

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

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

Матеріали 14-ї регіональної
науково-практичної конференції
(18 травня 2017 р., м. Дніпро)

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2017

*Схвалено до друку рішенням Вченої ради Дніпропетровського
регіонального інституту НАДУ при Президентові України
від 24 травня 2017 р., протокол № 05/204.*

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. Бащтанник, 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 14-ї регіон. наук.-практ. конф. 18 трав. 2017 р., м. Дніпро / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 324 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 Президентові України, а також буде корисним для всіх, кого цікавить окреслене коло проблем.

© ДРІДУ НАДУ, укладання,
оригінал-макет, 2017

Пленарне засідання

СЕРЬОГІН Сергій, АНТОНОВА Ольга. Сучасні парадигми публічної служби в умовах євроінтеграційних процесів	9
РУДІК Олександр. Майбутнє ЄС: сценарії, виклики та ризики	14
КРИШЕНЬ Олена. Організація публічної служби в Німеччині – корисний досвід для застосування в Україні	22
ЛИПОВСЬКА Наталія. Інституціональні трансплантації як чинник дезінтеграції Європейського Союзу	25
ГОНЧАРУК Наталія. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні в контексті європейської інтеграції	28
ПРОКОПЕНКО Леонід. Повноваження старости в Україні і Литві: порівняльний аналіз	31
ОРГІЄЦЬ Оксана. Розмежування політичних і адміністративних посад у системі органів виконавчої влади: європейський досвід для України	33
РАКША Олександр. Співробітництво Дніпропетровської області з країнами ЄС	37
БОРОДІН Євгеній. Вплив євроінтеграції на молодіжну політику в Україні: законотворчий аспект	39
ЛІТВІНОВ Олексій. Європейський досвід оцінювання впливу регулювань на малий та середній бізнес (SME-TEST): досвід для України	42

Секція 1

Європейський Союз: історія, інститути, політика, управління

АРХИПЕНКО Іван. Цілі, принципи та механізми спільної аграрної політики в країнах Європейського Союзу	46
ВЕЛІГІНА Дар'я. Європейський досвід регулювання ринку зброї	50
ГАЙДАШ Альона. Взаємозалежність акторів як детермінанта сучасних міжнародних відносин (на прикладі Європейського Союзу і НАТО)	52
ГРУШЕЦЬКИЙ Богдан. Роль соціал-демократичних партій в сучасній Європі	55
ДЗЯД Олена, МІХЕДЬКО Наталія. Інновації політики зайнятості ЄС у контексті стратегії «Європа 2020»	58
КНЯЗИК Юлія. Реформування української системи освіти в контексті європейського освітнього простору	61
ЛАВРЕНЮК Юрій. Організаційно-правовий аспект антикорупційної політики країн ЄС: досвід для України	63
ОВДІН Олександр. Натуралізація іноземців у державах-членах ЄС (2014-2015 рр.)	67
РУДІК Надія. Майбутнє ЄС до 2025 року: соціальний вимір	69

РУДІК Олександра. Роль Європейського Парламенту у формуванні обумовленості процесу виходу Великої Британії з ЄС	73
ЩЕРБАК Віктор. Багаторівневе управління в ЄС: досвід для України	78

Секція 2

Відносини Україна – ЄС в контексті Угоди про асоціацію

БАЗАВЛУК Наталія. Дослідження основ формування регіонального аспекту державного управління в умовах євроінтеграційного процесу	81
БАШТАННИК Віталій, АНГЕЛОВ Юрій. Особливості трансформації державного управління в контексті реалізації Угоди про асоціацію з ЄС	84
ВОРОНА Петро, МОЧКОВ Олександр. Особливості системного підходу до управління територіальними громадами як самоврядними утвореннями	88
ГАСАН Катерина. Референдум в Нідерландах щодо Угоди про асоціацію України з ЄС: причини, перебіг, наслідки	91
ГАЦУЛЯ Олексій. Сучасні аспекти формування засад національної інтеграційної політики: галузевий рівень	95
ГОНЧАРУК Дмитро. Державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів в Україні та ЄС: теоретичний аспект	98
ІГНАТЕНКО Олександр. Директиви ЄС з розвитку сфери біоенергетики та їх реалізація у регіональній політиці Дніпропетровської області	101
ІЛЬЧЕНКО-СЮЙВА Леся. Проблеми співробітництва Україна – ЄС у банківській сфері в контексті реалізації Угоди про асоціацію	104
КОГУТ Петро. Вплив ціннісних принципів Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на утвердження пріоритетів персоні в політико-владних відносинах	107
КОСТЕЦЬКА Лідія. Відносини Україна – Європейський Союз в контексті Угоди про асоціацію	110
КРИЛОВА Ірина. Стан апроксимації європейського законодавства у сфері якості води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище	114
ЛЕМЕЦЬ Марія. Реалізація Угоди про асоціацію з ЄС: новели в механізмі забезпечення права людини на правосуддя	122
ЛОЗИЦЬКА Ірина. Актualізація засад впровадження європейських стандартів публічного управління в умовах інтенсифікації євроінтеграційної політики України	124
НИКОЛАЄВА Анна. Євроінтеграційний шлях України: чинники впливу ...	128
НОВАК Анатолій. Трансформація моделі національної антикорупційної політики в контексті європейської інтеграції України ...	130

ПОДП'ЯТНИКОВА Анна. Роль Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у розвитку транзитивного простору	133
ПРУДИУС Леся. Стандарти управління якістю як ефективний інструмент модернізації державної служби	136
РАГІМОВ Фаїз. Механізми державного управління сталим розвитком регіонів в умовах глобалізації: євроінтеграційний аспект	139
ТАРАСЕНКО Катерина. Особливості міграційних процесів між Україною та країнами ЄС	142
ТІШКОВА Наталія. Перспективи імплементації національного законодавства у сфері охорони навколишнього середовища до вимог ЄС	143
УСАТЮК Іван. Деякі елементи в роботі НПП кафедри щодо розвитку творчої індивідуальності слухачів	145
ШЕВЧЕНКО Лілія, КУРІННИЙ Олександр, МАТВЕЄВА Ольга. Розвиток торговельних відносин між Україною та ЄС: здобутки й нові виклики	149
ШОСТАК Інна. Соціальний діалог у контексті підписання Угоди про асоціацію з ЄС	153
ЩОЛОКОВА Ганна. Євроінтеграційний дискурс України: вплив ЗМІ на його функціонування	156

Секція 3

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

АКІМОВА Людмила, АКІМОВ Олександр. Моделі державної служби: досвід зарубіжних країн	159
АНДРІЙВ Микола. Адаптація європейського досвіду забезпечення розподілу компетенцій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування	161
АНТОНОВА Ольга. Історико-правові передумови формування стратегічної компетентності на публічній службі: зарубіжний досвід	165
БАЗИЛЕВСЬКИЙ Сергій. Європейська практика запровадження громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування ...	171
БІЛУХА Лілія. Реформування публічної влади Польщі: досвід для України ...	175
БОГУЦЬКА Світлана. Європейський досвід підвищення моніторингу ефективності державної влади	177
БУЛАХ Євген. Досвід Литви у реформуванні територіальної організації влади та місцевого самоврядування	180
ВЕСЕЛЬСЬКА Марина. Досвід публічного управління європейських країн для розробки методики оцінювання публічних службовців України	183
ВОЛИНЕЦЬ Сергій. Європейський досвід державної фінансової підтримки громадських організацій	185

ВОЛКОВА Алла. Стандарти надання публічних послуг: досвід Великої Британії	188
ВУКОЛОВ Володимир. Цифровий розвиток України в контексті єдиного цифрового ринку ЄС	192
ГЛОТОВ Борис. Клієнтельно-патронажна мережа в системі державного управління України	194
ГОВОРУН Сергій. Вплив морально-етичних принципів особистостей при професійному відборі працівників добровільної пожежної охорони в Україні	197
ГОЛУБЧИК Ганна. Досвід країн ЄС в управлінні суспільною пам'яттю: інституційний аспект	200
ГРОМ Тетяна. Європейський досвід впровадження «медіації» під час врегулювання конфліктів у публічній службі	203
ДАХНО Олександр. Територіальна цілісність України як стратегічний пріоритет в умовах європейської інтеграції	206
ДЕЛІЄВА Анастасія. Діяльність органів юстиції Польщі у сфері захисту прав і свобод людини: досвід для України	210
ДИННИК Ірина. Взаємодія парламенту та засобів масової інформації в країнах Центральної та Східної Європи: досвід для України	214
ДЯЧЕНКО Андрій. Європейський досвід регулювання прав біженців та внутрішньо переміщених осіб	216
ЄДИНАК Ярослав. Організація управління районами в місті (на прикладі міст Республіки Польща)	219
ІЛЬЧАНІНОВА Наталія. Європейська практика надання адміністративних послуг: поради для України	221
КАНЦА Андрій. Принципи охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції	224
КНИШИК Світлана. Проблеми та перспективи в системі освіти України	227
КОЗАК Вячеслав. Публічне управління в умовах децентралізації: досвід країн ЄС	229
КОЛОСОВА Наталія. Модернізація веб-сайтів органів місцевого самоврядування: досвід Польщі	233
КРАМАРЕНКО Ірина. Досвід реформування публічного управління системою середньої освіти Польщі	235
КРАСІВСЬКИЙ Денис. Громадські організації як чинник сталого розвитку держави: уроки для України	238
КРИВОРУЧКО Ірина. Вплив європейських принципів належної адміністрації та належного урядування на визначення змісту принципів адміністративної процедури в Україні	241
ЛАХИЖА Микола. Інновації у публічному управлінні: теоретичні аспекти	243
ЛЕНИГЕВИЧ Богдан. Місце і роль політичних партій у взаємодії з місцевим самоврядуванням	245

ЛЕПЕХА Андрій. Європейський досвід інтеграції митної та податкової систем	247
ЛИМАР Андрій. Визначення поняття безоплатної правової допомоги в законодавстві країн ЄС та України	250
МАМАТОВА Тетяна. Підготовка публічних службовців у сфері е-урядування та е-демократії: досвід Естонії для України	254
МОЛОТКОВА Тетяна. Досвід Польщі щодо регулювання ринку сільськогосподарських земель	257
ОСИПОВ Дмитро. Професійні інтереси публічних службовців як чинник групо- та командоутворення в публічному управлінні	259
ПАСТЕРНАК Вікторія. Проблеми реформи децентралізації владних повноважень у світлі європейської інтеграції	262
РОЗМАРІЦИНА Наталія. Досвід країн ЄС у сфері надання адміністративних послуг: впровадження інформативно-комунікаційних технологій надання адміністративних послуг на місцевому рівні	265
РОМАНЕНКО Євген, ЧАПЛАЙ Ірина. Міжнародний досвід формування маркетингової політики діяльності органів державної влади як засіб транспарентності публічного управління	268
СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА Інна. Актуальні методи організаційного розвитку ВНЗ в контексті інтеграції України в європейський освітній простір	270
СЕРЬОГІНА Тетяна. Приклади європейських практик забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення в контексті надання суспільних послуг	274
СИВИЙ Руслан. Проблематика державної служби в умовах інституціональної конкуренції	276
СОРОКІНА Наталія. Європейський досвід етизації публічної служби	279
ТАРАСЕНКО Тетяна. Вплив децентралізації на утвердження політичної відповідальності органів місцевого самоврядування: досвід Польщі	281
ТЕРХАНОВ Федір. Розвиток податкової системи як чинник формування національних економічних інтересів держави	283
ТРЕГУБЕНКО Галина. Принципи застосування інноваційних компонентів у підвищенні рівня професійної компетентності державних службовців: європейський вплив	286
ФЕДЧИШИН Сергій. Деякі особливості заохочення службовців закордонної служби США	289
ХМІЛЬ Тетяна. Громадянська релігія: у пошуку надконфесійних цінностей	292
ШАТАЛОВА Олена. Особистісний адаптаційний потенціал посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (результати опитування)	294
ШЕВЧУК Микола. Електронний парламент: досвід країн ЄС	296
ШУМЛЯЄВА Ірина. Децентралізація територіальної організації влади у Великій Британії наприкінці ХХ ст.	298

ШУНКІН Максим. Принципи місцевої референдної демократії в країнах Європейського Союзу	301
ЩЕРБАКОВ Павло. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу у формуванні бюджетів	304

Секція 4
Україна – НАТО:
проблеми та перспективи співробітництва

БАКАЙ Андрій. Формування військово-цивільного медичного простору: досвід НАТО з організації медичного забезпечення в особливих умовах	309
ГРАЧЕВСЬКА Таміла. Особливості реалізації публічної дипломатії НАТО: український вимір	312
РУДІК Олександр. Інтеграція гендерної складової в діяльність збройних сил держав-членів і країн-партнерів НАТО (за результатами порівняльного дослідження в 2015 р.)	314
ФЕДОРОВА Ганна. Україна – НАТО: проблеми та перспективи співробітництва	318

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Сергій СЕРЬОГІН

д.держ.упр., професор, директор ДРІДУ НАДУ

Ольга АНТОНОВА

к.держ.упр., доцент, вчений секретар ДРІДУ НАДУ

СУЧАСНІ ПАРАДИГМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

То, что полностью контролируется, никогда не будет реальным.

То, что реально, никогда не бывает вполне контролируемым.

Владимир Набоков

Это похоже на волнение моря: мелкие волны, нахлываясь, образуют крупную, а из тех выстраиваются валы.

Серия валов – с «девятым», максимальным, середине – тоже волна.

Да и весь шторм – волна-событие, ибо он не всюду, он начался и кончится.

Владимир Савченко

У сучасному світі постійно змінюються теоретичні підходи до визначення основних пріоритетів подальшого суспільного розвитку. На відміну від попередніх концепцій, коли в основу було покладено необхідність досягнення Цілей розвитку тисячоліття, сьогодні основна увага зосереджена на виробленні Цілей сталого розвитку. Отже, парадигма сталого розвитку є тією основою, на якій формуються та поєднуються усі попередні досягнення в науці задля вдосконалення існуючих соціальних систем саме шляхом встановлення принципів, стандартів, критеріїв, цінностей у суспільних відносинах. Україна в цьому контексті постає перед складним вибором – здійснити реформи, фактично радикальні зміни в соціальних системах, в умовах дотримання євроінтеграційного духу під час досягнення Цілей сталого розвитку на європейському континенті.

Документом «Європа – 2020» (2010 р.) передбачено «розумне, стає та інклюзивне зростання» держав, а також визначено цілі, які кожна країна має досягти до 2020 року, і охоплюють такі сфери, як трудова зайнятість, інноваційний розвиток, освіта, соціальна інтеграція, клімат/енергетика. Відповідно, був розроблений адаптований під національні умови документ

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». Він охоплює чотири вектори розвитку для Української держави з реалізацією 62 реформ та визначенням 25 ключових показників-індикаторів, за якими буде оцінено хід виконання реформ та програм, передбачених Стратегією. Тут суттєве навантаження покладається на забезпечення гнучкості управлінських процедур та інституційні аспекти управлінського процесу. Інтеграційні процеси мають відбуватися і в інституціях – мова ведеться, насамперед, про горизонтальну інтеграцію, що виявляється у створенні міжвідомчих інституцій, відповідальних за реалізацію положень Стратегії сталого розвитку.

Нове законодавство про державну службу відбиває переосмислення існуючих наукових підходів до розуміння місця, ролі, значення публічної служби в сучасній Україні. Хвилі трансформаційних та цивілізаційних змін в українському суспільстві визначили характер реформування інституту державної служби. На сьогодні в історії адміністративної реформи нараховується ряд концептуальних ідей щодо подальшого розвитку системи публічної служби, серед яких відмітимо такі, як: радянська парадигма побудови державної служби (теорія номенклатури) [1]; сучасна парадигма суспільного управління [11]; парадигма державотворення [3]; парадигма функціонування інститутів публічної влади [10]; сучасна парадигма державної служби [3]; ціннісно-сміслові парадигми державної служби [9]; парадигми підготовки державно-управлінських кадрів [2]; лідерство як управлінська парадигма [7].

Нормативно-правове забезпечення у сфері державного управління, публічної служби зокрема, серед інших виступає взірцем соціонормативного культурного середовища. Отже, вищевказані тенденції та посилення вимог до самих претендентів на посади публічної служби продиктовані загальною зміною управлінської парадигми. Обумовленість посиленням синергетичних параметрів суспільства, а саме: відкритість – глобалізація, нелінійність – інтеграція, нестійкість – динамізм [8, с. 45], вимагають уваги до формування у публічних службовців вміння робити процедури гнучкими і навички зберігати принципові позиції у відстоюванні інтересів громади та держави водночас, запобігаючи виникненню зворотного розповсюдження помилок, з'ясовуючи чий внесок у прийняття невірної управлінської рішення був найбільшим (алгоритм зворотного розповсюдження помилки за Г.Г. Малинецьким).

Ключова ідея коеволюції полягає не стільки у боротьбі за існування, скільки у взаємодопомозі, взаємосприянні та співробітництві в напрямі досягнення соціально-значущих цілей. «...Еволюцію систем можна успішно прогнозувати, обирати траєкторію їх розвитку та спрямовувати на неї суспільство лише на основі таких самоорганізаційних процесів, що узгоджені між собою та взаємоадаптовані. Взаємопов'язаність коеволюційних змін одночасно виконує функції збереження цілісності

системи та активної участі в процесі становлення нової цілісності» [8, с. 25-26]. А це в свою чергу означає, що детермінізм управлінських структур та суворі міжвідомчі конкуренції між собою з орієнтацією на виживання і корпоративну замкненість (як тактики виживання) відходить у минуле. Модернізація управлінських систем, включаючи державну, має сучасне підґрунтя на засадах відкритості, взаємодопомоги та має бути спрямована як результат на коадаптацію різних соціальних структур. Це уможливорює поєднання різних досвідів з наукового погляду підходів і методологій для вирішення державно-управлінських завдань, що, власне, призвело до створення різних комплексів ідей, концепцій і парадигм.

Науковці виділяють кілька відносно самостійних парадигм державного управління, а саме: інституційна парадигма; діяльнісна парадигма; нормативно-правова; системна парадигма; соціальна; суспільно-політична; інноваційна; ліберальна; патерналістська; інструментальна; сциєнтична [5, с. 422-423]. В межах загальнонаукових парадигм, які обумовлюють напрями та етапи еволюції науки державного управління, виокремлюють такі, як: об'єктивістська, біхевіористська, символічна, прагматична (практична), інституційна, діяльнісна, нормативно-ціннісна, сасєнтистсько-наукометрична, системна парадигма, інструментальна парадигма, інноваційна та постмодерністська парадигма (Т. Кун, Ю. Сурмін). Фактично кожна з парадигм відбиває науковий світогляд конкретної епохи суспільного розвитку, відповідно не можна уникнути їх поєднання в дослідних роботах у сфері публічного управління.

Основною сучасною парадигмою в державному управлінні, що динамічно трансформується, є синергетична парадигма [6, с. 440-442], яка являє собою вихідну концептуальну систему поглядів, концепцій, методологій і методів постановки проблем у державному управлінні та їх вирішення, що ґрунтується на синергетичному стилі мислення і в основу якої покладено положення про суспільство як складну, саморегульовану відкриту і нелінійну систему. Характерною рисою є універсальний (глобальний) еволюціонізм, що з'єднує ідеї еволюції з ідеями системного підходу, поширюючи розвиток на всі сфери буття, встановлюючи універсальний зв'язок між неживою, живою і соціальною матеріями. Науковці виокремлюють три концептуальні наукові напрями ХХ ст.: теорія нестационарного Всесвіту, синергетика, теорія біологічної еволюції (біосфера, ноосфера). Потреба у постійному внутрішньосистемному оновленні обумовлена змінами, розвитком, перетворенням реальності, у тому числі соціальної, завдяки людській здатності до креативності, творчості. Принцип компліментарності (доповнюваності) та самоорганізації, децентралізації з передачею повноважень, функцій та відповідальності на місця (посилення саме горизонтальних зв'язків на місцевому рівні) акцентують увагу саме на державному регулюванні, а не на безпосередньому

державному управлінні. Принцип нелінійності виражений хвилеподібним розвитком соціальних систем через хаос (конфлікт) – руйнування старого порядку та хаос (конфлікт) – творення нового порядку через реформування.

Цінність синергетики для державного управління полягає серед іншого у прагненні усунути протиставлення людини і світу. Завдяки синергетичній парадигмі у сфері публічного управління відбувається переключення на нову систему світобачення та цінностей. Отже, «...синергетична парадигма в державному управлінні розширює можливості: системного аналізу і теоретичного моделювання самоврядних соціальних систем; з'ясування сутності нелінійного розвитку об'єктів державного управління, змісту і структури інформаційних потоків; виявлення джерел суспільної самоорганізації; зв'язків підсистем державного управління із зовнішнім середовищем; визначення топології (архітектоніки) державно-управлінського впливу» [6, с. 441-442].

Для відображення фундаментальної картини соціального стану суспільства у певний історичний період була створена суспільно-політична парадигма (різновид соціальної парадигми). Дана парадигма містить комплекс, певний субстрат основних уявлень, концепцій, теорій, течій про суспільство, сакральне та світське, індивіда і державу. Головне призначення цієї парадигми полягає в інтерпретації значущих для суб'єкта реалій соціальної дійсності, їх оцінці й орієнтації у цій дійсності. Кожна епоха опрацьовує свою суспільно-політичну парадигму [4 с. 442-444]: ліберальна парадигма, соціал-демократія, правова держава («держава добробуту»), неоконсервативна (поєднала і соціально-демократичний підхід, і правову державу).

У цілому, виокремлюють три парадигмальні підходи – класичний (лінійна, картезіанська парадигма), неокласичний (організмична, спенсерівська парадигма), постнеокласична (системна парадигма) [4, с. 442-443]. У лінійній парадигмі держава домінує над суспільством, вона є замкненою та достатньою. Від імені держави виступає правляча еліта. Організмична парадигма передбачає, що права суспільства на владу формалізуються у вигляді представницької демократії. Системна парадигма розглядає державні інституції як формалізовані права на владу [4, с. 443].

Перехід від індустріальної до постіндустріальної та інформаційної цивілізації спричинив раціональну коеволюцію: «...в умовах системної кризи влада має відшукати і запропонувати ідеологічні та культурні міфологеми, національні ідеї, спрямовані на стратегічну самоідентифікацію суспільства» [4, с. 443]. Самоідентифікація потребує певного раціоналізму в управлінні, який зазвичай обумовлюється системою поглядів на управління, його технологічність. Така сукупність принципових положень, концепцій, методологій і методів, спрямованих на постановку і вирішення проблем управління, визначається як

конкретно-історична належність спільноти, що поділяється більшістю в рамках усталеної традиції в певний період часу.

І на завершення, хочеться відмітити і мультипарадигмальний підхід в реформуванні системи державного управління та публічної служби, зокрема. Насамперед, йдеться про поєднання, а іноді і злиття, ідеологічних основ трансформації суспільних відносин та соціальних парадигм. Парадигма публічного управління та парадигма публічної служби завжди відображатимуть дзеркально саме суспільство, стиль його мислення, рівень правової та організаційної культури і ступінь гуманізму в умовах виживання, боротьби за ресурси та розвиток в цілому, не індивідуальний, але громадський.

Список використаних джерел

1. Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу» / За матер. Всеукр. форуму вчених-адміністративістів; ЗНУ, 21.04.2016 р./ Макаренко Л. // Право України. – 2016. – №5. – С. 190-197. – Режим доступу: libraryZNU.edu.ua/articles/2106.ukr.html.
2. Богатирець В. Парадигми підготовки державно-управлінських кадрів у зарубіжних країнах як приклад для запозичення для України // Social-science: наук. журнал ун-та «Україна». – 2011. – №3. – Режим доступу: www.social-science.com.ua/article/517.
3. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розроб. / авт. кол.: Р.А. Наumenко, Л.М. Гогіна, В.Д. Бакуменко та ін. – К.: НАДУ, 2010. – 44 с.
4. Крупник А.С. Парадигма соціальна // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 423 – 426; Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. – С. 442-444.
5. Крупник А.С., Чабанова Ю.В. Парадигма // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1. Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – С. 423.
6. Надолішній П.І. Парадигма синергетична в державному управлінні // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2. Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с. – С. 440-442.
7. Новітні стратегії реформування державної служби в умовах

європейської інтеграції / за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка, В.Ф. Федоренка; матер. круглого столу за міжнар. уч. (м. Київ, 05.12.2014 р.). – К.: Вид-во Ліра-К, 2014. – 162 с. – Режим доступу: www.sig-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/materialy.pdf.

8. Письменний І.В. Синергетичний потенціал публічного управління в умовах суспільних трансформацій: монографія / І.В. Письменний. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – 272 с.

9. Савісько С.В. Характеристика ціннісно-сислової парадигми державної служби України в системі суспільних цінностей // Збірник наукових праць НАДУ. – 2013. – № 2(5). – С. 28-42. – Режим доступу: znpnadu_2013_2_5.pdf.

10. Сербогін С.М. Визначення принципів та сутності інтегрованого інституту публічної служби // Вісник НАДУ. – 2007. – №3. – С. 25-35.

11. Шаров Ю.П. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців // Вісник державної служби України. – 2001. – №1. – С. 60-68.

Олександр РУДІК

*к.політ.н., доцент, заступник директора
з наукової роботи ДРІДУ НАДУ*

МАЙБУТНЄ ЄС: СЦЕНАРІЇ, ВИКЛИКИ ТА РИЗИКИ

В останньому за часом щорічному зверненні до Європейського Парламенту щодо становища Європейського Союзу в 2016 р. (14 вересня 2016 р.) Голова Європейської Комісії Жан-Клод Юнкер зазначив, що ЄС конче потребує бачення довгострокової перспективи, яке буде викладене Європейською Комісією у Білій книзі в березні 2017 р. [2]. Оприлюднена 1 березня 2017 р. Біла книга щодо майбутнього Європи стала внеском Комісії до ювілейного саміту ЄС, який відбувся в Римі 25 березня 2017 р.

Біла книга представляє бачення на те, як Європа змінюватиметься протягом наступного десятиліття: від впливу нових технологій на суспільство і робочі місця до сумнівів щодо глобалізації, проблем безпеки та зростання популізму. В документі сформульований вибір, перед яким постав ЄС: бути відкинутим на узбіччя цими тенденціями, або подолати їх і скористатися новими можливостями, які вони приносять. Зазначається, що населення і економічна вага об'єднаної Європи зменшується, тоді як в інших частинах ці показники зростають. Так, до 2060 р. населення ЄС становитиме менше, ніж 5 % світового (в 1900 р. – близько 25 %), а населення жодної з держав-членів не становитиме навіть 1 % від населення світу. В 2030 р. відносна економічна міць ЄС становитиме 20 % від світового ВВП, порівняно з 22 % на даний момент (в 2004 р. – 26 %) [4, р. 8]. Такі тренди є вагомими підставами для

збереження єдності заради досягнення більшого. Наголошується, що процвітання Європи як позитивної глобальної сили продовжуватиме залежати від її відкритості та міцних зв'язків зі своїми партнерами.

У Білій книзі викладені п'ять основних сценаріїв, кожен з яких надає можливість поглянути на можливий стан справ в Союзі в 2025 р. залежно від вибору, який ЄС зробить незабаром. Ось ці сценарії [4, р. 15-25]:

1. «Продовжуємо роботу» – сценарій, за яким ЄС-27 продовжуватиме слідувати обраним курсом, передбачає зосередження зусиль на імплементації та модернізації поточної програми реформ. Це робитиметься в дусі розробленого Європейською Комісією в 2014 р. документа «Новий старт для Європи» і Братиславської декларації, погодженої всіма 27 державами-членами в 2016 р. Пріоритети регулярно оновлюватимуться, проблеми вирішуватимуться у міру їх виникнення, а нове законодавство своєчасно прийматиметься. В результаті, 27 держав-членів та інституції ЄС продовжуватимуть спільну програму дій. Швидкість прийняття рішень залежатиме від подолання відмінностей у поглядах на спільні довгострокові пріоритети. Законодавство ЄС регулярно перевірятиметься на предмет його відповідності визначеним цілям і поставленим завданням. Застаріле законодавство скасовуватиметься.

В 2025 р., це означатиме, що:

– ЄС-27 продовжуватиме приділяти основну увагу створенню робочих місць, економічному зростанню та притоку інвестицій шляхом зміцнення єдиного внутрішнього ринку й активізації інвестицій в цифрову, транспортну та енергетичну інфраструктуру. Відбуватиметься досягнення поетапного прогресу в поліпшенні функціонування єдиної валюти для того, щоб стимулювати зростання й запобігти внутрішнім або зовнішнім потрясінням. Будуть зроблені подальші кроки на шляху посилення фінансового нагляду, що забезпечить стійкість державних фінансів і розвиток ринків капіталу для фінансування реального сектора економіки;

– реформування Європейською Комісією законодавства про державну допомогу гарантуватиме, що 90 % всіх заходів щодо надання державної допомоги здійснюватимуться національними, регіональними і місцевими органами влади;

– боротьба з тероризмом активізуватиметься відповідно до готовності держав-членів обмінюватися розвідувальними даними. Оборонне співробітництво поглиблюватиметься у тому, що стосується наукових досліджень, промисловості та спільних державних закупівель. Держави-члени вирішать об'єднати певні військові потенціали та зміцнити фінансову солідарність для забезпечення місії ЄС за кордоном;

– у сфері зовнішньої політики буде досягнутий прогрес у дотриманні єдиної позиції всіма державами-членами. Так само, як це він робить і сьогодні, ЄС-27 активно укладатиме торговельні угоди з партнерами з

усього світу. Управління зовнішніми кордонами буде основним обов'язком кожної держави-члена, але співпраця посилиться завдяки оперативній підтримці Європейської прикордонної і берегової охорони. Безперервне поліпшення управління кордонами необхідно для вираховування нових викликів. Якщо цього не буде зроблено, деякі країни, можливо побажають зберегти цільові системи внутрішнього контролю;

– ЄС-27 вдається позитивно сформувати глобальний порядок денний в цілому ряді сфер, таких як клімат, фінансова стабільність і сталий розвиток.

