснюється національними федераціями з видів спорту при координуючій участі держави. До таких країн належать Великобританія, Іспанія і Португалія.

Дослідження зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання фізичної культури і спорту дозволяє виділити дві класичні моделі спортивного законодавства: «інтервент» і «неінтервент». Модель законодавства інтервента визначена як та, «яка містить певну законодавство щодо структури і мандата істотної частини спортивного руху». Всі інші спортивні моделі законодавства визначаються як неінтервентні [2]. Подібний підхід можна використовувати як теоретичне підґрунтя при вивченні нормативно-правового регулювання, однак, при цьому слід враховувати зазначену раніше тенденцію до посилення ступеня публічного управління процесів соціально-значущої фізкультурно-спортивної діяльності (зближення європейської та американської моделей).

Список використаних джерел

1. Дорожня карта реформ у сфері фізичної культури та спорту: Режим доступу: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/category/364>.
2. Рожков П.А. Совершенствование экономического механизма функционирования физической культуры и спорта / П.А. Рожков. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2003. – 254 с.
3. Тарпищев Ш.А. Некоторые проблемы управления спортом и пути

их решения / Ш.А. Тарпищев [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.tarpischev.com/index.php?menu=9&sub=0&art=17>.

4. Advisory opinion Pronounced by the court of arbitration for Sport. Comitato Olimpico nazionale Italiano (CONI), Rome, Italy [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.coni.it/fileadmin/teraplate/main/new_coni/opinion/opinion.pdf#search=CONI%20Olympic%20Italy.

5. Council of Europe, Recommendation №R (92) 13 REV of the Committee of Ministers to member states on the revised European sports charter [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(92\)13&Sector=secCM&Language=lnEnglish&Ver=rev&BackColorIntra=9999CC&BackColorIntra_net=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(92)13&Sector=secCM&Language=lnEnglish&Ver=rev&BackColorIntra=9999CC&BackColorIntra_net=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

6. Sport structures in Member States – Portugal [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://europa.eu/sport/Information/structures/b_p_en.html.

7. The European sports charter [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.sportdevelopmeiit.org.Uk/The_European_Sports_Charter.pdf#search-European%20sports%20charter.

Елла СЕРГІЄНКО

*к. держ. упр., доцент кафедри
менеджменту та управління проектами
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ

Вибір Європейського вектору розвитку для України означає рух у напрямку європейської цивілізаційної моделі, що передбачає складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Всі ці якісні зміни у структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі державного управління, що передбачає, насамперед, докорінну зміну формату спілкування держави та громадян. І підґрунтям такого нового «формату» має стати формування ефективної та результативної системи публічного управління, адекватної українським реаліям і світовим тенденціям [2].

Громадянська компетентність характеризується балансом активного включення в суспільно-громадські процеси в період посилення їх значущості у житті як окремих громадян, так і в житті всього суспільства (громади) та певною часткою пасивності при відносній неактуальності таких процесів. Це такий рівень громадянської культури, який відзначається спрямуванням до згоди, консенсусу, толерантності,

прагненням не лише давати оцінку суспільним явищам, але і здійснювати посилені дії щодо їх удосконалення, сприйняттям соціального світу раціональними способами.

Для досягнення бажаного результату важливо усвідомити, що до розвитку громадянської компетентності особистості мають залучитись усі соціальні інститути: держава, громадянське суспільство, школа, місцева громада і громадські організації, сім'я, засоби масової інформації тощо. Р. Даль пропонує наступне умовне вирішення проблеми підвищення рівня громадянської компетентності в демократичних країнах: громадянам забезпечується мінімальний необхідний рівень знань, який гарантує свого роду мінімальну політичну грамотність [1]. Рух суспільства до демократії та гуманізму обумовлює розвиток освіти у напрямку формування активної громадянської позиції, відчуття власної гідності, толерантності, громадянської відповідальності.

Мету громадянської освіти в зарубіжних країнах визначають на рівні подвійної перспективи – суспільства та індивіду.

З погляду суспільства, громадянська освіта має гармонізувати соціалізацію кожної людини і передати їй знання, правила і цінності, необхідні для життя в демократичному суспільстві. При цьому наголошується, що акцент необхідно робити на формуванні громадянської культури. Що стосується індивіду, то акцент має робитися на знанні громадянських прав та обов'язків, на механізмі захисту окремої людини і меншин, на необхідності дотримання громадянських норм і правил, на проблемах свободи та ін.

В країнах Європи склалися такі політичні й соціальні умови, що впливають на підходи до громадянської освіти. Але загальні тенденції і логіка їх суспільного розвитку відбуваються у напрямку сприйняття тих цінностей, які відповідають глобальній ідеї європейської спільноти щодо створення загальноєвропейського освітнього простору, формують «європейську свідомість», «громадянина Європи». Цінності включають розвиток позитивного іміджу індивіду, підвищення самосвідомості, відкритість по відношенню до інших, прийняття та повага відмінностей. Елемент громадської участі акцентує основну ідею громадянської освіти – застосування набутих знань та навичок для удосконалення реалій суспільства.

Серед методів, що застосовуються, перевага надається інтерактивним. Вони передбачають дискусії, вільне висловлювання думок, захист особистих і колективних прав. В американській педагогіці прийнято поділяти методи формування громадянської компетентності на методи формування громадянського знання і методи вироблення громадянських навичок. У свою чергу, розрізняють два блоки методів формування громадянської компетентності: інформаційно-дискусійні (лекції, бесіди, розповіді, проблемні завдання, перегляд відеокaset, використання комп'ютерних технологій) і методи самостійного освоєння

матеріалу (виконання завдань з вивчення навчальних тем із застосуванням підручників, монографій, біографій, автобіографій, історичних розповідей, епосу). Методи вироблення громадянських навичок спрямовані на інтелектуальні навички (через використання методів дискусії, «мозкового штурму», театралізації, аналізу оперативної політичної інформації, проведення загальнонаціональних заходів, політичні ділові ігри) і практичні навички (проведення соціологічних опитувань, робота в благодійних організаціях, участь в судових процесах над малолітніми правопорушниками, робота над створенням громадських проєктів, участь в управлінні) [4].

Щодо форм освіти, то у багатьох випадках високоефективними на практиці є семінари-тренінги. Серед методів розвитку демократії, активізації суспільства, формування культури прав людини, захисту та просування інтересів різноманітних суспільних груп все більшої популярності набуває форум-театр (А. Боаль, Народний Театр Пригнічених) [5]. Основною ідеєю форум-театру є показ суспільству необхідності участі кожної людини у побудові кращого майбутнього, роз'яснення людям, що у більшості випадків покращення їхнього життя і зміни соціальної ситуації у країні залежить від них самих.

Нові можливості впливу на урівень громадянської компетентності Р. Даль бачить в зростанні значущості теоретичного осмислення даних проблем, розвитку почуття причетності громадян, де вирішальну роль відіграватимуть навчальні заклади і засоби масової комунікації [1]. Вчений підтримує ідею створення цивільних Асамблеї випадково відібраних громадян, які займалися б осмисленням, оцінкою подій і виробленням рекомендацій. На його думку, такі асамблеї можуть стати важливим інститутом громадської участі та засобом підвищення громадянської компетентності.

Протягом декількох років Нед Кросбі (Ned Crosby) в Джефферсон – центрі за нові демократичні процеси штату Міннесота проводив експерименти з «цивільним журі» для винесення оцінок за програмами кандидатів не тільки на загальнонаціональних виборах, але і програм органів управління штатів і місцевого самоврядування. Кількість громадян, відібраних навмання для «цивільних журі», завжди дуже невелика (зазвичай близько 12 чоловік). Нещодавно Кросбі запропонував сформувати «цивільні журі» в округах з членів палати представників, що володіють значною владою при розподілі місцевих бюджетів. Крім своєї власної роботи, Кросбі вказує на аналогічні проєкти в Німеччині і Великобританії. Цивільні асамблеї виявляються особливо ефективними при виробленні першочергових заходів в охороні здоров'я.

Інший різновид громадянської асамблеї запропонував Джеймс Фишкін (James Fishkin). Пропонована їм модель може не підійти для інших країн, однак американської специфіці вона відповідає ідеально. Навмання відібрана (з різних суспільних верств) група, що складається

приблизно з 600 громадян, збирається в січні року президентських виборів, до того, як офіційно починається президентська кампанія, і протягом трьох днів знайомиться з кандидатами від Демократичної та Республіканської партій на пост президента.

Представники громадян протягом цих трьох днів задають питання і осмислюють відповіді за допомогою експертів. Результатом їх роботи стають внутрішні вибори цієї групи для вираження їхнього ставлення до політики кандидатів. На думку Фишкина, суть цієї кампанії зводиться до того, щоб надати американцям позицію простих громадян, вироблену в ході дискусій і роздумів. Результати цього голосування можуть служити протиположністю як даними опитувань громадської думки, в ході яких громадяни дають спонтанні і непродумані відповіді, так і практично випадковому результату попередніх виборів [1].

Багато дослідників і один з кандидатів на пост президента США (Росс Перо (Ross Perot)) пропонували скористатися наявними можливостями сучасних телекомунікаційних технологій для забезпечення громадської участі в представницьких демократичних органах через пряме включення громадян до обговорення і голосування щодо спірних питань, обговорюваних в законодавчому порядку.

Суспільно-громадська активність, зокрема участь громадян в добровільних організаціях, є соціально-позитивною практикою, що сприяє розвитку особистої відповідальності, самовираження, громадянської гідності, які, у свою чергу, формують соціальний капітал країни та її громадянське суспільство. В соціокультурній моделі інтерпретації саме ці цінності та відношення закладають основу для успіху соціально-економічних та політичних реформ та суспільного оновлення.

Список використаних джерел

1. Даль Р.А. Проблемы гражданской компетентности [Электронный ресурс] / Роберт А. Даль // Политнаука. Политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/teoria/dahl.php>.

2. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Н. Обушна // Ефективність державного управління [Електронний ресурс] – 2015. – вип. 44. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_1/8.pdf.

3. Освіта для демократичного громадянства та освіта з прав людини в Україні / [Прогасова Н.Г., Парашенко Л.І., Овчук О.В., Полторак В.В.]. – К.: НАДУ, 2011 – 100 с.

4. Прошко В. Залучення громадян – американське бачення / В. Прошко // Аспекти самоврядування. –1999. – № 1 (3) . – С. 18–22.

5. Реуцький К. Використання театру в навчанні з прав людини [Електронний ресурс] / К. Реуцький. – Режим доступу: <http://edu.helsinki.org.ua/index.php?id=1237831160>.

Тетяна СЕРЬОГІНА

к.держ.упр., доцент кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН МІЖ МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ ТА ІНСТИТУТАМИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Загальновідомо, що жоден громадянин, який не прагне змінити себе, не може спостерігати позитивних змін навколо себе, адже: прагнеш змінити світ – розпочинай з себе. Тому, рудиментарна звичка з часів Радянського союзу, що полягала в очікуванні кращих змін «зверху» на сьогоднішній день не дає бажаного результату. Більше того, окремі прагнення інституцій громадського сектору, приватного, представників місцевої влади, навіть, якщо вони спрямовані в позитивне русло, так само приречені.

Наприклад, в населеному пункті не має затишного місця, де діти з батьками могли б проводити з користю вільний час, тому місцева влада самотужки, інколи за участю коштів представників приватного сектору, намагається вирішити дане питання шляхом будівництва дитячого майданчику. З цією метою виконується пакет запланованих робіт, необхідних для отримання результату й в громаді з'являється очікуваний майданчик. На перший погляд все виглядає так, ніби, проблема вирішена, натомість місцева влада створює для себе купу нових проблем. Після введення майданчика в експлуатацію, навкруги з'являються купи сміття, щовечора там збираються групи людей, що використовують його не за призначенням, він потребує поточного догляду й час від часу, капітального ремонту. Більше того, майданчик, який частіш за все перебуває на балансі місцевої ради, за умови поламки деяких ігрових елементів, може призвести до травми дитини, відповідальність за що так само буде нести місцева влада.