2. «Нічого, крім єдиного ринку» – сценарій, за яким ЄС-27 не зможе домовитись щодо поглиблення співпраці в багатьох сферах політики, передбачає зосередження зусиль Союзу на ряді ключових аспектів єдиного внутрішнього ринку. В результаті, ЄС-27 не активізуватиме роботу в більшості існуючих сьогодні сфер спільної політики, зокрема таких як міграція, безпека або оборона. Співпраця з нових питань, що становлять взаємний інтерес, як правило, здійснюватиметься на двосторонній основі. ЄС-27 також значно знизить регуляторне навантаження шляхом запровадження правила скасування двох існуючих законодавчих актів для кожної нової законодавчої ініціативи.

В 2025 р., це означатиме, що:

– функціонування єдиного внутрішнього ринку стає основним «сенсом існування» ЄС. Подальший прогрес залежатиме від здатності домовитись щодо відповідних напрямів політики і стандартів. Найпростіше це буде зробити стосовно вільного руху капіталів і товарів, який й надалі залишатиметься найбільш лібералізованим, порівняно з іншими сферами єдиного внутрішнього ринку;

– з огляду на приділення особливої уваги на зменшення регуляторного навантаження на рівні ЄС, зберігатимуться або посилюватимуться відмінності у застосуванні споживчих, соціальних та екологічних стандартів, а також в сферах оподаткування і використання державних субсидій. Це призведе до зростання ризику «гонки на виживання». Крім того, значно ускладниться узгодження нових спільних правил щодо мобільності працівників або доступу до регульованих професій. В результаті, вільне пересування працівників і послуг не гарантуватимуться повною мірою;

– євро полегшуватиме торговельні обміни, але зростаюча розбіжність і обмежений рівень співробітництва між державами-членами стануть основними джерелами вразливості єдиної європейської валюти. Це поставить під загрозу цілісність євро та її спроможність адекватно реагувати на нову фінансову кризу;

– через недостатній рівень співпраці з питань безпеки і міграції більш систематичними стануть перевірки людей на національних кордонах;

– наявність внутрішніх розбіжностей у підходах до міжнародної

торгівлі означатиме, що ЄС стикнеться зі значними труднощами під час укладання угод зі своїми партнерами. Проблеми міграції і деякі питання зовнішньої політики все частіше залишатимуться на рівні двостороннього співробітництва. Гуманітарна допомога і політика в сфері розвитку повністю перейдуть на національний рівень. ЄС як єдине ціле більше не буде представлений в ряді міжнародних форумів, оскільки Союз не може узгодити спільну позицію з питань, що мають відношення до глобальних партнерів, зокрема таких як зміна клімату, боротьба з ухиленням від сплати податків, приборкання глобалізації та сприяння розвитку міжнародної торгівлі.

3. «Ті, хто бажають більшого, роблять більше» – сценарій, за яким ЄС-27 функціонуватиме у звичному режимі, але деякі держави-члени виявлять бажання поглиблювати інтеграцію, передбачає виникнення в Союзі однієї або декількох «коаліцій бажаючих» готових працювати разом в конкретних сферах політики, зокрема таких як оборона, внутрішня безпека, оподаткування або соціальні питання. В результаті, нові «коаліції» держав-членів домовлятимуться щодо здійснення конкретних правових і бюджетних заходів, спрямованих на поглиблення співробітництва в обраних сферах політики. Досвід застосування такого підходу під час створення Шенгенської зони або зони євро, свідчить, що такий сценарій може ґрунтуватись на чинних інституційних та правових засадах ЄС-27, однак вимагає чіткого роз'яснення прав і обов'язків членів «коаліцій». Статус інших держав-членів зберігатиметься і з часом вони матимуть можливість приєднатися до тих, хто бажає поглиблювати інтеграцію.

В 2025 р., це означатиме, що:

– група держав-членів вирішить започаткувати глибшу співпрацю з питань оборони, використовуючи існуючу правову базу. Це включатиме в себе потужні спільні дослідження і виробничу базу, спільні державні закупівлі, більш інтегровані можливості та підвищену боєготовність спільних місій Союзу за кордоном;

– декілька країн рухатимуться вперед в питаннях безпеки і правосуддя. Вони вирішать зміцнити співпрацю між поліцією і спецслужбами. Вони обмінюватимуться всією інформацією у сфері боротьби з організованою злочинністю і міжнародним тероризмом. Завдяки офісу спільної прокуратури, вони спільно розслідуватимуть випадки шахрайства, відмивання грошей, незаконного обігу наркотичних речовин і зброї. Вони вирішать піти далі в створенні спільного простору в сфері правосуддя у цивільних справах;

– група країн, в тому числі тих, які входять в зону євро (можливо і декілька інших), вважатимуть за доцільне поглибити співпрацю, особливо з питань оподаткування та соціальної політики. Більша гармонізація податкових правил і ставок знизить витрати на дотримання вимог і звузить можливості для ухилення від сплати податків. Узгоджені

соціальні стандарти забезпечуватимуть визначеність для бізнесу та сприятимуть поліпшенню умов праці. Співробітництво у галузі промисловості зміцнюватиметься в напрямках розроблення і застосування передових технологій, товарів і послуг, спільного розроблення правил і норм;

– ЄС-27 досягне більшого поступу в зміцненні єдиного внутрішнього ринку і посилення його чотирьох свобод (вільний рух людей, товарів, послуг і капіталів). Відносини з третіми країнами, в тому числі в сфері торгівлі, залишаться на рівні ЄС, який робитиме це від імені всіх держав-членів.

4. «Робити менше, але більш ефективно» – сценарій, за яким держави-члени досягнуть консенсусу щодо необхідності спільних дій задля більш ефективного вирішення певних пріоритетів, передбачає зосередження уваги і обмежених ресурсів Союзу на меншій кількості сфер спільної політики. В результаті, ЄС-27 буде спроможний діяти набагато швидше і рішучіше в обраних пріоритетних сферах політики, маючи в своєму розпорядженні потужніші інструменти для безпосередньої імплементації та забезпечення виконання колективних рішень, як це Союз робить сьогодні в сферах конкурентної політики або банківського нагляду. В інших сферах ЄС-27 припинить спільну діяльність або суттєво зменшить її обсяг. Під час вибору своїх нових пріоритетів, ЄС-27 прагнути краще узгоджувати обіцянки, очікування і реальну політику. Типовим прикладом невідповідності між обіцянками і практичними діями Союзу став скандал навколо викидів легкових автомобілів, де ЄС, як очікувалося, повинен був захистити споживачів від шахрайства виробників, але не мав відповідних повноважень або засобів, щоб зробити це у безпосередній і відчутній спосіб.

В 2025 р., це означатиме, що:

– ЄС-27 нарощуватиме зусилля у таких сферах, як інновації, торгівля, безпека, міграція, управління кордонами та оборона. Союз розроблятиме нові правила і правозастосовні інструменти, щоб поглибити єдиний внутрішній ринок в нових ключових сферах. ЄС-27 зосередиться на передових науково-дослідних і дослідно-конструкторських роботах та інвестуватиме в нові загальноєвропейські проекти з підтримки декарбонізації й цифрової інформатизації;

– типовими прикладами стануть подальша співпраця в у здійсненні проектів у космосі, створення високотехнологічних кластерів та завершення створення регіональних енергетичних центрів (хабів). ЄС-27 буде спроможний до швидкого прийняття рішень, ведення переговорів і укладення торговельних угод;

– співпраця між поліцією і судовими органами з питань, пов'язаних з тероризмом, матиме систематичний характер і матиме й сприяння підтримку спільного Європейського агентства по боротьбі з тероризмом;

– Європейська прикордонна і берегова охорона повністю візьме на себе управління зовнішніми кордонами Союзу. Всі заяви щодо надання

притулку оброблятимуться спільним Європейським агентством з питань надання притулку. Буде сформований спільний оборонний потенціал;

– ЄС-27 повністю припинить діяльність або зменшить її обсяг в тих сферах, де вона сприймається як така, що має більш обмежену додану вартість, або як така, що не в змозі виконати обіцянки. Це включає в себе такі сфери, як регіональний розвиток, охорона здоров'я, або частини сфер зайнятості та соціальної політики, які безпосередньо не пов'язані з функціонуванням єдиного внутрішнього ринку;

– повноваження щодо контролю за наданням державної допомоги будуть делеговані на рівень держав-членів. Нові стандарти щодо захисту прав споживачів, навколишнього середовища, охорони здоров'я і безпеки праці не передбачатимуть детальної гармонізації, а забезпечуватимуть необхідний мінімум. Держави-члени матимуть більше гнучкості для експериментування у певних сферах. Однак, у тих сферах, які регулюватимуться на рівні ЄС, Союз матиме більші правозастосовні повноваження для забезпечити повної відповідності стандартам;

– триватимуть зусилля, спрямовані на зміцнення зони євро і забезпечення стабільності єдиної валюти. Вага ЄС в світі змінюватиметься відповідно до його переглянутих обов'язків.

5. «Робити набагато більше разом» – сценарій, за якого досягнуто консенсус у розумінні того, що ні ЄС-27, як такий, ні держави-члени самі по собі, не зможуть ефективно протистояти викликам сьогодення, передбачає надання ЄС державами-членами більшого обсягу влади, ресурсів і повноважень прийняття рішень. В результаті, співпраця між усіма державами-членами в усіх сферах поглибитися як ніколи раніше. Крім того, з чітким розумінням того, що все, що вигідно державам-членам, які мають спільну валюту, також є вигідним для всіх, зміцниться зона євро. Рішення на рівні ЄС швидше узгоджуватимуться і ефективніше виконуватимуться.

В 2025 р., це означатиме, що:

– на міжнародній арені, ЄС-27 говоритиме і діятиме як одне ціле в сфері торгівлі та буде представлений одним місцем в більшості міжнародних форумів. Європейський Парламент прийматиме остаточне рішення щодо укладення міжнародних і торговельних угод;

– оборона і безпека стануть пріоритетними сферами. Буде досягнута повна взаємодоповнюваність між створеним Європейським оборонним союзом і НАТО. Співпраця в сфері безпеки стане звичайною справою. ЄС-27 продовжуватиме глобальну боротьбу зі зміною клімату та посилить свою роль як найбільшого в світі донора гуманітарної допомоги та допомоги у сфері розвитку;

– широкомасштабна зовнішня політика ЄС приведе до посилення спільного підходу Союзу до міграції. Більш тісні партнерські зв'язки і збільшення обсягу інвестицій в Європейське сусідство і за його межі, допоможе створювати економічні можливості для управління

організованою міграцією і боротися з нелегальними каналами;

– в ЄС-27 є сильний акцент і прагнення завершити розбудову єдиного внутрішнього ринку в сферах енергетики, цифрової інформатизації і послуг. Завдяки спільним інвестиціям в інновації і дослідження, з'явилося декілька європейських «силіконових долин» для розміщення кластерів венчурних фондів, стартапів, великих компаній і дослідницьких центрів. Повністю інтегровані ринки капіталу допоможуть залучити фінансування для малого і середнього бізнесу, а також великих інфраструктурних проєктів в державах-членах ЄС;

– в зоні євро, але й для тих держав-членів, які виявляють бажання приєднатись, наявний високий рівень координації фінансових, соціальних і податкових питань, а також європейський контроль за фінансовими послугами. Буде доступною додаткова фінансова підтримка ЄС для стимулювання економічного розвитку і реагування на потрясіння на регіональному, галузевому та національному рівнях.

В Європейській Комісії наголошують, що запропоновані сценарії охоплюють широкий спектр можливостей і мають ілюстративний характер. Вони не є ні взаємовиключними, ні вичерпними. Сценарії також містять оцінку Європейською Комісією можливого стану справ в ЄС в 2025 р., надану у вигляді переліку потенційних переваг і недоліків кожного з них (таблиця).

Сценарії майбутнього розвитку ЄС: можливий стан справ в Союзі в 2025 р. [1]

Сценарій	Переваги і недоліки	
1. «Продовжуємо роботу»	+	Позитивна програма дій продовжуватиме забезпечувати досягнення конкретних результатів.
	+	Збережеться єдність ЄС-27.
	–	Єдність ЄС-27 все ще може постати перед викликами в разі виникнення серйозних внутрішніх суперечок.
	–	Розрив між обіцянками й реальними очікуваннями громадян ЄС, який може бути ліквідований лише за наявності колективної рішучості до спільної роботи над тим, що дійсно є важливим.
2. «Нічого, крім єдиного ринку»	+	Процес прийняття рішень може стати простішим для розуміння.
	–	Стане складніше вирішувати питання, що становлять інтерес більше ніж одній держави-члена, внаслідок чого розрив між очікуваннями і реальною політикою постане як спільний виклик.
	–	Обсяг прав громадян, гарантованих законодавством ЄС, з часом може зменшитись.

3. «Ті, хто бажають більшого, роблять більше»	+	Збережеться єдність ЄС-27, а подальше поглиблення співпраці стане можливим для тих держав-членів, які цього захочуть.
	+	Розрив між очікуваннями і реальною політикою зменшуватиметься в тих державах-членах, які оберуть шлях поглиблення інтеграції.
	–	Виникнуть питання щодо прозорості та підзвітності на різних рівнях прийняття рішень.
	–	Обсяг прав громадян, гарантованих законодавством ЄС, варіюватиметься залежно від того, в якій державі-члені вони житимуть.
4. «Робити менше, але більш ефективно»	+	Громадяни ЄС відчують, що ЄС діє лише в тих сферах, де він може створити реальну додану вартість.
	+	Зосередження ресурсів та зусиль в ряді обраних сфер допоможе ЄС-27 діяти швидше.
	–	На початку ЄС-27 стикнеться з реальними труднощами під час узгодження переліку пріоритетних сфер співпраці.
5. «Робити набагато більше разом»	+	Процес прийняття рішень в ЄС стане набагато ширшим і швидшим.
	+	Громадяни матимуть більше прав, наданих законодавством ЄС.
	–	Певні частини суспільства відчуватимуть, що ЄС бракує легітимності або, що держави-члени делегували Союзу надто багато повноважень.

Щоб стимулювати започатковану Білою книгою дискусію, Європейська Комісія, спільно з Європейським Парламентом і зацікавленими державами-членами, проведе серію «Дебатів щодо майбутнього Європи» в різних містах і регіонах ЄС. Європейська Комісія також сприятиме цьому обговоренню серією аналітичних документів щодо розвитку соціального виміру Європи; поглиблення економічного і валютного союзу на основі доповіді п'яти президентів в червні 2015 р.; приборкання глобалізації; майбутнього оборони Європи; майбутнього фінансів ЄС.

У запланованому на вересень 2017 р. черговому зверненні до Європейського Парламенту Ж.-К. Юнкер продовжить розвиток цих ідей, перш ніж перші висновки будуть зроблені на засіданні Європейської Ради в грудні 2017 р. Це допоможе прийняти рішення щодо обрання конкретного сценарію майбутнього ЄС, який буде підготовлений у деталях до початку чергових виборів в Європейський Парламент в червні 2019 р. [2].

Список використаних джерел

1. ANNEX: Five scenarios offering a glimpse into the potential state of the Union by 2025. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_en.htm.
2. Commission presents White Paper on the future of Europe: Avenues for unity for the EU at 27 // European Commission – Press release. – Brussels, 1 March 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_en.htm.
3. State of the Union 2016 «Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends» by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission 14 September 2016. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_en.
4. White paper on the future of Europe and the way forward «Reflections and scenarios for the EU27». – European Commission COM(2017)2025 of 1 March 2017. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en.

Олена КРИШЕНЬ

*начальник Міжрегіонального управління
Національного агентства України
з питань державної служби
у Дніпропетровській та Запорізькій областях*

ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В НІМЕЧЧИНІ – КОРИСНИЙ ДОСВІД ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

В грудні 2016 року делегація Національного агентства України з питань державної служби відвідала Німеччину з метою ознайомлення з практикою організації публічної служби в цій країні та перенесення корисного досвіду в систему державної служби України.

Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року №474-р, визначає, що реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни [1, с. 2].

В Німеччині державна служба розглядається як державний апарат, що на практиці здійснює функції держави. По мірі розвитку та зміцнення державності, реалізації завдань і функцій держави тут встановлені єдині основні принципи функціонування і управління державною службою. Це принципи законності, демократії, професійності, стабільності (довічного найму). Для України важливим аспектом вивчення досвіду державної служби в Німеччині є практика її децентралізації, механізми взаємодії

центральної, регіональної і місцевої органів виконавчої влади, державної служби і структур громадянського суспільства.

У Німеччині публічна служба регулюється багатьма законами, проте основним серед них є Конституція від 23 травня 1949 року. У частині третій статті 33 Конституції встановлено принцип рівності суб'єктів публічної служби. Ніхто не може бути ущемлений у своїх правах через релігійні віросповідання, світогляд чи приналежність до політичних партій. У галузях, де в управлінських структурах недостатньо представлені жінки, за рівної професійної підготовки їм надається перевага. Слід зазначити, що нині в Німеччині немає поняття «державна служба» (Staatdienst), яке після Другої світової війни було витіснене поняттям «публічна служба» (öffentlicher Dienst), що міцно ввійшло в теорію і практику соціального життя. Нині «публічна служба» у функціональному плані розуміється як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління. В інституційному плані під нею розуміють певне коло осіб і посад, виконання публічних функцій яких складає зміст їхньої діяльності. Відповідно до Закону «Про публічну службу» 1985 року публічна служба в Німеччині охоплює правове регулювання особливих публічно-правових відносин, що поділяються на дві основні групи: відносини з чиновниками і відносини з найманими особами – службовцями і робітниками державних установ. При цьому визначальним для поняття «державна служба» є правова форма організації роботодавця. Державною службою є лише діяльність на службі юридичній особі публічного права. Таким чином, під державною службою в Німеччині розуміють діяльність федеральних і земельних органів влади. До державних службовців у Німеччині належить чиновники державного апарату, судді, а також викладачі вищих навчальних закладів, вчителі, лікарі, працівники пошти, залізниць, державних банків та ін. Діюче законодавство класифікує державних службовців на дві великі групи: чиновників і осіб найманої праці (службовців і робітників). Державні чиновники як еліта державної служби зобов'язані дотримуватися традиційних правил професійної бюрократії. Умови проходження служби чиновників у Німеччині суттєво відрізняються від умов трудової діяльності найманих працівників. Для перших вони визначаються призначенням, для службовців і робітників вони засновуються на договорі приватного права, Права і обов'язки чиновників регулюються законом про державну службу. Заробітна плата і оклади працюючих за наймом, як й інші умови їхньої праці, визначаються тарифною угодою. Оклади чиновників визначаються залежно від посади і стажу служби. Винагорода службовців встановлюється тарифом з урахуванням їхнього віку й особливостей виконуваної роботи. Чиновник має довічне призначення, службовців можуть звільнити. На відміну від чиновників робітники і службовці не несуть дисциплінарної відповідальності, на них поширюється загальне адміністративне право.

Для чиновників діє беззаперечна заборона на організацію страйків. Для працюючих за наймом право на страйки зберігається. Держава несе всі видатки з утримання чиновництва. Чиновники отримують особливу пенсію. Робітники і службовці отримують пенсію, як усі, з пенсійного страхового фонду. На практиці існують також категорії чиновників, які наділені особливими повноваженнями, володіють специфічним правовим і політичним статусом, це так звані політичні чиновники. Інститут політичних чиновників склався в Німеччині наприкінці XIX століття. Суть цього інституту полягає в тому, що, разом з урядом чи окремим міністром, приходять і йдуть зі своїх постів найбільш близькі до його політичної програми співробітники адміністрації. В результаті в разі зміни Кабінету та його політичної платформи звільняються місця для приходу нових чиновників, які солідарні з новими настановами. До політичних чиновників належать статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального Канцлера і федерального Президента, керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального Канцлера і федерального Президента, федеральному відомстві у справах преси та інформації, адміністрації Бундестагу і Бундесрату (Палата земель), керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники). Існує й група службовців – почесних чиновників, які мають переважно цивільну професію і які призначаються на спеціальні посади без оплати праці і права претендувати на особливі умови соціального забезпечення. До почесних чиновників належать присяжні, виборні консули та ін. Разом з тим для сучасної Німеччини характерним є тісне взаємопроникнення і взаємопереплетення політичної і адміністративної сфер. Це знайшло своє відображення і в законі про публічну службу, згідно з яким чиновники мають право брати участь у діяльності політичних партій і добиватися парламентської кар'єри. Обрані до Бундестагу чи Бундесрату, поряд з депутатським утриманням, продовжують отримувати значну частину своєї основної зарплати.

Серед сфер, з яких рекрутується персонал державної бюрократії в Німеччині, на першому місці знаходиться юстиція, потім – економіка та соціальні науки. Професія юриста у Німеччині традиційно являла найкращі можливості для вступу на державну службу. Попри масовий приплив до системи державного управління спеціалістів різного профілю, юристи і сьогодні продовжують утримувати провідні пости в державній бюрократії цієї держави. Згідно з частиною першою статті 60 Конституції федеральний Президент має право призначати і звільняти з посади федеральних суддів, федеральних публічних службовців, офіцерів і унтер-офіцерів, а також може делегувати ці повноваження іншим відомствам. Проте за своїм статусом федеральний Президент почасти є символічною (номінальною) фігурою. Реальну ж владу в країні має федеральний Канцлер.

Законодавство Німеччини досить детально регулює порядок

прийому на публічну службу. Претенденти визначаються за допомогою оповіщення в спеціальних друкованих повідомленнях про наявність вакантної посади. Їхній відбір має відбуватися відповідно до придатності, здібностей і професійних досягнень без урахування статі, віросповідання, релігійних чи політичних поглядів. Призначення на посаду здійснюється після підтвердження їхньої придатності до публічної служби в результаті складання іспитів. Якщо вік службовця не перевищує 32 років, він може бути призначеним на посаду лише після випробувального терміну. У такому разі призначення допускається виключно на найнижчі посади. Для підтвердження професійної придатності службовцю в Німеччині надається можливість пройти випробувальний строк, який сукупно не може перевищувати п'яти років. Призначення на публічну службу довічно здійснюється лише після успішного проходження випробувального терміну і досягнення 27-річного віку.

З наведеного вище видно, що з досвіду організації публічної служби в Німеччині можна багато чого взяти, що органічно поєднається з діючою формою державної служби в Україні. Наглядним підтвердженням тому є новація, започаткована в новій редакції Закону України «Про державну службу» – гласність при оголошенні конкурсу на заміщення вакантних посад, перевірка документації претендентів на відповідність визначеним критеріям, конкурсний відбір, який складається з кількох етапів, застосування випробувального терміну при призначенні на державну службу вперше; визначені суть патронатної служби та функції працівників з обслуговування.

1. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки // Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 року №474-р. – Київ. – 2016. – с. 76.

Наталія ЛИПОВСЬКА

д.держ.упр., професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ ЯК ЧИННИК ДЕЗІНТЕГРАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Традиційно Європейський Союз був лідером у сфері інтеграційних процесів, демонструючи здатність до розвитку за рахунок як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Однак характерною рисою сучасності є зростання дезінтеграційних процесів, проявом чого стала кампанія за вихід Британії з ЄС [3]. Спробуємо проаналізувати причини цих процесів з позиції інституціональної теорії.

Домінуючим механізмом створення формальних інститутів в умовах інтеграції стає «імпорт» або «трансплантація» інститутів. Термін «імпорт»

прийшов в інституційні дослідження з економіки, а «трансплантація» – з права, хоча очевидно, що правознавці запозичили його (а разом з ним і низку інших термінів: «донор», «реципієнт», «трансплантат» і т. д.) з медицини. Ця образна аналогія є досить вдалою, так як охоплює деяку схожість між суспільством і живим організмом [1].

За визначенням голландських вчених, «інституціональна трансплантація включає в себе свідоме прагнення змінити існуючі інститути і замінити або доповнити їх новими інститутами, запозиченими з інших країн або з іншого контексту» [4, с. 188].

З одного боку глобалізація, а з іншого – інституціональні вимоги ЄС до країн-кандидатів обумовлюють стрімке поширення інституціональних трансплантацій. Це, однак, має і зворотний бік: імпорту інститутів став більш поспішним, і частіше призводить до невдач. Найбільш показова в цьому плані «третя хвиля демократизації», яка охопила в кінці ХХ ст. країни Латинської Америки, Східної Європи, а також окремі регіони Азії і Африки [2]. Власне, багато в чому внаслідок цього дослідження проблеми трансформації політичних інститутів вийшло на передній план в сучасній політичній науці. Транзитологічні концепції, так популярні в 1980-і рр., не змогли пояснити невдалі випадки демократичних транзитів, оскільки не приділяли належної уваги інституційним (структурним) факторам.

Поняття успіху або «ефективності інституційної трансплантації» потребує більш точного визначення. Досить часто ефективність запозичення інститутів вимірюється ступенем схожості, яка досягнута між запозиченою моделлю і її копією. Це не досить вдалий критерій. «Метою інституційної трансплантації не може бути «клонування» оригінальних інститутів в іншому контексті заради самого «клонування» [5, с. 20]. Адже сенс імпорту інститутів полягає у встановленні більш ефективних інститутів, тобто таких, які мінімізують транзакційні витрати, полегшуючи тим самим соціальні взаємодії. Це – головна функція будь-якого інституту, в тому числі і того, який імпортується.

Тому критерієм ефективності імпорту інституту повинна бути не ступінь «зовнішньої схожості» з трансплантатом, а досягнення мети імпорту – зниження транзакційних витрат, за які «відповідає» даний інститут. Це можливо лише за умови, що «трансплантований орган ... не відкидається, а потім і інтегрується з іншими частинами організму» [4, с. 26-27]. «Зовнішня схожість» при цьому може бути значною мірою втрачена, але сутність інституту зберігається.

Таким чином, запозичення не завжди є копіюванням, в ході трансплантації інституту часто починаються відхилення від «зразка». Такі девіації можуть бути позитивним явищем, якщо мова йде про адаптацію імпортованого інституту до «тіла» реципієнта. Однак девіація може мати і негативні наслідки, якщо подібне відхилення призводить до того, що імпортований інститут втрачає «свою сутність»: перестає виконувати свої функції [1].

Визначивши критерій «ефективності інституційної трансплантації», можна звернутися до ключового питання: що впливає на успіх інституційних трансплантацій? Як видається, основні фактори можна об'єднати в три групи.

Перше – діяльність суб'єктів, які здійснюють трансплантацію. Тут можна звернутися до концепції «втягування» («actors pulling in»), представником якої є Річард Роуз. Він аналізує трансплантацію під кутом зору двох компонентів, пов'язаних з прямими витратами трансформації: 1) практичних навичок тих, хто проводить трансплантацію; 2) міри підтримки цього процесу суспільством [6].

Йдеться, наприклад, про те, що трансплантовані інститути можуть копіюватися («клонуватися»): ініціатори імпорту прагнуть до того, щоб створений інститут повністю відповідав своєму прототипу. Можливий і більш гнучкий підхід, коли «дизайнери» намагаються адаптувати імпортований інститут, змінюючи його характеристики стосовно до контексту. Це значно складніше для тих, хто здійснює імпорту, тому зовсім не обов'язково, що спроби адаптації завжди будуть більш успішними, ніж клонування.

Друге – характеристики інституційного «середовища», в яке поміщається «трансплантат» – концепція «придатності трансплантанта» («goodness of fit»). Тут акцент робиться на непрямі трансформаційні витрати, звертаючи увагу, що процес трансформації залежить від того, наскільки «придатний» трансплантат для «нового тіла». Суть проблеми полягає в тому, що формальні і неформальні інститути змінюються в різних режимах: перші – дискретно, другі – інкрементно. Нові формальні інститути, будучи трансплантовані, виявляються в оточенні неформальних, що збереглися в колишньому вигляді. Тому «в контексті інституційної трансплантації виникає напруга між формальними і неформальними інститутами ... Неможливо трансплантувати всю гаму формальних та неформальних інститутів відразу. Трансплантуючи формальні інститути країни-донора на свій ґрунт, суб'єкти часто імпліцитно сподіваються, що це призведе до зміни культурних практик. Однак неформальні інститути, хоча не є повністю незалежними від формальної сфери, набагато більш невловимі і їх важче трансплантувати, ніж формальні. Коли це трапляється, то зазвичай відбувається в формі трансплантації ідеології або набору ідей, відмінних від тих, які раніше превалювали. Хоча навіть в цьому випадку розробка цих ідей протікає у формі нових формальних меж, які можуть формуватися, а можуть безпосередньо і не формуватися з оригінальних» [6; 4, с. 22].

«Запозичення інститутів з країн з іншим стилем права – дуже складне явище, вирішальною умовою успіху є ступінь правової та культурної конгруентності ... Трансплантат повинен бути «придатний» для свого нового оточення» [4, с. 57-58]. У цьому зв'язку можна дійти висновку, що проведення інституційних реформ в Україні, на основі трансплантації

європейських зразків, може бути невдалим до того моменту, поки воно не буде синхронізовано із соціокультурним, політичним, економічним середовищем. Невдалі ж трансплантації, на наш погляд, є однією з головних причин виникнення дезінтеграційних процесів у ЄС.

Список використаних джерел

1. Панов П.В. Институционализм рационального выбора / Панов П.В. // Институциональная политология. – М.: ГПИИ, 2016. – 590 с.
2. Хантингтон С. Третья волна: Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. – 368 с.
3. Brexit та майбутнє ЄС – стаття Джорджа Сороса про «неминучий розпад» Євросоюзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/06/26/7051283/>.
4. Knight J. Institutions and social conflict. / Knight J. – a N.Y.: Cambridge Univ. Press, 1992. – 234 p.
5. March J.G. Rediscovering Institutions / J.G. March, S.P.Olsen – N.Y. The Free Press, 1989. – Режим доступу: <http://www.collegetermpapers.com/viewpaper/-1303539696.html>.
6. The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions / Ed. by M. de Jong, K.Lalenis and V.Mammadouh. Kluwer Academic Publishers, 2002. – 367 p.

Наталія ГОНЧАРУК

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

МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

В Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки з урахуванням Принципів державного управління та європейських стандартів належного адміністрування серед основних напрямів реформування визначено модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами [7].

Аналіз процесу модернізації державної служби в країнах Європейського Союзу дозволяє виділити основні тенденції, які потрібно врахувати Україні: правове й організаційне забезпечення, створення необхідних для здійснення модернізації інституцій, орієнтація на надання якісних адміністративних послуг, децентралізація, деконцентрація, інноваційність, впровадження нових управлінських технологій, вдосконалення управління людськими ресурсами.

Для модернізації державної служби, наближення до ідеального типу управління в Європі були розроблені різні моделі, які об'єднуються загальною назвою «нове державне управління» [1, с. 419-420].

Якщо говорити про формування державної служби європейського типу, слід зазначити, що у європейському законодавстві немає чітких вимог щодо влаштування систем державного управління та державної служби, проте існують загальновизнані принципи, які мають бути присутніми у державних службах усіх країн-членів ЄС і які складають так званий європейський адміністративний простір [4; 6, с. 188-189]. Ці принципи відображені у законодавстві усіх країн Європейського Союзу, серед них: верховенство права, чіткість та однозначність законодавства, відкритість і прозорість, підзвітність та відповідальність, ефективність, організаційна спроможність та залучення громадян до процесів прийняття рішень.

Відповідно до європейських принципів демократичного врядування модернізація державної служби має здійснюватися в напрямках: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; забезпечення їх політичної нейтральності у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; регламентування порядку надання державних послуг; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби, удосконалення системи професійного навчання державних службовців з урахуванням подальшої професіоналізації державної служби, засад організації навчання державних службовців в країнах-членах ЄС [2, с. 364].

Модернізація здійснюється з метою приведення в більш сучасний і конкурентоздатний вигляд окремих її складових елементів. Модернізація державної служби передбачає різного роду зрушення та перетворення такої системи у напрямі її осучаснення, постійного вдосконалення; наближення до максимально можливого рівня розвиненості. Тобто, під модернізацією державної служби слід розуміти глобальний, прогресивний процес системних змін, в результаті яких об'єкти державної служби змінюють, осучаснюють свої структурні параметри, функції та рівні організації, використовуючи сучасні методи та інструменти роботи, гармонійно поєднуючись з традиціями й цінностями суспільства [3, с.75].

Пріоритетами модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в державних органах є: прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України «Про державну службу»; формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ; визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;

реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів; утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади; утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі; реформування системи професійного навчання державних службовців; підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» та повноцінного реформування державної служби [7].

Стратегічні напрями модернізації державної служби мають бути реалізовані шляхом впровадження нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який покликаний удосконалити правове регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування та у зв'язку із започаткованими в Україні системними реформами [5].

Модернізація державної служби на засадах європейського адміністративного простору сприятиме створенню професійної, політично нейтральної, відповідальної, авторитетної, стабільної та ефективної державної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади й надання якісних державних послуг українським громадянам.

Список використаних джерел

1. Державна служба: навчальний посібник: / Кол. авт.; за заг.ред. проф. С.М. Серьогіна – К.: ТОВ «СІК ГРУП УКРАЇНА», 2012. – 526 с.
2. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), О.Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Одеса: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
3. Линдюк О.А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія / О.А. Линдюк; НАДУ – К.: НАДУ, 2016. – 316 с.
4. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А.Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т.Мотренка.] – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-XIX [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2010. – 400 с.

7. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

Леонід ПРОКОПЕНКО

д. держ. упр., професор, завідувач кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ПОВНОВАЖЕННЯ СТАРОСТИ В УКРАЇНІ І ЛИТВІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. №157-VII передбачив запровадження інституту старости, а Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. №1848-VIII визначені його повноваження [1; 2].

У зв'язку з цим особливий інтерес представляє аналіз зарубіжного досвіду діяльності аналогічних субмуніципальних одиниць, зокрема у Литві. У Литві у ході адміністративно-територіальної реформи було створено 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (seniūnija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування. Відповідно до Закону Республіки Литва «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р., староста є главою сянюнії і є державним службовцем кар'єри. Староста призначається на посаду і звільняється з посади директором адміністрації самоврядування у конкурсному порядку. Конкурсна комісія формується у складі 7 членів, не менш ніж 3 і не більше ніж 4 члени цієї комісії повинні бути представниками громад населених пунктів території, яка обслуговується цією сянюнією – старійшинами (представниками громад населених пунктів) [3].

Згідно ст. 32 Закону староста здійснює внутрішнє адміністрування сянюнії; адмініструє виділені сянюнії асигнування; розробляє програми діяльності сянюнії, вносить їх для обговорення на сході старійшин; укладає договори, забезпечує їх здійснення; видає жителям встановлені Законом про декларування місця проживання документи, а також документи про склад сім'ї тощо; у сянюнії, в якій відсутні установи запису актів громадянського стану, проводить реєстрацію смерті; видає дозволи на поховання; у встановленому Законом про нотаріат порядку безоплатно здійснює нотаріальні дії жителям та в встановленому Цивільним кодексом порядку безоплатно засвідчує заповіти; у рамках компетенції складає протоколи про адміністративні правопорушення, розглядає справи про адміністративні правопорушення; контролює дотримання при наданні

публічних послуг встановлених правовими актами і договорами вимог щодо їх надання; здійснює нагляд за торгівлею в публічних місцях; подає директору адміністрації самоврядування пропозиції щодо удосконалення діяльності державних службовців інших структурних підрозділів адміністрації самоврядування та керівників установ самоврядування на віднесеній до сянюнії території, благоустрою доріг, вулиць, тротуарів та площ населених пунктів, організації місцевого транспортного сполучення, ремонту будівель і будов, які належать самоврядуванню, догляду за пам'ятниками, кладовищами, організації надання публічних послуг мешканцям; консультує жителів віднесеної до сянюнії території і надає їм інформацію про діяльність органів самоврядування, адміністрації самоврядування та державних органів на території самоврядування; скликає сходи жителів віднесеної до сянюнії території і організовує зустрічі мешканців з посадовими особами органів самоврядування і державних органів; бере участь у засіданнях органів самоврядування при вирішенні питань, пов'язаних з життям громади віднесеної до сянюнії території, або уповноважує на це іншого державного службовця сянюнії; не рідше одного разу на рік подає звіт про діяльність сянюнії сходу старійшин і директору адміністрації самоврядування та ін. [3].

У ст. 54 повноваження старости села, селища визначаються наступним чином. Староста: представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій; має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища; сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням; бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу; вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб; бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу; бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу; бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського,

селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати; отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень; сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі; здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами [2].

Староста не рідше одного разу на рік має звітувати про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами, а також на вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради інформувати раду про свою роботу [2].

Таким чином, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» суттєво розширив повноваження старости, проте їх порівняльний аналіз з повноваженнями старости сянюнії у Литві показує, що той наділений ширшими повноваженнями і може надавати більше послуг населенню.

Список використаних джерел

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. №157-VII. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 р. №1848-VIII. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/-l_doc2.nsf/link1/T171848.html.
3. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. – Режим доступу: www3.lrs.lt.

Оксана ОРГІЄЦЬ

*к.держ.упр., докторант кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ І АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСАД У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Складовою успіху для реформування державного управління в Україні є професійні кадри на державній службі, особливо на вищих посадах. Проте, щоразу з приходом нового уряду змінюється її кадровий склад, який не завжди в змозі зразу ж виконувати поставлені перед ним адміністративні завдання. Якщо більшість вищих посад в державі політизовані, а зміна уряду неминує тягне за собою великі кадрові перестановки, то протистояти реформам буває важче. Крім того,

політизовані чиновники вищого рангу можуть мати меншу легітимність в очах своїх підлеглих, внаслідок чого їм складніше здійснювати зміни. За словами І. Коліушка, центральна проблема державної служби в Україні – це ступінь політичної незалежності та незаангажованості, нейтральності державних чиновників [2].

Введення Законом України «Про державну службу» посад державних секретарів, як вищих посадових осіб з числа службовців міністерства, розмежовує політичні та адміністративні функції у керівництві цих відомств. Проте, експерти впровадження цих посад сприймають по-різному. З одного боку, наявність постійно працюючого державного секретаря повинно забезпечити стабільність всього апарату міністерства, сприяти накопиченню його професійного потенціалу і збереженню інституційної пам'яті. При регулярній зміні урядів, зазначає Державний секретар Кабінету Міністрів України В. Бондаренко, кожен раз міняються ті чи інші пріоритети діяльності конкретних органів виконавчої влади, і органи влади підлаштовуються під нових керівників [3]. Саме державний секретар, залишаючись на посаді навіть при зміні уряду, буде піклуватися про те, щоб зміна міністра не спричинила дестабілізацію роботи міністерства.

Однак, Д. Бродський стверджує, що інститут держсекретарів – це «реформаторська фікція» уряду, який може бути використаний як політичний інструмент контролю і впливу над міністрами [4]. Багато науковців вважають, що документально функції, повноваження, завдання інституту держсекретарів прописані логічно, але є величезна проблема вже на стадії імплементації, коли вступає в дію людський фактор під час конкурсних процедур. А міністр охорони здоров'я У. Супрун прямо назвала ситуацію з обранням державних секретарів в Україні реваншем старої корупційної системи [5].

Інститут держсекретарів, або аналогічних за суттю посад у державному апараті виконавчої влади, існує в багатьох європейських країнах – головним чином у парламентських республіках чи конституційних монархіях (приміром, у Нідерландах, Великій Британії, Данії, Бельгії, Німеччині, Чехії і багатьох інших). Вищою посадовою особою з числа державних службовців у міністерствах Польщі є генеральний директор, у Німеччині – державний секретар, у Нідерландах – генеральний секретар, у Великій Британії – постійний секретар, в Угорщині – державний секретар державної служби.

Максимальний період роботи на посаді генерального секретаря встановлений в Нідерландах, який обмежений семирічним терміном. Однак можливе й продовження строку служби на чітко визначений строк, якщо з'ясується, що звільнення може призвести до зупинення певних поточних операцій і процесів у міністерстві, а також за наявності інших поважних причин. У Німеччині обов'язковою умовою для призначення на посаду державного секретаря є проходження п'ятирічного

випробувального періоду, який, за необхідності, може бути скорочено [1, с. 312].

Розмежування політичних і адміністративних посад в системі органів виконавчої влади існує в усіх без винятку країнах – членах Європейського Союзу, до того ж політична нейтральність в державній службі є однією з рекомендацій програми SIGMA – одного з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, метою якого є надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в Європейський Союз, допомагає потенційним кандидатам і сусіднім країнам у реформуванні державних адміністрацій та зміцненні їх адміністративних правових рамок.

Так як вища ланка державної служби грає центральну роль у поширенні європейських принципів адміністрування всередині держслужби, у регулярних звітах ЄС і оцінках SIGMA особлива увага приділяється професіоналізації та політичній нейтральності державної служби в країнах-кандидатах. Для забезпечення деполітизації вищої ланки держслужби європейські принципи і політика ЄС спрямовані на те, щоб знизити (або мінімізувати) можливості щодо застосування політичного розсуду при відборі і призначенні вищої ланки в державній адміністрації.

У 2009 році було опубліковано доповідь SIGMA «Стійкість реформ державної служби в Центральній та Східній Європі через п'ять років після вступу до ЄС». Аналіз фактичної глибини політизації в міністерській бюрократії восьми країн показав, що найменше вища ланка міністерського чиновництва політизована в трьох прибалтійських державах. Проте, з моменту приєднання до ЄС політизація вищої бюрократії посилилася в Словенії, Угорщині, Словаччині та Польщі. Вона залишилася на незмінному рівні в прибалтійських державах і, з застереженнями, в Чеській Республіці.

Негативна траєкторія країн в області реполітизації вищої ланки держслужби після вступу в ЄС викликала особливий подив, з огляду на те, яке значення Єврокомісія надавала цьому питанню. Після приєднання оновлені закони про державну службу не втратили чинності, проте якість законодавства погіршилася. Для полегшення політичного втручання в політику державної служби нерідко скорочується сфера застосування цих законів. Таким чином, спостерігається тісний зв'язок між якістю правових основ, зростаючою політизацією старшого рівня держслужби і зниженням гарантій захисту зайнятості в держслужбі [6, с. 30].

У доповіді SIGMA «Професіоналізація державної служби в Західних Балканах» (2012 р.) також була відзначена тенденція формального інституціонального поділу між політикою і адмініструванням у вищому корпусі державної служби в балканських державах. Не дивлячись на те, що в законах про державну службу було визначено відкриті процедури конкурсу з відбору та призначення вищих посадових осіб, де-факто ці

процедури виявилися досить неефективними, посади старших цивільних службовців, як правило, у значній мірі політизовані, а політичні стимули для контролю і політизації вищого корпусу державної служби очевидні.

Огляд процедур призначення державних секретарів в балканських країнах свідчить про те, що Європейська комісія, SIGMA та інші міжнародні організації та консультанти не змогли переконати уряди в Західних Балкан про переваги стандартів заслуг під час призначення вищих посадових осіб. Навіть якщо були оголошені процедури публічного конкурсу, встановлення низьких вимог професійних якостей претендентів, політичний розсуд, фаворитизм і паралельні процедури найму, такі як тимчасові призначення, залишалися широко поширеними в регіоні.

Тривалість призначення вищих посадових осіб відрізняються в західних балканських державах. Завдяки своєму формальному статусу, призначення державних секретарів в Хорватії, Сербії та колишній Югославській Республіці Македонія прив'язане до міністра. У Сербії і Чорногорії генеральні секретарі та помічники міністрів призначаються на п'ятирічний термін. Ці терміни довші, ніж конституційно визначений виборчий цикл, проте, на практиці, більш тривалі терміни призначення не захищають від звільнення вищих посадових осіб. В Албанії, Боснії і Герцеговині генеральні секретарі призначаються на невизначений термін. Однак, практика показує, що це також не впливає на безпеку праці вищих посадових осіб.

Дослідження показників плинності кадрів цивільної служби в розвинених європейських країнах набагато нижчі в порівнянні з новими країнами-членами ЄС, де після виборів зміни в вищих рядах посадовців досягали 70-90 відсотків [7]. На підтримку ефективності інституту державних секретарів свідчить і той факт, що в тих державах, де він був введений, відмічалася стабільне економічне зростання.

Таким чином, приведення вітчизняного законодавства у відповідність до європейських принципів державного адміністрування, серед яких – розмежування політичних і адміністративних посад у системі органів виконавчої влади, політична нейтральність державних службовців, наближує Україну до вступу в Європейську спільноту. Однак, як показує зарубіжний досвід, лише чітке дотримання вимог прийнятого законодавства на практиці не тільки на етапі вступу в ЄС, а й після одержання членства в ньому, надасть можливість успішно провести реформу державного управління, яка б створила професійну державну службу, забезпечила ефективність її роботи, сприяла реальним змінам у різних галузях і сферах суспільного життя. Державний секретар повинен бути фігурою висококваліфікованої, незаплямованою, незалежною і рівновіддаленою від усіх політичних сил, оскільки з ідеології реформи він повинен бути прийнятним для будь-якого нового політичного керівництва. Високопрофесійний, добропорядний і принциповий держсекретар повинен створити умови, коли з перших днів приходу нового міністра відомство впроваджуватиме його політичну лінію.

Список використаних джерел

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. В Украине готовятся изменить правила игры для госчиновников. – Режим доступу: http://news.liga.net/news/politics/4260215v_ukraine_gotoviyatsya_izmenit_pravila_igry_dlya_goschinovnikov.htm.
3. Ексклюзивне інтерв'ю Державного секретаря Кабінету Міністрів України Володимира Бондаренка агентству «Інтерфакс-Україна», 30.01.2017. – URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=249698286.
4. Собко Я. Госсекретарь: должность для «нужных людей» или аполитичный менеджер // Судебно-юридическая газета. 4 ноября 2016. – URL: <http://sud.ua/news/2016/11/04/97066-gossekreter-dolzhnost-dlya-nyzhnikh-lyudej-ili-apolitichnij-menedzher>.
5. Ткачук Н. Реанимационный пшик или пакетный шиш: кто виноват в провале реформы госслужбы. – URL: <https://apostrophe.ua/article/politics/2017-01-19/reanimatsionnyiy-pshik-ili-paketnyiy-shish-kto-vinovat-v-provale-reformyi-gosslujby/9641>.
6. Meyer-Sahling, J. (2009), «Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession», SIGMA Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>.
7. Meyer-Sahling, J. (2012), «Civil Service Professionalisation in the Western Balkans», SIGMA Papers, No. 48, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>.

Олександр РАКША

*начальник управління
зовнішньоекономічної діяльності
Дніпропетровської ОДА*

СПІВРОБІТНИЦТВО ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ З КРАЇНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Дніпропетровська область має низку міжрегіональних угод з регіонами країн Європейського Союзу – Братиславським автономним краєм (Словацька Республіка), Землею Бранденбург та Землею Північний Рейн-Вестфалія (Федеративна Республіка Німеччина), Департаментом Рона (Франція), Нижньосілезьким воєводством (Республіка Польща), Вільнюським повітом (Литовська Республіка).

Дніпропетровщина однією з перших в Україні прийняла Програму розвитку міжнародного співробітництва, євроінтеграційних процесів та формування позитивного іміджу Дніпропетровської області.

Активна співпраця між Дніпропетровським регіоном та регіонами країн Європейського Союзу є безперечним фактом, і цьому можуть

свідчити візити представників дипломатичних установ європейських держав, акредитованих в Україні, та міжнародних організацій до Дніпропетровської області. Протягом 2011-2016 рр. відбулося 145 візитів до Дніпропетровської області та 6 візитів делегацій представників Дніпропетровської області до регіонів країн та установ Європейського Союзу, а з початку 2017 р. 11 візитів представників дипломатичних установ європейських держав, акредитованих в Україні та міжнародних організацій до Дніпропетровської області.

Під час зустрічей обговорювались питання двостороннього співробітництва, ознайомлення з політичною та соціально-економічною ситуацією у регіоні, сприяння залученню іноземних інвестицій, налагодження ділових контактів між українськими та іноземними підприємцями, розвитку багатостороннього співробітництва з регіонами країн Європейського Союзу, співпраці зі світовими та регіональними міжнародними організаціями, проведення культурного обміну, забезпечення та підтримки державної політики і реалізації стратегії європейської інтеграції на регіональному рівні відповідно до сучасного етапу взаємовідносин України з Європейським Союзом, формування позитивного ділового та інвестиційного іміджу Дніпропетровської області.

Дніпропетровська область активно співпрацює з країнами ЄС за різноманітними гуманітарними, соціальними та економічними проектами розвитку. Протягом 2015-2017 рр. спільно з європейськими партнерами було реалізовано 24 проекти сукупною вартістю майже 5 мільйонів євро. В рамках реалізованих проектів було організовано реабілітацію і навчання дітей з сімей внутрішньо переміщених осіб та сімей військовослужбовців, що загинули під час проведення антитерористичної операції на Сході України, в Хорватії, Німеччині та Литві загальною кількістю 384 особи, відправлено на реабілітацію більше 130 бійців, які отримали поранення на Сході, збудовано модульні містечка та відремонтовано місця проживання, забезпечено закупівлю медичного обладнання, необхідних медикаментів та витратні матеріали для лікарень області тощо.

Що стосується характеристики зовнішньоекономічних відносин Дніпропетровської області з країнами ЄС, то в 2011-2016 рр. динаміка показників зовнішньої торгівлі була такою: (млн дол. США)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Зовнішньоторговельний оборот	4522,4	4344,0	4265,6	3897,4	2877,2	3147,0
Експорт	2328,7	1867,5	2015,5	1922,3	1444,4	1713,6
Імпорт	2193,7	2476,5	2250,1	1975,1	1432,8	1433,4
Сальдо	135,0	-609,0	-234,6	-52,8	11,6	280,2

На Дніпропетровщині значна увага, як зазначалося, приділяється формуванню позитивного інвестиційного іміджу області. Станом на 31.12.2016 р. в економіку регіону залучено прямих іноземних інвестицій в обсязі 3 481,3 млн дол. США, у тому числі з країн ЄС на суму 2 517,3 млн дол. США (72,3% від загального обсягу внесених інвестицій).

Інвестиції до області залучено з 24 країн ЄС. Найбільші обсяги інвестицій надійшли з Кіпру – 1 074,8 млн дол. США (30,9%), Німеччини – 561,9 млн дол. США (16,9%), Нідерландів – 544,5 млн дол. США (15,6%), Австрії – 101,1 млн дол. США (2,9%).

Євгеній БОРОДІН

*д.і.н., професор, перший заступник
директора ДРІДУ НАДУ*

ВПЛИВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ НА ДЕРЖАВНУ МОЛОДІЖНУ ПОЛІТИКУ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ

Процес європейської інтеграції України передбачає запровадження нових підходів до державної молодіжної політики, які передбачають використання досвіду Європейського Союзу як безпосередньо, так й через співробітництво Європейського Союзу та Ради Європи у молодіжній сфері. На одне з перших місць у цьому зв'язку виходить питання законодавчого забезпечення діяльності публічної влади щодо розвитку молодіжного сектору.

Документом, який є основою для першочергових кроків щодо вдосконалення українського молодіжного законодавства, цілком зрозуміло, стала «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». У зазначеній угоді молодіжна проблематика віднесена до питань галузевого співробітництва та розглядається у поєднанні з освітою та навчанням.

Відповідно до домовленостей України та ЄС обидві сторони визначили за необхідне «заохочувати співробітництво та обмін досвідом в галузі молодіжної політики та неформальної освіти для молоді» (ст. 434) [2]. Аналіз документу свідчить, що відповідно до його змісту в Україні відповідним чином мають бути визнані на законодавчому рівні інноваційні положення про молодіжну роботу та неформальну освіту.

Основу молодіжного законодавства України складають такі нормативно-правові акти як Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні», Закони України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю», «Про молодіжні та дитячі громадські організації». Так сталося, що протягом чверті століття його розвитку та більш ніж двадцятирічного періоду участі України в

діяльності молодіжного сектору Ради Європи українській владі не вдалося імплементувати в молодіжне та освітнє законодавство поняття «молодіжна робота» та «неформальна освіта». Справа в тому, що зазначені концепти вже багато років використовують в офіційних документах Ради Європи, які мали враховуватися українськими законотворцями. Проте, реальні зрушення стали можливими тільки після підписання Угоди між Україною та ЄС.

Включення в законодавство положень про молодіжну роботу та неформальну освіту має, на наш погляд, розглядатися окремо щодо кожного з цих понять. Розглянемо питання щодо молодіжної роботи. Воно жодним чином не висвітлено в українському законодавстві. Не може вважатися його аналогом визначення поняття «соціальна робота з дітьми та молоддю», хоча на практиці саме завдяки йому може відбуватися певне «узакононення» молодіжної роботи. В Україні склалася ситуація, відповідно до якої молодіжна робота здійснюється різноманітними суб'єктами, а відповідного поняття в законодавстві немає.

У сучасних умовах законодавчі зміни пов'язані з питанням розвитку молодіжної роботи в Україні, можуть бути здійснені двома шляхами: 1) ухвалення нового законодавчого акту, 2) внесення змін до вже існуючих законів.

Варіант розроблення та ухвалення окремого законодавчого акту з питань молодіжної роботи (не політики!) використовується в ряді країн. При цьому закон з питань молодіжної роботи ставав основним для молодіжної сфери, а загальний закон з питань молодіжної політики не ухвалювався. В Україні комплекс молодіжних законів доволі розгалужений, що ставить під сумнів можливість ухвалити ще один законодавчий акт з питань молоді. Проте, така можливість існує, враховуючи наявність окремого закону з питань соціальної роботи з дітьми та молоддю. Чому ж таким чином не можна врегулювати питання молодіжної роботи?

Питання ухвалення окремого закону з молодіжної роботи, яке виникає у процесі загальних міркувань, виглядає по-іншому в практичному аспекті. Перебіг подій трьох останніх років суттєво зменшив шанси реалізації цього варіанту. Справа в тому, що 10 грудня 2015 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про молодь» (реєстраційний номер 3621), який має повністю змінити законодавче забезпечення державної молодіжної політики в Україні. Обраний ініціаторами документа підхід передбачає після ухвалення цього документа припинити дію майже усіх наявних нині молодіжних законів. До того ж в законопроекті «Про молодь» втілено спробу врегулювати питання молодіжної роботи в Україні [1].

Варіант нормативно-правового врегулювання питання молодіжної роботи шляхом внесення змін до існуючих молодіжних законів за своєю суттю є таким, що здатний пришвидшити відповідний процес. Але в

українських умовах він не може забезпечити детального висвітлення багатьох аспектів. Справа в тому, що в першу чергу необхідно вносити зміни до Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» та Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», в яких можливо тільки зафіксувати поняття «молодіжна робота» та включити лише одну або декілька статей загального змісту (останнє можна зробити лише в згаданому законі). Щоправда, можна внести ще й зміни до Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації», який присвячено одному з найважливіших суб'єктів молодіжної роботи.

Виникає питання щодо потрібності подібного кроку (внесення змін до існуючих законів) за умов розуміння того, що може виникнути потреба в окремому законі. На наш погляд, він був обов'язковим щонайменше три – п'ять років тому. Нині ж він залежить від перспектив ухвалення нового молодіжного закону в Україні. Якщо зазначений документ не буде ухвалено протягом року, то питання молодіжної роботи необхідно хоча б у загальних рисах висвітлити в Законах України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про молодіжні та дитячі громадські організації». Законотворці та законодавці запізнилися з цим кроком, перенісши свою увагу виключно на молодіжні центри. У законопроектах «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення окремих положень молодіжної політики та утворення молодіжних центрів)» (проект № 1248 від 4 грудня 2014 р., ухвалений в першому читанні 26 листопада 2015 р., відхилений 18 січня 2017 р.) та «Про внесення змін до деяких законів України (щодо запровадження стандартів Ради Європи для молодіжних центрів і децентралізації роботи з молоддю)» (проект № 6048 від 7 лютого 2017 р., не знайшов підтримки 12 квітня 2017 р.) зовсім не зроблено спроби імплементувати будь-яке положення, сформульоване на основі концепту «молодіжна робота». То ж, центр ваги усіх зусиль перенесено на очікування нового загального молодіжного закону.

Поняття «неформальна освіта» потребує свого висвітлення в першу чергу в законодавстві з питань освіти. Відповідні дії вже зроблено шляхом включення його в текст проекту нового Закону України «Про освіту» (проект № 3491-д від 4 квітня 2016 р., прийнято в першому читанні 6 жовтня 2016 р.). Проте, слідом за освітнім законодавством відповідні зміни має зазнати й молодіжне законодавство, в якому про неформальну освіту має йти мова в контексті молодіжної роботи. Таке розуміння існує, що підтверджено наявністю у згаданому вище проекті Закону України «Про молодь» визначення поняття «неформальна освіта молоді».

Отже, в Україні відбувається процес усвідомлення суб'єктами розроблення та ухвалення молодіжного законодавства необхідності врахування впливу євроінтеграції, зокрема в частині визначення основних

концептуальних понять. При цьому наявні здобутки, втрачені можливості та позитивні перспективи імплементації ключових положень документів Європейського Союзу та Ради Європи.

1. Про молодь : проект Закону України від 10 грудня 2015 р. № 3621. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57368.

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Олексій ЛІТВІНОВ

*к.держ.упр., начальник відділу координації,
маркетингу та моніторингу наукових
досліджень ДРІДУ НАДУ*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ РЕГУЛЮВАНЬ НА МАЛИЙ ТА СЕРЕДНІЙ БІЗНЕС (SME-TEST): ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Процес реалізації державної регуляторної політики в Україні засвідчив відсутність дієвих інструментів, які дозволяють розрахувати вартість запровадження регулювання для малого та середнього бізнесу. Одним із результатів відсутності таких інструментів стало те, що аналіз регуляторного впливу, який має містити обґрунтування доцільності запровадження регулювання, перетворився на формальний документ, який виправдовує будь-яке регулювання та у якому взагалі відсутні кількісні показники. Так, розробники регуляторного акту під час підготовки аналізу регуляторного впливу повинні застосовувати метод аналізу вигід та витрат. Цей метод є ефективним, коли розробники використовують кількісні дані. Однак за 13 років існування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» сформувалася негативна практика підготовки аналізу регуляторного впливу, коли кількісні показники взагалі не використовуються. Замість кількісних використовуються якісні показники, які неможливо використати для оцінювання або порівняння.

Кращі європейські практики запровадження регуляторної політики передбачають такий інструмент, як тест впливу регулювання на малий та середній бізнес (SME-test). Цей інструмент було розроблено та вперше запроваджено у Королівстві Нідерланди. Головною метою цього інструменту є розрахунок витрат, які мають здійснити суб'єкти господарювання для належного виконання державного регулювання. В основу SME-test покладено метод стандартних витрат. Це практично означає, що в розрахунках використовуються виключно стандартні

витрати, стандартного суб'єкта господарювання, необхідні для належного виконання. Застосування методу стандартних витрат запозичено з бізнесу і дозволяє оцінити реальні витрати бізнесу та державних органів на запровадження регулювання.

Важливою особливістю проведення SME-test у Королівстві Нідерланди є проведення консультацій із суб'єктами господарювання, які мають виконувати регулювання. Завдяки проведенню таких консультацій розробник проекту регуляторного акту отримує зворотний зв'язок від об'єкта управління, що дозволяє деталізувати бізнес-процеси та дії, які повинен здійснити суб'єкт господарювання, щоб належним чином виконати регулювання. Коли розробник досконало розуміє процеси та дії, які має виконати суб'єкт господарювання, можна оцінити його реальні витрати часу та коштів. Оцінивши усі витрати та переглянувши дії, які повинен виконувати суб'єкт господарювання, можна розглянути можливість їх зменшення або запровадження компенсаторних механізмів (пом'якшуючих заходів), що дозволять зменшити вартість регулювання для підприємців.