Виходячи з зазначеного, можна припустити, що спроба місцевої влади одноосібно вирішити питання не дає бажаного результату. Постає питання відносно пошуку нових підходів щодо ефективного розвитку територій, а сьогодні це відбувається в умовах децентралізації та деконцентрації повноважень, коли в країні тривають процеси підготовки до адміністративно-територіальної реформи. Законодавчо визначені принципи народовладдя, законності та гласності, притаманні як місцевому самоврядуванню, так і державному управлінню, а також специфічні принципи, притаманні суто місцевому самоврядуванню колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого

самоврядування створюють певні передумови для успішності процесів децентралізації в країні.

Не останню роль у врегулюванні суспільних відносин на місцях і створенні бази для ефективного розвитку територій покликані відіграти принцип субсидіарності. Проте попри досить пильну увагу до нього, деякі аспекти можна розглянути дещо в іншому ракурсі. Найбільш узагальненим уявленням відносно нього виступає бачення вищих рівнів органів місцевого самоврядування додатковими або «субсидіарними» по відношенню до нижчих рівнів. Це передбачає першочерговість у прийнятті рішень останніми, адже рішення повинно прийматися на найбільш наближеному до громадянина рівні. Більш високий рівень може переймати на себе ініціативу, лише якщо у нижчого не достатньо повноважень або ресурсів.

Суттєвим вкладом, що сприятиме введенню управління територіями в режим ефективної діяльності, може стати розробка нових підходів в реалізації принципу субсидіарності з подальшим закріпленням їх в нормативно-правових актах. Зокрема, якщо не обмежуватися різними рівнями місцевого самоврядування, а розглянути субсидіарність як додатковість органів місцевого самоврядування по відношенню до органів самоорганізації населення.

Реалізації принципу субсидіарності в такому режимі притаманні наступні ознаки: межі, форми взаємодії та рівень фінансового забезпечення встановлюються органами місцевого самоврядування; представляє собою особливий порядок здійснення повноважень місцевої влади; створює сприятливе середовище для розвитку громадського сектору. Отже, виходячи з зазначеного, можна сказати що, принцип субсидіарності – це суттєва характеристика суспільних відносин, що відповідає за правильне функціонування системи місцевого самоврядування, без якого вона не здатна виконувати свою функцію на належному рівні.

Система місцевого самоврядування в Республіці Польща має законодавче підґрунтя для реалізації принципу субсидіарності в такому ракурсі у вигляді Закону про публічну вигоду та волонтаріат від 29.05.2003 р., зокрема ст. 5 зобов'язує одиниці місцевого самоврядування до реалізації публічних завдань у співпраці з громадськими організаціями.

Розбудова дієвої системи публічного управління на локальному рівні неодмінно потребує залучення інститутів самоорганізації населення з огляду на такі притаманні їм риси як добровільність об'єднання, наявність певної організаційної структури, діяльність на засадах самоврядування, а також неприбутковий характер. Саме ці якості покликані відіграти певну роль у процесах еволюції категорії «послуга» в Україні, більше того, на сьогоднішній день послуги яких найбільше потребують незахищені верстви населення, здебільшого надаються неналежним чином

внаслідок певного рівня фінансування з одного боку, з іншого, обумовлені специфікою функціонування бюрократичного апарату. Адже у більшості випадків такі послуги неодмінно потребують суто людських категорій, які не можна прописати в нормативній базі або регулювати ринковим механізмом. Наприклад, не можна надати престарілій людині якісну послугу, якщо при цьому не приділити їй належної уваги, співчуття тощо.

Отже, такі найважливіші функції держави як забезпечення соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їх права на працю, гідний рівень життя; зняття і пом'якшення соціальних суперечностей шляхом гуманної та справедливої соціальної політики можливо реалізувати лише у тісній співпраці інститутів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність дослідження досвіду зарубіжних країн з даного питання.

1.Серьогіна Т.В. Проекти делегування публічних послуг за моделлю «МКУС»: перспективи реалізації в Україні / Т.В. Серьогіна, Т.В. Маматова // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали VII-ї наук.-практ. конф., 10 грудня 2015 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 51–53.

Інна СУРАЙ

*д.держ.упр., старший науковий співробітник,
доцент, професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентові України*

ЗАГАЛЬНІ УМОВИ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД

Доступ до державної (публічної) служби у більшості країн нині підпорядковується двом принципам – рівності і достоїнності. З одного боку, законодавство декларує забезпечення рівного доступу своїх громадян до державної служби. З іншого боку, цілком виправданим є намагання керівників усіх рівнів державного управління залучити до служби осіб, здатних найбільш ефективно виконувати встановлені завдання і функції, тобто, принцип рівного доступу має на меті передусім захист прав особи, тоді як відбір за здібностями ґрунтується на захисті інтересів служби чи адміністрації в цілому.

Умови доступу до державної служби є об'єктивно відмінними у різних країнах, проте можна виокремити цілий ряд вимог, що є спільними для більшості країн. Насамперед, мова йде про країни ЄС, де загальні умови доступу до державної служби є такими: громадянство держави, повна дієздатність особи, володіння державною мовою (мовами), перебування у межах певного віку, наявність відповідної освіти,

відсутність судимості, відсутність кровної або матримоніальної спорідненості, фізична (медична придатність), дотримання військового законодавства, неналежність до організацій, заборонених у судовому порядку або законодавством, попередній професійний досвід, проходження підготовчої служби [4, с. 54–58; 3, с. 8–11].

Для України, особливо у зв'язку з ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, є актуальним врахування європейських підходів під час модернізації державного управління та, зокрема, державної служби. Модернізація державної служби України спрямована на становлення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, підзвітної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також можливість реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їх особистих якостях та досягненнях.

Метою нашого дослідження є виявлення відповідності європейському підходу загальних умов вступу на державну службу в Україні згідно нового Закону України «Про державну службу» [1], який набуває чинності з 1 травня 2016 р. При цьому, зазначимо, що нами обрані основні із загальних вимог, тобто перелік не є вичерпним.

Результати проведеного дослідження наведені у розташованій нижче таблиці.

	Європейський підхід	Україна (з 1 травня 2016 р., згідно Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. [1])
1.	громадянство держави;	Обов'язкове громадянство України (ст.1, ст.19). На державну службу не може вступити особа, яка має громадянство іншої держави (ст. 19).
2.	повна дієздатність особи;	повна дієздатність особи (на державну службу не може вступити особа, яка в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена (ст.19)).
3.	володіння державною мовою (мовами);	вільне володіння державною мовою (ст.19); обов'язкове використання державної мови під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації (ст.8). Серед документів для участі у конкурсі – посвідчення атестації щодо вільного володіння державною мовою (ст. 25).

4.	перебування у межах певного віку;	повнолітні громадяни України (ст.19) до шістдесятип'ятирічного віку (ст.19)
5.	наявність відповідної освіти;	Вища освіта (ст.19): 1) магістра – для посад категорій «А» і «Б»; 2) бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В».
6.	відсутність судимості;	На державну службу не може вступити особа, яка (ст.19): <ul style="list-style-type: none"> має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; не пройшла спеціальну перевірку¹ або не надала згоду на її проведення; підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

¹Спеціальній перевірці [2] підлягають відомості щодо:

- наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення;
- факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення;
- достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- наявності в особи корпоративних прав;
- стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання;
- відношення особи до військового обов'язку;
- наявності в особи допуску до державної таємниці (якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади);
- поширення на особу передбаченої Законом України «Про очищення влади» заборони займати відповідну посаду.

7.	відсутність кровної або матримоніальної спорідненості;	Держслужбовець зобов'язаний запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби (ст.8). Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи (ст. 32).
8.	фізична (медична придатність);	На державну службу не може вступити особа, яка не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення (ст.19) Спеціальній перевірці підлягають зокрема відомості щодо стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я).
9.	дотримання військового законодавства;	Спеціальній перевірці підлягають зокрема відомості щодо відношення особи до військового обов'язку.
10.	неналежність до організацій, заборонених у судовому порядку або законодавством;	Держслужбовець має право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом (ст.7).
11.	попередній професійний досвід;	Вимоги до професійної компетентності держслужбовців складаються із загальних та спеціальних вимог (ст.20). Зокрема: • для посад категорії «А» – досвід роботи на посадах державної служби для категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; • для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років;

		<ul style="list-style-type: none"> для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років; для посад категорії «Б» в іншому державному органі, крім тих, що зазначені у пунктах 2 і 3 цієї частини, – досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою; для посад категорії «В» Законом України «Про державну службу» не передбачено вимоги щодо професійного досвіду.
12.	проходження підготовчої служби	Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу (ст. 21). При призначенні на посаду державної служби може бути встановлене випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді строком до шести місяців (ст.35). При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим (ст.35).

Отже, дослідженням установлено, що Україна при модернізації державної служби дотримується європейського підходу. Більшість

позицій конкретизована і навіть посилена. Проте, на нашу думку, недостатньою мірою відображені вимоги до професійного досвіду та не повною мірою використано європейський досвід проходження підготовчої служби.

Слід зазначити, що наведений перелік умов вступу на державну службу, як правило, на практиці доповнюється вимогами, що висуваються претендентам для зайняття окремих посад та викладаються у підзаконних нормативно-правових актах. Це стосується насамперед спеціальних вимог до професійної компетентності держслужбовців, як передбачено ст. 20 Закону України «Про державну службу» [1].

Список використаних джерел

1. Закон України «Про державну службу» від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

2. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 171 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-p>.

3. Проходження державної служби в Україні: навч.-метод. посіб. / уклад. І.Г. Сурай. – К.: НАУ, 2008. – 69 с.

4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

Павло ХАЙТОВ

*здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

В контексті проголошеної Президентом України Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [3] лідерство є чи не найголовнішим елементом успіху подальшого розвитку та модернізації державної служби, адже саме від ефективного лідера залежить успішна та злагоджена робота цілої команди, її здатність досягати будь-яких цілей. Події, які відбуваються в країні протягом двох останніх років, дискусія навколо кадрових призначень, необхідність залучення зарубіжних експертів до ключових посад в органах державної влади актуалізують кадровий

дефіцит, який виявився у процесі підготовки і проведення реформ – не вистачає освічених, творчих, нестандартно мислячих лідерів.

Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики [1]. Пріоритетами реформи державної служби є:

- побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- відділення політики від адміністрування;
- впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців;
- кадрове забезпечення процесу децентралізації [2].

Розвиток лідерства в європейських країнах розглядається в контексті визнання і підтримки державної служби як конкурентоспроможного, привабливого місця праці, здатного привернути та утримати найкращі кадри, кваліфікованих працівників (workplace of choice). Така концепція зумовлює і основні підходи до управління людськими ресурсами державної служби, які мають сприяти забезпеченню її успіху та впевненого майбутнього.

Серед спільних тенденцій у багатьох країнах є те, що більше уваги та часу нині присвячується питанню розвитку лідерів, забезпеченню відкритості, відзначенню та заохоченню результативної діяльності. Розвиток лідерства розглядається крізь призму кращого забезпечення відповідності суспільним інтересам, здатності краще їх представляти та діяти у публічних (національних) інтересах.

Основою діяльності та ключовою спільною рисою у багатьох країнах є, передусім, використання управління на основі компетентнісного підходу, першим кроком якого є визначення (загальних) компетенцій, якими повинні володіти усі керівники на державній службі.