Варто зауважити, що проведення SME-test у Королівстві Нідерланди здійснює недержавна науково-дослідна та консалтингова компанія «Ecorys» (<http://www.ecorys.com>), яка отримує кошти з державного бюджету на свою діяльність. Компанія «Ecorys» має значний досвід та майже 90 річну історію [4]. Висновки та результати SME-test, підготовлені компанією «Ecorys», використовуються в органах влади, депутатами, бізнес-асоціаціями, журналістами та усіма зацікавленими особами.

У червні 2008 р. у ЄС було прийнято «Small Business Act» for Europe, яким запроваджено принцип «Спочатку думай про малих» («Think Small First»), який передбачає такі заходи:

- 1) створити середовище, у якому підприємці та сімейні підприємства можуть процвітати і підприємництво винагороджується;
- 2) гарантувати, що чесні підприємці, які збанкрутували, швидко отримають другий шанс на початок підприємницької діяльності;
- 3) розробляти акти державного регулювання відповідно до принципу «Спочатку думай про малих»;
- 4) зробити органи державної влади сприйнятливими до потреб малого та середнього бізнесу (МСБ);
- 5) адаптувати інструменти державної політики до потреб МСБ – сприяти участі МСБ у державних закупівлях і ширше використовувати можливості державної допомоги для малого та середнього бізнесу;
- 6) полегшити доступ МСБ до фінансування та забезпечити розвиток законодавства і бізнес-середовища, які сприяють своєчасним розрахункам у комерційних операціях;
- 7) допомогти МСБ отримати більшу користь від можливостей єдиного ринку ЄС;
- 8) сприяти підвищенню кваліфікації в МСБ і всіх форм інновацій;

9) надати можливість МСБ перетворити екологічні виклики на бізнес-перспективи;

10) заохочувати і підтримувати МСБ щодо отримання вигод зі зростання ринків [2, С. 4; 3].

Відтак SME-test є практичним втіленням принципу «Спочатку думай про малих».

В Україні SME-test отримав нову назву – тест малого бізнесу (М-Тест). М-Тест розроблено та запроваджено в Україні на виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом (ст/ 378) та Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (п. 7.7), а також відповідно до норм європейського законодавства щодо розвитку малого бізнесу, зокрема Small Business Act «Think Small First» [2, С. 4; 3]. М-Тест запроваджено в Україні відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України» від 16 грудня 2015 р. № 1151, якою були внесені змін до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 № 308. З 15 березня 2016 року проведення М-тесту є обов'язковим для усіх розробників регуляторних актів.

Майже річний досвід існування М-тесту в Україні поки не вплинув на якість підготовки аналізу регуляторного впливу та якість регуляторних актів. Майже весь 2016 р. тривало навчання представників регуляторних органів особливостям проведення М-тесту. Наразі прикладів проведення М-тесту в Україні стає все більше. Однак залишається низькою якість їх підготовки, майже відсутні консультації із суб'єктами господарювання, що є запорукою належного М-тесту. Підприємці та бізнес-асоціації поки не використовують інструмент М-тесту для захисту своїх інтересів.

Найбільший досвід застосування SME-test має лише кілька бізнес-асоціацій в Україні [1, С. 19–60; 2]. На поширення практики застосування М-тесту для поліпшення якості регулювань може вплинути використання цього інструменту для проведення антикорупційної експертизи проектів регуляторних актів. Проведення М-тесту дозволяє деталізувати усі процеси та дії, які повинен виконати суб'єкт господарювання, відтак, розробник та представники МСБ одразу можуть побачити дії та процеси, що містять корупційні ризики і внести відповідні зміни до самого регулювання. Для проведення антикорупційної експертизи на основі М-тесту може бути використана будь-яка існуюча методика проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Даний інструмент буде широко застосовуватися, якщо буде здійснена його автоматизація, що дозволить проводити одночасно М-тест та антикорупційну експертизу без значних зусиль. Наприклад, якщо кожна дія відображена

в М-тесті буде проаналізована за допомогою опитувальника з питаннями антикорупційної експертизи. Результатом такого підходу стане розрахунок вартості запровадження регулювання МСБ та органами влади, а також результати антикорупційної експертизи – виявлені корупційні чинники та рекомендації з їх усунення. Опосередковано можна визначити «вартість корупції» для певного регулювання. У разі усунення таких корупційних ризиків

Список використаних джерел

1. Нові можливості регуляторної політики (для бізнес-асоціацій та неурядових організацій) / Ляпін Д. В., Середа М. Л. – К.: USAID ЛЕВ. – 2015. – 72 с.
2. Тест малого підприємництва (М-тест) посібник з використання / Ляпін Д. В. – К.: БО «Центр Комерційного Права». – 2015. – 64 с.
3. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - «Think Small First» - A «Small Business Act» for Europe {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102} /* COM/2008/0394 final. – Access mode: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0394>
4. Impact Assessments / Ecorys. – Access mode: <http://www.ecorys.nl/english/node/370>

СЕКЦІЯ 1

Європейський Союз: історія, інститути, політика, управління

Іван АРХИПЕНКО

к.держ.упр., ОРІДУ НАДУ

ЦІЛІ, ПРИНЦИПИ ТА МЕХАНІЗМИ СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Україна обрала європейський вектор розвитку, а тому важливе значення має аналіз механізмів здійснення в країнах Європейського Союзу спільної аграрної політики (САП) і, перш за все, тих цілей, принципів, на яких вона базується.

Головна ціль здійснення спільної аграрної політики – управління аграрною сферою країн-членів ЄС. Слід відзначити, що спільна аграрна політика 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. Проте, за 60 років, що минули після підписання Римської угоди (закладеної 25 березня 1957 р. між Францією, Німеччиною, Італією, Бельгією, Нідерландами та Люксембургом), вона зазнала п'ять реформувань (1972, 1988, 1992, 1999, 2003 рр.) відповідно до змін внутрішніх і зовнішніх обставин. У цілому, ці реформи і позначають основні етапи розвитку аграрної сфери та спільної аграрної політики Європейського Союзу [2, с. 378].

На першому етапі (1957-1966 рр.) відбувалось формування спільної аграрної політики, коли в ході пошуку спільних підходів та компромісів між країнами-учасницями визначалися шляхи західноєвропейської інтеграції в сільському господарстві. Перші скорочення митних тарифів всередині ЄС майже не стосувалися сільськогосподарської продукції, і ринок залишався перегороджений митними бар'єрами до 1962 р. З огляду на це відставання Франція й Нідерланди, як два потужних експортера сільськогосподарської продукції, поставили започаткування САП умовою переходу до другого етапу формування Спільного ринку. Після тривалих дискусій у Раді міністрів (так званий перший сільськогосподарський марафон) в січні 1962 р. були узгоджені заходи щодо запровадження єдиної сільськогосподарської політики і прийняті базові регламенти для зернових і похідних продуктів, домашньої птиці і яєць, свинини, полегшено товарообіг вина, фруктів і овочів. Наступного року за наполяганням Франції відбувся другий «марафон», який завершився досягненням домовленостей в грудні 1963 р. щодо регламентів для яловичини, молока і молочних продуктів та рису. У

1964 р. Рада міністрів зафіксувала спільні ціни для зернових і похідних продуктів, вирішивши відкрити єдиний ринок зернових 1 липня 1967 р. [4, с. 96; 7, с. 9-10; 9, с. 51]. Сільське господарство виявилось однією з найбільшох складових європейської інтеграції, що в свою чергу спричиняло загострення протиріч між країнами-членами. Саме неможливість заблокувати (через те, що вони приймалися кваліфікованою більшістю) не вигідні Франції рішення з приводу фінансування САП викликали у 1965 р. кризу так званого «порожнього крісла» у її відносинах з партнерами. «Люксембурзький компроміс» у січні 1966 р. дав новий імпульс подальшому розвитку сільськогосподарського ринку, оскільки відкривав шлях для запровадження спільної аграрної політики. Було вирішено, що до 30 червня 1965 р. витрати Європейського фонду орієнтації і гарантій сільського господарства (FEOGA) мали покриватися як за рахунок прямих внесків держав-членів Спільного ринку (практика 1962-1965 рр.), так і за рахунок компенсаційних зборів на сільськогосподарський імпорту. Розв'язання проблеми фінансування розвитку аграрної сфери країн ЄС дозволило Раді міністрів досягти прогресу в організації спільних ринків майже для всіх сільськогосподарських продуктів. Тому саме 1966 р. вважається початком функціонування САП [4, с. 96; 6, с. 77; 8, с. 96].

До 1968 р. було в основному створено митний союз, а у відносинах з третіми країнами введено єдиний зовнішній тариф. Це означало, по суті, перехід до формування єдиної торговельної політики і заклало основу єдиного ринку промислових та переважної більшості сільськогосподарських товарів. З 1967 р. почали функціонувати єдині ринки зернових, м'яса і молокопродуктів. На 1 липня 1968 р. 85% сільськогосподарської продукції вільно рухались у межах Спільного ринку. В 1970 р. на запит Італії були зорганізовані ринки вина й тютюнових виробів. Поза всіма регламентаціями Спільноти ще залишалися картопля й баранина [4, с. 97; 10, с. 52-53].

До кінця 70-х рр. САП можна було охарактеризувати як класичний приклад політики, орієнтованої на забезпечення доходів фермерів. Запроваджені в рамках САП механізми регулювання ринку – цільові ціни, інтервенція, оподаткування імпорту та експортні субсидії – дозволили реалізувати наприкінці 60-х рр. більшість завдань, які ставилися перед спільною аграрною політикою: відбулась стабілізація сільськогосподарських ринків, значно зросло виробництво і сільське господарство почало функціонувати як машина, що виробляла надлишки цукру, зерна, молокопродуктів, було налагоджено безперервне постачання харчових продуктів, суттєво зросла прибутковість сільського господарства. Так, у 1960-1973 рр. загальний сільськогосподарський прибуток щорічно зростав у середньому на 5%, оскільки ціни на продукцію підвищувались із збільшенням витрат на сільськогосподарське виробництво. Було надано імпульс так званій «тихій революції» в

сільському господарстві, яка супроводжувалась процесами інтенсифікації, модернізації, комерціалізації. Проте, все це обтяжувало вартість фінансування САП для Європейського фонду орієнтації і гарантій сільського господарства, витрати на ці цілі в бюджеті Спільноти в 1962-1972 рр. досягали 69,5%. Це актуалізувало питання подальшого реформування аграрної сфери [1, с. 299; 2, с. 384; 4, с. 97-98].

Базові принципи механізму САП були визначені 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, зокрема це: принцип єдності сільськогосподарського ринку; принцип переваги (преференції) Спільноти; принцип фінансової солідарності [3, с. 58; 7, с. 8].

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. Єдиний сільськогосподарський ринок планувалося встановити до 1 січня 1970 р. [4, с. 93; 5, 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. Отже, європейським торговельним підприємствам не вигідно купувати товари поза Спільнотою і вони надають їм перевагу перед імпортованими. До того ж імпортні компенсаційні збори на сільськогосподарську продукцію з третіх країн дозволяли фінансувати експортні субсидії на збут європейських надлишків на світові ринки [4, с. 93; 5, 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. Ці виплати мав забезпечувати Європейський фонд орієнтації і гарантій сільського господарства, створений у 1962 р. і відомий за двома абревіатурами: французькою – FEOGA (Fonds Europeen d'Orientation et de Garantie Agricoles) та англійською – EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) [2, с. 381].

Підтримка виробника, відповідно до ст. 40 Римського договору

(спільна організація може використовувати такі заходи, як «регулювання цін, допомогу виробництву та маркетингові різноманітної продукції, заходи щодо зберігання і транспортування та спільний механізм стабілізації імпорту чи експорту») базується на двох механізмах: втручання у ринковий процес (ринкові інтервенції) і структурній підтримці. Втручання в ринковий процес ґрунтується на ключових елементах ціноутворення і цінової політики. Рада міністрів ЄС, до складу якої входять міністри сільського господарства всіх країн ЄС, щороку встановлює контрольні ціни для кожного виду сільськогосподарської продукції. Загалом, ціни на спільному сільськогосподарському ринку відіграють три ролі: визначають обсяги виробництва; дають початок застосуванню інтервенційних механізмів; гарантують спільний захист від зовнішньої конкуренції [3, с. 58; 4, с. 94; 5, с. 382].

Таким чином, здійснення спільної аграрної політики, відповідно до визначених цілей, принципів та механізмів, спрямоване на всебічну підтримку фермерів, наближення їх доходів до прибутків працівників інших сфер господарства, ефективне управління аграрною сферою країн-членів ЄС.

Список використаних джерел

1. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі: пер. з англ. Р. Ткачук / В. Волес, Г. Волес. – К.: Основи, 2004. – 871 с.
2. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції: пер. з англ. / Д. Дайнен. – К.: К. І. С., 2006. – 696 с.
3. 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.
4. Копійка В.В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення: навч. посіб. / В.В. Копійка, Т.І. Шинкаренко. – К.: Ін Юре, 2001. – 448 с.
5. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу: пер. з англ. / Ніколас Мусис. – К.: К. І. С., 2005. – 466 с.
6. Основи європейської та євроатлантичної інтеграції України: навч. посіб. / за заг. ред. В.П. Горбуліна. – К.: Євроатлантикінформ, 2006. – 416 с.
7. Тоді Ф. Нарис історії Європейського Союзу: пер. з англ. М. Марченко / Філіп Тоді. – К.: К.І.С., 2001. – 142 с.
8. Україна і світ. Історія господарства від первісної доби і перших цивілізацій до становлення індустріального суспільства: навч. посіб. / за заг. ред. Б.Д. Лановика. – К.: Генеза, 1994. – 368 с.
9. Хольцер Зепп. Аграрий-революционер / Зепп Хольцер; пер. с нем. Э.А. Шек. – Орёл: С.В. Зенина. 2008. – 176 с.
10. Чувардинський О.Г. Європейський Союз і розвиток сучасних інтеграційних зв'язків економіки України / О.Г. Чувардинський. – К.: Наук. світ, 2002. – 299 с.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗБРОЇ

Ринок зброї в Україні – монополізоване середовище з високими цінами, проте відносно непоганим асортиментом. Українці можуть купувати зброю тільки у магазинах, що мають відповідну ліцензію на цей вид діяльності від МВС. Вторинний ринок дозволений, проте усі операції купівлі-продажу між громадянами реєструються у МВС [1].

Війна оживила в Україні чорний ринок зброї.

За півроку він приріс півмільйоном одиниць стовбурів і боєприпасів, вивезених із зони АТО «на материк».

Автомат Калашникова в Донецькій чи Луганській області можна стрегувати за п'ять сотень «зелених», а продати в Києві — за \$ 2,5 тис. Стрімко розгорнувся по всій країні чорного ринку зброї один з представників київської Самооборони. Він часто возить допомогу солдатам прямо на передову.

Спекуляція нелегальною зброєю стає вигідним бізнесом. Тому ми мусимо звертатися до європейського досвіду задля врегулювання вітчизняного ринку зброї.

Дослідження європейського ринку зброї (ЄРЗ) в даний час набуває безсумнівну актуальність з точки зору його впливу на світовий ринок озброєння та військової техніки (ОВТ), а також з урахуванням інтеграційних процесів всередині Європейського Союзу (ЄС). Торгівля зброєю в структурі світового ринку займає особливе місце. Вона враховує геополітичну та стратегічну обстановку в світі, а також відображає розвиток загальносвітової, і зокрема загальноєвропейської системи безпеки.

За даними Стокгольмського міжнародного інституту досліджень проблем миру (СІПРІ), військові витрати у світі за десятирічний період (2005-2015) зросли практично на 51 відсоток і досягли в 2015 році 1 563 млрд. доларів (близько 51 673 млрд. грн.). Понад 2/3 цієї суми припало на США – 680 млрд. доларів і Європу – 386 млрд. (22 481 і 12 761 млрд. грн. відповідно) [3].

При цьому на світовий ринок зброї постійний вплив має політичний фактор. Становище в світі (збройні конфлікти різного ступеня інтенсивності, нестабільність в окремих національно-державних утвореннях, дестабілізація стану в «гарячих точках» та ін.) в значній мірі визначає показники його розвитку.

Необхідно також відзначити, що в останнє п'ятиріччя (включаючи і кризовий 2008 рік) спостерігалось зростання фінансових витрат на придбання військової продукції, що дозволяє прогнозувати (при збереженні платоспроможності замовників в умовах світової фінансово-

економічної кризи) подальше збільшення міжнародних поставок зброї.

В сучасних умовах експорт військової продукції став важливим засобом забезпечення національних інтересів у військово-економічній галузі. Значне подорожчання процесу розробки і виробництва сучасних високотехнологічних і конкурентоспроможних систем зброї, а також обмеженість бюджетних коштів змушують держави нарощувати експортні обсяги і тим самим отримувати додаткові фінансові ресурси для своїх національних програм озброєння.

Крім того, частина доходів спрямовується на розвиток не тільки оборонних галузей промисловості, але і галузей загальногромадянського сектора: інформатики, телекомунікацій, транспорту, енергетики, екології та ін. У свою чергу, подібний розподіл грошових коштів знаходить підтримку серед правлячих політичних сил багатьох країн і дозволяє приймати рішення, що забезпечують сприятливий розвиток військової промисловості [2].

Успіх на традиційних ринках і завоювання нових значною мірою залежить від того, наскільки чинний механізм державного регулювання міжнародних військово-економічних відносин відповідає сучасним вимогам, наскільки оптимальне інституціональне середовище для розвитку таких відносин, а військово-промисловий комплекс орієнтований на виробництво конкурентоспроможної інноваційної продукції.

З урахуванням цього варто зазначити, що ЄС проводить на міжнародній арені загальну зовнішню політику та політику безпеки й заходи в цій сфері, прагне забезпечити високий рівень співпраці у всіх сферах міжнародних відносин, зокрема, в наступних цілях (стаття 21 глави 1 розділу V Лісабонського договору):

- захист своїх цінностей, основних інтересів, своєї безпеки, незалежності і цілісності;
- збереження миру, запобігання конфліктів та зміцнення міжнародної безпеки у відповідності з цілями і принципами Статуту ООН;
- заохочення інтеграції всіх країн у світову економіку, в тому числі за рахунок поступового скасування перешкод міжнародній торгівлі;
- розвитку міжнародної системи, заснованої на посиленому багатосторонньому співробітництві і хорошему глобальному управлінні [4].

Такі цілі, безсумнівно, впливають на розвиток європейського ринку військової продукції.

Таким чином, європейський ринок зброї в даний час знаходиться в стадії трансформації стосовно до нових реалій та інституційних змін в Європейському союзі. На його внутрішній і зовнішній розвиток впливають три складові: військово-промислова інтеграція ЄС, присутність європейських компаній на світовому ринку зброї, а також взаємодія з іншими військово-політичними структурами та окремими країнами.

Список використаних джерел

1. Де-юре в Україні існує вільний ринок зброї // Режим доступу: http://protokol.com.ua/ua/de_yure_v_ukraini_isnue_vilnyy_rinok_zbroi/.
2. Світовий ринок озброєнь // Режим доступу: <http://www.coolreferat.com/>
3. Расцвет черного рынка оружия // Режим доступу: <http://korrespondent.net/ukraine/events/3442496-korrespondent-rastsvet-chernohorynka-oruzhyia>.
4. Як влаштований ринок зброї в Україні // Режим доступу: gunportal.com.ua/6953/2015/10/31/yak-vlashtovaniy-rinok-zbro%D1%97-v-ukra%D1%97ni/.

Альона ГАЙДАШ

*студентка факультету суспільних наук
і міжнародних відносин ДНУ ім. О. Гончара*

ВЗАЄМОЗАЛЕЖНІСТЬ АКТОРІВ ЯК ДЕТЕРМІНАНТА СУЧАСНИХ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН (НА ПРИКЛАДІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ І НАТО)

НАТО і ЄС є важливими акторами сучасної системи міжнародних відносин, які фокусують увагу на різних аспектах (безпековому та економіко-політичному відповідно) й взаємно доповнюють один одного.

Початком активних взаємовідносин між ЄС і НАТО де-юре вважається січень 2001 року, коли відбувся обмін листами між Генеральним секретарем НАТО і керівництвом ЄС, з метою визначення масштабу співпраці і формату проведення політичних консультацій. Результатом цієї події стало підписання 16 грудня 2002 року Декларації НАТО – ЄС про «Європейську політику безпеки та оборони», яка мала б стати одночасно початком уже офіційного співробітництва організацій і важливим фактором розвитку європейських оборонних можливостей [5].

Видатний американський політолог Збігнев Бжезінський наголошував на тому, що помилковим було б вважати європейську інтеграцію самодостатнім процесом, який сам себе підтримує. Вона вимагає волі, яка б долала скепсис і апатію населення європейських країн, при чому розширення ЄС це стосується не менше, ніж розширення НАТО. Європейська інтеграція потребує так би мовити «єврооптимізму», який створюється, в основному, завдяки активній підтримці Сполучених Штатів. Тобто США – це одні з основних джерел європейської інтеграції, без якого остання неможлива [1, с. 118-142]. Основні аспекти співпраці між НАТО і ЄС полягають у тому, що Європейський Союз має повний доступ до засобів планування Альянсу, було досягнуто домовленостей щодо консультацій між організаціями у контексті операцій ЄС з

врегулювання кризових ситуацій, в яких застосовуються ресурси і засоби НАТО. Організації дійшли згоди щодо процедури надання, моніторингу, повернення і відкликання ресурсів і засобів НАТО, а також щодо обміну секретною інформацією на основі правил взаємної охорони таємниці [6].

За таких умов взаємозалежності стає очевидним, що будь-яка зміна всередині однієї системи розхитує і вносить зміни до іншої. Стратегічне бачення Сполученими Штатами об'єднаної Європи є таким: федеративне утворення, адекватне Північній Америці, з яким США мали б відносини на кшталт того, що існують зараз між ними і Великою Британією. Європейські країни дотримуються схожої думки. Щодо Великої Британії, то вона зацікавлена в Європі, бо в ній зацікавлені США. Проте цей стан речей почав змінюватися протягом останніх років, що привело до регресу у функціонуванні та розвитку ЄС [1, с. 234-241].

Співробітництво між НАТО і ЄС може суттєво змінитися в результаті тенденцій, які намітилися починаючи з 2015 року і раніше. Зокрема, 23 червня 2016 року у Великій Британії, відбувся референдум стосовно членства в Євросоюзі і 52% населення висловилися за вихід з нього. Велика Британія на сьогоднішній день – це країна, що має населення в 64 мільйони осіб і володіє 5 в Європі ядерною зброєю. Звісно, її бажання про вихід не могло не принести результати і найближчому майбутньому може спричинити «ефект доміно». Про готовність слідувати Великій Британії свідчать нещодавні опитування в Данії: кількість людей, які хочуть референдуму про членство, виросло до 42%. Про підтримку подібного референдуму нещодавно говорив лідер правої Данської народної партії Крістіан Тулезен Даль [2]. В Нідерландах лідер партії свободи Геерт Вілдерс уже закликав провести голландський референдум за вихід з ЄС [2]. Лідерка Національного Фронту у Франції Марін Ле Пен у своїй передвиборчій програмі, взагалі наголосила «на існуванні ЄС в короткостроковій перспективі», і висловила прагнення до мобілізації саме тих французів, які давно розглядають ЄС, як фактор, що обмежує розвиток Франції [3].

Кардинальні зміни у відносинах Великої Британії і ЄС, та інших негативно налаштованих країн щодо ЄС автоматично торкаються НАТО. Вexit – це потужний удар по і без того проблемній спробі ЄС вибудувати змістовну безпекову та оборонну систему», – зазначає викладач Європейської безпеки у Школі поглибленого вивчення міжнародних справ, – Кріс Чіввіс. У Москві у Вexit побачать доказ того, що Європа роз'єднана і слабшає. Це може підштовхнути Москву до більш ризикованих дій» [2].

Без Великої Британії, Франція залишиться єдиною країною ЄС, яка має і можливість, і рішучість для того, щоб діяти військово за межами НАТО. Джим Джеффри, колишній посол США в Албанії спрогнозував, що «без Великої Британії, Франція та інші країни, які підозрюють, що НАТО є вирішальним чинником щодо дипломатії ЄС можуть почати

рух до збільшення ролі європейських інституцій у забезпеченні безпеки ЄС та зменшення військової ролі НАТО, а значить і США – а це послабить політичні зв'язки між США та Західною Європою, і це у час, коли НАТО та відносини США – Європа необхідні, щоб відповісти Москві та відреагувати на буремні події на Близькому Сході» [2]. Прикметно, що у самому Альянсі здається з оптимізмом сприйняли новини з Альбїону. Генсек НАТО Є. Столтенберг заявив щодо Brexit: «НАТО важливіше ніж будь-коли у якості платформи співпраці між Європейськими союзниками...» [2].

У разі виходу Великої Британії з ЄС, це в першу чергу, позначиться на обороноздатності Лондона, НАТО і Євросоюзу. Вже можна буде не розраховувати на єдність при прийнятті рішень в рамках ЄС і НАТО. Подібне ослаблення згуртованості потенційно може призвести до конфліктів, оскільки країни по-різному будуть розставляти акценти у своїй зовнішній політиці. Крім того, є ризик, що після виходу Великої Британії з ЄС відбудеться посилення радикальних політичних структур. Отримавши трохи більше свободи Велика Британія може переглянути свою позицію щодо взаємодії і в рамках НАТО. До того ж неоднозначним є ставлення самого президента США до НАТО Дональда Трампа. У своїй передвиборчій програмі він заявляв, що «вважає НАТО застарілою і недієвою організацією» [4].

Отже, з упевненістю можна стверджувати, що ЄС сьогодні переживає не найкращі часи. Серед країн-членів спостерігається очевидне збільшення певного незадоволення функціонуванням ЄС і, як наслідок, з'являються думки про вихід зі складу Союзу. Виходячи із контексту взаємозалежності між НАТО і ЄС, ситуація в Союзі негативно впливає на структуру Альянсу. Ймовірний вихід Великої Британії з ЄС неодмінно потягне за собою зміни у пріоритетності і зовнішньополітичному курсі всіх європейських держав, сприятиме новій розстановці сил і можливо призведе до створення нових союзів-організацій у сфері безпеки між країнами Європи, які стануть конкурентами для НАТО. Найбільш доцільним в даному випадку може бути перегляд аспектів, які власне породжують опозиційні сили і реформування ЄС відповідно до основних претензій держав-учасниць. Зокрема, різноманітні швидкі інтеграційні процеси, що призвели до диференціації у співтоваристві при здійсненні окремих видів політики; одновалютність; залежна міграційна політика і інші, вирішення, яких ускладнюється проблемами інституціонального, економічного, соціального, культурного характеру.

Список використаних джерел

1. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. [Текст] /З. Бжезинский. – М.: Междунар. отношения, 2000. – 256 с.

2. Кому ви вірите? У Росії очікують посилення НАТО після Brexit, а на Заході бояться ослаблення [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://regrus.ru/obshchestvo/news/u3416/2016/10/04/0003222>.

3. Песимізм Марін Ле Пен щодо ЄС не безпідставний [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://replyua.net/europa-news/59797-pesimizm-le-pen-schodo-yes-nebezpdstavniy-ekspert.html>.

4. Трамп змінив свою думку щодо НАТО [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gazeta.ua/articles/world-life/_tramp-zminiv-svoyu-dumku-schodo-nato/765798.

5. European Union – North Atlantic Treaty Organisation: Declaration on European Security and Defence Policy/ European Union, NATO / International Legal Materials. – 2003. – №42 . – P. 242.

6. World Security Institute Brussels, «НАТО-EU Relations», January 16, 1996 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp067e.pdf>.

Богдан ГРУШЕЦЬКИЙ

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

РОЛЬ СОЦІАЛ-ДЕМОКРАТИЧНИХ ПАРТІЙ В СУЧАСНІЙ ЄВРОПІ

Соціал-демократія, що на межі XIX-XX ст. відійшла в своєму еволюційному розвитку від ортодоксального марксизму, протягом наступного століття стала одним з двох провідних (разом з християнською демократією) ідеологічних напрямків Західної Європи. У 1945 р. лейбористи перемогли на парламентських виборах у Великій Британії та змогли вперше сформувати стабільно діючий уряд, на чолі якого став К. Еттли. Аж до початку XXI ст. соціал-демократи практично одноосібно домінували у політичному житті Австрії та Скандинавських країн. У Франції, Німеччині, Італії, а пізніше Іспанії, Португалії та Греції соціалістичні партії стали одними з найбільш впливових.

В середині XX ст. відбувся остаточний розрив соціал-демократів із представниками радикальних лівих сил, що було офіційно затверджено у програмі Соцінтерну «Світ сьогодні: соціалістична перспектива» (1962 р.). Натомість була розроблена концепція «держави загального добробуту» (welfare state), що стала послідовно реалізовуватись на практиці. В подальшому ідеологія європейських соціал-демократів продовжувала еволюціонувати.

У 1990-х рр. відбувається подальша ідеологічна еволюція соціал-демократії в напрямі до політичного центру. На основі ідей Е. Гідденса про «третій шлях» – синтез соціалізму та капіталізму – була сформована концепція «нового лейборизму», внаслідок чого Лейбористська партія

Великої Британії (ЛПВ) остаточно відмовилась від ідеї побудови у державі соціалістичного суспільства. Основними елементами концепції були:

- 1) скасування пункту 4 Статуту партії про побудову соціалізму та суспільну власність на засоби виробництва;
- 2) відкрита підтримка ринкової економіки;
- 3) відмежування від профспілок;
- 4) обмеження політики державного регулювання;
- 5) принцип «нової змішаної економіки» – держава сприяє розвитку приватної ініціативи, активно діє в тих випадках, коли приватної ініціативи недостатньо та виконує важливу соціальну роль;
- 6) підтримка «соціальної справедливості», а не «соціальної рівності»;
- 7) розширення соціальної бази партії: не лише робочий клас, але й інші активні верстви населення (малий бізнес, лікарі, вчителі, менеджери).

Ідеологія «нового лейборизму» послідовно втілювалась у життя Е. Блером і Г. Брауном, що послідовно обіймали посаду прем'єр-міністра Великої Британії у 1997-2010 рр. У Німеччині ідеї «третього шляху» на практиці впроваджувались тодішнім канцлером, лідером Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН) Г. Шредером. А на загальноєвропейському рівні провідним програмним документом соціал-демократичної концепції «третього шляху» став маніфест Е. Блера та Г. Шредера «Європа: Третій шлях – нова середина», основна ідея якого полягала в тому, що держава має доповнювати та покращувати вплив ринків, але не заважати їх функціонуванню [2, с. 153].

Зближення позицій соціал-демократів, лібералів і християнських демократів призводить до формування певного ідеологічного консенсусу між ними на початку ХХІ ст., в основі якого лежать демократія, права людини та соціальна ринкова економіка. Вираженням такого консенсусу стала практика формування широкої коаліції у складі представників ЄНП, ПЄС і АЛДЄ всередині Європарламенту.

Світова фінансово-економічна криза 2008 р. перервала еволюцію соціал-демократії у напрямку до центру. Навіть ЛПВ і СДПН були змушені повернутись до традиційних кейнсіанських поглядів: відновлення частково демонтованої консерваторами держави загального добробуту, державне регулювання фінансових ринків, стимулювання сукупного попиту [2, с. 164].

Нині соціал-демократи очолюють уряди у 9 з 28 держав-членів ЄС (Австрія, Італія, Мальта, Португалія, Румунія, Словаччина, Франція, Чехія, Швеція).

Французька соціалістична партія, на відміну від ЛПВ і СДПН, протягом 1990-х-2000 х рр. залишалась на традиційних позиціях соціал-демократії. Після майже двадцятирічного домінування правоцентристів у владі соціаліст Франсуа Олланд з 2012 р. обійняв посаду президента

Франції. Проте на практиці уряд Олланда був змушений здійснювати окремі економічні реформи в дусі лібералізму. Напередодні президентських і парламентських виборів, що відбудуться у квітні-червні 2017 р. соціалісти мають низький рівень підтримки у суспільстві.

Демократична партія (Італія) була створена у 2007 р. на основі коаліції «Оливкова гілка», що стало важливим кроком у консолідації лівоцентристських сил і структурування існуючої партійної системи країни, оскільки попередня була зруйнована внаслідок проведення антикорупційної операції «Чисті руки» (1992-1994 рр.). Партія перемогла на парламентських виборах 2013 р., після чого формувала кілька коаліційних урядів.

СДПН двічі – у 2005-2009 рр. і з 2013 р. входила до широкої коаліції з ХДС/ХСС. Наразі посаду віце-канцлера в уряді А. Меркель займає представник СДПН З. Габріель. Президентом Німеччини з березня 2017 р. є також соціал-демократ – Ф. В. Штайнмайер. Партія, яку нині очолює М. Шульц, має досить високі рейтинги напередодні виборів до Бундестагу у вересні 2017 р., хоча й поступається правоцентристам.

ЛПВ перебуває в опозиції з 2010 р. В ідеологічному плані після обрання на посаду голови партії представника її лівого крила Д. Корбіна відбувається відхід від принципів «нового лейборизму». Новий лідер виступає проти скорочення соціальних видатків держави, ренаціоналізацію залізниці та комунальних служб, зміну трудового законодавства на користь найманих працівників. Радикальним є відхід від зовнішньополітичних принципів «нових лейбористів»: Д. Корбін пропонує відмовитись від системи ядерного стримування та вийти Великій Британії з НАТО [1, с. 94]. Непевну позицію лідера лейбористів стосовно ЄС під час референдуму 2016 р. називають серед факторів, що призвели до BREXIT. Через відхід від центристських позицій партія втрачає популярність, значно поступаючись консерваторам у вподобаннях електорату напередодні парламентських виборів до британського парламенту 8 червня 2017 р.

Таким чином, соціал-демократія залишається однією з двох (разом з християнською демократією) найбільш популярних ідеологій у сучасній Європі. Після переходу більшості соціал-демократичних партій ЄС на позиції «третього шляху» на початку 1990-х рр. формується ідеологічний консенсус між ними та представниками ліберальних та християнсько-демократичних політичних сил. Світова фінансово-економічна криза 2008 р. спонукає соціал-демократів повернутись до окремих традиційних принципів своєї ідеології, що призводить до їх «полівішання». Одночасно популярність лівоцентристських політичних сил дещо знижується. Перспективи виборів до центральних органів влади 2017 р. у Франції, Німеччині та Великій Британії не дозволяють прогнозувати перемогу на них соціал-демократичних партій.

1. Ананьева Е.В. Лейбористская партия Великобритании: Принципы или власть? / Е. В. Ананьева // Современная Европа. – 2016. – № 2. – С. 92-96.

2. Работяжев Н.В. Европейская социал-демократия в поисках адаптации к меняющемуся миру / Н.В. Работяжев // Полития. – 2012. – № 3. – С. 146-167.

Олена ДЗЯД

*к.е.н., доцент кафедри міжнародної економіки
і світових фінансів ДНУ ім. О. Гончара*

Наталія МІХЕДЬКО

студентка ДНУ ім. О. Гончара

ІННОВАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ ЄС У КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЇ «ЄВРОПА 2020»

Скорочення безробіття і досягнення ефективної зайнятості – провідні завдання соціально-економічного розвитку будь-якої країни, які визначають не тільки внутрішню стабільність, але і перспективи країни у глобальному світі. Необхідність модернізації політики зайнятості ЄС назріла ще до глобальної кризи 2008 р., а економічний спад та зростання конкурентоспроможності країн-конкурентів за рахунок дешевої робочої сили актуалізував дане питання. Через демографічну кризу кількість працездатного населення в ЄС постійно скорочується. Середній рівень зайнятості населення робочого віку в ЄС-28 у 2014 р. становив 69,2%, що нижче, ніж у США та Японії. Тільки у Швеції (80,0%), Німеччині (77,7%), Великобританії (76,2%), Данії (75,9%) та Нідерландах (75,4%) рівень зайнятості відповідав європейському орієнтиру зайнятості серед працездатного населення в 75%, а в Австрії (74,2%) Естонії (74,3%), Чехії (73,5%), Фінляндії (73,1%) – наближався до нього [1]. Особливо низька зайнятість серед жінок, людей перед пенсійного віку та молоді. Рівень безробіття в ЄС-28 поступово скорочується та у січні 2017 р. склав 8,1%. Найнижчий рівень безробіття зафіксований у Чехії (3,4%) та Німеччині (3,8%), найвищий – у Греції (23,0%) та Іспанії (18,2%) [2]. За оцінками Європейської Комісії близько 80 млн. осіб мають низькі або базові кваліфікаційні навички. До 2020 р. потреба у фахівцях високої кваліфікації збільшиться щонайменше на 16 мільйонів, у той час як попит на роботи з низькою кваліфікацією скоротиться на 12 млн робочих місць. Крім того, до кризи 2008 р. 80 млн чоловік проживали на межі бідності, причому 19 млн – діти, а у 8% працюючого населення заробітки не перевищували межі порога бідності.

Завдання політики зайнятості відповідно до Лісабонської стратегії 2000 р., які полягали у створенні робочих місць для кваліфікованої робочої сили; забезпеченні гнучкості та безпеки робочих місць; подоланні

бідності, соціального відчуження, дискримінації; удосконаленні систем соціального захисту населення; дотриманні гендерної рівності; посиленні соціалізації політики стосовно нових країн-членів та третіх країн [3] не втратили своєї актуальності й після оновлення стратегій розвитку ЄС. Схвалена у червні 2010 р. стратегія «Європа 2020» передбачає створення робочих місць і підтримку економічного зростання з урахуванням екологічних вимог. Європейська Комісія сформувала п'ять основних пріоритетних напрямків європейської політики – зайнятість, дослідження та інновації, зміна клімату та енергетика, освіта, боротьба з бідністю, які розкривають зміст розумного, сталого та всеохоплюючого зростання ЄС. У сфері зайнятості та соціальної політики перед країнами-членами постають наступні завдання:

– досягнення 75-відсоткової зайнятості серед населення у віці від 20 до 64 років;

– скорочення на 20 млн осіб, що перебувають на межі або за межею бідності і соціальної знедоленості;

– зниження менш ніж до 10% числа школярів, які покидають школу з неповною середньою освітою;

– підвищення не менш ніж до 40% числа жителів у віці від 30 до 34 років, які мають вищу освіту тощо [4].

Діяльність європейських інститутів, національних урядів учасників ринку праці сконцентрована навколо наступних ініціатив та програм: Інноваційний Союз; Молодіжний рух (підвищення якості освіти, залучення молодих людей на ринок праці, інтеграція та гнучкість університетських і дослідницьких програм, розвиток підприємництва серед молоді, прискорення модернізації вищої освіти); розвиток цифрових технологій в Європі; Порядок денний для нових навичок та робочих місць (модернізація ринків праці, підвищення мобільності робочої сили, надання можливостей для отримання нових знань і навичок за для нових можливостей працевлаштування); Європейська політика проти бідності (сприяння соціальним інноваціям, оцінка адекватності та стійкості соціального захисту та пенсійного забезпечення) [5]. Важливим європейським інститутом європейської політики зайнятості виступає Генеральний директорат Єврокомісії з питань зайнятості. Саме він розробляє, узгоджує, керує та здійснює моніторинг показників зайнятості країн-членів ЄС. Для цього нерідко використовується Платформа європейських громадських неурядових організацій (НУО), що особливо важливо на стадії моніторингу національних урядових програм. Головними методами управління виступають європейський соціальний діалог та відкритий метод координації (ВМК). Підтримуючи започатковану у червні 2007 р. політику *flexicurity*, ЄС реалізовує другий етап Програми щодо балансу гарантій зайнятості та гнучкості ринку праці з урахуванням особливостей національних ринків праці, скорочення сегментації на них та збалансування функцій зайнятості та сімейного життя.

Новим інструментом європейської політики зайнятості виступає Програма зайнятості та соціальних інновацій (The Employment and Social Innovation programme – EaSI) з бюджетом у 919,469 млрд. євро на 2014-2020 рр. Вона поєднує програму PROGRESS щодо модернізації зайнятості та соціальної політики; мережу EURES (Європейська система трудового посередництва) щодо надання консультацій, посередництва при працевлаштуванні в країнах ЄС (18% бюджету) та Європейський Прогрес Мікрофінансування (The European Progress Microfinance Facility) з питань надання мікрокредитів на розвиток соціального підприємництва та інвестування (21% бюджету EaSI) [6].

Тематична спрямованість програми PROGRESS із обсягом фінансування 550 млн євро (61% бюджету EaSI) полягає у тому, щоб забезпечити: 1) зайнятість та протидію безробіттю серед молоді; 2) соціальний захист та інтеграцію, скорочення і запобігання бідності; 3) створення гідних умов праці (підтримка та поширення аналітичних навичок, сприяння ефективному й інформаційному обміну, взаємному навчанню і діалогу; надання фінансової підтримки для проведення соціально-трудової політики на інноваційних ринках, забезпечення фінансової підтримки зміцнення їх потенціалу, розробка та поширення європейської політики).

Таким чином, з прийняттям стратегії «Європа 2020» ЄС поглибив та деталізував завдання європейської політики зайнятості, реалізація яких відбувається також і через політику єдиного ринку, бюджетну, підприємницьку, економічну та соціальну політику ЄС. Інституційні, організаційні та фінансові інновації європейської політики зайнятості спрямовані на розширення сфери зайнятості та створення нових робочих місць для кваліфікованої робочої сили через підтримку малих та середніх підприємств, інвестиції у людський капітал шляхом удосконалення системи освіти, навчання й забезпечення їх доступності для всіх громадян ЄС. Через заходи активної політики зайнятості, інновації у сфері професійної підготовки, поширення нетрадиційних, нестандартних форм зайнятості, підтримку гнучкості ринку праці ЄС послідовно забезпечить зростання рівня зайнятості населення робочого віку щонайменше до 75%, скорочення безробіття молоді та перехід до ефективної зайнятості в країнах-членах.

Список використаних джерел

1. Eurostat regional year book 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5786129/KS-NA-14-001-00-EN.PDF>.
2. Unemployment statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/unemployment_statistics.
3. Дзяд О.В. Спільні політики Європейського Союзу та їх значення

для України / О.В. Дзяд, О.М. Рудик / за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін. – К.: Міленіум, 2009. – С. 255.

4. Europe 2020. A strategy for smart sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

5. Нова європейська стратегія «Європа 2020» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://eulaw.ru/content/307>.

6. EU Programme for Employment and Social Innovation (EaSI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081>.

Юлія КНЯЗИК

вчителька КЗО НВК №36 в м. Дніпро

РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ

Загальна середня освіта є основною ланкою у становленні й розвитку молоді особистості, у формуванні її характеру, патріотичних рис, громадянської позиції. Тому серед основних показників людського розвитку, покладених ООН в основу оцінювання суспільного прогресу, один з індексів відображає стан освіченості нації, доступу громадян до якісної освіти [4].

У сучасному світі розвиток України визначається загальним контекстом європейської інтеграції з орієнтацією на функціональні цінності західної культури. Перед Україною стоїть відповідальне завдання – прискорити запровадження європейських стандартів освіти, не втрачаючи при цьому найкращих власних традицій [4].

Реформування або реструктуризація навчального закладу характеризується неперервністю руху, цілісністю, певними умовами, напрямками, стадіями, глибиною, швидкістю розгортання, конкретними причинами і наслідками та передбачає усвідомлення і підтримку змін, що здійснюються на рівні держави; на рівні освітнього середовища; на рівні навчального закладу. Ефективність реструктуризації можлива при взаємодії всіх рівнів одночасно [4].

Як показує досвід країн Західної Європи, США та Канади, усі провідні стратегії реструктуризації навчальних закладів останніми роками базуються на: децентралізації управління, наданні автономії для прийняття освітніх рішень; сприянні розвитку готовності школи до змін, запровадженні суворої системи звітності за результати діяльності та стимулюванні інноваційної діяльності [3].

На рівні освітнього середовища реструктуризація розуміється через співпрацю батьків та місцевої громади; через корпоративне партнерство між навчальним закладом та бізнес-структурами; інформаційно-

комунікаційні технології. Прикладом є віртуальні школи, які в кінці ХХ століття поширилися у США, а на початку ХХІ століття почали з'являтися в Канаді та країнах Європи. Матеріали з навчальних курсів у віртуальній школі представлені в електронному вигляді та викладаються в системі дистанційного навчання [3].

В умовах 12-річної освіти такий тип навчання дає випускникам набагато більше можливостей, як в опануванні навчального матеріалу, так і у поєднанні навчання з можливістю працювати у вільний від навчання час, займатися волонтерством, активно соціалізуватися у сучасному суспільстві [3].

Яскравим прикладом стратегії переходу можуть служити школи-академії у Великобританії. Це – сучасні освітні заклади, створені на базі державних шкіл (public schools). Проте академії – це школи, які приймають учнів за їх здібностями у певній спеціалізації, що дає змогу академіям заохочувати до навчання підлітків з різних соціальних верств. До того ж, статус академії унікальний і в тому, що управління школами-академіями здійснюється за моделлю SBM – автономного шкільного менеджменту [1].

Для ефективного вирішення завдання реформування професійної освіти й підготовки кваліфікованих фахівців відповідно до потреб національної економіки є доцільним спільно Міністерству соціальної політики України та Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України із залученням науковців і громадських організацій, розробити та впровадити систему перспективного прогнозування зайнятості населення [2].

Прискорити створення Національної системи кваліфікацій, яка є інструментом забезпечення порівнянності та прозорості освітніх систем європейських країн, а також логічним розширенням сфери діяльності Європейського Союзу з позицій Європейської політики добросусідства [2].

Вважаючи на критерії Національної рамки кваліфікацій визначити конкретні компетенції для різних освітніх рівнів (базова середня освіта, повна середня освіта, ступені вищої освіти); Радикально переглянути систему державного замовлення на підготовку фахівців із приведенням його у відповідність до реальних потреб національної економіки та широким використанням ринкових механізмів (кредитування, співпраця з підприємствами приватного сектору, зовнішньоекономічна діяльність) [2].

Продовжити роботу з оптимізації інституційної структури вищої освіти з метою посилення її зв'язку з наукою та виробництвом за рахунок суттєвої оптимізації існуючої мережі ВНЗ і виділення провідних ВНЗ (5-10% від сьогоденної загальної кількості), що ведуть активну наукову й інноваційну діяльність [2].

Створити необхідні умови для організації університетами,

установами НАНУ та галузевими академіями наук спільних навчально-наукових центрів, спільного виконання ними важливих наукових програм, зокрема міжнародних, супроводження інноваційних проектів [2].

Передбачити для наукових колективів можливість створення підприємств у спрощеному порядку для комерціалізації результатів наукової діяльності з урахуванням інтересів держави, відповідних наукових чи навчальних установ [2].

Європейська Комісія об'єднала різні освітні й навчальні ініціативи в єдину Програму навчання протягом життя (*Lifelong Learning Programme*). Таке навчання не обмежується лише сферою освіти; воно також є критичним фактором у сферах зайнятості й соціального забезпечення, економічного зростання і конкурентоспроможності [6].

Список використаних джерел

1. Карпенко О.М. Высшее образование в странах мира: анализ данных образовательной статистики и глобальных рейтингов в сфере образования / О.М. Карпенко, М.Д. Бершадская. – М.: Изд-во СГУ, 2009. – 244 с.
2. Моніторинг якості освіти: становлення та розвиток в Україні: рек. з освітньої політики / за заг. ред. О.І. Локшиної. – К.: К.І.С., 2004. – 160 с.
3. Система освіти в Україні: стан та перспективи розвитку // Нац. безпека і оборона. – 2002. – №4. – С. 1-35.
4. Україна. Цілі Розвитку Тисячоліття: 2010 : нац. доп. – К.: Держкомстат, 2010. – 110 с.
5. Usher A. Global higher education rankings: affordability and accessibility in comparative perspective / A. Usher, A. Cervenak. – Toronto: The Educational Policy Institute, 2005.
6. The Lifelong Learning Programme: education and training opportunities for all [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm.

Юрій ЛАВРЕНЮК

*аспірант кафедри європейської інтеграції
та права ЛРІДУ НАДУ*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Необхідність міжнародної співпраці та використання прогресивного зарубіжного досвіду у запобіганні корупції відображена у Конвенції ООН проти корупції, яка зазначає, що корупція вже не є локальною проблемою, а перетворилася на транснаціональне явище, яке впливає на суспільства й економіки всіх країн, що зумовлює винятково важливе значення

міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції та контролю за нею [1]. Активна співпраця у сфері антикорупційної політики здійснюється європейськими інституціями. В першу чергу це стосується Ради Європи. Підхід цієї організації до боротьби з корупцією має три взаємопов'язаних аспекти: вироблення загальноєвропейських норм та стандартів, контроль за їх дотриманням, а також надання технічної допомоги державам та регіонам [5]. Комітет міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р. на 101-й сесії прийняв Резолюцію (97) 24 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією», які були розроблені Мультидисциплінарною групою з корупції. Ці надзвичайно важливі у своїй сукупності і кожен зокрема принципи сконцентрували у собі увесь набутий у попередній час прогресивний міжнародний досвід антикорупційної політики і заклали основу для її удосконалення у майбутньому [2]. Контроль за реалізацією норм антикорупційних документів Ради Європи доручено GRECO. З 1 січня 2006 р., після набуття чинності в Україні Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи, Україна стала сороковим членом цієї міжнародної організації.

Традиційно питання запобігання корупції посідає одне із найбільш важливих місць у політиці європейських держав. Безумовно, що організаційно-правові форми та методи її здійснення відрізняються, адже кожна із держав має свою специфіку. Наприклад, в основу боротьби з корупцією у Німеччині покладено завдання по знищенню матеріальної, насамперед фінансової бази корупції. Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає у тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державними службовцями своїм посадовим становищем. Максимально удосконалена нормативна база щодо прийняття державним службовцем подарунків. Ефективним інструментом є створення реєстру корумпованих фірм. Його суть полягає у тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення і стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів. Однак, у Німеччині, перш за все, кінець антикорупційним діям намагаються покласти у свідомості членів суспільства. При цьому вимагається, щоб політики та керівні особи держави, економіки та суспільства виконували роль взірців при створенні клімату несприяння корупції [6, с. 111-113].

У Центральній Європі значна увага приділяється прийняттю детальних антикорупційних законів, які спрямовані на визнання кримінальними всього спектру діянь, що стосуються хабарництва. Більшість країн також запровадило програми боротьби з корупцією на національному рівні. Відповіддю на боротьбу з корупцією у багатьох країнах стало зростання кількості підзаконних актів, які є антикорупційними. Зокрема, боротьба з корупцією як один з головних пріоритетів уряду Чеської Республіки, ґрунтується на відповідній

стратегії. Вона спрямована на зниження рівня корупції, поступової реалізації заходів на основі збалансованого співвідношення попередження та придушення корупції і прозорості цього процесу. Під час розробки стратегії були використані проекти Платформи Прозорих державних закупівель, Національної економічної ради і Консультативної ради міністра внутрішніх справ по боротьбі з корупцією. Стратегія складається з двох частин – аналітичної та стратегічної. Аналітична частина включає три розділи: сприйняття корупції, якісний аналіз економічних аспектів корупції, виявлення і розслідування корупції. Стратегічна частина розкриває основні стратегічні напрями, до яких, зокрема, належать: професіоналізація державного управління, управління державним майном; зміцнення інструментів боротьби у приватному секторі; зміцнення політичної системи та підвищення прозорості політичних партій; виявлення, розслідування і кримінальне переслідування корупційних правопорушень; зміцнення антикорупційного клімату у чеському суспільстві; організація моніторингу корупції, боротьби з корупцією та координації дій антикорупційної політики; зміцнення ресурсів для реалізації антикорупційної політики; підвищення прозорості у державному секторі [3].

Розробка повноцінної політики, спрямованої на запобігання корупції у Польщі розпочалась під потужним впливом ЄС. У травні 2000 р. віцепрем'єр міністр Польщі Л. Бальцерович ініціював утворення робочої групи при Економічному комітеті Ради Міністрів, метою якої була підготовка звіту щодо основних джерел (чинників) поширення корупції та плану дій з метою її ліквідації. До складу групи увійшли міністри ключових відомств і представники урядових інституцій, експерти Світового Банку, Інституту громадських справ при програмі «Проти корупції» (Фундація Стефана Баторія) [7]. З часу схвалення у 2002 р. Антикорупційної стратегії, Польща ухвалила значну кількість законів та підзаконних актів, оптимізувала адміністративні структури, що не лише підвищило їх ефективність, а й стало механізмом запобігання корупції (спрощеність багатьох процедур фактично позбавили чиновників інструментів, використовуючи які можна було вимагати хабарі). Водночас, змінено філософію функціонування адміністративних структур у напрямку посилення відповідальності за надання суспільних послуг. Звісно, у той же час зросли мотиваційні чинники виконання посадових обов'язків, зокрема матеріальні. У Польщі дає позитивний ефект також залучення до реалізації антикорупційної політики представників громадськості. Політика запобігання і боротьби з корупцією у Польщі втілює у життя широкий комплекс заходів дисциплінарного та кримінального характеру (посилення кримінального і адміністративного законодавства у частині протидії корупції; утворення спеціалізованих інституцій; утворення в рамках органів публічної адміністрації спеціальних механізмів зовнішнього та внутрішнього контролю за діяльністю; дієва

судова система), превентивного характеру (механізми, які полегшують різноманітні процедури, де суб'єктами є, з одного боку, громадянин, з іншого – публічні органи; ліквідація прогалів у законодавстві, які допускали корупційні зловживання; чітко прописані кодекси поведінки службовців публічних органів та конкретні кроки дій у тих чи інших ситуаціях; забезпечення доступу до публічної інформації та електронне врядування; просвіта населення і службових осіб; підтримка неурядових організацій тощо) [4, с. 723-724].

Для успішного застосування досвіду країн ЄС при розробці ефективної антикорупційної політики в Україні необхідно: по-перше, визначити та імплементувати в українське законодавство актуальні міжнародні правові норми загальнодержавного, регіонального та локального характеру; по-друге, визначити, виходячи з успішного досвіду окремих країн, комплекс найважливіших для України факторів, спрямованих на забезпечення ефективності державної політики запобігання корупції, структурувати їх на основі принципів пріоритетності та найбільшої функціональності задля створення оптимальної для українських умов моделі; по-третє, розробити та сформулювати для цієї моделі належне інституційне забезпечення управлінського характеру, яке б гармонійно поєднувало загальнодержавний, регіональний та локальний рівні публічного управління.

Список використаних джерел

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
2. О двадцати принципах борьбы с коррупцией. Резолюция (97) 24 Комитета министров Совета Европы. Принята Комитетом министров 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_845.
3. Попок А., Решота В. Державна політика запобігання та протидії корупції у Чехії та Словаччині: досвід для України / А. Попок, В. Решота // Демократичне врядування. – 2013. – Вип. 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivacademy.com/visnik12/zmist.html>.
4. Рибак А. І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект / А. І. Рибак // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць. – К.: ВІР УАН, 2011. – Вип. 50. – С. 717-725.
5. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. Лист Міністерства юстиції України від 22 червня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>
6. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 110-115.

7. Korupcja a polityka antykorupcyjna. Raporty krajowe [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.batory.org.pl/ftp/program/przesciworupcji/publikacje/inne_-_publikacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf.

Олександр ОВДІН

*к.і.н., доцент, доцент кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

НАТУРАЛІЗАЦІЯ ІНОЗЕМЦІВ У ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС (2014-2015 РР.)

Натуралізація є процесом надання іноземцю громадянства певної країни уповноваженими органами. На сьогоднішній день процеси натуралізації тісно пов'язані із міграціями населення.

Західна Європа завдяки активному економічному та соціальному розвитку, втратам провідними державами своїх заморських колоній та порівняній відкритості до переселенців перетворилась з головного еміграційного регіону світу на територію найбільш привабливу для іммігрантів. Згодом частина переселенців починає замислюватися щодо свого укорінення на новій батьківщині та відповідно до процедур передбачених законодавством даної держави починає процедуру натуралізації.

Останніми роками кількість тих, хто вперше отримує право на постійне проживання у державах-членах ЄС співвідноситься із кількістю натуралізованих іноземців приблизно як 3 до 1. Проте, потрібно зробити уточнення, що натуралізація та отримання право на проживання є процесами, які роз'єднані у часі. Тому більш коректно було б дивитися на кореляцію масштабів натуралізації останніми роками (у нашій доповіді мова піде про 2014-2015 рр.) із наданням прав на проживання 5-10 років тому (у різних країнах ЄС є різним мінімальний обов'язковий період, який необхідно прожити у країні для отримання її громадянства). Із урахуванням даного уточнення частка натуралізованих іноземців по відношенню до тих хто легально переїхав до ЄС становить близько 40% (адже кількість мігрантів до ЄС у 2004-2005 рр. була дещо меншою, ніж зараз) [4].

З іншого боку, навіть якщо припустити, що певна частка іммігрантів не залишиться назавжди у країні, куди їх привела доля, тим не менше можна констатувати, що кількість ненатуралізованих іноземців буде постійно зростати.

У цілому масштаби натуралізації у державах ЄС мають тенденцію до зростання. Якщо у 1998 р. громадянство країн Європейського Союзу прийняли лише 483 тис. іноземців, то у 2006 р. – вже 735 тисяч, тобто у півтора рази більше [1]. Рекордним був 2013 р., коли натуралізацію

пройшло близько 980 тис. іноземців [2]. У подальшому темпи трохи знизилися (скоріш через ускладнення процедур, ніж через зменшення кількості бажаючих). У 2014 р. громадянство ЄС отримали 890 тис., у 2015 р. – 840 тис. осіб [3].

Усього за період 2010-2015 рр. успішно завершили процедуру натуралізації у ЄС 5 млн. мешканців. Потрібно звернути увагу, що відповідна статистика виходить із суттєвим запізненням. Показники за 2016 р. з'являться вже у першій пол. 2018 р. [3].

Оскільки громадяни держав-членів ЄС, які працюють у інших країнах Спільноти, мають там переважну більшість соціально-економічних прав корінних мешканців цих держав (а подекуди навіть і окремі політичні права), то вони є менш зацікавленими у зміні громадянства на відміну від іноземців з третіх країн. У 2014 та 2015 рр. частка іноземців з країн що не входять до ЄС серед натуралізованих становила відповідно 89% та 87% [3].

Відповідний розподіл по країнам походження представлено у таблиці.

Держава	%
Марокко	8,6
Албанія	4,8
Туреччина	3,5
Індія	3,1
Румунія	2,8
Пакистан	2,6
Алжир	2,2
Україна	1,9
Росія	1,9
Польща	1,8

Як бачимо, найбільша кількість натуралізованих громадян у 2015 р. припадає на Марокко, Албанію, Туреччину та Індію. Україна ж посідає у даному переліку 8 місце. У 2015 р. близько 16 тис. громадян України отримали громадянство однієї з 28 держав ЄС (у 2014 р. таких було 15 тис.) [3]. Зазначимо, що у більшості європейських держав легалізоване друге громадянство або як мінімум немає необхідності відмовлятися від першого.

Найбільш популярними серед українців були паспорти таких держав як Німеччина (у 2015 р. паспорт ФРН отримали 26% з 16 тис. натуралізованих у ЄС осіб українського походження), Португалії (15%) та Польщі (10%). Проте, Німеччина була популярною не лише в українців. Кількість натуралізованих там наших колишніх співвітчизників є значно меншою, ніж натуралізованих там турків. Водночас особи українського

походження посіли перше місце серед натуралізованих у таких державах як Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина та Чехія. Зокрема у Польщі українське походження мали 49% натуралізованих у 2015 р. іноземців [3].