Документи, які визначають компетенції державних службовців, існують у більшості розвинених країн, в ЄС – як на наднаціональному рівні – компетенції лідерства для європейських лідерів, так і на рівні окремих країн-членів ЄС. Такий підхід використовують, наприклад, у Бельгії, Великій Британії, Голландії, Естонії, Ірландії, Італії, Німеччині, Польщі, скандинавських країнах, Франції тощо. Одні країни вже мають тривалий досвід управління на основі компетенцій, інші лише починають застосовувати такий підхід або готуються для його впровадження. В одних країнах усі групи компетенцій для керівників називають компетенціями лідерства, в інших – серед груп основних компетенцій керівників виокремлюють одну, яку називають лідерство, і пов'язують її з управлінням людськими ресурсами шляхом забезпечення командної

роботи тощо. Так, «Рамки компетенцій керівників вищого рівня на державній службі Естонії» включають: надійність (служіння нації, дотримання етичних норм, принципу верховенства права); бачення (формування бачення, пояснення стратегічних напрямів, визначення цілей); інноваційність (саморозвиток, розвиток організації та запровадження інновацій); лідерство (вміння будувати та заохочувати командну роботу, створення мереж співпраці); орієнтацію на результат (прийняття рішень та відповідальність за їх реалізацію, досягнення результатів) [4, с. 26]. Визначені компетенції, які є втіленням цінностей та пріоритетів, можуть фіксуватися в окремих документах або бути складовими загальних концептуальних стратегічних документів. У будь-якому разі вони закладають підвалини для втілення стратегій розвитку людських ресурсів, розвитку керівників на державній службі, і, зокрема, керівників вищих рівнів (які займають адміністративні посади).

Стратегічні документи також мають різні назви, так, наприклад, є основи стратегії щодо управління талантами на рівні вищого виконавчого корпусу (executive talent management framework) або основи стратегії управління на основі компетенцій (competency-based management framework). У Великій Британії існує документ «Професійні навички для урядових компетенційних рамок (The Professional Skills for Government competency framework) [4, с. 23].

Досвід інших країн свідчить про те, що стратегія лідерства має: розроблятися з точки зору потреб уряду в цілому; ґрунтуватися на чіткому діагностуванні тих викликів, які існують; враховувати наявну культуру у публічному секторі (країн визначають свої компетенції та стратегії на основі відповідних досліджень, які дозволяють врахувати національну специфіку, пріоритети та особливі виклики); передбачати комплексну і тривалу підтримку задля сприяння сталому постійному розвитку лідерства, у тому числі – навчання та розвитку компетенцій лідерства, оскільки будь-яка успішна стратегія розвитку лідерства пов'язана з культурними змінами, які потребують системних зусиль протягом тривалого часу.

За результатами дослідження в країнах ЄС, ключові компетенції європейських лідерів є такими: відкритість до нових ідей, доброчесність, інноваційність, соціальні навички (включаючи комунікаційні навички), ведення переговорів та розвиток мереж, орієнтація на результат, організаційні навички, володіння знаннями, що включають знання на рівні ЄС та знання на рівні країн-членів.

Незважаючи на різні країни, різні типи та назви документів, ключові підходи в них є подібними. І навіть коли назви компетенцій є різними, то їх опис дозволяє побачити значну схожість характеристик, які визначаються найважливішими для керівників на державній службі різних країн.

Отже, одним з пріоритетів державного управління та роботи на державній службі сьогодні є забезпечення лідерства – розвиток та «виращування» тих, хто може вести за собою інших задля досягнення чітко сформульованих завдань.

Для сфери державного управління питання розвитку лідерства є надзвичайно актуальним і пріоритетним завданням має стати формування керівників-лідерів, які зможуть впевнено втілювати сміливі, інноваційні ідеї. Мова йде не просто про професійний розвиток державних службовців, а про створення когорти керівників нового типу, відданих своїй справі і своїй державі, наділених лідерськими якостями, готових проявляти ініціативу, висувати та втілювати в життя найсміливіші задуми, впевнено вести за собою інших нелегким шляхом реформ в державі [5].

Список використаних джерел

1. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України: режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1873>.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: указ Президента України від 12 січня 2015 р. №5/2015 // Офіц. вісник Президента України. – 2015. – №2. – С. 14.
4. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К.: Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. – 400 с.
5. Толкованов В.В. Розвиток лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування як один із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні / В.В. Толкованов // «Лідерство в державному управлінні», щорічні Рішельєвські академічні читання (2011; Одеса); гол. ред.: В.В. Толкованов; Нац. ун-т «Одеська юрид. акад.» – Одеса: Юрид. літ., 2012. – С. 3–8.

Лілія ШЕВЧЕНКО

*к.е.н., доцент, доцент кафедри
економіки та регіональної економічної політики
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

Олександр КУРІННИЙ

*к.е.н., доцент, доцент кафедри
економіки та регіональної економічної політики
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

Ольга МАТВЕЄВА

*к.держ.упр., ст. викладач кафедри
економіки та регіональної економічної політики
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

Євроінтеграційний вектор розвитку та слабкі позиції України за більшістю глобальних фінансово-економічних рейтингів визначають необхідність ретельного вивчення та запозичення зарубіжного досвіду до вітчизняної практики фінансового регулювання.

Проведений аналіз особливостей фінансового регулювання в умовах зовнішніх і внутрішніх ризиків для економіки України дозволив сформулювати низку висновків. Виклики, спричинені зовнішніми загрозами та внутрішніми структурними трансформаціями, висвітлили системну неузгодженість механізмів фінансового регулювання. Загалом деформації розвитку бюджетно-податкової сфери в Україні у 2014-2015 рр. характеризувалися такими тенденціями [1]:

- зберігся високий рівень перерозподілу ВВП через бюджетно-податкову систему. Частка доходів зведеного бюджету у ВВП у 2014 р. становила 29,1% (проти 29,0% у 2013 р.), що свідчило про відсутність істотних змін;

- збільшився дефіцит державного бюджету. У 2014 р. дефіцит державного бюджету становив 5,0% ВВП. З урахуванням капіталізації НАК «Нафтогаз України» дефіцит бюджету перевищив 10% ВВП. Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» передбачений дефіцит у розмірі 3,7% ВВП, що складає 84 млрд. грн., але, за оцінками окремих експертів, ця цифра буде набагато більшою;

- зросли доходи зведеного бюджету на 3% порівняно з 2013 р. - до 456,1 млрд. грн. При цьому податкові надходження на відміну від скорочення у 2013 р. зросли на 3,8%, що пов'язано як із податковими нововведеннями з другої половини 2014 р., так і з інфляційними ефектами;

- зросли видатки зведеного бюджету до 523,1 млрд. грн., або на 3,4% порівняно із 2013 р. Це стало наслідком суттєвого збільшення

витрат на обслуговування боргових зобов'язань та забезпечення оборони. Водночас зменшилися видатки на оплату праці й соціальне забезпечення (на 3,1% та 4,1% відповідно);

- погіршилося виконання державою функцій соціального захисту та соціального забезпечення громадян;

- зберігається необхідність суттєвої бюджетної підтримки Пенсійного фонду України.

Порівняльний аналіз параметрів фінансового регулювання засвідчив, що впродовж останнього десятиріччя основні тенденції системи фінансового регулювання України в основному збігаються зі стандартами східноєвропейських країн, але потребують подальшого доопрацювання та розвитку. Такими тенденціями є [2]:

- відносно висока частка централізації ВВП через сектор державного управління. Впродовж 1995–2015 рр. формування доходів сектору державного управління Європейського Союзу відбувалося на рівні 43,6–45,6% ВВП (у єврозоні 44,3–46,8% ВВП). Видатки фінансувалися на рівні 44,7–52,0% ВВП (у єврозоні 45,3–53,0% ВВП);

- загострення боргового навантаження на державний бюджет. Найбільш проблемними є країни, що перетнули позначку 100% ВВП – Греція (178,6%), Італія (132,3%), Португалія (130,2%), Кіпр (108,2%), Ірландія (107,5%), Бельгія (106,7 %);

- розподіл доходів бюджету між рівнями державного управління засвідчує переважання центрального уряду;

- структура доходів сектору загального державного управління в ЄС-28 та ЄЗ-19 формується за рахунок переважно податкових надходжень (за підсумками 2014 р. 58,8 та 55,5 %) та соціальних внесків (29,8% та 33,3%);

- в країнах ЄС-28 та ЄЗ-19 впродовж останніх років є виразна тенденція щодо поступового перенесення податкового навантаження з мобільних факторів виробництва – капіталу та праці – на споживання;

- за розміром ставок оподаткування Україна перебуває в європейському тренді. Вітчизняні ставки в основному є нижчими за існуючі ставки у переважній більшості країн-членів ЄС;

- структура видатків сектору загального державного управління країн ЄС за функціональною класифікацією є соціально-орієнтованою;

- структура видатків сектору загального державного управління країн ЄС за економічною класифікацією, значною мірою, спрямована на фінансування капітального розвитку.

Треба зазначити, що в Україні у багатьох аспектах вже імплементовано провідний європейський досвід фінансового регулювання, а саме:

- кодифіковане бюджетне та податкове законодавство;

- у бюджетному процесі використовується програмно-цільовий метод планування;

- започаткована реформа фіскальної децентралізації з 2015 р.;
- ставки оподаткування основних бюджетотворюючих податків відповідають європейському рівню;
- гармонізовано податковий та бухгалтерський облік в цілях оподаткування;
- запроваджено обов'язок встановлення реєстраторів розрахункових операцій (касових апаратів) для платників єдиного податку окремих груп;
- відкрито доступ до реєстру нерухомого майна та реєстру транспортних засобів;
- запроваджено електронні сервіси для платників податків;
- запущено електронні сервіси забезпечення прозорості публічних фінансів: система електронних державних закупівель ProZorro (<http://prozorro.org/>), портал використання публічних коштів (<http://e-data.gov.ua/>), портал державних послуг (<https://igov.org.ua/>).

Таким чином, орієнтуючись на досвід країн ЄС, основними стратегічними напрямками подальшого розвитку фіскального регулювання в Україні можна визначити наступні:

- боротьба з тінізацією економіки та ухиленням від оподаткування. Середній розмір тіньової економіки в країнах-членах ЄС складав 22,6% в 2003 р. і знизився до 18,6% від офіційного ВВП в 2014 р. В Україні, за офіційними розрахунками, у І кв. 2015 р. він становив 47% ВВП, за неофіційними оцінюється на рівні 60% ВВП і вище [3];
- посилення справедливості оподаткування;
- пошук оптимальних моделей стимулювання соціально-економічного розвитку та поживавлення інвестиційно-інноваційних процесів через державне споживання (державне замовлення, державні закупівлі) та податкові пільги, які активно використовуються в країнах ЄС для стимулювання досліджень та розробок.

Список використаних джерел

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К.: НІСД, 2015. – 684 с.
2. Напрями удосконалення бюджетно-податкового регулювання в Україні на засадах імплементації європейського досвіду. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/budzhet-47768.pdf>. – Назва з екрану.
3. Тенденції тіньової економіки [Електронний ресурс] / Департамент економічної стратегії та макроекономічного прогнозування Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. - 14 серпня 2015 р. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f->. – Назва з екрану.

Оксана ШЕЛОМОВСЬКА

*к. держ. упр., доцент кафедри
соціології Дніпродзержинського
державного технічного університету*

ОСОБЛИВОСТІ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ефективне реформування публічного управління в культурній сфері України неможливо здійснити без аналізу та врахування європейського досвіду, особливо зважаючи на проголошений нашою державою європейський вектор розвитку. Основоположні документи Європейського Союзу наголошують на важливості розробки ефективних заходів для розвитку культури як засобу досягнення високого рівня життя, соціального прогресу, економічного і соціального об'єднання держав-членів. Зокрема, Договір про заснування Європейської Спільноти одним з основних напрямів діяльності Спільноти проголошує сприяння розвитку культур держав-членів. У Договорі про Європейський Союз зазначається, що ЄС поважає багатство свого культурного і мовного різноманіття та піклується про збереження і розвиток європейської культурної спадщини. Разом з тим, ЄС не має єдиної спільної політики у цій сфері – політика у сфері культури належить до компетенції кожної з держав-членів. Зважаючи на це, з метою пошуку оптимальних шляхів здійснення і реформування культурної політики для Країни існує необхідність розгляду специфіки культурної політики низки країн ЄС.

Особливості культурної політики визначаються роллю у цьому процесі центральних органів державної влади, наявністю розвинутої системи позадержавних органів управління з підтримки і розвитку культури, способами державного фінансування культури тощо. Загалом у Європі склалися декілька моделей (типів) культурної політики, зокрема Г.Х. Шартран і К. Мак-Кафі виділяють такі типи держав, як «державо-патрон» (Велика Британія, Скандинавські країни), «державо-архітектор» (Франція), «державо-інженер» (країни Східної Європи).

Перша модель культурної політики – «державо-патрон» – характеризується тим, що тут центральні органи державної влади визначають загальний обсяг фінансування, але не втручаються у його розподіл, належать до типу «державо-патрон». У Великій Британії, зокрема, Департамент культури, медіа та спорту визначає загальну стратегію і пріоритети культурної політики, захищає інтереси культури (в тому числі у фінансовому відношенні) перед урядом країни та місцевими органами влади (які не зобов'язані фінансувати культуру, за винятком бібліотек), допомагає в роботі найбільш значних і знаних національних закладів культури. Безпосередньо розподіл фінансових коштів на культуру належить до компетенції посередницьких експертних

організацій. На нашу думку, наявність таких незалежних від уряду експертних організацій унеможливує реалізацію корупційних схем і дозволяє налагодити ефективний діалог між установами культури та органами державної влади. Така система культурної політики створює додаткові можливості для залучення приватних коштів і здійснення державних програм на гроші приватного сектора. У Великій Британії такою організацією є Ради у справах мистецтв, члени якої призначаються Міністром культури, але відбираються з числа найбільш шанованих інтелектуалів і фахівців сфери культури. Передбачається, що всі члени Ради політично нейтральні, не мають особистої зацікавленості і не переслідують ніякі приватні інтереси [2].

У Швеції Міністерство культури в цілому займається розробкою загальних напрямків розвитку культурної сфери, а не конкретною організацією або регулюванням культури. Цими справами займається Національна рада з питань культури, яка обирається з відомих і найбільш шанованих діячів культури, які й вирішують фінансування яких проєктів буде здійснюватися.

При другій моделі європейської культурної політики – «державо-архітектор» – головну роль відіграють центральні органи державної влади. У Франції визначальним фактором культурної політики починаючи з XVI ст. і до сьогоднішнього дня, є провідна роль держави в розвитку культури і мистецтва та в створенні відповідних адміністративних і фінансових структур. Міністерство культури і комунікації Франції бере на себе повну відповідальність за сферу культури, вважаючи її національним надбанням. Такий тип політики заснований на традиції меценатства, а його метою є вирішення засобами культури широкого комплексу соціальних проблем. Стабільне економічне становище діячів культури значною мірою залежить від офіційного визнання та членства у визнаних державою спілках. Франція – класичний приклад так званої «континентальної моделі», при якому держава на загальнонаціональному та регіональному рівнях не тільки фінансує культурні установи, але й активно формує культурне середовище.

Модель «державо-архітектор» має багато спільних рис із третьою моделлю культурної політики «державо-інженер», яка тривалий час була притаманна країнам Східної Європи. За нею держава як власник матеріальної бази культури бере безпосередню участь у розподілі фінансових ресурсів і контролює доцільність витрат за допомогою спеціальних державних органів [3]. Зважаючи на схожість останніх двох моделей вважаємо за доцільне запропонувати розглядати їх спільно у якості централізованої моделі культурної політики, оскільки наразі у більшості держав ЄС за культурну політику відповідають центральні органи державної влади, але всі вони вже здійснюють активні реформи щодо децентралізації і дебіюкратизації культурної політики. Так, у Франції створюються регіональні дирекції у справах культури,

підпорядковані центральним органам влади, у Швеції і Данії розширюється коло повноважень місцевих виборних органів, але відповідальність за найважливіші питання культурної політики залишається за державою. Основна мета такої децентралізації – чіткий розподіл обов'язків між різними адміністративними рівнями.

В Австрії з 2000-х рр. відбувається реструктуризація державного фінансування культури – скорочується бюджетна підтримка та всебічно підтримується недержавне надходження коштів. Державне фінансування надається престижним інституціям культури, творчим індустріям та економічно орієнтовним проєктам (наприклад, фестивалям) з метою збільшення обсягу туризму. На федеральному рівні фінансування має декілька каналів: Міністерство науки, освіти і культури, Міністерство міжнародних відносин, Федеральна Канцелярія. Усі кошти зосереджуються у відділі культури, який з 1997 р. базується у Федеральній Канцелярії. Для заохочення приватних бізнес-компаній у вкладання коштів до сфери культури були прийняті Закон про спонсорство і Федеральний акт про культурні гранти, за якими стало можливим надання податкових пільг для бізнес-структур, які вкладають кошти у культурну індустрію.

Заслугує на увагу також практика створення спеціальних фондів для фінансової підтримки культурної діяльності. У Естонії діє Культурний фонд, метою діяльності якого є підтримка мистецтва і народної творчості шляхом акумулювання коштів і розподілу їх у формі грантів на визначені цілі. Джерелами його доходів є надходження від акцизного збору на алкогольні та тютюнові вироби, від податку на азартні ігри, пожертвувань і внесків, доходи від економічної діяльності, надходження від лотерей [4].

На відміну від вищезначених держав, у Німеччині склалася децентралізована модель культурної політики. Її здійсненням займаються регіональні і місцеві органи влади, а федеральна влада має доволі обмежену компетенцію в галузі культури. Але при цьому, місцева влада не може відходити від загальних цілей, які закріплені в низці державних документів, зокрема Концепціях розвитку культури. Повноваження центральної влади полягають у забезпеченні умов для розвитку культури і наданні додаткового фінансування для культурних проєктів. Федеральний уряд здійснює один з найважливіших напрямів культурної політики Німеччини – популяризація культури, науки та німецької мови у всьому світі. Громадська підтримка здійснюється перш за все через міста, громади, округи. Це дозволяє вважати, що в Німеччині утвердилася свідомо децентралізована політика підтримки культури, оскільки вона передбачає прийняття і законодавчу підтримку культурної політики на рівні центрального уряду, а також розгалужену мережу фінансування культурних установ за рахунок державних, регіональних і приватних коштів [1].

Загалом, характеризуючи культурну політику країн Європейського Союзу необхідно відзначити, що у її розвитку можна прослідкувати декілька взаємопов'язаних етапів: створення систематичної державної культурної політики, заснованої на державному управлінні і фінансуванні; децентралізація культурної політики, передання низки повноважень щодо управління культурною сферою на регіональні і місцеві органи влади, створення незалежних експертних інституцій тощо; піднесення культурної політики в зв'язку з її внеском в економічне зростання і національний розвиток, закріплення за центральними органами державної влади функцій з розробки культурної політики і передання функцій з її реалізації та фінансування незалежним органам.

Отже, беручи до уваги досвід країн Європейського Союзу, культурна політика в Україні має стати невід'ємною частиною всіх без винятку напрямків державної політики в цілому, відображати її духовно-ціннісний і морально-нормативний аспекти. Оскільки культура являє собою інститут суспільної свідомості та цілісну систему духовних цінностей, що впливають на всі сфери державного і суспільного життя, то, ми вважаємо за потрібне наголосити на необхідності реалізації саме публічної політики у сфері культури, оскільки тільки держава не в змозі забезпечити формування загальнокультурних компетенцій у кожної людини. Публічна політика у культурній сфері в Україні має передбачати прозорий процес прийняття і розробки державою цілей, стратегій і практик їх реалізації, спрямованих на покращення добробуту населення. Найважливішим принципом культурної політики має стати полісуб'єктність, що передбачає можливість реалізації інтересів держави, громадянсько суспільства і бізнес-структур. Державі в системі цих належить роль посередника і помічника, виявляючи ті напрямки функціонування сфери культури, які в силу різних причин не затребувані іншими суб'єктами і не можуть бути розв'язані ринковими механізмами

Список використаних джерел

1. Борсиева Г.Э. Культурная политика европейских стран: опыт и проблемы: автореф. дис. канд. филос. наук.: 09.00.11 / Борсиева Генриетта Эрнстовна; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 1997. – 25 с.
2. Востряков Л. Культурная политика: основные концепции и модели / Л. Востряков // Экология культуры: Информационный бюллетень. – Архангельск, 2004. – №1. – С. 79-108.
3. Кравченко О.В. Типологізація культурної політики: теоретичні альтернативи / О.В. Кравченко // Культура України. – 2012. – Вип. 36. – Режим доступу: <http://www.ic.ac.kharkov.ua/RIO/kultura36/05.pdf>.
4. Культурна політика та мистецька освіта: моделювання процесів / кол. авторів: кер. Безгін О.І., Бернадська А.Є., Кочарян І.С., Успенська О.Ю. – К.: Інститут культурології НАМ України, 2013. – 176 с.

Ірина ШУМЛЯЄВА

*к.держ.упр., доцент, доцент кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Удосконалення системи управління розвитком територіальної громади тісно пов'язане із застосуванням демократичних засад врядування на місцевому рівні. З кінця ХХ ст. все більше країн прагнуть реалізувати такі принципи демократичного врядування, як відкритість влади, участь громадян, відповідальність перед ними, ефективність діяльності, узгодженість дій. Це передбачає формування відповідних інститутів і механізмів, які б дозволили більш ефективно враховувати потреби громадян під час реалізації публічної політики на рівні самоврядної одиниці.

Низка документів Ради Європи присвячена питанням забезпечення належного рівня публічного управління за участю громадян. Зокрема Рекомендація Rec(2001) 19 «Про участь громадян у місцевому публічному житті», ухвалена 6 грудня 2001 р., передбачає, що зважаючи на те, що рівень довіри людей до обраних інститутів влади падає, а відповідно державні інститути відчують потребу перебудовуватись та відповідати громадськості по-новому з метою підтримки законності ухвалених рішень, необхідно забезпечити на підставі Європейської хартії місцевого самоврядування формування політики, за участю органів місцевого влади, що спрямована на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті. Така політика повинна відповідати ряду принципів демократичної участі на місцевому рівні, зокрема, гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації щодо місцевих справ, право висловлюватись про найважливіші рішення, які впливають на їх майбутнє; шукати нових способів піднесення громадянської свідомості та сприяти культурі демократичної участі; підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя свої громад; приділяти більше уваги зв'язкам між органами державної влади та громадянами та заохочувати місцевих лідерів до співпраці, уважно ставитись до їх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на потреби; звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які стикаються із більшими труднощами у процесі участі, або на тих, хто де-факто залишився на узбіччі місцевого публічного життя; визначити потенціал дітей та молоді для стабільного розвитку місцевих громад; визнати значення співпраці із громадськими організаціями як із важливими партнерами тощо [3, с. 16–17].