Як зазначалося вище, натуралізація у значній мірі є відображенням тих міграційних процесів, які відбувалися у минулому, 5-10 років тому. Оскільки останніми роками міграція з України до ЄС суттєво зростає, то можна очікувати у майбутньому відповідне зростання кількості українців, які будуть проходити там натуралізацію. Перед Україною вже постає, а у майбутньому ще більш гостро постане проблема відносин з громадянами, які отримали чужі паспорти та водночас не відмовилися від українського. Проте, розгляд даної проблеми виходить за межі нашої доповіді.

Список використаних джерел

1. Овдін О.В. Особливості процесів міграції та натуралізації в Європейському Союзі / О.В. Овдін // Державне управління та місцеве самоврядування. – Д.: ДРІДУ НАДУ. – 2009. – Вип. 3 (3). – С. 51-60.
2. EU Member States granted citizenship to almost 900 000 persons in 2014 // Eurostat. – Access mode: www.ec.europa.eu/eurostat.
3. EU Member States granted citizenship to fewer persons in 2015 // Eurostat – Access mode: www.ec.europa.eu/eurostat.
4. EU Member States issued a record number of 2.6 million first residence permits in 2015 // Eurostat – Access mode: www.ec.europa.eu/eurostat.

Надія РУДІК

к.держ.упр., доцент, доцент кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

МАЙБУТНЄ ЄС ДО 2025 РОКУ: СОЦІАЛЬНИЙ ВИМІР

Після старту обговорення майбутнього Європейського Союзу, ініційованого Білою книгою про майбутнє Європи, яку Європейська Комісія оприлюднила 1 березня 2017 р., черговим кроком Комісії став представлений нею 26 квітня 2017 р. аналітичний документ щодо соціального виміру Європи до 2025 р. [4]. Оприлюднення цього документу означає початок процесу осмислення соціального виміру Європи громадянами, соціальними партнерами, європейськими інституціями та урядами держав-членів, який спрямований на знаходження відповідей на виклики, що постали перед суспільствами і громадяни ЄС останніми роками, а також з'ясування ролі і внеску Союзу у подоланні цих викликів.

Розбудова більш соціальної і справедливої Європи є ключовим пріоритетом діяльності Європейської Комісії. Незважаючи на недавнє поліпшення економічних і соціальних умов по всій Європі, в ЄС все ще

зберігаються суттєві розбіжності між державами-членами та регіонами. Економічна криза залишила глибокі сліди в житті людей і суспільств, але в ЄС продовжують поділяти однакові соціальні устремління. Це знайшло своє чергове підтвердження в прийнятті 25 березня 2017 р. лідерами ЄС Римській декларації [5], в якій була підкреслена важливість існування сильної соціальної Європи на основі стійкого зростання, що сприяє економічному і соціальному прогресу, згуртованості й конвергенції (наближенню), а також підтримує цілісність внутрішнього ринку Союзу, беручи до уваги різноманітність національних систем і ключову роль соціальних партнерів у просуванні ЄС-27 вперед.

В аналітичному документі зазначається, що соціальні реалії в межах ЄС значно різняться, зокрема залежно від місця проживання та роботи. Незважаючи на наявність істотних спільностей, ЄС є домівкою для цілого ряду традицій, досвідів і ситуацій. Сфери освіти і охорони здоров'я, моделі зайнятості, структури заробітної плати і доходів, а також системи соціального захисту держав-членів все ще суттєво відрізняються [2].

Неухильне наближення (конвергенція) держав-членів до вищого рівня життя завжди було характерною рисою ЄС. Не так давно, це наближення відбувалось майже автоматично завдяки єдиному внутрішньому ринку і підтримці з фондів ЄС, що дало привід Всесвітньому банку охарактеризувати ЄС як «машину з конвергенції, що сприяє процвітанню сотень мільйонів людей» [1]. Проте, останніми роками процес наближення значно сповільнився, якщо не зупинився зовсім, оскільки ряд держав-членів прогресували значно швидше.

Так, наприклад, в 2015 р. рівень ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності коливався в державах-членах від 264 % в Люксембурзі та 177 % в Ірландії відносно до середнього в ЄС-27 (100%) до 47 % в Болгарії та 57 % в Румунії [3]. Рівень безробіття в ЄС-27 коливається в діапазоні від менш, ніж 5 % в Чехії, Німеччині та Угорщині до 18 % в Іспанії і 23 % в Греції. Наприкінці 2016 р. рівень безробіття серед молоді становив 18 % в ЄС і 20 % в зоні євро, а в Греції, Іспанії та Італії – близько 40 %. Вперше з часів Другої світової війни, виникла реальна небезпека того, що сьогоднішні молоді люди – найосвіченіше покоління в історії Європи – можуть виявитися менш заможними, ніж їхні батьки [4, р. 9]. Хоча сучасний ЄС є домівкою найбільш рівних за рівнем доходів суспільств в світі, істотні відмінності все ще існують. В середньому, найбагатші 20 % домогосподарств мають дохід в 5 разів вищий, ніж 20 % найбідніших. За цим показником найвищий рівень нерівності доходів спостерігається в Румунії, Литві, Болгарії, Латвії, Кіпрі, Естонії та Італії. Існує також значна нерівність доходів між регіонами всередині держав-членів [4, р. 11].

Услід за логікою визначення сценаріїв майбутнього ЄС, запропонованою в Білій книзі від 1 березня 2017 р., в підготовленому Європейською Комісією аналітичному документі також виділені декілька

альтернатив бачення соціального майбутнього Союзу [4, р. 25-31]:

1. Обмеження соціального виміру свободою пересування. Згідно з цим варіантом, Союз дотримуватиметься правил, які сприятимуть транскордонним переміщенням людей, зокрема таких правил, що стосуються соціального забезпечення прав мобільних груп населення, відряджень працівників, транскордонної охорони здоров'я та визнання дипломів. Однак, ЄС більше не встановлюватиме мінімальні стандарти щодо, наприклад, охорони здоров'я і безпеки працівників, тривалості робочого часу і відпочинку, або декретної відпустки матері/батька. Союз більше не створюватиме можливості для держав-членів з метою обміну передовим досвідом в сферах освіти, охорони здоров'я, культури і спорту. Програми соціальної і регіональної реконверсії в державах-членах, які зараз спільно фінансуються з бюджету ЄС, будуть скасовані або фінансуватимуться виключно на національному рівні.

Практична реалізація цього сценарію означатиме, наприклад, що водії вантажівок зіткнуться з різними нормами робочого часу і відпочинку в кожній державі-члені, а їх роботодавці змушені будуть платити їм різну для кожної країни погодинну оплату праці; право на 20 днів оплачуваної відпустки та 14 тижнів відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами вже не гарантуватиметься на всій території ЄС; пацієнти як і раніше зможуть лікуватись в іншій державі-члені, але Європейський план дій щодо боротьби зі збільшенням кількості стійких до антибіотиків бактерій вже не діятиме; буде відсутня координація та колективна готовність діяти у відповідь на спільні загрози для здоров'я, наприклад, в разі поширення інфекційних захворювань, таких як вірус Ебола і вірус Зика; працівники, які одночасно втратять роботу через закриття підприємства в регіоні у зв'язку із перенесенням виробництва в треті країни з низьким рівнем заробітної плати, не зможуть більше розраховувати на підтримку зі Структурних фондів ЄС; під загрозою закриття опиниться навіть програма Erasmus +, оскільки ЄС припинить будь-який бенчмаркінг показників раннього залишення школи і низької успішності; припиниться підтримка ЄС європейської кіноіндустрії, культурної та творчої сфер, а також ініціативи «Європейські культурні столиці».

2. Ті, хто хоче зробити більше в соціальній сфері, матимуть для цього можливість. Різні групи держав-членів могли б вирішити робити більше разом в соціальній сфері. Це можуть бути країни, що мають спільну валюту євро, які вирішать об'єднати зусилля з метою збереження стійкості й стабільності єврозони та запобігання різким змінам рівня життя своїх громадян, або будь-які інші можливі конфігурації країн-учасниць, які могли б зосередитися на вирішенні певних питань.

Практична реалізація цього сценарію означатиме, наприклад, що дипломи про освіту автоматично визнаватимуться не всіма державами-членами; людина зможе легко ідентифікувати себе в деяких державах-

членах за допомогою єдиного номера соціального забезпечення, а державні органи цих країн зможуть легко перевірити чи є ця особа застрахованою, що сприятиме поліпшенню надання медичної допомоги; група держав-членів узгоджуватимуть єдину цінову політику щодо лікарських засобів і вакцин, що дозволить поліпшити доступ до медичного обслуговування та розширити сферу охоплення системи охорони здоров'я; групи держав-членів зможуть домовитись про спільне планування працівників сфери охорони здоров'я, в тому числі про кількість лікарів і медсестер, яких вони навчатимуть колективно; держави-члени зможуть створювати спільні програми з інтеграції біженців; в деяких державах-членах, громадяни отримуватимуть більш високі допомоги по безробіттю, ніж сьогодні, а в інших – період, протягом якого безробітні можуть розраховувати на отримання допомоги по безробіттю, може бути скорочений.

3. ЄС-27 спільно поглиблюватиме соціальний вимір Союзу. Тоді як центр тяжіння щодо дій в соціальній сфері має і буде залишатися на національному та місцевому рівнях держав-членів, ЄС вивчить шляхи подальшої підтримки дій держав-членів, повною мірою використовуючи всі наявні правові та організаційні інструменти. Законодавство ЄС не лише встановлюватиме мінімальні стандарти в окремих сферах, а й буде спрямоване на повну гармонізацію прав громадян на всій території Союзу, з метою зосередження уваги на наблизненні соціальних результатів.

Практична реалізація цього сценарію означатиме, наприклад, що ЄС-27 буде узгоджувати спільні правила, що визначатимуть статус зайнятості працівників цифрових онлайн-платформ, що дозволить компаніям повністю використовувати потенціал єдиного цифрового ринку ЄС; всі держави-члени взаємно визнають дипломи один одного; кожен громадянин ЄС матиме єдиний номер соціального страхування для ідентифікації себе в будь-якій державі-члені; на всій території ЄС люди йтимуть на пенсію по досягненні однакового віку відповідно до тенденцій в очікуваній тривалості життя; європейське посвідчення інвалідності діятиме в усіх державах-членах ЄС; існуватимуть обов'язкові критерії удосконалення заходів у сфері охорони здоров'я, наприклад, щодо вмісту жирів і цукру в продуктах харчування; громадяни ЄС зможуть передавати свою медичну інформацію в електронному вигляді під час лікування в іншій державі-члені та використовувати електронні рецепти для отримання ліків.

Аналітичний документ щодо соціального виміру Європи став другим після Білої книги щодо майбутнього ЄС кроком в серії «Дебатів щодо майбутнього Європи», яку Європейська Комісія, спільно з Європейським Парламентом і зацікавленими державами-членами проведе в різних містах і регіонах ЄС. Інші аналітичні документи Європейської Комісії будуть присвячені питанням поглиблення економічного і валютного союзу

на основі доповіді п'яти президентів в червні 2015 р.; приборкання глобалізації; майбутнього оборони Європи та майбутнього фінансів ЄС. Разом з Європейською Комісією уряд Швеції готує соціальний саміт з питань справедливих робочих місць та зростання, який відбудеться в Гетеборзі 17 листопада 2017 р., що стане ще однією нагодою для обговорення перспектив соціального виміру Європи [2].

Список використаних джерел

1. Build on Strengths of Europe's Growth Model While Pursuing Reforms, Says World Bank Report, January 25, 2012. – Access mode : <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/01/25/build-strengths-europes-growth-model-pursuing-reforms-says-world-bank-report>.
2. Commission launches the reflection on the social dimension of Europe by 2025 // European Commission – Press release. – Brussels, 26 April 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1008_en.htm.
3. GDP per capita in PPS (Data from 1st December 2016) // Eurostat. – Access mode: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>
4. Reflection paper on the social dimension of Europe: European Commission COM(2017)206 of 26 April 2017. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_en.pdf.
5. Rome Declaration of the Leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission, Brussels, 25 March 2017. – Access mode : <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>.

Олександра РУДІК

*аспірантка кафедри міжнародних відносин
ДНУ ім. О. Гончара*

РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ У ФОРМУВАННІ ОБУМОВЛЕНOSTІ ПРОЦЕСУ ВИХОДУ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ З ЄС

Донедавна, вихід держави-члена з ЄС був безпрецедентним явищем, тому офіційний запуск процедури виходу, розпочатий урядом Великої Британії 29 березня 2017 р., матиме довгострокові наслідки як для ЄС, держав-членів, країн-кандидатів, так і для третіх країн, які визначили європейську інтеграцію як національний зовнішньополітичний пріоритет.

На рівні ЄС ключовими учасниками процедури виходу є Європейська Рада, яка ухвалює відповідні настанови, Європейська Комісія, яка проводить переговори, Рада ЄС, яка укладає договір від

імені Союзу, та Європейський Парламент, який надає згоду на укладання цього договору. Оскільки в договорі, формулюються положення про вихід держави-члена з урахуванням рамок майбутніх відносин з Союзом, переговори сторін, по суті, являють собою процес формування обумовленості ЄС як сукупності наперед обговорених і зафіксованих політичних зобов'язань сторін.

Для Європейського Парламенту, як наднаціонального представницького інституту ЄС, що має безпосередню демократичну легітимність, процес виходу Великої Британії, є хорошою нагодою посилення власної ролі і впливу, особливо у відстоюванні інтересів Союзу, зміцнення його єдності перед лицем викликів, окресленні перспектив майбутнього розвитку Об'єднаної Європи. Формування обумовленості ЄС є невід'ємною складовою реалізації амбітних устремлінь Парламенту.

На пленарному засіданні Європейського Парламенту 5 квітня 2017 р. переважною більшістю депутатів (516 голосів «за», 133 – «проти», 50 – «утрималися») була прийнята резолюція, яка офіційно встановлює ключові принципи та умови затвердження Європарламентом угоди щодо виходу Великої Британії зі складу Європейського Союзу. Текст, прийнятий на пленарному засіданні, був поданий п'ятьма політичними групами Європейського Парламенту – Європейська народна партія (EPP), Прогресивний альянс соціал-демократів (S&D), Союз лібералів та демократів за Європу (ALDE), Об'єднані європейські ліві / Північні зелені ліві (GUE / NGL), Зелені / Європейський лівий альянс (Greens / EFA) – та парламентським Комітетом з конституційних питань [3].

В резолюції наголошується, що цей документ відображає позицію Європейського Парламенту щодо керівних принципів переговорів про вихід, прийнятих Європейською Радою, а також слугуватиме основою оцінки Парламентом переговорного процесу та будь-якого досягнутої угоди між сторонами. Парламент взяв до відома повідомлення уряду Сполученого Королівства до Європейської Ради, яким починається офіційний процес виходу Великої Британії з ЄС. Європейські парламентарі закликали до якомога швидшого початку офіційних переговорів між Європейським Союзом і Сполученим Королівством, а також підтвердили важливість набуття чинності угодою про вихід або будь-яким можливим перехідним механізмом (механізмами), досить завчасно до чергових виборів в Європейський Парламент в травні 2019 р.

Згідно з процедурою виходу з ЄС, встановленою ст. 50 Договору про ЄС (ДЄС), угоду про вихід держави-члена, укладає Рада ЄС від імені Союзу, після отримання згоди Європейського Парламенту [2]. Особливістю процедури надання згоди є те, що Парламенту фактично надається право вето, оскільки його роль полягає або у затвердженні або у відхиленні певної законодавчої пропозиції (проекту договору) без внесення в документ будь-яких поправок, причому Рада ЄС не має права

відхилити таке рішення Парламенту. У разі ненадання Парламентом згоди, вихід з ЄС відбувається за відсутності договору через два роки після офіційного запуску процедури за ст. 50. У разі розвитку подій за таким сценарієм, вихід Великої Британії з ЄС може статись 29 березня 2019 р.

З огляду на вищезазначене, в резолюції можна виділити декілька «червоних ліній», перетин яких під час переговорів про вихід та в остаточній редакції проекту договору неминуче призведе до його вето Європейським Парламентом [4; 5]:

Першочергове врахування інтересів громадян. В резолюції чітко й недвозначно заявлено про пріоритетність врахування інтересів громадян від самого початку переговорів про вихід, особливо з урахуванням того факту, що велика кількість громадян Великої Британії, в тому числі більшість в Північній Ірландії та Шотландії, проголосували проти виходу з ЄС. Європейський Парламент висловив особливе занепокоєння наслідками Brexit для Північної Ірландії та її майбутніх відносин з Ірландією. Визнається, що унікальне положення та особливі обставини, в яких опинився острів Ірландія, обов'язково мають бути враховані в тексті майбутньої угоди. У зв'язку з цим, євродепутати наголосили на вирішальній важливості гарантування миру в Північній Ірландії та дотриманні Белфастської (Страсноп'ятничної) угоди 1998 р. в усіх її частинах, яка була укладена за активної участі ЄС. Наголошується, що Союз має вжити всіх заходів, сумісних із законодавством ЄС, для пом'якшення наслідків виходу й уникнення встановлення жорсткого фізичного кордону між Ірландією та Північною Ірландією.

Резолюція також вимагає справедливого поводження з громадянами ЄС-27, які живуть або жили у Великій Британії та громадян Сполученого Королівства, які живуть або жили на території ЄС (за станом на 2015 р., в державах-членах ЄС проживало 1,22 млн. британських громадян, а у Великій Британії – 3,16 млн. громадян ЄС [1]). На переконання європейських депутатів, права та інтереси цих громадян мають бути абсолютним пріоритетом переговорного процесу і розглядатись з урахуванням принципів взаємності, справедливості, симетрії і недискримінації, а також на основі захисту цілісності права Союзу, в тому числі Хартії основоположних прав. В резолюції підкреслюється, що будь-яке погіршення прав, пов'язаних зі свободою пересування, включаючи дискримінацію між громадянами ЄС в їх доступі до права на проживання, допущене Великою Британією до дати виходу з ЄС, суперечитиме законодавству Союзу.

Принципи ведення переговорів. Члени Європейського Парламенту закликають обидві сторони діяти в дусі доброї волі і повної прозорості, з тим щоб забезпечити упорядкований вихід з ЄС. У резолюції наголошується, що укладення Великою Британією торговельних угод з

трьох країнами до виходу країни з Союзу, буде розцінене як порушення законодавства ЄС, зокрема ст. 4(3) ДЕС, що матиме конкретні правові наслідки, в тому числі виключення Сполученого Королівства з процедур торговельних переговорів, передбачених ст. 218 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЕС). Підкреслено, що аналогічний підхід має застосовуватися й в інших сферах політики, в яких Сполучене Королівство продовжуватиме брати участь у формуванні законодавства, дій, стратегій або спільних політик ЄС у спосіб, що надаватиме перевагу власним інтересам на шкоду інтересам ЄС-27.

Резолюція застерігає від досягнення будь-якого компромісу між безпекою та майбутніми економічними відносинами між ЄС та Великою Британією. Парламентарі виступають проти будь-яких спроб Великої Британії «зняти вершки» або встановити економічні відносини з ЄС вибіркового характеру на основі окремих галузевих угод, а також в черговий раз наголошують на неподільності чотирьох свобод єдиного внутрішнього ринку ЄС – вільного переміщення товарів, капіталів, послуг і людей.

Безперервність зобов'язань. Велика Британія продовжуватиме користуватися всіма правами держави-члена ЄС, що випливають з установчих договорів, аж до моменту виходу з Союзу. Водночас, вона має поважати всі свої правові, фінансові та бюджетні зобов'язання, в тому числі ті, які випливають, серед іншого, з чинної багаторічної фінансової перспективи ЄС на 2014 – 2020 рр. Такі фінансові зобов'язання можуть настати як до, так і після дати виходу. В резолюції спеціально зазначено, що Велика Британія також має дотримуватись принципу відкритої співпраці (ст. 4(3) ДЕС), згідно з яким Союз та держави-члени з цілковитою взаємною повагою допомагають одне одному виконувати завдання, що випливають з Договорів, а держави-члени мають вживати усіх належних заходів, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що випливають з договорів, а також сприяти виконанню завдань Союзу й утримуватись від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу.

Безпосередня й активна участь Європейського Парламенту. Як інститут ЄС, який представляє інтереси всіх громадян Союзу, Європейський Парламент має намір брати безпосередню й активну участь у переговорах між Великою Британією та ЄС, наприклад, шляхом прийняття подальших резолюцій, в тому числі з конкретних питань або проблем в конкретних галузях. В резолюції спеціально наголошено на тому, що будь-яка угода, якої буде досягнуто по завершенні переговорів між Великою Британією і ЄС, має бути схвалена Європейським Парламентом. Повноцінна участь Парламенту в переговорному процесі є необхідною умовою схвалення ним досягнутої сторонами угоди.

Відкриваючи дискусію, голова Європейського Парламенту Антоніо

Таяні наголосив, що «голосування парламенту матиме вирішальне значення для остаточного формування умов виходу Великої Британії з Союзу та для майбутніх відносин між ЄС і Сполученим Королівством. Нещодавні терористичні атаки чітко вказують на те, що всі європейські країни мають продовжувати тісно співпрацювати один з одним» [5]. Слід зазначити, що дискусія продемонструвала широку підтримку політичними групами Європейського Парламенту ідеї надання вищої пріоритетності питанню захисту інтересів громадян, які найбільше постраждають від Brexit. Більшість лідерів політичних груп, відзначивши важливість проведення переговорів в мирній та спокійній атмосфері, підкреслили, що ЄС-27 має залишатись єдиним і рішуче відстоювати власні інтереси. Всі ліві політичні групи наголосили на пріоритетності для них підтримки високого рівня соціального захисту громадян. Під час дискусії, ряд лідерів про європейських політичних груп підкреслили, що Brexit має слугувати каталізатором процесів оновлення ЄС, оскільки демонструє наскільки нерозривно держави-члени пов'язані між собою. Лідери євроскептично налаштованих політичних груп – Європа свободи та прямої демократії (EFDD) та Європа націй і свободи (ENF) – висловили цілковите задоволення початком процесу виходу і звинуватили ЄС в прагненні «покарати» за це Велику Британію [5].

Безпрецедентність ситуації, в якій опинились ЄС і Велика Британія внаслідок Brexit, обумовлює безпрецедентність всього процесу виходу. У зв'язку з цим безпрецедентним обіцяє бути й сам процес формування європейської обумовленості, оскільки раніше вона застосовувалась переважно у межах політики розширення ЄС, як інструмент підготовки країн-кандидатів до вступу, і частково для європеїзації третіх країн, які прагнуть тіснішого наближення до ЄМ або набуття членства в Союзі. По ідеї, сформований під час переговорів про вихід обсяг обумовленості має продемонструвати «старим» державам-членам ЄС з чим вони можуть стикнутись в разі «екзиту», а новим державам-членам – що вийти з Союзу буде не менш складно, ніж увійти до нього.

Список використаних джерел

1. Brexit: protecting the rights of millions of EU citizens living in the UK. – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170505STO73508/brexit-protecting-the-rights-of-millions-of-eu-citizens-living-in-the-uk>.
2. Consolidated version of the Treaty on European Union. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:en:PDF>.
3. European Parliament / Legislative Observatory: 2017/2593(RSP) – 05/04/2017 Text adopted by Parliament, single reading. – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1485374&t=e&l=en>.
4. European Parliament resolution of 5 April 2017 on negotiations with

the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union (2017/2593(RSP)). – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

5. Red lines on Brexit negotiations / European Parliament – Press release ? 06-04-2017. – Access mode : <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170329IPR69054/red-lines-on-brexit-negotiations>.

Віктор ЩЕРБАК

*аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

БАГАТОРІВНЕВЕ УПРАВЛІННЯ В ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

В умовах побудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави важливого значення набуває врахування європейської концепції належного врядування (good governance), яка була результатом розвитку концепції державного управління в останнє десятиліття ХХ ст.

Складна система взаємодії наднаціональних, міждержавних і національних чинників в управлінні Європейського Союзу привертає підвищену увагу до концепцій, які вибудовуються навколо поняття політичних мереж (policy networks), під якими здебільшого розуміють складне поєднання стабільних, децентралізованих, неієрархічних відносин між різними за своєю соціальною природою акторів, що обмінюються ресурсами заради досягнення спільної мети [1].

Дослідження особливостей багаторівневого управління (англ. – multi-level governance) є особливо актуальним в умовах, коли життя диференціюється і стає складним, що практично унеможливує управління колишніми методами «зверху вниз» через безпосереднє державне втручання, не вдаючись до взаємодії з самим суспільством. Проблема має свою актуальність і для України у зв'язку із труднощами переходу системи державного управління в Україні до більш гнучких демократичних методів урядування, обумовлених складністю трансформації неефективних радянських ієрархічно-бюрократичних управлінських схем у сучасний постмодерний європейський контекст.

Загальновизнаним в ЄС стає поняття європейського врядування (European governance) – багаторівневе управління у багатовекторній системі, що складається з європейських інституцій і національних органів влади, охоплює місцеве самоврядування і громадянське суспільство, залучає до процесів прийняття рішень міжнародних експертів та лобістів. Мережеве багаторівневе урядування (за Р. Роудсом [2]) передбачає перехід від концепції державного надання управлінських послуг до концепції держави-

регулятора як шлях до сталого розвитку та соціальної справедливості.

Особливість європейського мережевого управління полягає у розгалуженій мережі різного роду інституцій, між якими відбуваються не вертикальні, як це характерно для держави, а горизонтальні зв'язки (формально всередині мережі ніхто нікому не підпорядкований). Це передбачає дію принципу субсидіарності, тобто рішення безпосередньо виробляються тими агентами, які відповідальні за їх імплементацію, і заохочує диференціацію в підході до місцевих проблем, а не нав'язування однакового політичного рішення зверху.

Концепцію багаторівневого управління стали активно застосовувати в дослідженнях домовленостей по проведенню політик ЄС і відносно функціонування ЄС в цілому. Зараз цей період в дослідженні ЄС зазвичай називають «пост-онтологічним»: у пошуках відповіді на екзистенціальне (онтологічне) питання про те, які сили є рушійними в європейській інтеграції, і до якої політичної організації вони у результаті призведуть, науковці стали розбиратися в тому, як насправді відбувається процес ухвалення владних рішень в ЄС.

У спробах визначити теоретичну конструкцію, в якій будувалися реальні міждержавні відносини, наприклад, у сфері політики інтеграції, було визначено два ідеальні типи багаторівневого управління – тип I і тип II.

Тип I багаторівневого управління є переважаючим способом управління в національних політичних системах. Тип II багаторівневого управління, як правило, ефективний в тих випадках, коли є необхідність в спеціалізованому державному органі для вирішення проблем, які не в змозі вирішити структури першого типу, наприклад, на міжнародній арені або, коли є певні функціональні проблеми в управлінні. Емпіричні дані показують, що тип II багаторівневого управління спостерігається в тих випадках, коли через відсутність гнучкості і адаптивності в системах публічного управління типу I відбувається «пробуксовка», іншими словами, коли основні державні структури і інституції не в змозі швидко відреагувати на проблеми, які відносяться до їх сфери повноважень [3].

Таким чином, можна стверджувати, що в сучасних державах управління типу II зазвичай співіснує з управлінням типу I і певним чином «вбудовано в нього», при цьому перетинаються і їх сфери повноважень.

Взаємовідношення між трьома рівнями управління: наднаціональним, національним, субнаціональним відбувається відповідно до принципів: програмування, концентрації, субсидіарності, додатковості і партнерства.

Програмування і концентрація означають, що кошти не повинні розсіюватися по безлічі маленьких проєктів, а мають бути сконцентровані на декількох по-справжньому значущих цілях і напрямках.

Принцип *субсидіарності* спочатку замислювався з метою показати, що рішення повинні прийматися на тих рівнях, на які вони найбільше

вплинуть, і в розумінні Єврокомісії цими рівнями були регіони і міста. Потім цей принцип стали розуміти як те, що рішення повинні прийматися на рівні Співтовариства, тільки якщо проблеми не можуть бути вирішені на національному рівні.

Принцип *додатковості* передбачає, що кошти Співтовариства можуть бути виділені, тільки якщо національні уряди внесли відповідний вклад.

Принцип *партнерства* має на увазі активну участь субнаціональних органів влади в створенні і реалізації програм, відповідно до яких здійснюється виділення коштів.

Практика реалізації концепції багаторівневого управління у державах-членах ЄС показала, що механізми багаторівневого управління краще всього підходять для вирішення тих проблем, які мають чітку територіальну прив'язку (наприклад, охорона довкілля, транспорт), а також проблем, що стосуються основних інфраструктурних інвестицій. Проте це не означає, що багаторівневе управління не може ефективно використовуватися для вирішення й інших проблем.

Концепція багаторівневого управління може (і європейська практика тому підтвердження) ефективно і результативно використовуватись для забезпечення участі місцевих органів влади у формуванні та реалізації державної політики.

Список використаних джерел

1. Kenis P. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox / P. Kenis, V. Schneider // Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations [Text] / Marin Bernd and Renate Mayntz (eds.). – Frankfurt: Campus Verlag, 1991. – 176 p.
2. Rhodes R. A.W. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R. A. Rhodes. – Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1997.
3. Market Studies. – 2003. – vol. 41(4). – P. 597-620. 2. Hooghe, L., Marks G., Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance // American Political Science Review. – 2003. – vol. 97(2). – P. 233-243.

СЕКЦІЯ 2

Відносини Україна – ЄС в контексті Угоди про асоціацію

Наталія БАЗАВЛУК

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ДОСЛІДЖЕННЯ ОСНОВ ФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО АСПЕКТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ

Розробка наукових засад регіонального концепту публічного управління передбачає оптимальне поєднання визначення регіонів як адміністративно-територіальних одиниць, розширення категоріальної моделі «регіон – це територія адміністративно-територіальної одиниці (області)» насамперед у сфері вирішення повсякденних питань регіонального розвитку та координуючої, стимулюючої ролі держави (центру), що представляє інтереси суспільства, країни в цілому, а також розуміння ролі і змісту регіону у формалізації мети публічного управління – наближення публічної влади громадян, суспільства в цілому як до об'єкта управління, а з позицій конституційного права – детермінації суб'єкт-об'єктних відносин в конституційній ідеологемі «народ – джерело влади».