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що якість вирішення практично всіх питань місцевого значення та реалізація відповідних повноважень суб'єктами місцевого самоврядування залежить від тісної співпраці місцевих органів влади з жителями територіальної громади. Набутий позитивний спільний досвід України та європейських організацій щодо вирішення питань місцевого розвитку вже засвідчив, що добробут територіальної громади та її успішний розвиток значною мірою залежить від формування партнерських відносин та координації спільної діяльності при вирішенні місцевих проблем в системі влада-громада шляхом встановлення механізмів партнерства між державним та приватним секторами задля розв'язання місцевих пріоритетних проблем та моніторингу процесу за участю всіх сторін. Тому нині поширення набув термін «соціальне партнерство», який ще донедавна застосовувався тільки як засіб досягнення соціального балансу між найманими працівниками, роботодавцями та державою, а зараз використовується як один з елементів взаємодії на місцевому рівні між громадою, органами місцевого самоврядування та органами державної влади. До них також долучаються у якості окремих сторін бізнесові структури, підприємства різних форм власності. Соціально-партнерські відносини у сфері місцевого самоврядування відповідно виникають між членами територіальної спільноти та органами місцевого самоврядування. Перевагою соціально-партнерських відносин є рівноправна участь усіх суб'єктів на місцевому управлінському рівні у формуванні та реалізації публічної політики. Такі відносини можуть закріплюватись на місцевому рівні Угодою про соціальне (міжсекторне) партнерство. Деталізація відносин залежно від різних питань місцевого життя може здійснюватися спеціальними додатковими договорами про взаємодію, як це робиться у Великій Британії.

Слід відзначити позитивний досвід Нідерландів, де ще на початку 1980-х рр. був прийнятий закон про добробут населення, який спрямований на забезпечення потреб населення. Головним принципом політики залишається соціальне партнерство та пошук досягнення консенсусу у суспільстві. Наприклад, із бюджету м. Гааги 5% передбачено на завдання взаємодії із населенням. Кожен муніципалітет має свої наукові відділи, які займаються потребами жителів, їх думками, претензіями тощо. Так, у невеликому містечку Арнем проводяться близько 20 опитувань щорічно, ведеться статистика, постійний моніторинг громадської думки, що є підставою для вироблення соціальної політики у місті, яка відповідає запитам мешканців. Якщо має проводитись будь-яке будівництво, то обов'язково проводяться консультації із населенням, громадськими організаціями. Муніципалітет може передати виконання деяких своїх функцій органу територіального громадського самоврядування [1, с. 25].

Це відповідає принципам, закріпленим у Рекомендації № 113(2002)

Ради Європи «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)». Нею передбачено, що для функціонування місцевої демократії важливо, щоб зв'язки між місцевими органами влади, обраними представниками й громадськістю, зміцнювалися, зокрема шляхом створення дорадчих рад з різними категоріями населення та сприяння їх діяльності; інформування громадськості про публічну політику місцевої влади, оприлюднення рішень або інформації про перебіг обговорення громадських справ за допомогою різних методів; закріплення законом норми щодо публічності проведення засідань місцевих рад, а також можливість для громадян ставити запитання під час засідань ради, надання можливості постійного консультування з обраними представниками та посадовими особами органів місцевого самоврядування; забезпечення доступу громадян до офіційних документів; існування на місцевому рівні інституту уповноваженого з прав людини [2, с. 35].

Незважаючи на існуючі ризики залучення громадян до прийняття рішень місцевого значення (ускладнення процесу прийняття рішень через розширення кількості учасників управлінської діяльності, некомпетентність громадян, необхідність узгодження інтересів різних верств населення, відповідне збільшення матеріальних витрат), їх участь у формуванні та реалізації публічної політики на місцевому рівні дозволяє приймати рішення, спираючись на реальний настрій людей, більш конкретні знання про актуальні проблеми, які потребують нагального вирішення, дозволяє оцінити ставлення населення до рішень, які приймаються чи прийняті. Органи місцевого самоврядування повинні зрозуміти важливість залучення жителів до активної участі у процесах управління. Саме тісний контакт з місцевими радами та їх виконавчими органами допоможе жителям дізнатись про складність тих питань місцевого значення, які вирішуються посадовцями та зрозуміти як важко вирішувати велику кількість серйозних проблем за наявності обмежених ресурсів.

Список використаних джерел

1. Гаврилова И.Н. Местное самоуправление и социальное партнерство в Нидерландах / И.Н. Гаврилова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – №4. – С. 24-26.
2. Рекомендація № 113(2002) Ради Європи «Про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії)» // Бюлетень інформації Ради Європи в Україні. – К.: ТОВ «Центр ІТ», 2005. – 88 с.
3. Рекомендація Ради Європи Rec(2001)19 «Про участь громадян у місцевому публічному житті» / Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – К.: ТОВ «Центр ІТ», 2005. – 88 с.

Максим ШУНКІН

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

В умовах децентралізації надзвичайно важливим є врегулювання та забезпечення функціонування важливих інструментів прямої демократії як ефективного засобу контролю за діяльністю місцевої влади. Місцеві референдуми визнані світовою спільнотою однією з основних форм діяльності територіальних громад, за допомогою якої населення може самостійно вирішувати питання локального значення.

Незважаючи на те, що в Україні інститут місцевого референдуму визнаний на конституційному рівні і право громадян на участь в управлінні місцевими справами закріплено, зокрема у ст. 38, 69 та 70 Конституції України, ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», нині його неможливо провести через відсутність спеціального закону. Тому нагальним вбачається розробка та прийняття відповідного закону з урахуванням вітчизняних норм й досвіду проведення такого виду референдумів, а також міжнародних і європейських норм з питань забезпечення місцевої референдної демократії.

Як правило, при вирішенні питань місцевої демократії пріоритетом є врегулювання насамперед відносин у сфері реалізації представницької демократії. Водночас слід відзначити тенденцію до розширення безпосередньої демократії в напрямку прямої участі населення в прийнятті рішень місцевого значення. Так, у Великій Британії таким прикладом може слугувати проведення обов'язкових місцевих референдумів для виявлення позиції місцевих співтовариств щодо введення прямих виборів мера. В закон Швеції 1991 р. було внесено норми щодо місцевих референдумів, проведення яких може бути ініційовано виборчим органом громади. Так само у Франції у зв'язку з посиленням процесів децентралізації у 2003 р. було введено законом обов'язкові місцеві референдуми, право ініціативи проведення яких закріплено за місцевим представницьким органом [1].

Право на проведення місцевих референдумів закріплено в багатьох країнах світу, а процедурні питання щодо їх видів, предмету та порядку проведення уміщено в законах або інших нормативних актах. При цьому виділяють три способи законодавчого регулювання місцевого референдуму, що передбачає наявність: конституційних положень; національних законів про місцеві референдуми та включення відповідного регулювання до інших нормативно-правових актів загальнонаціонального значення; спеціального регулювання на місцевому рівні. Зазвичай порядок

організації та проведення місцевих референдумів визначаються нормативними актами центральних органів виконавчої влади або органами місцевого (регіонального) самоврядування [5, с. 152].

Порядок організації та проведення місцевого референдуму співпадає з процедурою всенародного голосування на національному рівні, а також є близькою до проведення місцевих виборів. В деяких країнах регламентація цих процесів уміщена як в нормах щодо референдумів, так і стосовно місцевих виборів, що обумовлено подібністю принципів виборчого права та права на участь в референдумах. Наприклад, в Угорщині згідно закону LXV 1990 р. про місцеве самоврядування брати участь в місцевому референдумі можуть особи, які уповноважені на участь у місцевих виборах. Загалом у країнах ЦСЄ домінують два основні підходи до врегулювання положень стосовно проведення референдумів: порядок визначений виключно законом про референдуми або порядок регламентується законом про референдуми, а також законом про вибори.

На сучасному етапі розвитку безпосередньої демократії в Україні важливим є врахування в законопроекті «Про місцевий референдум» тих європейських актів, зміст яких стосується принципів застосування даного інституту. Так, у ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що право на місцеве самоврядування, що здійснюється радами або зборами ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [2].

Кодекс належної практики щодо референдумів, який закріпив керівні принципи щодо проведення референдуму, умови для запровадження цих принципів та спеціальні вимоги, відображає основні принципи європейського виборчого доробку і його метою є закликати представників публічної влади керуватися ними під час проведення референдумів. До основних принципів кодексу відносить: загальне право голосу, рівне виборче право, вільне виборче право, таємне голосування. Умовами запровадження цих принципів визначено, зокрема повагу до основних прав, стабільність референдного законодавства, процедурні гарантії (організація референдуму безстороннім органом, участь спостерігачів, ефективна система оскарження) [3].

Рекомендація ПАРС 1704 (2005) 1 «Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі» розглядає референдуми як один з інструментів, який дає громадянам можливість брати участь у процесі вироблення рішень (п. 2). Виходячи з того, що пряма та представницька демократія доповнюють одна одну, Парламентська Асамблея рекомендує використовувати референдуми як засіб зміцнення демократичної легітимності політичних рішень, посилення підзвітності представницьких органів, підвищення відкритості та транспарентності процесів прийняття рішень та заохочення

безпосередньої участі електорату у політичному процесі (п. 5) [6].

Рекомендацією № R(96)2 Комітету Міністрів Ради Європи «Про референдуми і народні ініціативи на місцевому рівні» було закріплено керівні принципи для проведення обов'язкових та консультативних референдумів і народної ініціативи, при цьому референдум визначається як інструмент, за допомогою якого проект або рішення місцевого представницького органу передається місцевій громаді для винесення вердикту, а народна ініціатива є наданим громадянам правом висувати пропозиції, за потреби ініціювати ухвалення місцевим представницьким органом відповідного рішення [4, с. 26].

Таким чином, місцевий референдум визнано невід'ємним інститутом місцевого самоврядування, який дозволяє громадянам безпосередньо вирішувати питання місцевого значення, сприяючи зростанню суспільно-політичної активності громадян, рівня їх компетентності та політичної культури, формуванню громадянського суспільства. Тому для розвитку прямої демократії важливим є врахування норм європейських актів щодо референдумів в Законі України «Про місцеві референдуми», що дозволить громадянам реалізувати конституційне право на участь у місцевих референдумах.

Список використаних джерел

1. Волльманн Х. Тенденции развития местной демократии в европейских странах / Хельмут Волльманн // Практика муниципального управления. – 2012. – №5. – Режим доступа: <http://www.gkh.ru/journals/8737/71068/>. – Назва з екрану.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратиф. законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Назва з екрану.

3. Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи. – Режим доступа: http://www.eli.org.ua/upload/Europe_III.pdf?PHPSESSID=. – Назва з екрану.

4. Про референдуми і народні ініціативи на місцевому рівні : рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 15 лютого 1996 р. // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи / редкол. Анна Дмитрук [та ін.]. – К.: [ТОВ Центр ІТ], 2005. – 84 с.

5. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чебаненко, О.Ю. Грищук, Н.В. Колодяжна, А. Євгенєва ; за заг. ред. Д.С. Ковриженка. – К.: ФАДФ, ЛТД, 2007. – 186 с.

6. Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе: Рекомендация ПАРЕ 1704 (2005) 1 от 29 апреля 2005 г. – Режим доступа: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2005\]/\[Apr2005\]/Rec1704_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2005]/[Apr2005]/Rec1704_rus.asp). – Загл. с экрана.

Сергій ЯКОВЕНКО

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою
НАДУ при Президентові України*

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Корупція як соціальне явище існує в усіх країнах світу, у тому числі в тих, що більшість дослідників відносять до «еталонних» з погляду розвитку демократії. На сьогодні корупція є однією з головних причин недовіри громадян до діяльності органів державної влади, вона негативно впливає на економічний та політичний розвиток, створює реальну загрозу національній безпеці більшості країн світу. Основними факторами, які сприяють її поширенню є зубожіння широких верств населення, погіршення криміногенної ситуації, високі показники нерівності розподілу прибутків, відсутність системи соціального захисту, процеси економічної та суспільної трансформації. В Україні це негативне явище поширене у всі сферах суспільного життя, все глибше укорінюючись як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних індивідуальних корисливих цілей. Окрім цього, корупція є важливою перешкодою на шляху до інтегрування України в ЄС [1, с. 158].

Проблема ефективного запобігання корупції в Україні потребує негайного вжиття комплексних системних та послідовних заходів, основою яких може бути антикорупційний досвід країн ЄС, що досягли значних успіхів у вирішенні цієї проблеми.

Проте, корупція не оминула країни Європейського Союзу. Вона не лише підриває демократичні основи функціонування, але й негативно впливає на економічне становище країн «еврозони». На сьогодні кожен четвертий з п'яти жителів Євросоюзу вважає корупцію основною проблемою в своїй країні. На думку дослідника Н. Підбережника [1], найбільші прояви корупції серед країн Європейського Союзу спостерігаються у Словаччині, Румунії, Італії, Латвії, Угорщині та Греції. У цих країнах існує прямий взаємозв'язок між рівнем корупції та бюджетним дефіцитом. Тому запобігання та протидія проявам корупції є одним із основних завдань діяльності інституцій ЄС та національних урядів країн-членів [1, с. 159]. Між тим, на теренах ЄС діють кілька моделей антикорупційних інституцій, що відрізняються за формою, функціями та завданнями, мають певні національні ознаки й особливості. Зокрема, їх розподіляють на:

– багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;

– спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції у системі правоохоронних органів;

– інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації.

Усе це безпосередньо впливає на ефективність роботи інформаційно-освітнього й політичного механізмів у різних державах ЄС [2, с. 2]. Досить корисний і показовий з точки зору успіхів та невдач є досвід деяких нових членів ЄС із Східної Європи, які мали багато в чому схожі з Україною проблеми, проте спромоглися створити в цілому ефективні механізми протидії корупції в системі державного управління [2, с. 6]. На нашу думку, істотною, якщо не основною причиною антикорупційних заходів керівництва цих країн у цьому питанні стала перспектива вступу в ЄС.

Отже, політика запобігання і протидії корупції у в більшості країн ЄС здійснюється шляхом реалізації широкого комплексу заходів, таких як: посилення кримінального та адміністративного законодавства у частині протидії корупції, утворення спеціалізованих інституцій для боротьби з корупцією, формування в межах органів публічної адміністрації спеціальних механізмів зовнішнього та внутрішнього контролю за їх діяльністю, створення кодексів поведінки службовців публічних органів влади, забезпечення доступу громадськості до публічної інформації, просвіта населення, співпраця органів публічної влади з неурядовими організаціями у боротьбі з корупцією [1, с. 164].

Механізми протидії політичній корупції в органах державної влади нових членів ЄС принципово не відрізняються від загальноєвропейських. Основна відмінність полягає в підходах та мотивації їх застосування. Перспектива вступу до ЄС дала істотний поштовх до вироблення антикорупційних стратегій та антикорупційного законодавства, що базуються на нормах європейського права. Водночас після вступу в ЄС темпи протидії корупції почали зменшуватися, що проявляється, зокрема, на прикладі діяльності антикорупційних інституцій даних країн (Словацької Республіки, Румунії, Словенії), повноваження яких щодо розслідування проявів саме політичної корупції в системі державного управління неодноразово намагалися обмежити парламенти та уряди цих країн [2, с. 8].

Таким чином, в рамках антикорупційної політики в Україні, окрім формування ефективного правового та інституційного механізмів запобігання та протидії корупції, необхідно, насамперед, забезпечити втілення в життя принципів «належного врядування». Зокрема, це стосується прозорості діяльності органів державної влади та активізації політичної участі громадян, організованого соціального контролю з боку громадянського суспільства за системою державного управління. Необхідно імплементувати європейські принципи державотворення, перейти від концентрації повноважень у «центрі» до їх перерозподілу на користь регіонів.

1. Підбережник Н. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в країнах ЄС: досвід Польщі / Н. Підбережник // Ефективність

державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. – Вип. 36. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 158–165.

2. Тінков А.Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС / А.Л. Тінков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf>.

Сергій ВОЛИНЕЦЬ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ІНСТИТУТИ ПОСТІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У КРАЇНАХ ЄС

Важливим чинником реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є вивчення та впровадження ефективних моделей відповідного зарубіжного досвіду. З огляду на євроінтеграційні процеси, які відбуваються сьогодні в Україні, найбільш актуальним для нас є саме європейський досвід, що ґрунтується на:

– ухваленні базового документа, що визначає політику співробітництва (цілі, принципи, пріоритети) органів влади з неурядовими організаціями (НУО);

– створенні інститутів постійної взаємодії органів влади та НУО (офіси співпраці);

– підзвітності, прозорості і відкритості органів влади в реалізації публічної політики;

– залученні громадськості до формування і реалізації державної політики в усіх сферах за допомогою безпосередніх форм консультацій та електронних засобів зв'язку;

– наданні державної фінансової підтримки НУО.

Однією з найбільш ефективних практик сприяння розвитку громадянського суспільства є створення на центральному і місцевому рівнях інститутів постійної взаємодії профільних органів державної влади та НУО (офісів співпраці). Такі інститути не тільки виконують функції сполучної ланки, але й можуть визначати стратегічні напрями дій держави по відношенню до потреб громадянського суспільства та сфери їх підтримки. Дані структури покликані:

– забезпечити постійний обмін інформацією між представниками влади і НУО з питань розвитку тих чи інших галузей;

– гарантувати участь громадськості у виробленні та обговоренні найбільш важливих рішень, управляти процесом консультацій;

– координувати дії різних міністерств, що відповідають за розвиток і співпрацю з громадськістю;

– визначити напрямки діяльності, в яких органи влади готові делегувати громадянському суспільству частину виконуваних функцій, та сформулювати механізми виконання цих функцій НУО;

– сформувати базу даних профільних НУО тощо.

Офіси співпраці можуть: створюватися урядом і працювати як автономні відомства (Великобританія, Естонія, Франція, Угорщина, Словенія); засновуватися як консультативні органи (Словаччина, Чехія); мати статус урядового органу і працювати у взаємодії з консультативним органом (Польща); бути складовою частиною більшої структури, що підтримує співпрацю та розвиток «третього сектора» разом з іншими органами (Хорватія); створюватися самими НУО [4].

Ще однією формою інституційної співпраці державних органів з НУО є «гонг» або «квазі-НУО» – некомерційні організації, створені або фінансовані державою. У їх діяльності з'єднуються функції та інституційні форми держави та НУО. Вони можуть приймати різноманітні форми і грати різні ролі – від фондів, що займаються збором коштів та видачею грантів (наприклад, державні фонди в Угорщині чи Франції), до просування певних суспільних інтересів та надання послуг (наприклад, асоціації муніципалітетів) або некомерційної проектної діяльності (наприклад, суспільно-корисні компанії в Угорщині).

Прикладом гонг є Національний фонд розвитку громадянського суспільства у Хорватії – державне некомерційне об'єднання, покликане обслуговувати і зміцнювати громадянське суспільство. Фонд підтримує новаторські програми НУО та неформальні громадські ініціативи на місцях. Основні напрямки його діяльності: навчання та публікації; видача грантів; інформаційно-просвітницькі кампанії; оцінка проектів; дослідження і регіональний розвиток. Фондом керує Керівна рада у складі трьох представників уряду, одного представника місцевих органів управління та п'яти представників НУО [1, с. 57 – 62; 3, с. 42 – 48].

Місцеві форми співпраці органів влади з НУО у європейських країнах, як правило, є відображенням форм і практики співпраці на національному рівні. Іноді при місцевій раді існує комітет чи підкомітет, який займається НУО; іноді за цю роботу відповідає спеціальний відділ мерії або один співробітник у відділі зі зв'язків з громадськістю. Разом з тим, існують також новаторські приклади співпраці на місцях. До них відноситься Бюро консультацій для громадян – модель нетрадиційного і взаємовигідного співробітництва між місцевою владою та НУО. Ця форма зародилася у Великобританії у 1939 році і на даний час постійно діє у 2800 з гаком населених пунктах Англії, Уельсу та Північної Ірландії.

Бюро консультацій надають безкоштовні, конфіденційні, об'єктивні та незалежні консультації громадянам через НУО з будь-якого питання, що стосується різних аспектів їхнього життя. Крім того, кожне бюро

входить до складу організації «Консультації для громадян», яка, крім консультування, за допомогою своєї бази даних, що містить отримані від клієнтів відомості, з'ясовує, де слід змінити місцеві та національні служби і політику.

Бюро консультацій для громадян, побудовані за британською моделлю, діють також у Чеській Республіці, Польщі та Литві.

Новаторським прикладом співпраці на місцях є також телекотеждж – «інфотека», мета якої – зв'язати ізольовані сільські громади з рештою світу та за допомогою інформаційних технологій, створити можливості для спілкування та особистого розвитку членів цих громад. Ця модель була успішно впроваджена в декількох країнах Центральної та Східної Європи – наприклад, в Естонії та Угорщині.

До числа найяскравіших позитивних результатів впровадження телекотежджів в Естонії відносяться: зміни у суспільстві у напрямку демократії та громадянської активності; підвищення доступності послуг; задоволення потреб місцевого розвитку; поширення інформації для формування та зміцнення місцевих громад.

В Угорщині телекотежджі стали невід'ємною частиною політики уряду щодо забезпечення доступу сільських громад до урядової інформації і служб, а також оздоровлення місцевої економіки. Багато телекотежджів надають підтримку своїм місцевим громадам, подаючи заявки на грантове фінансування [2, с. 47].

Проаналізувавши європейський досвід створення інститутів постійної взаємодії органів влади та НУО, можна зробити висновок, що головна їх мета – стимулювання громадської активності, забезпечення відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади, їх тісної взаємодії з громадськістю, зокрема, у прийнятті рішень. Використання та впровадження цього досвіду може стати важливим кроком на шляху розвитку громадянського суспільства в Україні.

Список використаних джерел

1. Взаємодія органів державної влади з громадськістю : теорія та практика державного управління : [монографія] / А. О. Дегтяр, А. В. Халецький, С. В. Белай. – Донецьк : Видавництво «Донбас», ООО «РА Ваш імідж», 2012. – 415 с.
2. Государство и гражданское общество : практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и док. / сост. Е. Б. Тонкачёва, Г. Б. Черепок. – Минск : ФУАинформ, 2009. – 266 с.
3. Основи організації громадянського суспільства : навч.-метод. посіб. / О. О. Ахмедова, А. В. Халецький. – Донецьк : Видавництво «Донбас», ООО «РА Ваш імідж», 2012. – 125 с.
4. Практика взаємодії держави та громадянського суспільства. – Режим доступу : http://studies.in.ua/vz_gr_sys_seminaru/1326-praktika-vzayemodyi-derzhavi-ta-gromadyanskogo-susplstva.html. – Назва з екрану.

СЕКЦІЯ 4
Україна – НАТО:
проблеми та перспективи співробітництва

Юрій КАЛЬНИШ

*д.держ.упр., професор, професор кафедри
парламентаризму та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України*

**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Процес євроатлантичної інтеграції (далі – ЄАІ) України є логічним продовженням її стратегічного курсу на утвердження в суспільстві принципів демократії. При цьому головною метою є збереження суверенітету і територіальної цілісності України політичними, військовими, економічними, інформаційними й іншими цивілізованими засобами та стверджені її ролі і місця в системі міжнародних відносин як впливової європейсько ї держави, важливого геополітичного гравця та ключового суб'єкта міжнародної безпеки.

Сьогодні посилення інтернаціоналізації основних сфер і напрямів еволюції людства та поглиблення інтеграційних процесів в Європі, партнерство і співробітництво стають пріоритетними засобами гарантування безпеки у порівнянні з опорою на власні сили.

Позаблоковість та багатовекторність, що слугували засадами зовнішньої політики України і забезпечили її утвердження в якості самостійного суб'єкту міжнародних відносин, на сучасному етапі втратили свою ефективність. Позаблоковість України не отримала офіційного міжнародно-правового закріплення, не позбавила її іноземної військової присутності та не дає їй права на нейтралітет у разі війни. Вихід на перший план реальної загрози широкомасштабного військового вторгнення, крім економічних, інформаційних, екологічних та інших нетрадиційних загроз національній безпеці додатково знижують роль позаблоковості.