Сформовані на теперішній час в Європі системи публічного управління склалися внаслідок розвитку концепту правової держави, процесів демократизації та децентралізації, закріплення принципу шанування прав людини. Політико-правові реформи в Україні 2014-2016 рр. призвели до зміни правового механізму регулювання організації і здійснення публічного управління. З позицій адміністративного права варто виокремити три проблемних сфери концептуалізації регіонального аспекту публічного управління: 1) виокремлення регіонального рівня в системі публічного управління на основі принципів адміністративного права; 2) формування правового механізму управління розвитком регіону у контексті конституційного процесу децентралізації влади; 3) закріплення конституційно-правового статусу суб'єктів регіонального управління та забезпечення їх взаємодії на основі законодавчих ініціатив Президента України. Інтегрує такі напрями мета публічного управління – взаємодія влади і громадян відповідно до сутнісного розуміння суспільних цінностей.

Саме тому з позицій формування концептуальних засад регіонального рівня управління потребує розв'язання нагальних проблем становлення системи органів місцевої влади в Україні потребує комплексного підходу, який би враховував реалії сьогодення, світовий

досвід і, насамперед, національні особливості територіальної самоорганізації населення та формування органів виконавчої влади. Основними проблемами у сфері територіальної організації влади в Україні можуть бути визначені такі: недостатність правових, економічних та інших умов для утвердження місцевого самоврядування як одного з основних факторів розвитку громадянського суспільства, місцевої демократії, здатного на належному рівні вирішувати питання місцевого значення, забезпечення комплексного розвитку територій; недосконалість правового регулювання відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних рівнях, що призводить до конфліктів та зниження ефективності їх діяльності. Однією з найважливіших ознак трансформаційних перетворень у державі є розвиток регіональної ініціативи. Регіональна політика України, на початку 90-х рр. XX ст. частково запозичена в СРСР і механічно перенесена на терени України, була орієнтована на роботу з адміністративно-територіальними одиницями у режимі підпорядкування, і практично виключала для регіонів можливість самовираження як у політичному, так і в економічному сенсі. Досвід державотворення доводить такий факт: якщо центр не інституціоналізує регіональну активність, розрив у темпах перетворень у регіонах і країні в цілому спровокує кризу відносин по лінії «центр-регіони». Важливою складовою раціоналізації управління регіональним розвитком має стати аналіз європейського досвіду формування ефективних механізмів регіональної політики, аналіз самостійної діяльності регіонів України на зовнішніх ринках. Це надає можливість провести дослідження протиріч і проблем, що виникають у процесі формування напрямів реалізації регіональної політики. Саме тому актуалізується комплексне дослідження як накопиченого різними регіонами України досвіду впровадження регіональних інструментів регулювання економічного співробітництва, так і явищ, що стримують ці процеси. Інституціоналізація регіональної політики держави нині виступає невід'ємними елементами загальнонаціональної політики інтеграції до Європейського Союзу, участі в інших європейських регіональних організаціях. Таким чином, рівною мірою досягаються як загальнодержавні, так і регіональні соціально-економічні та суспільно-політичні інтереси

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.

Поряд із такими звичайними об'єктами управління, як суспільство та його сфери (політична, економічна, соціальна, міжнародна), галузі всередині кожної сфери, комплекси та адміністративно-територіальні одиниці, особливим об'єктом управління є регіон. На сьогодні базові відмінності регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку настільки значні, що не можна сподіватися на їхнє подолання тільки за допомогою механізмів саморегулювання.

Конституційно-правовий зміст інтегрованого поєднання регіонального рівня публічного управління та 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 передбачає трансформацію відносин «громадянин – влада» у конкретні (конституційно визначені) правовідносини. З огляду на те, що державна регіональна політика як об'єкт управління виступає визначальним фактором для суб'єкта управління – національної держави, тобто впливає на структурну побудову, програмування діяльності, вибір цілей та використання всього масиву засобів досягнення цілей суспільного управління, то регіональний рівень визначає адекватну йому форму владного регулювання суспільних відносин, закріплює механізми здійснення правозабезпечувальної функції публічного управління. Саме тому реформування адміністративно-територіального устрою та розвитку місцевого самоврядування на всіх рівнях, бюджетна децентралізація, удосконалення процедури надання адміністративних послуг не можуть мати іншого призначення як гарантування прав людини на ефективне публічне управління.

Отже, регіон є особливим об'єктом управління поряд із такими звичайними об'єктами управління, як суспільство та його сфери (політична, економічна, соціальна, міжнародна), галузі всередині кожної сфери, комплекси та адміністративно-територіальні одиниці. На сьогодні базові відмінності регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, рівнем життя, соціальною активністю, трудовими ресурсами настільки значні, що не можна сподіватися на їхнє подолання тільки за допомогою механізмів саморегулювання. Водночас, система управління розвитком регіону не може належним чином функціонувати без ефективного адміністративно-правового забезпечення. Ефективним засобом регулювання спірних стосунків між суб'єктами місцевої влади – органами виконавчої влади в регіонах і органами місцевого самоврядування, має стати угода адміністративного характеру щодо розподілу міжвладних повноважень через впровадження механізмів делегованого управління.

Враховуючи багатоманітність організаційних зв'язків на регіональному рівні, відповідно, і в Україні (порівняно з європейським

досвідом) можна визначити три типи структур регіонального управління: державне управління на регіональному рівні, державне регулювання регіонального розвитку; регіональне врядування. Саме тому варто запропонувати виходити із твердження, що публічне управління на регіональному рівні – це здійснення органами державної влади та регіонального самоврядування регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства у межах територіальних одиниць (АРК, області, міста зі спеціальним статусом), визначених ст.133 Конституції України. З позицій європейського регіоналізму важливо методологічно адекватно визначити поняття і сутність регіонального управління в системі публічного управління, що має забезпечити функціонування й розвиток національної держави. Варто запропонувати концептуальні підходи щодо прийняття та реалізації стратегій регіонального розвитку, сутність яких полягає в правовому забезпеченні інноваційної парадигми регіонального розвитку, дієвості регіонального управління, організаційно-інституційними умовами якого є: наявність відповідної правової бази, що унормовує реалізацію стратегії; визначення мети управлінської діяльності; фінансове забезпечення реалізації стратегії; визначення інститутів, відповідальних за реалізацію стратегії; установлення суб'єктів, механізмів та інструментів регіонального управління.

Віталій БАШТАННИК

*д.держ.упр., професор, професор кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

Юрій АНГЕЛОВ

*здобувач кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄС

На сучасному етапі відбувається трансформація статусу України: від «сусіда ЄС» (Угода про партнерство і співробітництво) – партнера ЄС (Програма ЄС «Східне партнерство» ЄС) – сторони Угоди про асоціацію з ЄС. Нажаль, невиконаними й досі залишились намагання адаптувати національну правову систему до принципів права ЄС, вирішити питання адаптації галузевих програм, розробки національних інтеграційних стратегій. Суттєвого коригування зазнав і термінологічний ряд національного інтеграційного процесу, який нині слід визначити як динамічний національний суспільно-політичний процес реалізації нового виміру європейської ідентичності України, що характеризується надмірною політизацією окремих складових інтеграції, почасти «маятниковою» формою реформування правової системи держави,

надмірною увагою до другорядних форм реалізації інтеграційного курсу, персоніфікацією політичного управління в інтеграційній сфері.

За таких умов лише жорстка конституційна правова регламентація компетенцій у сфері зовнішньополітичної діяльності дозволить забезпечити сталість розвитку держави. Така регламентація може бути здійснена одночасно в напрямі внесення змін до Конституції (або розгляду і прийняття її нової редакції), внесенні змін в закони України («Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про основи національної безпеки» тощо). Це у повній мірі відповідатиме вимогам міжнародного і європейського права. Адже саме завдяки трансформуванню європейської правової системи в контексті угод про ЄС доцільно вести мову про конституювання нової складової в системі публічного управління – наддержавного управління як управління в системі інтеграційних процесів, що вже не обмежені національним рівнем управління. Так само важливо виокремити у сфері публічного управління суто національні перспективи формування правових систем – адже реалізація владних повноважень не концентрується лише на рівні національної держави. Розвиток інтеграційних процесів на наддержавному рівні вимагає передання значної частини управлінських повноважень на рівень Європейського Союзу загалом, і органів ЄС – зокрема, отже виникає проблема впровадження концепту багаторівневого управління. При цьому інститути ЄС впливають на діяльність органів влади на національному, регіональному, та локальному рівні, створюється принципово новий рівень управління в межах системи публічного управління – наднаціональний, а власне управління в системі інтеграційних процесів, доповнене рішеннями Суду ЄС, виступає інтегратором управлінської діяльності, при цьому змінюється сутність публічного управління.

Практика сучасної зовнішньополітичної діяльності кожної держави потребує ґрунтовного опрацювання комплексу теоретичних і прикладних проблем, які пов'язані з розвитком всієї системи міжнародних відносин. Це також здійснюється з метою найбільш повного використання міжнародного становища для досягнення державою своїх зовнішньополітичних цілей згідно з національними інтересами держави. Адже важливе завдання державної політики в сфері міждержавного співробітництва – активізувати та прагматизувати зовнішню політику, пристосувати її до сьогодення, деідеологізувати таку політику, сприяти інтеграції та дотримуватися єдиного загальнодержавного курсу.

Стратегічно інтеграційний курс національної держави полягає у тому, щоб забезпечити територіальну цілісність, захистити народ від зовнішнього вторгнення та сприяти зміцненню взаємовигідних відносин з іншими країнами. Таким чином, одночасно з початком державотворчих процесів інтеграція до європейських політичних та економічних структур та структур безпеки стала головним зовнішньополітичним пріоритетом Української держави. Саме тому ефективна реалізація завдань соціально-

економічного розвитку України у довгостроковій перспективі на засадах відповідності критеріям на вступ до Європейського Союзу, положень Угоди про Асоціацію України з ЄС можлива через розробку комплексу завдань органів влади, коли критеріями оцінювання виступає система політико-правових, економічних та соціальних стандартів ЄС.

Дослідження засад забезпечення державного управління в системі інтеграційних процесів з позицій історико-теоретичного аналізу дозволяє визначити основи формування національного інтеграційного процесу, по-перше, аналіз проблемно-хронологічної динаміки виникнення, становлення й перспектив раціоналізації принципів зовнішньої політики держави (на основі вивчення досвіду України та країн-членів ЄС), спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС, виявлення сталих тенденцій розвитку. По-друге, визначення впливу світових процесів та міжнародної інтеграції на сутність, властивості та інші системні характеристики державно-управлінської діяльності у сфері зовнішньої політики та напрацювання концептуальних засад удосконалення управління у зовнішньополітичній сфері. По-третє, визначення характерних ознак, що впливають на формування і реалізацію зовнішньополітичного курсу України, розкриття взаємозв'язку між особливостями формування національної ідентифікаційної моделі й змістом українських національних інтересів. По-четверте, належної оцінки ролі інститутів влади у вирішенні важливих зовнішньополітичних завдань в умовах зростаючого впливу на міжнародні та політичні процеси інтеграційного чинника європейської політики, що концентрується на проблемах поглиблення, розширення і диференціації інтеграційного процесу, і європейського центру, та орієнтується на формування наднаціональної зовнішньої політики.

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; 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 відповідних 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.

Крім того, для визначення національних особливостей формування інтеграційної політики слід вказати на наявність розбіжностей у підходах до визначення визначального поняття «національний інтерес» у дослідженнях зарубіжних та вітчизняних вчених – Г. Моргентау, М. Каплана, П. Асснера, В. Удалова, Г. Броді та інших. Все ж відзначимо найпоширеніші: національний інтерес відбиває реальний комплекс цільових настанов держави, який вона намагається реалізувати у своїй внутрішній та зовнішній політиці; національний інтерес – це врахування потреб суспільства та пов'язаних з ними ціннісних систем; національний інтерес – це інтегрований показник життєво важливих інтересів і потреб людини, держави і суспільства в цілому, який формується у процесі конфронтації потреб з об'єктивними можливостями їхнього задоволення.

На сучасному етапі стратегічного партнерства України та ЄС основними напрямками співпраці виступає інтенсифікація співробітництва у сфері регіональної та трансрегіональної інтеграції. При цьому стратегічний характер співробітництва виявляється у формуванні довгострокового характеру відносин, забезпеченні відкритості в усіх сферах партнерства, виробленні спільної політики з актуальних питань міжнародної та національної 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.

Петро ВОРОНА

*д.держ.упр, доцент, професор кафедри
парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ,
депутат Полтавської обласної ради*

Олександр МОЧКОВ

*аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом НАДУ,
народний депутат України VII скликання*

**ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ
ДО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ
ЯК САМОВРЯДНИМИ УТВОРЕННЯМИ**

Ефективність управління територіальними громадами неможливе без використання системного підходу, що дозволяє сформувати цілісну уяву про об'єкт управління на базі інформації про його складові елементи. Оволодіння системними знаннями і їх практичне використання складає основу наукового підходу до прийняття рішень у місцевому самоврядуванні, а територіальні громади розглядаються як складна соціально-економічна система відкритого типу. Це означає, що властивість територіальної громади не зводиться до суми властивостей її елементів, а має принципове значення для розуміння природи територіальної громади не лише як самоврядної структури чи господарства, але й як свого роду територіальної корпорації (особливо з огляду на створення об'єднаних територіальних громад).

Територіальні громади належать до недержавних самоврядних утворень, що є органами місцевого самоврядування. Вони, з одного боку, не є державними органами, а з іншого – їх не можна повністю віднести і до недержавних органів та організацій, оскільки перші реалізують публічно-владні функції (як відомо, місцеве самоврядування розглядається, поряд з державною владою, однією з форм публічної влади).

В розумінні цілісності територіальної громади важливим моментом є характер її взаємовідносин з другими системами (держава, елементи громадянського суспільства тощо), що складають разом зовнішнє середовище. Вона реагує на зовнішні дії (подразнення) і розвивається, зберігаючи при цьому якісну визначеність і властивість (як місцеве самоврядування), що відрізняє її від других систем (державного чи регіонального управління). По інтенсивності взаємодії із зовнішнім середовищем виділяють відкриті й закриті системи, хоча абсолютно закритих систем не існує.

Територіальна громада, як самоврядне утворення є відкритою системою. Для виявлення характеристик територіальної громади, як самоврядного утворення та самоврядної системи здійснюється його

декомпозиція на складові частини і позиціонування у зовнішньому середовищі, при цьому виокремлюються:

- внутрішні підсистеми і елементи територіальної громади як самоврядного утворення;
- системи більш високого порядку, елементом яких є територіальні громади [2].

Різноманітність територіальних громад викликано відмінністю природних, історичних, соціально-демографічних та інших факторів, що обумовлюють обособленість і структуру цих територій.

На основі законодавства України під територіальною громадою розуміють мешканців, що «об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [4].

А у відповідності до ЗУ «Про об'єднання територіальних громад» «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста». Тому коли ми говоримо про територіальні громади то маємо на увазі територіальні громади села, селища, міста а нині на перехідний період проведення реформи децентралізації влади об'єднану ще й територіальну громаду [3].

У відповідності до ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та ЗУ «Про об'єднання територіальних громад» до повноважень територіальних громад як органів місцевого самоврядування належать питання місцевого значення, а також окремі повноваження держави, які можуть державою їм делегуватися. «Міське самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [3; 4].

Враховуючи суттєві відмінності цих самоврядних утворень (чисельність мешканців, фінансово-економічні ресурси, податкова база тощо), ст. 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та ЗУ «Про об'єднані громади» розділяє питання місцевого самоврядування по типах самоврядних утворень: «Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову» [3; 4].

На основі аналізу компетенційних питань місцевого значення, а також основних повноважень і задач, покладених на органи самоврядування, можна виокремити наступні блоки функціональних

підсистем як цілісного об'єкта управління; економіка і фінанси; господарство громади (міське господарство); соціальна сфера; сфера управління. Кожна з крупних підсистем має свою мету і включає підсистеми, що виокремлені за ознакою галузі (промисловість, будівництво, освіта, культура тощо) або предмету управління (фінанси, інвестиції тощо) [2, с. 20]. Економіку громади утворюють підприємства та організації, продукція і послуги яких споживаються як всередині, так і за межами території самоврядного утворення громади. Економіка територіальної громади забезпечує зайнятість мешканців, формує податкові відрахування в бюджети всіх рівнів. Але варто відзначити, що об'єктом прямого управління органів місцевого самоврядування є комплекс комунального сектору господарства. На комерційні організації місцеві органи влади діють опосередковано (не прямими методами), що включають розміщення замовлення, встановлення податків і зборів, правил користування інфраструктурою громади тощо. Склад і специфіка економічної сфери в більшості визначає обличчя, вигляд та інвестиційну привабливість території.

Господарство територіальної громади, в залежності від розмірів, являє собою комплекс пов'язаних між собою підгалузей, що забезпечують безперерйну життєдіяльність самоврядного утворення. Об'єкти господарства громади можуть включати: 1) комплекс житлово-комунального господарства (включаючи інженерну інфраструктуру); 2) комунальний транспорт; 3) житлове цивільне будівництво і будівництво інженерних споруд місцевого значення; 4) об'єкти торгівлі, побутового обслуговування та громадського харчування; 5) об'єкти зв'язку та інформатизації; 6) екологія самоврядного утворення. Основне завдання господарства територіальної громади – надання мешканцям і другим споживачам на території самоврядного утворення товарів та послуг та забезпечення сприятливих (максимально комфортних) умов життєдіяльності людини [2, с. 21]. Заклади і організації соціальної сфери надають мешканцям медичні, освітні, культурні, рекреаційні та інші послуги для фізичного і духовного розвитку і відтворення людського капіталу. Значна частина об'єктів соціальної сфери у самоврядних утвореннях повністю або частково утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування, правоохоронні, контролюючі органи тощо, розміщені у самоврядному утворенні і здійснюють прямі і опосередковані управлінські дії та узагальнено представляють собою підсистему управління. Головна мета цієї підсистеми організації і координації самоврядної діяльності, забезпечення законності, правопорядку і ефективної взаємодії з гілками органів державної влади. Досягнення окремих цілей підсистем забезпечує одну із складових головної мети місцевого самоврядування – підвищення якості життя населення. Під якістю життя розуміють

систему показників і ступінь задоволеності всього комплексу матеріальних і культурних потреб людей, що проявляються у різноманітних формах їх життєдіяльності [1, с. 81-84].

Якість життя має об'єктивну і суб'єктивну сторони. Критерієм об'єктивної оцінки якості життя служать науково обґрунтовані нормативи (стандарти) матеріальних і духовних потреб людини. Критерієм суб'єктивної оцінки якості життя являється оцінка самим індивідом ступені задоволення його потреб [2, с. 23].

Головна ціль управління розділяється на чотири стратегічні цілі другого рівня: 1) економічну; 2) соціальну; 3) господарства громади; 4) управлінську. А в цілому, запропонований системний підхід до управління самоврядними утвореннями, коли на основі системного аналізу головна мета муніципального управління конкретизується в цілях розвитку його підсистем, а потім і в стандартах якості життя населення, дозволяє більш точно сформулювати управлінські цілі і задачі, перебудувати структуру управління для вирішення поставлених завдань, сфокусувати ресурси громади на ключових проблемах, підвищити відповідальність керівників і виконавців [1; 2, с. 24].

Список використаних джерел

1. Ворона П.В. Міське самоврядування України в контексті розвитку представницької влади [Текст]: монографія / П.В. Ворона. – Полтава, РВВ ПУЕТ, 2012. – 305 с.
2. Гармаєв А.Б. Системний підхід до управління муніципальними утвореннями / Теорія і практика управління: нові підходи: Зб. ст. / Моск. держ. унів. ім. М.В. Ломоносова. Фак. держ. управління. Вип. 8. – М.: Університетський гуманітарний ліцей, 2007. – 144с.
3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Закон України «Про міське самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97 ВР. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

Катерина ГАСАН

студентка ДНУ ім. О. Гончара

РЕФЕРЕНДУМ В НІДЕРЛАНДАХ ЩОДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ З ЄС: ПРИЧИНИ, ПЕРЕБІГ, НАСЛІДКИ

Підписання Угоди про асоціацію України та ЄС – це один із найважливіших кроків нашої держави у напрямку євроінтеграції, що повністю визначається вектором зовнішньої політики України. Угода

про асоціацію є стратегічним орієнтиром для політичних та соціально-економічних реформ в Україні.

Співпраця з метою підписання нового договору між Україною та ЄС на змінну чинної Угоди про партнерство та співробітництво розпочалася ще у березні 2007 року. Підписання ж Угоди відбулося лише через 7 років у два етапи: 21 березня 2014 року були підписані перша (політична) частина Угоди про асоціацію та Заключний акт саміту, а 27 червня 2014 року Президент України Петро Порошенко, з одного боку, та Президент Ради ЄС, з іншого, підписали економічні та секторальні положення Угоди про асоціацію. 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію [11].

Наступним кроком, за правом Європейського Союзу, мала стати ратифікація Угоди всіма країнами-членами ЄС, адже з європейського боку Угода про асоціацію має два виміри компетенції: той, що стосується сфери повноважень ЄС як наддержавного утворення та той, що стосується сфери компетенції держав-членів [8]. Проте тимчасовою перепорою на шляху до повної ратифікації став референдум в Нідерландах щодо Угоди про асоціацію Україна-ЄС, який відбувся 6 квітня 2016 року. Незважаючи на те, що документ уже був ратифікований обома палатами парламенту Нідерландів, референдум було ініційовано відповідно до закону від 1 липня 2015 року Нідерландів, згідно з яким «практично будь-який проголосований документ може бути винесений на референдум» [6]. Явка голландців склала 32,2%. 38,1% проголосували за ратифікацію Угоди, 61,1% – проти [12]. Цього виявилось достатньо, адже результати референдуму вважаються чинними за умови явки на голосування не менше 30% населення.

Доцільним буде проаналізувати глибинні причини, що спонукали голландців до такого рішення. Посол України в Нідерландах Олександр Горін вважає, що зміст цього процесу визначається, перш за все, відносинами Нідерландів з ЄС. У політикумі цієї країни представлено дуже багато так званих євроскептиків, які вважають, що Брюссель має забагато повноважень, і Нідерланди тепер обмежені в можливості контролювати рішення, які приймаються на рівні ЄС [6]. Свою роль також зіграло розповсюдження численних міфів серед населення Нідерландів. Їх активно поширював популістський рух GeenPeil [3], який наприкінці грудня 2016 року став політичною партією, а на виборах в березні 2017 року боровся за місця в парламенті [2]. Саме представники цього руху змогли у 2016 році зібрати 400 тисяч голосів для ініціювання референдуму [3]. Деякі дослідники вбачають у таких суспільних тенденціях фактор інтересів Кремля, що прагне не лише перешкодити зближенню України та ЄС, а й несе безпосередню загрозу «всій об'єднаній Європі» [7, с. 8]. З повідомлень у засобах масової інформації ми можемо дізнатися про мотиви, які змусили голландців робити свій

вибір не на користь України. Так, багато виборців прирівнювали Угоду про асоціацію України з ЄС до фактичного входження першої до ЄС на правах держави-учасниці. Частина виборців була проти Угоди про асоціацію, зважаючи на своє бачення проблеми корупції в Україні (так пояснили причину свого вибору 59% виборців [9]), інші – навпаки бачили в асоціації шанс для нашої держави якомога швидше подолати корупцію та здійснити політичні перетворення [12].

Хоча цей референдум носив консультативний характер, влада країни змушена була ще раз переглянути ратифікацію угоди, хоча і не зобов'язана була так чинити. Тут важливо звернути увагу на внутрішньополітичну ситуацію в Нідерландах на момент референдуму. У березні 2017 року відбулися вибори до парламенту Нідерландів, на яких більшість голосів здобула Народна партія за свободу та демократію, лідером якої є чинний Прем'єр-міністр Нідерландів Марк Рютте. Таким чином, не врахування парламентом думки електорату у червні могло вартувати лідуючій партії місць у парламенті на виборах у березні [1, с. 3].

Зважаючи на результати референдуму, а також те, що уряд Нідерландів продовжував підтримувати ідею ратифікації Угоди про асоціацію, Прем'єр Нідерландів Марк Рютте розробив політичну стратегію, що «полягала в тому, як відповісти на очікування виборців, водночас реалізувавши зобов'язання уряду (який підписав Угоду про асоціацію) та завершивши ратифікацію». Для цього було розроблено спеціальний документ, який навіть не має назви – це просто «рішення» (decision) держав Євросоюзу, що роз'яснює Угоду про асоціацію голландським виборцям [4]. 15 грудня 2016 року на саміті ЄС лідери Євросоюзу погодилися з пропозиціями М. Рютте. У ЄС, зокрема, домовилися задовольнити вимогу Нідерландів про затвердження того, що ратифікація цієї угоди сама по собі не надає Україні статусу кандидата на вступ до Євросоюзу і не містить зобов'язання надати такий статус у майбутньому. Крім того, рішення визначає, що ця угода не містить зобов'язань ЄС чи країн-членів надавати Україні колективні гарантії безпеки чи іншу військову допомогу або підтримку [10]. Врешті, Палата представників офіційно підтвердила ратифікацію Угоди про асоціацію з Україною. За це проголосувало 89 зі 150 депутатів палати. 55 – висловилися проти. Примітно, що голосування з українського питання відбувалося за особливою процедурою – кожен з депутатів мав відповісти, чи підтримує він ратифікацію, після чого відбувся підрахунок голосів. Голосування відбулося в останній можливий день – 23 лютого 2017 року – адже з п'ятниці Палата представників припинила роботу на період до завершення виборів і відновила засідання вже в новому складі після виборів 15 березня 2017 року. Тим не менш, на цьому етапі процес ратифікації не закінчиться. Для завершення процедури має проголосувати Сенат, після чого документи передаються на підпис

королю і надсилаються в Брюссель. Станом на лютий в Сенаті є більшість голосів за Угоду з Україною і на весняних виборах склад Сенату не буде змінюватися [5]. Після референдуму 6 квітня 2016 року були побоювання, що в Європейському Союзі відбудеться «ефект доміно» – тобто інші держави слідом за Нідерландами переглядатимуть ратифікацію Угоди про асоціацію. У цьому контексті важливою стала заява президента Франції Франсуа Олланда про те, що Франція та Німеччина – одні з лідерів у ЄС – продовжують підтримувати ратифікацію [9].

Отже, Угода про асоціацію між Україною та ЄС – це важливий крок у напрямку політичної асоціації та економічної інтеграції, що дає можливості для подальших прогресивних перетворень. Зважаючи на європейське право, Угоду мали ратифікувати, окрім Європейського парламенту, усі країни-члени ЄС. На цьому етапі виникла найголовніша перепона для повної ратифікації угоди – референдум в Нідерландах щодо ратифікації Угоди про асоціацію, що мав негативні для України наслідки. І, хоча, як вважають експерти, причина такого рішення голландців не пов'язана безпосередньо з українським питанням, воно на певний час призупинило і без того тривалий процес ратифікації та негативно вплинуло на образ України серед європейського населення.

Список використаних джерел

1. Guillaume Van der Loo. The Dutch Referendum on the EU-Ukraine Association Agreement Legal options for navigating a tricky and awkward situation. // CEPS Commentary [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://www.ceps.eu/system/files/PrtV%20GvdL%20Dutch%-20Referendum.pdf>.
2. Teffer P. Dutch anti-Ukraine vote spawns 'app democracy' party. [Електронний ресурс] / P. Teffer – Режим доступу: <https://euobserver.com/beyond-brussels/136147>.
3. Вендік Ю. Україна як випадкова жертва голландської демократії. [Електронний ресурс] / Ю. Вендік – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/politics/-2016/04/160405_holland_ukraine_referendum_preview_rl.
4. Вибори в Нідерландах та Україна: 5 речей, які треба знати. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/vybory-v-niderlandakh-ta-ukraina-5-rechei-iaki-treba-znaty>.
5. В Нідерландах ратифікували асоціацію, лишився ще один крок. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/02/23/7062141/>.
6. Гонта М. Олександр Горін, посол України у Нідерландах. Референдум щодо угоди про Асоціацію Україна-ЄС ініціювали стовідсоткові популісти. [Електронний ресурс] / М. Гонта – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-abroad/1901173-oleksandr-gorin-posol-ukrajini-u-niderlandah.html>.

7. Дем'яненко М. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: стан та перспективи [Електронний ресурс] / М. Дем'яненко // Резонанс. – 2017. – №7. – С. 4-9. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/rezonans/2017/rez7.pdf>.

8. Єрмоленко В. Голландський референдум про Україну: 5 сценаріїв. [Електронний ресурс] / В. Єрмоленко – Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/hollandskyi-referendum-pro-ukrainu-5-stsenarii>.

9. Єрмоленко В. Референдум у Нідерландах: 7 наслідків. [Електронний ресурс] / В. Єрмоленко – Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/referendum-u-niderlandakh-7-naslidkiv>.

10. Нідерланди відповідальні за Угоду про асоціацію між Україною і ЄС – Туск. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/a/news/28241785.html>.

11. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Європейська інтеграція. Про Україну. Міністерство закордонних справ України. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>.

12. Червоненко В. Як Україна програла референдум у Нідерландах. [Електронний ресурс] / В. Червоненко – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/politics/-2016/04/160407_netherlands_referendum_results_hk/

Олексій ГАЦУЛЯ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ЗАСАД НАЦІОНАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ГАЛУЗЕВИЙ РІВЕНЬ

Формування засад національної інтеграційної політики у загальному аспекті завжди включала галузевий вимір формування механізмів реалізації такої політики, адже власне сама інтеграція в межах ЄС починалася саме у галузевому форматі. Адже тексти Угоди про партнерство і співробітництво, Угоди про асоціацію, Програма Східного партнерства – це не лише комплекс політико-правових норм і стандартів міждержавного співробітництва, а і чіткі норми і стандарти галузевої співпраці. На нашу думку, таку діяльність доцільно аналізувати з точки зору таких чинників впливу, як галузеві та територіальні особливості. Адже сучасна поліструктурність в системі публічного управління полягає в існуванні *галузевої* структури управління народним господарством (міністерства, інші органи державної виконавчої влади) та *територіальної* (місцеві державні адміністрації, управління, відділи, територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади,

органи місцевого самоврядування). З можливих систем управління в Україні переважає галузеве управління. Це стоїть на перешкоді проведенню глибинних реформ економіки і суспільства, адже в умовах розвитку та поширення різних форм власності галузева система управління, яка розрахована здебільшого на впорядкування стосунків в державному секторі (а його роль, розмір та значення зменшуються), стає неефективною.