Значною проблемою на шляху розробки та впровадження цілісної послідовної зовнішньої політики є неможливість «багатовекторної» ціннісної орієнтації. Відмінність суспільних цінностей та пріоритетів стратегічних партнерів України не залишає для цього можливості. Динамічні геополітичні зміни, що відбуваються навколо України, потребують визначеності її власних цілей і адекватної активності. Взаємно інтегровані держави, що складають євроатлантичну спільноту, є найбільш дієздатним та ініціативним міжнародним актором. Саме вони створили

і випробували оптимальну модель економічного і політичного розвитку, яка може служити орієнтиром для національного розвитку України.

Тому свою безпеку Україна прагне забезпечити як складову і невід'ємну частину безпеки державних об'єднань у регіональному та глобальному масштабах. Водночас вона готова опиратися на допомогу з боку інших країн, в умовах реальної кризової ситуації. З огляду на це державне управління процесами ЄАІ України є важливою складовою загальної стратегії національного розвитку, системоутворюючою підвалиною національної безпеки. Ефективна реалізація вектору ЄАІ визначає для України відповідні пріоритетні завдання державного управління цими процесами:

У сфері внутрішньої політики: розбудова ефективних інституцій публічного управління; забезпечення політичної стабільності та адекватних потребам часу реформ; виконання політичних зобов'язань щодо колективної безпеки; подолання тотальної корупції; утвердження публічного контролю над сектором безпеки держави; досягнення суспільного консенсусу щодо членства у НАТО.

У сфері зовнішньої політики: сприяння стабільності й гомогенності євроатлантичного простору; перегляд концепцій та доктрин у сферах зовнішньої політики, національної безпеки та оборони; забезпечення ефективної участі України у заходах НАТО; розвиток добросусідських відносин і мирне врегулювання суперечок; посилення взаємодії і координації зусиль України з державами, що провадять політику на зближення і вступ до НАТО, ініціювання утворення цими країнами нової групи держав-аспірантів НАТО.

У сфері економіки: посилення заходів щодо сприяння розвитку ринкової економіки, зокрема, поліпшенню інвестиційного клімату, розвитку малого та середнього бізнесу, приватизації; забезпечення довгострокової стабільності та добробуту (розширення можливостей економічної діяльності, розвиток системи соціального забезпечення, вирішення екологічних проблем); сприяння регіональній стабільності та інтеграції в економічній сфері; подальше вирішення проблем залежності у стратегічних галузях економіки.

У сфері оборони і безпеки: адаптація оборонних концепцій та доктрин; реформування систем управління у сфері оборони та безпеки; здійснення структурних реформ у Міністерстві оборони та інших «силових» відомствах; створення сил, здатних повноцінно виконувати завдання щодо зобов'язань згідно ст. 5 Північноатлантичного договору; проведення стандартизації та забезпечення взаємосумісності; зміцнення системи попередження і мінімізації наслідків природних та техногенних катастроф.

У сфері правового забезпечення: досягнення нормативно-правової сумісності з документальною, нормативною базою НАТО (у тому числі, військової і технічної стандартизаційної сумісності); вдосконалення

законодавства, що забезпечує виконання спільних завдань та завдань колективної оборони у рамках НАТО.

У сфері імплементації і координації: модернізація механізмів реалізації процесу ЄАІ (відомчі механізми, відомча координація, загальне управління процесом); механізмів моніторингу імплементації; механізмів ефективного використання технічної допомоги.

Досягнення вищезазначених пріоритетних цілей зумовлює виконання органами державної влади низки першочергових та взаємопов'язаних першочергових завдань у військовій, гуманітарній, економічній, інформаційній та інших сферах.

Важливим елементом результативної роботи з набуття членства в НАТО має стати організована і цілеспрямована органами державної влади співпраця громадських організацій, аналітичних й академічних дослідницьких центрів тощо. Оскільки без широкої суспільної підтримки вступ України до НАТО є неможливим. Така підтримка має забезпечуватись шляхом формування загальнонаціональних цінностей як фундаменту консолідації усіх регіонів України, поширення серед широких верств населення України сучасних знань щодо основ забезпечення безпеки в сучасних умовах, поліпшення обізнаності населення України про діяльність НАТО, усвідомлення спільного майбутнього з націями, які входять до Євroatлантичної спільноти.

Ефективне впровадження державної політики ЄАІ України передбачає створення та ефективне функціонування окремого механізму, як сукупності взаємопов'язаних органів державної влади та аналітичних, політичних, правових, організаційних, інформаційних, фінансових заходів. Його особливим елементом мають бути громадські організації, які на засадах добровільної участі долучаються до нього у законодавчо гарантований і процедурно визначений Урядом спосіб. Цей механізм має стратегічно-визначальну, виконавчу та координаційно-контролюючу складові. Крім того, важливе значення й надалі має науково-експертне забезпечення діяльності суб'єктів ЄАІ.

У зв'язку з викладеним, вдається доцільним утворити в структурі органів виконавчої влади Національне агентство з питань євroatлантичної інтеграції України, підпорядковане безпосередньо відповідному віце-прем'єр-міністру України. До компетенції цього Агентства слід віднести: здійснення моніторингу діяльності державних органів у сфері створення передумов для набуття Україною членства в НАТО та інших міжнародних структурах безпеки; проведення аналізу стану виконання пріоритетних заходів ЄАІ та інформування Уряду про його результати; розробку проектів програм щодо поглиблення співпраці з міжнародними безпековими структурами та, в межах своєї компетенції, організацію їх виконання тощо.

Юлія ЛІСНЄВСЬКА

к.політ.н., доцент кафедри

права та європейської інтеграції

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ ОБОРОНИ В КОНТЕКСТІ СПІЛЬНОЇ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ПАРАДИГМИ

23 грудня 2014 р. Верховна Рада України прийняла рішення про відмову України від позаблокового статусу, який виявився неефективним для охорони держави від зовнішньої агресії. Внесено зміни до ст. 6, 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» та ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», згідно з якими поновлено курс на євroatлантичну інтеграцію [5]. Основними напрямками державної політики з питань національної безпеки України визначено поглиблення співробітництва з НАТО з метою досягнення критеріїв, необхідних для членства в цій організації.

У 2015 р. Указом Президента України прийнято Стратегію національної безпеки України; розроблено програму комплексного огляду сектору безпеки і оборони України та впровадження стандартів НАТО у військовій сфері [7]. Згідно з коаліційною угодою в рамках реформи Збройних Сил України до 2019 р. передбачається здійснити поступовий перехід на стандарти НАТО (STANAG).

У грудні 2015 р. Україна та НАТО підписали дорожню карту з оборонно-технічного співробітництва. Підписання «Дорожньої карти» передбачає розвиток практичних аспектів реалізації пріоритетів, визначених у Спільній заяві щодо посилення оборонно-технічного співробітництва України з НАТО, яку було підписано 22 вересня 2015 р. в рамках візиту Генерального секретаря НАТО в Україну. Документ визначає основні заходи співробітництва в інтересах розвитку можливостей України, в тому числі й у сфері озброєння та військової техніки.

Підготовка до вступу в НАТО відкриває нові можливості для конкурентоспроможних оборонних виробництв України. Свого часу від вступу в НАТО програли технологічно відсталі підприємства ВПК у Словаччині, тоді як високотехнологічні оборонні комплекси в Польщі і Чехії використали свій шанс. Конкурентною перевагою України є високотехнологічний ВПК, а також досвід створення в замкнутих циклах деяких зразків озброєння, конкурентноздатних на світовому ринку – у галузях літакобудування, танкобудування, суднобудування, а також ракетобудування та системи протиповітряної та протиракетної оборони.

Збереження і посилення конкурентної переваги оборонного сектора, відповідно до положень Стратегії національної безпеки та критеріїв євро-

атлантичного ринку, вимагає нової формули співробітництва тріади збройні сили – наука – промисловість. В цьому аспекті заслуговує на увагу досвід сусідньої Польщі.

Затверджена в 2007 р. Стратегія безпеки проголошує: «Польща буде прагнути до розширення власної оборонної промисловості у міжнародній кооперації та в програмах дослідних робіт. Особливу роль буде відігравати активність Польщі як в діяльності Європейського Агентства Оборони, так і в реалізації програм НАТО. З цією метою необхідно прийняти заходи, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності оборонної промисловості, а також розвиток її експортних можливостей, продовження реструктуризації і консолідації та зв'язок з вітчизняною науково-технічною і дослідною базою» [6, с.18; 8, с.127].

Для підтримки науково-дослідної діяльності, спрямованої на інтенсивний розвиток виробництва озброєння і військової техніки, у 2014 р. рішенням міністра оборони Польщі було створено науково-промислову Раду [4, с. 19]. Діяльність Ради спрямована також на реалізацію заходів у галузі оборонної промисловості, прийнятих Радою Європи в 2013 р. Як першочергове завдання Європейський Союз визнав більш комплексний, стабільний, інноваційний і конкурентний підхід до побудови технологічної і промислової бази (European Defence Technological and Industrial Base) в цілях забезпечення ефективності дії і безпеки поставок, конкурентоспроможності та стимулювання зайнятості, інновацій і розвитку в ЄС в цілому [2, с. 162].

Науково-промислова рада міністерства оборони має багаторівневу структуру. Входять до неї представники військових, наукових і промислових організацій, а також представники науково-промислових кіл, пов'язаних з обороноздатністю держави. Голова Ради, яким є представник військового вищого навчального закладу, призначається на посаду і звільняється рішенням держсекретаря міністерства оборони. Заступника голови Ради, який є одночасно представником цивільного університету, призначає на посаду та звільняє, за пропозицією Голови Ради, заступник міністра оборони. Секретаря Ради, яким може бути представник військового вищого навчального закладу, також призначає та звільняє з посади держсекретар міністерства оборони за пропозицією голови Ради [3].

До складу Ради входять, крім того, цивільні та військові представники наукових та промислових кіл – до 30 осіб. Кандидатури п'яти членів Ради висуває Голова конференції ректорів польських технічних університетів (KRPUT). Дві кандидатури вказує Президент Польської Академії Наук (ПАН). Голова центральної Ради науково-дослідних інститутів (RGIB) рекомендує три особи, тоді як представники оборонної промисловості пропонують 10 осіб. По п'ять осіб пропонують ректори військових вищих навчальних закладів і керівники військових науково-дослідних інститутів [3].

Напрямки роботи Ради визначає заступник міністра оборони. До завдань Ради належить підготовка висновків про обґрунтованість виконання стратегічних програм, а також програм і проектів оборони та безпеки держави, що реалізуються в Національному Центрі досліджень і розвитку (NCBiR), а також у Національному Центрі Навчання (NCN). Відгуки та експертизи, що виконуються Радою, стосуються також міжнародних проектів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, які реалізує Європейське Агентство оборони (European Defence Agency). Рада також має можливість висловити свою думку про плановані наукові дослідження і розробки. До компетенції Ради належить, крім того, подання пропозицій щодо концепції використання результатів виконуваних стратегічних програм, проектів і робіт у науково-дослідній галузі, що стосуються військової техніки польських Збройних Сил. Слід підкреслити, що роль Ради має вирішальне значення, враховуючи вагу науково-дослідницьких робіт в системі національної безпеки [3, с. 164].

На початку XX ст. польський військовий публіцист А. Бохеньський писав, що політика в інтересах держави означає «прагнення до максимально можливої потужності держави, тобто максимального нав'язування державою своєї волі іншим політичним організаціям і невідкорення їх волі» [1, с. 209]. В нинішній геополітичній ситуації в Європі, в епоху її поетапної політичної та економічної інтеграції, політику в інтересах держави можна визначити як стремління держави відстоювати свої політичні концепції, що відображають національні інтереси, також в рамках транснаціональних структур. Як зазначив президент П. Порошенко, Україна перед можливим прийняттям у члени НАТО, має спочатку глибоко реформуватися. Україна потребує принаймні шість-вісім років на виконання критеріїв приєднання до НАТО. Але тимчасова слабкість держави може бути компенсована вмінням вести діяльність на міжнародному рівні, наприклад, шляхом використання альянсів з іншими державами, використовуючи свою конкурентну перевагу в окремих галузях. Вкрай важливо, однак, щоб особи, які приймають політичні рішення в державі, мали волю зробити її сильною і здатною реалізувати національні інтереси.

Список використаних джерел

1. Бохеньський А. Історія і політика. – Варшава: Вид. Державний видавничий інститут, 1989. – С. 209.
2. Войтович Б., Ногаль П.П., Налєпа Т. Актуальні проблеми і адміністративні заходи в галузі функціонування і вдосконалення оборонної промисловості у Польщі / Wujtowicz B., Nogal P.P., Nalepa T. // *Modern Management Review*/ – 2014. – Vol. XIX, 21 (2/2014). – Р. 161–177.
3. Глушак Ш. Науково-промислова Рада міністерства оборони – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polska-zbrojna.pl> (16.04.2016).

4. Рішення №220/міністерство оборони від 9 червня 2014 р. Про науково-промислову Раду при держсекретареві міністерства оборони // Dziennik Ustaw MON. – 2014. – nr 43. – poz. 183.

5. Особливе партнерство України з НАТО. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gov.ua/ua/about-ukraine/international-organizations/nato> (20.04.2016).

6. Strategia Bezpieczestwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, s. 18.

7. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (14.04.2016).

8. Чюпінський А., Маляк К. Політична і військова безпека. – Варшава: Вид. Академії національної оборони, 2004.

Олександр РУДІК

к.політ.н., доцент,

заступник директора з наукової роботи

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

ВСТУП ЧОРНОГОРІЇ В НАТО ЯК РОЗШИРЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО БЕЗПЕКОВОГО ПРОСТОРУ В РЕГІОНІ ЗАХІДНИХ БАЛКАН

Союзники мають намір тримати двері НАТО відкриті для країн-партнерів регіону Західних Балкан, які хочуть приєднатися до Альянсу, поділяють його цінності та готові й здатні взяти на себе відповідальність і зобов'язання, що випливають з членства. Євроатлантична інтеграція розглядається цими країнами як найкращий спосіб забезпечення довгострокової та самодостатньої безпеки і стабільності в регіоні.

Після відновлення незалежності в 2006 р. Чорногорія проводить широкомасштабну програму структурних і інституційних реформ. Цьому процесу значною мірою сприяють інструменти, доступні в рамках програми «Партнерство заради миру» (ПЗМ), до якої Чорногорія приєдналась в грудні 2006 р. З метою максимального сприяння співробітництву з Альянсом, Чорногорія в 2006 р. створила постійну місію при штаб-квартирі НАТО (Брюссель, Бельгія), а також відкрила Офіс зв'язку в Штабі Верховного головнокомандувача ОЗС НАТО в Європі (SHAPE) в м. Монс, Бельгія. У кожній країні-партнері посольство однієї з держав-членів НАТО виступає як контактний пункт та діє як канал поширення інформації про роль і політику Північноатлантичного Альянсу. На даний час, таким контактним пунктом НАТО в Чорногорії є посольство Угорщини.

Спочатку в країні вирішили зосередити реформаторські зусилля на

співпраці з Альянсом шляхом розроблення в 2008 р. Індивідуального плану партнерства з НАТО (ІРАР), який був успішно виконаний за період 2008-2010 рр. Восени 2010 р. Чорногорія розробила першу Річну національну програму (РНП) в рамках Плану дій щодо членства (ПДЧ), яка є програмою НАТО з надання консультацій, допомоги та практичної підтримки з урахуванням індивідуальних потреб країн, які бажають стати членами Альянсу. В НАТО наголошують на тому, що участь в ПДЧ жодним чином не зумовлює прийняття Альянсом рішення щодо майбутнього членства. Як вже зазначалось, Чорногорія почала свій перший цикл ПДЧ восени 2010 р. з поданням в НАТО своєї першої Річної національної програми (РНП). Цей процес дозволив країні визначити ключові проблеми, які необхідно вирішувати, в тому числі зміцнення верховенства закону, дотримання стандартів НАТО в реформуванні сектору безпеки та боротьби з корупцією і організованою злочинністю.

Важливим напрямом співпраці НАТО з Чорногорією є розбудова спроможності збройних сил країни працювати спільно зі збройними силами держав-членів НАТО та інших партнерів, особливо під час проведення миротворчих і антикризових операцій. З огляду на це, участь в спільному плануванні, підготовці військових кадрів і проведенні військових навчань в рамках програми Партнерство заради миру має для Чорногорії важливе значення. В лютому 2010 р. Чорногорія вирішила направити свої військові підрозділи до складу очолюваних НАТО Міжнародних сил сприяння безпеці (ISAF) в Афганістані, які були розгорнуті в цій країні разом з хорватським військовим контингентом. Сьогодні, після завершення операції ISAF наприкінці 2014 р., Чорногорія продовжує брати участь в наступній місії Альянсу («Рішуча підтримка») з навчання, консультування та надання допомоги силам безпеки Афганістану. На підтримку попередніх зусиль з оснащення і навчання військовослужбовців афганської національної армії, Чорногорія надала понад 1 600 одиниць зброї та 250 тис. набоїв до неї. Уряд Чорногорії також пообіцяв надавати фінансову підтримку подальшому розвитку афганських національних сил безпеки [3].

Реформи безпекового і оборонного сектору Чорногорії продовжують залишатись ключовими елементами співпраці з НАТО. Чорногорія має можливість скористатись багатим досвідом реформ в цій сфері, накопичений як Альянсом загалом, так і його окремими державами-членами. Союзники також надають підтримку більш широким процесам демократичних, інституційних і судових реформ, які тривають в Чорногорії. В 2013 р. Чорногорія здійснила новий Стратегічний огляд оборонної політики і підготувала на його основі лан довгострокового розвитку національної армії. Ці документи послужили основою для комплексної реформи системи оборони країни. Участь Чорногорії в процесі планування та аналізу ПЗМ (PARP) допомагає їй розвивати сили,

які будуть повністю спроможними проводити операції з підтримки миру і надання термінової допомоги разом із силами НАТО і його партнерів.

Чорногорія також бере участь в Програмі НАТО з розбудови цілісності, прозорості, підзвітності, запровадження доброчесності та зниження корупційних ризиків в оборонних та безпекових інститутах (Building Integrity). Метою, започаткованої в листопаді 2007 р., програми є надання допомоги заінтересованим країнам щодо запровадження в їх національних оборонних і безпекових інститутах ефективного, доброчесного і прозорого менеджменту, зміцнення механізмів протидії і запобігання корупції, удосконалення системи управління фінансовими і матеріальними ресурсами. Програма Building Integrity відкрита для усіх зацікавлених країн.

Чорногорія тісно співпрацює з НАТО з метою сприяння виконанню резолюції Ради Безпеки ООН (РБ ООН) № 1325, в якій визнається диспропорційний вплив воєн та конфліктів на жінок і дітей порівняно з чоловіками, а також підкреслюється той факт, що жінки були історично виключені з мирних процесів і зусиль зі стабілізації. Резолюцією підтверджується важлива роль жінок у запобіганні та врегулюванні конфліктів, мирних переговорах, встановленні та збереженні миру, гуманітарному реагуванні та постконфліктному відновленні, а також підкреслюється важливість їх рівноправної та активної участі у всіх зусиллях з підтримки і зміцнення миру і безпеки. Резолюція №1325 закликає всі зацікавлені сторони до розширення участі жінок і включення гендерної складової в усі зусилля ООН з підтримання миру і безпеки [4].

Надлишкові запаси застарілих озброєнь і боєприпасів залишаються серйозною проблемою для Чорногорії як з погляду безпеки, так і охорони навколишнього середовища. У зв'язку із цим союзниками по НАТО був створений Трастовий фонд, з якого, зокрема, фінансувався проект для видалення та знищення протипіхотних мін в Сербії і Чорногорії. З 2015 р. діяльність Трастового фонду в Чорногорії спрямована на підтримку безпечної утилізації близько 416 тонн боєприпасів в напівзруйнованому бункері часів Другої світової війни в районі відомому як «Тунель Петровича», який знаходиться в екологічно і комерційно чутливому туристичному регіоні Боко-Которської затоки. Оскільки стан боєприпасів є достеменно невідомим, за кошти Трастового фонду буде також проведено відповідне дослідження [2]. Чорногорія також бере участь в різних ініціативах з кіберзахисту.

В грудні 2015 р. союзники вирішили запросити Чорногорію до початку переговорів про вступ в Альянс. В НАТО заявили, що очікують на подальший прогрес Чорногорії в проведенні реформ, особливо в сфері верховенства права та що союзники й надалі надаватимуть підтримку і допомогу у межах ПДЧ. У період підготовки до вступу НАТО має намір максимально можливо залучати Чорногорію до своєї діяльності, в тому

числі запросити цю країну взяти участь у черговому саміті Альянсу, який відбудеться в липні 2016 р. у Варшаві.

В разі успішного завершення процесу євроатлантичної інтеграції Чорногорія, яка є країною-кандидатом з грудня 2010 р., а в червні 2012 р. розпочала переговори про вступ в ЄС, продовжить тенденцію до вступу посткомуністичних країн спочатку в НАТО, а потім в ЄС (на даний момент всі 11 посткомуністичних держав-членів ЄС – Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина, Словенія, Латвія, Литва, Естонія, Болгарія, Румунія, Хорватія – спочатку стали членами Північноатлантичного Альянсу).

Успіх трансформаційних процесів посткомуністичних країн ЦСЄ засвідчує нерозривну єдність процесів європейської та євроатлантичної інтеграції для всіх країн, які успішно виконали критерії вступу. Поки що не існує практично випробуваної та ефективної моделі перетворень, яка б розмежувала ці процеси без шкоди для змісту та глибини реформ. Хоча між вступом в НАТО і ЄС не існує формально зобов'язуючого зв'язку, на практиці системні безпекові рішення (вступ в НАТО) передують системним соціально-економічним рішенням (вступ в ЄС). Як зазначають експерти, ця безпекова формула ефективно створює надійне підґрунтя стабільності та надійності подальших інтеграційних процесів [1, с. 14].

Список використаних джерел

- 1.Сушко О. Європейська та євроатлантична інтеграція як взаємодоповнюючі національні пріоритети України / О. Сушко // Про євроатлантичну інтеграцію України. Діалог сусідів: Україна – Словаччина / О. Сушко, А. Дулеба, Д. Кузьмін [та ін.]. – Братислава : Інститут з громадських питань, 2008. – С. 13–19.
- 2.Montenegro. Lead Nation (Feasibility Study). – NSPA: NATO Trust Fund. – Access mode : http://www.nspa.nato.int/PDF/Log/ntfp/20150928_Factsheet%20Montenegro.pdf.
- 3.Relations with Montenegro. – Access mode: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49736.htm#.
- 4.Resolution 1325 (2000) adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000. – Access mode: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>.

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО
СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ**

Матеріали 13-ї регіональної
науково-практичної конференції
(19 травня 2016 р., м. Дніпропетровськ)

В авторській редакції

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

Підписано до друку 11.05.2016. Формат 60х84 1/16. Ум. друк. арк. 15,35. Обл.-вид. арк. 16,50. Тираж 100 пр.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про державну реєстрацію
ДК № 1743 від 06.04.2004

Видруковано у повній відповідності до оригінал -макета
ПП «Моноліт»
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Горького, 20
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 273 від 08.12.2000