З цих позицій важливо вказати на проблему, що негативно впливає на розвиток національного інтеграційного процесу – відсутність ґрунтовно підготовлених концепцій реалізації євроінтеграційної політики на регіональному та галузевому рівнях, аналітичних матеріалів з питань вивчення та впровадження зарубіжного досвіду формування спільних політик наднаціональних утворень, відсутність базових знань як у державних службовців, так і у пересічних громадян з тематики європейської інтеграції (не зважаючи на реалізацію протягом останніх 5 років двох державних програм). Наукове дослідження вищезазначених проблем і виступає напрямом наукових досліджень ефективності національного інтеграційного процесу. Адже прийняті у свій час Стратегія інтеграції України до ЄС (1998 р.) та особливо Програма інтеграції України до ЄС (2000 р.) чітко детермінували особливості галузевого (галузево-секторального) підходу до інтеграційного процесу.

У сучасних умовах посилення інтеграційних тенденцій, інтернаціоналізації виробництва та глобалізації людського розвитку вагомим 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. Особне місце займає регіональна політика, що виходить, у тому числі, й з особливостей галузевого підходу. У більшій мірі інституціональна специфіка регіональної політики визначила особливості формування самостійного напрямку в галузі публічного управління – регіонального управління. І хоча на першому етапі формалізації управління на галузевому рівні переважав економічний контент, на даний час мова йде про публічно-управлінські механізми на галузевому рівні, що потребують власного теоретичного наповнення.

Очевидно, що будь-яка трансформація суб'єктів публічного управління 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, спеціалізація міжнародних відносин, домінування певної галузевої орієнтації в усіх сферах управління, пріоритетність принципу «галузевої дихотомії» – тобто, економічні відносини трансформуються у межах галузевого та міжгалузевого управління, у свою чергу, галузева спрямованість розвитку економіки визначає формати міждержавних угод.

По-друге, ствердження як оптимальної для суспільства ХХІ століття концепції сталого розвитку, що передбачає формування політики міжгалузевого (міжсекторального) співробітництва. По-третє, формування ефективної безпекової політики, в межах якої формується нова парадигма сучасного управління як наддержавного управління, що впроваджує галузеве управління на рівні скасування певних обмежень, чи навпаки, їх застосування. По-четверте, розвиток міждержавних відносин, що спираються на принципи міжнародного права у напрямі інтеграційних процесів, при цьому форми інтеграції спираються на галузеві стандарти. При цьому більшість науковців вважає, що основою нової регіональної політики має виступати інтегрований (галузево-секторальний + просторовий підхід).

Для розуміння тенденцій та напрямів розвитку національного механізму управління політичними та соціально-економічними процесами важливою складовою виступає дослідження економічних відносин на рівні держав і міжнародних організацій, формування наднаціональних механізмів управління на галузевому рівні, галузеве спрямування інтеграційних процесів. Галузева складова управління вважається складним та суперечливим явищем у системі світових господарських зв'язків як в теоретичному, так і в практичному сенсі. Проблематика галузевого рівня, формування дієвих моделей розвитку окремих галузей, захист внутрішнього ринку товарів та послуг від конкуренції та допомога вітчизняним підприємствам, з одного боку, прискорює розвиток національних економік. З іншого боку, протекціоністські заходи гальмують розвиток економіки, якщо вони спрямовані на підтримку підприємств певних галузей, які є неконкурентоспроможними та безперспективними. Але попри всі суперечливості певний галузевий протекціонізм у зовнішній політиці все частіше використовується країнами не тільки з метою реалізації зовнішньоекономічних пріоритетів, а й для розв'язання економічних і соціальних проблем, що мають суто внутрішнє походження.

Дмитро ГОНЧАРУК

аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ БОРГОВИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ ТА ЄС: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Реформування державного регулювання ринку державних боргових цінних паперів набуває все більшого значення в умовах погіршення економічного становища в країні. Особливе занепокоєння викликає постійне збільшення обсягів державних запозичень, що мають стабільну тенденцію до зростання, одночасно з відсутністю нових джерел доходів, що могли б забезпечити обслуговування та повернення державного боргу. Велика частина державного боргу втілена саме у вигляді державних боргових цінних паперів. Для правильного вибору та більш ефективного використання форм, методів та засобів державного впливу, необхідно чітко розуміти, що саме розуміється під державним регулюванням державних боргових цінних паперів, як у вітчизняній так і в зарубіжній науковій думці.

Державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів є складним поняттям тож є доцільним провести його вивчення у розрізі рівнів розуміння, а також у загальному вигляді. На нашу думку доцільно розподілити загальне поняття на два рівні, а саме:

- на рівні процесу – державного регулювання (далі – Д.р.);
- на рівні об'єкту регулювання – ринок державних боргових цінних паперів.

Почнемо з першого рівня, тобто проаналізуємо, що в собі містить поняття Д.р. і які із визначень є найбільш прийнятні для використання в контексті регулювання державного сектору економіки, а конкретно – ринку державних боргових цінних паперів. Розглянемо визначення Д.р., які пропонуються в українській та зарубіжній науковій літературі.

В енциклопедичному словнику з державного управління Д.р. визначається, як – «сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються» [4].

У підручнику «Державне управління» авторами поняття Д.р., визначається, як один із економічних методів державного управління, в одному ряді із такими методами як індикативне планування, грошово-кредитна політика, тощо [3].

Поняття державного регулювання в основному у науковій літературі використовується в контексті впливу саме на економічні процеси. Так

В. Бакуменко використовує термін Д.р. саме в контексті аналізу економічного напрямку державної діяльності [1]. Хоча, на нашу думку, поняття «державне регулювання» може застосовуватись і для опису інших сфер суспільної діяльності, а не тільки економіки. Так ми можемо стверджувати, що доцільно використовувати поняття «державне регулювання» у тих сферах де держава відповідно до своїх цілей має намір здійснювати опосередковане управління – тобто зосереджуватись на непрямому впливі на суспільні процеси.

Розглянемо зміст більш вживаного в літературних джерелах поняття – державне регулювання економікою (далі – ДРЕ).

У своїй праці С. Чистов пропонує розглядати ДРЕ з теоретичного та практичного боку. Так з теоретичної точки зору ДРЕ виступає, як система знань про сутність, правила та закономірності у використанні методів впливу на соціально-економічну систему держави з метою досягнення цілей визначених економічною політикою держави. З практичної точки зору ДРЕ розглядається, як цілеспрямована діяльність, що передбачає вплив на складові економічної системи задля досягнення пріоритетів економічної політики [2].

І. Михасюк у своїй праці стверджує, що ДРЕ – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування суб'єктів економічної діяльності в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами влади цілей [5]. Дане визначення подібне до наведеного в енциклопедичному словнику, тобто ДРЕ визначається, як сукупність певних заходів, але такої що має комплексний характер. Тобто включає взаємозв'язки між складовими елементами вказаної сукупності.

Проаналізувавши наведені визначення ми можемо виокремити 2 основні напрямки при визначенні ДРЕ, а саме – 1) це сукупність або комплекс заходів, методів та форм впливу; 2) це процес, вплив, діяльність органів державної влади.

Розглянемо позицію зарубіжних вчених, щодо державного регулювання.

Державне регулювання розглядається закордоном в основному у відношенні до подолання негативних явищ, що виникають через ситуації неспроможності ринку. Необхідність державного втручання було обґрунтовано представниками Кейнсіанської школи, після криз в 20-30 роки 20-го сторіччя. Вивченням теорій державного регулювання займалися такі вчені як Ю. Фама, Дж. Стіглер, Дж. Бенстон, П. Йосков, Р. Нолл та ін.

Дж. Стігліц зазначає, що основою для застосування механізмів державного регулювання є необхідність подолання наслідків неспроможності ринку, так званих негативних екстерналій [6].

Р. Літан розділяє регулювання на два типи – економічне та соціальне регулювання. Перше пов'язане з регулюванням цін та тарифів, друге пов'язане з подоланням негативних екстерналій [7].

Порівнявши думки авторів ми бачимо, що в основному поняття «Державне регулювання» у більшості випадків у вітчизняній літературі вживається у значенні саме державного регулювання економіки. На наш погляд кращим є позиція закордонних вчених, що визначають процес регулювання, як необхідність втручання органів державної влади у суспільні процеси при неспроможності саморегулювання у підсистемах суспільного організму. Тобто коли система без зовнішнього втручання не може позбутись від негативних ефектів, які вона продукує в процесі своєї діяльності. Необхідно зазначити, що мова має йти не тільки про економічні, але і про соціальні та суспільно-політичні процеси.

На основі проаналізованого матеріалу ми можемо запропонувати загальне визначення поняття «Державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів» – це комплекс заходів прямого та опосередкованого впливу органів державної влади на учасників ринку та на суспільні відносини, які виникають між ними в процесі випуску, розміщення та обігу державних боргових цінних паперів, з метою найбільш ефективного використання фінансових ресурсів, а також попередження та подолання негативних наслідків діяльності учасників ринку.

Ми розуміємо, що дане визначення не є абсолютно досконалим і для подальшого уточнення потрібно проводити більш глибокий аналіз вказаних понять у майбутньому.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В.Д., Усаченко Л.М., Червякова О.В. Теоретичні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова; за заг. ред. Л.М. Усаченко. – К.: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – с. 44.
2. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. – Вид. 2-ге, доопрац. і допов. – К.: КНЕУ, 2004. – с. 16-19.
3. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.: Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – с. 143.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – с. 148.
5. Михасюк І.Р., Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: Підручник / І.Р. Михасюк, Л.А. Швайка. – Львів: «Магнолія плюс»; видавець СПД ФО «В.М. Піча», 2006. – с. 9.
6. Joseph E. Stiglitz, 2008, Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation, Columbia University Academic Commons [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:-126998/CONTENT/JES.Govt.Failure.Mkt.Failure.pdf – р. 3-6.

7. Robert Litan, 2008, Regulation, The concise encyclopedia of economics / edited by David R. Henderson [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.econlib.org/library/-Enc/Regulation.html>.

Олександр ІГНАТЕНКО

д.держ.упр., к.е.н., доцент кафедри управління національним господарством та економічної політики НАДУ, головний консультант проекту ПРООН «Розвиток та комерціалізація біоенергетичних технологій у муніципальному секторі в Україні»

ДИРЕКТИВИ ЄС З РОЗВИТКУ СФЕРИ БІОЕНЕРГЕТИКИ ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ У РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Серед зобов'язань України, що стосуються питань гармонізації законодавства України та ЄС в сфері відновлювальної енергетики, визначені переважно положеннями Глави 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1].

Підписання Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного співтовариства і його ратифікація Верховною Радою України обумовили виникнення з боку України зобов'язань щодо імплементації у національному законодавстві цілого ряду правових актів ЄС, в тому числі і Директив Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу, які регулюють сферу біоенергетичних технологій, зокрема, Директиви 2009/28/ЄС та 2012/27/ЄС.

1. Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/28 / ЄС від 23 квітня 2009 року про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлювальних джерел (англ. Renewable Energy Directive). Директива передбачає зобов'язання України збільшити частку енергії, що видобувається з відновлюваних джерел, у кінцевому споживанні енергії станом на 2020 рік до 11%. Виходячи з цього зобов'язання було затверджено відповідну ціль у Національному плані дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року. Директива також зобов'язує Україну розробити та затвердити регіональні програми в напрямі розвитку та використання енергії, видобутої з відновлюваних джерел.

2. Директива 2012/27/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25.10.2012. про енергоефективність (англ. Energy Efficiency directive). Одним із заходів директиви є підвищення ефективності систем опалення,

встановлення національних цілей, а це безпосередньо пов'язано також із регіональними цілями. Загальною метою зниження енергоспоживання в ЄС директива визначає рівень у 20% до 2020 року.

Наразі в Україні Глобальний екологічний фонд спільно з ПРООН реалізує проект «Розвиток та комерціалізація біоенергетичних технологій у муніципальному секторі в Україні». Серед пілотних регіонів проекту визначена Дніпропетровська область, де для впровадження використання біоенергетичних технологій у муніципальному тепло- та гарячому водопостачанні шляхом оцінки енергетичного потенціалу передбачено розробку та затвердження в установленому законодавством порядку відповідної регіональної програми.

Така регіональна програма була розроблена, до розробки якої залучались національні та регіональні експерти у цій сфері.

Під час розробки регіональної програми за мету ставилось: оптимізація паливно-енергетичного балансу пілотних областей; збільшення використання енергії біомаси як джерела палива для тепло- та гарячого водопостачання у муніципальному секторі в пілотних областях; скорочення прямих викидів парникових газів CO₂ за період впровадження програм; зменшення питомих витрат паливно-енергетичних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг; скорочення бюджетних видатків на використання паливно-енергетичних ресурсів; залучення інвестицій на впровадження біоенергетичних проектів.

У рамках Регіональної програми було заплановано реалізувати системний підхід до переходу від традиційної системи централізованого теплопостачання в населених пунктах пілотних областей до сучасної та ефективної системи, що передбачає використання доступних місцевих видів палива.

Для досягнення поставленої мети було поставлено за необхідне виконання наступних завдань: запровадження використання місцевих видів палива; виявлення потенційно придатних місць в регіоні для вирощування енергетичних порід швидкоростучих рослин (енергетична верба, енергетична тополя); культивування енергетичних культур на землях несільськогосподарського призначення, таких як долини річок, рекультивовані території звалищ твердих побутових відходів, території кар'єрів, тощо; створення в області оптового ринку продукції з біомаси та практики укладання довгострокових договорів на постачання біомаси між виробниками та споживачами; створення в області інфраструктури з використання потенціалу сільськогосподарської біомаси та енергетичних культур для муніципального тепло- та гарячого водопостачання; розміщення переробних потужностей поблизу постачальників сировини; стимулювання малих та середніх проектів впровадження біоенергетичних технологій в області; модернізації та підвищення ефективності роботи існуючих потужностей теплоенергетики

з внесенням інвестицій у підвищення енергоефективності та відновлювані джерела енергії; переведення котельного обладнання бюджетних установ на біопаливо; налагодження виробництва вискооефективного обладнання для використання біомаси та створення стимулів для їх широкого застосування; створення регіональної системи моніторингу і контролю за ефективним використанням біоенергетичних ресурсів на всіх рівнях управління; популяризація серед населення, як найбільшого споживача енергетичних ресурсів, інформації щодо ощадного споживання енергетичних ресурсів та переваг застосування відновлюваних джерел енергії; визначення рівня необхідних інвестицій для реалізації Програми.

За розробленою регіональною програмою можна надати наступну характеристику: для Дніпропетровщини побічна продукція рослинництва є основним альтернативним джерелом відновлюваної енергії. Крім того, енергетичні культури також відносяться до ефективних альтернативних джерел для системи теплопостачання області.

Згідно з регіональною програмою річний технічно-досяжний потенціал області з використання біомаси складає 3 980 тис. т., що еквівалентно 1990 тис. т.у.п., у тому числі за рахунок використання сільськогосподарських відходів – 2 480 тис. т та вирощування енергетичних рослин – 1 500 тис. т на землях, площа яких складає 150,0 тис. га. В рамках Регіональної програми запланована модернізація об'єктів житлово-комунального господарства, яка в подальшому дозволить використовувати на таких об'єктах 2 тис. т біомаси в рік. При цьому ефект від реалізації Регіональної програми буде у вигляді зменшення викидів CO₂ яке складатиме 1,96 тис. т у рік.

У зв'язку з цим, у Регіональній програмі закладено 95,7 млн. грн. на фінансування проектів з впровадження біоенергетичних технологій, у тому числі 16,2 млн. грн. на потреби аграрно-промислового комплексу та 77,5 млн. грн. на потреби модернізації об'єктів житлово-комунального господарства.

Розроблена регіональна програма була презентована 13 грудня 2016 р. в Дніпропетровській обласній державній адміністрації і потребує розгляду та схваленню [2].

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами // Верховна Рада України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012.

2. Регіональна цільова програма використання біоенергетичних технологій у тепло- та гарячому водопостачанні в Дніпропетровській області на 2017-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bioenergy.in.ua/-media/filer_public/83/81/8381b27b-2ba9-42f7-b4d7-afd5f7d902e6/regionalna_programa.pdf.

Леся ІЛЬЧЕНКО-СЮЙВА

*к.держ.упр., доцент, доцент кафедри
управління національним господарством
та економічної політики НАДУ*

ПРОБЛЕМИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА – ЄС У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Європейська інтеграція України залишається першочерговим завданням Уряду України вже понад 20 років. Підписана Україною та країнами ЄС «Угода про Асоціацію між Україною, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами» [1] сформувала низку першочергових завдань для Уряду України, а також органів державного управління, серед яких і Національний банк України. Євроінтеграційний курс України на сьогодні є основним вектором політичної, економічної, соціальної інтеграції [4]. Серед основних напрямів євроінтеграційних процесів визначають реалізацію економічної та фінансової складової Угоди [1]. Проблеми реалізації економічної складової досить часто піднімаються і обговорюються як представниками органів державної влади та і науковцями як України, так і кран-членів ЄС. Але, на жаль, дуже мало уваги приділяється необхідності інтеграційних процесів у фінансовій сфері та пов'язаним із ними проблемами. Як відомо країни ЄС, навіть якщо вони не є членами зони обігу євро, провадять єдину фінансову політику з усіма її специфічними рисами як: спільні положення щодо фіскальної політики, політика суспільних видатків, спільна монетарна політика (Єврозона), спільне регулювання і нагляд за належним функціонуванням банківської системи [5] тощо. Реалізуючи політику євроінтеграції Україна змушена буде прийняти спільні європейські «правила гри» і у фінансовій сфері. Так, відповідно до Угоди Ст.125-128 [1] Україна бере на себе зобов'язання щодо інституціоналізації пруденційного нагляду та забезпечення результативної діяльності інвесторів та стабільного функціонування фінансових установ. На думку фахівців «банківський сектор є лідером у реформуванні та імплементації кращих практик банків у своїй діяльності» [3]. Приймаючи європейські правила, не можна прийняти їх частково, а отже, суттєвого перегляду потребуватиме політика банківського нагляду відповідно до європейської єдиної стратегії подолання потенційних ризиків, нівелювання негативних наслідків фінансових криз і зовнішніх шоків; розвиток фондового ринку, а також ринку землі і нерухомості тощо.

На сьогодні світова економіка характеризується високою ступеню інтегрованості, посиленням взаємозв'язків між різними національними економічними системами, формуванням різноманітних міжнародної

економічних і фінансових утворень. З 2008 (року вступу України до СОТ) Україна значно лібералізувала свій ринок банківських послуг [4], що стало суттєвим кроком в процесі інтеграції банків України в світову банківську систему в цілому, так банківську систему Європи зокрема.

Поступово стираються і кордони обігу національних валют, що дає нам можливість говорити і про глобалізацію міжнародної валютно-кредитної системи. З іншого боку, глобалізація приводить грошово-кредитну сферу до більшої залежності від матеріального забезпечення з боку реального сектора, наслідком чого є «віртуальність» геофінансового середовища.

На жаль сучасного стану банківської системи України не може підтвердити результативність її діяльності, а вказує на існування вад, які показують, що основні цілі її розвитку – забезпечення стійкості, прозорості та конкурентоспроможності, нині не досягнуто. Серед основних проблем, що стають на заваді досягнення поставлених цілей можна виокремити.

1. Відсутність результативних механізмів попередження та зниження ризиків інтеграційних процесів (відсутність результативного стрес-тестування). Одним із сучасних механізмів у державному регулюванні та пруденційному нагляді за діяльністю банківських установ є передбачення вразливості останніх, до моменту виникнення надзвичайних ситуацій пов'язаних із поширенням фінансово-економічних криз, ризиків транскордонної співпраці – це стрес-тестування. На сьогодні стрес-тестування є найбільш поширеним методом аналізу фінансового стану фінансових установ, оскільки відповідно до вимог Базельського комітету з банківського нагляду «банки, які використовують внутрішні рейтинги, повинні здійснювати ретельне стрес-тестування для оцінки достатності капіталу» (в рамках БАЗЕЛЬ III) [5]. Сутність стрес-тестування полягає в тому, щоб попередньо зрозуміти, що може трапитися, які ризики можуть статися, а з тим, які збитки може мати той чи інший окремий банк, та вся банківська система, в цілому за тих чи інших обставин. Існує багато визначень стрес тестування (основними з яких є визначення Міжнародного валютного фонду, Банку міжнародних розрахунків), на основі яких кожен центральний банк, як основний регуляторний орган у сфері банківської діяльності, сформулював своє власне бачення. Так, за даними Національного банку України «стрес-тестування – метод кількісної оцінки ризику, який полягає у визначенні величини неузгодженої позиції, яка наражає банк на ризик та у визначенні шоків величини зміни зовнішнього фактора – валютного курсу, процентної ставки тощо. Поєднання цих величин дає уявлення про те, яку суму збитків чи доходів отримає банк, якщо події розвиватимуться за закладеними припущеннями. Стрес-тестування широко використовується для оцінки кредитного ризику, ризику ліквідності, валютного ризику, ризику зміни процентної ставки та вартості активів.

Метою стрес-тестування є оцінка ризиків та визначення спроможності протистояти потрясінням на фінансовому ринку» Існує три основні методи проведення стрес-тестування: тест чутливості, тест сценаріїв, і тест екстремальних величин [2]. В Україні практика стрес-тестування не є, на жаль, поширеною. Вимоги до стрес-тестування знайшли своє відображення в Постанові НБУ №460 «Про схвалення Методичних рекомендацій щодо порядку проведення стрес-тестування в банках України» від 6 серпня 2009 р. Незважаючи на формально затверджені норми та деталізацію методології, представники українського банківського сектора практично не використовують стрес-тести (ні «зверху-вниз», ані «внутрішні»). Хоча, на сьогодні стрес-тестування є одним з найважливіших елементів управління банківськими ризиками, а його адекватна реалізація має ряд позитивних наслідків. Запровадивши таку європейську практику дозволить Україні адекватно оцінити стан фінансових установ (зокрема тих, що мають 50% і більше іноземного капіталу) та банківської системи як єдиного цілого, оцінки їх стабільності в кризових умовах. Періодичне та транспарентне стрес-тестування на всіх рівнях дозволить підвищити рівень довіри до банківської системи як на внутрішньому ринку, так і на зовнішньому; заохочуватиме міжнародних інвесторів звертатись за послугами банківських фінансових посередників, тим самим стимулюючи розвиток економічної системи як єдиного цілого. Іншим питанням для дискусії залишається здатність регуляторного органу (центрального банку) проводити стрес-тестування на належному рівні, а не для «галочки».

2. Низький рівень капіталізації банків, як наслідок – нездатність банківської системи забезпечити економічне зростання необхідними за обсягами, ціною і термінами ресурсами. Для України останні 10 років існує проблема прискорення процесів капіталізації, «згладжування» економічних циклів за рахунок фінансових інструментів (серед яких банківське кредитування, яке на сьогодні в Україні практично відсутнє).

3. Низька якість та конкурентоспроможність банківських послуг. Відкриття українських кордонів для європейських банківських установ (створення добросовісного конкурентного середовища) може висвітлити неконкурентність українських банків, чий спектр послуг та якість обслуговування як фізичних, так і юридичних осіб залишається на низькому рівні.

4. Забезпечення на практиці принципу політичної незалежності Національного банку України, як основного регулятора діяльності банківської системи і рушія реформ у сфері банківських послуг.

Список використаних джерел

1. Кабінет Міністрів України – Офіційна Інтернет-сторінка – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344.

2. Постанова НБУ «Про схвалення Методичних рекомендацій щодо порядку проведення стрес-тестування в банках України» від 6 серпня 2009 р. №460 – [Електронний ресурс] – [Режим доступу] – <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/stress-testy-provalil-31-evropeyskiy-bank-iz-91-08122011211300>.

3. Кліменко І., Белінська Я. Щодо інтеграції банківської системи України до банківської системи Європейського Союзу. Аналітична записка – [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://www.niss.gov.ua/articles/777/>.

4. Проблеми реформування банківської системи України в контексті європейської інтеграції: Інформаційно-аналітичні матеріали. Вип. 8 / В.І. Міщенко, А.В. Шаповалов, В.В. Крилова, В.В. Ващенко, Н.В. Грищук та інші – К.; Національний банк України. Центр наукових досліджень. 2007. – 266 с.

5. Blaschke W., Jones T., Majnoni G., Peria S–M. «Stress Testing of Financial Systems: An Overview of Issues, Methodologies, and FSAP Experience» – IMF Working Paper, 2001.

6. European Banking Authority – Офіційна Інтернет-сторінка – [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://www.eba.europa.eu/>.

Петро КОГУТ

к.і.н., доцент кафедри європейської інтеграції та права ЛПІДУ НАДУ

ВПЛИВ ЦІННІСНИХ ПРИНЦИПІВ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС НА УТВЕРДЖЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ПЕРСОНИ В ПОЛІТИКО-ВЛАДНИХ ВІДНОСИНАХ

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС стало можливим, окрім інших важливим передумов, й завдяки сповідуванню сторонами спільних цінностей, про що сказано у преамбулі до цього документа: «Віддані тісним і тривалим відносинам, які ґрунтуються на спільних цінностях, а саме: на повазі до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини і основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і повазі до різноманітності, людської гідності та відданості принципам вільної ринкової економіки, які сприяють участі України в Європейських політиках» [5]. Зі сторони України були визнані спільні з державами-членами ЄС цінності і взято зобов'язання ці цінності підтримувати. Також в Угоді подано виключний перелік цінностей, які є її ключовими елементами. Це – демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права [5].

Імплементация Угоди ставиться у безпосередню залежність від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей і прогресу в наближенні до ЄС у політичній, економічній та правовій сферах. У цьому процесі функціональний пріоритет має імплементация відповідних нормативно-правових актів та належне правозастосування їх положень, що забезпечує однозначність розуміння спільних цінностей політико-владного характеру. До таких нормативно-правових актів, перш за все, належить Статут Організації Об'єднаних Націй, у якому задекларована рішучість утверджувати віру в основні права людини, у гідність і цінність людської особистості [7]. На основі положень Статуту ООН було розроблено надзвичайно актуальний й сьогодні для України нормативно-правовий акт – Загальну декларацію прав людини ООН, яка безпосередньо присвячена утвердженню пріоритету цінностей персони. Зокрема, у Декларації наголошується, що визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості та загального миру. Високим прагненням людей є створення такого світу, в якому люди будуть мати свободу слова і переконань і будуть вільні від страху та нужди. А для цього необхідно, щоб права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і гноблення [1]. Логічним продовженням процесу формування нормативно-правової основи забезпечення пріоритетності прав персони стало включення до Заключного акту Наради з безпеки і співробітництва у Європі окремого Р. VII «Повага до прав людини і основних свобод, включаючи свободу думки, совісті, релігій і переконань». Держави-учасниці цієї наради взяли на себе зобов'язання поважати зазначені права людини та основні свободи і заохочувати, у тому числі політичні права й свободи, які впливають з гідності, притаманній людській особистості, і є суттєвими для її вільного та повного розвитку [2].

В практиці політико-владного розвитку провідних європейських країн вищезазначені норми щодо пріоритетності прав персони отримали конкретне вираження і втілення у їх системах управління. Свідченням цього стало прийняття і належне правозастосування важливих нормативних актів, що розвивали досягнуті раніше домовленості. Зокрема, ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлює, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Обмеження ж цього права персони продиктовані необхідністю узгодження його із правами інших персон. Тому здійснення зазначених свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в

демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду [3].

Сподівання на нову еру демократії, миру та єдності у Європі після закінчення «холодної війни» зумовили прийняття Паризької хартії для нової Європи. Новий історичний період було визначено як час здійснення тих надій і сподівань, що існували у Європі протягом десятиліть – тверда відданість демократії, заснованої на правах людини і основних свободах; процвітання через економічну свободу та соціальну справедливість і рівна безпека. Констатувалося, що права людини і основні свободи з народження належать усім людям, вони невід'ємні і гарантуються законом. Їх захист і сприяння їм – найперший обов'язок уряду. Їх повага – суттєва гарантія проти наділеної надмірною владою держави. Їх дотримання і повне здійснення – основа свободи, справедливості та миру. У контексті поглибленого розуміння значення цінностей персони для прогресивного, у тому числі й політико-владного поступу, в Паризькій хартії для нової Європи було включено окремий розділ «Людський вимір» [4].

Інтеграційні процеси, що сьогодні відбуваються в Україні, здійснюються з різною швидкістю, глибиною та комплексністю. Однак всі вони спрямовані на зближення законодавства України із законодавством ЄС, в основу якого покладено пріоритет цінностей персони. Це зближення відбувається головним чином у двох аспектах: 1) адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу через транспозицію (процес, що має на меті досягнення адаптації шляхом перенесення у національне законодавство норм *acquis* ЄС); 2) процес імплементации *acquis communautaire* (надбання Спільноти), що передбачено Угодою про асоціацію. До кінця 2025 р. Україна має наблизити своє законодавство до законодавства ЄС та імплементувати в своє законодавство положення приблизно 350 директив, регламентів та рішень, а також розробити порядок та процедуру їхнього втілення в життя. Звичайно, що мова йде про поступову імплементацию, і кожен документ має свої строки та вимоги щодо форми такої імплементации [6, с. 4, 6].

Отже, вплив ціннісних принципів Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на процес утвердження пріоритетів персони у політико-владних відносинах в Україні сьогодні здійснюється, головним чином, у формі визначення і сприйняття орієнтирів, які окреслюватимуть напрям руху, спрямовуватимуть розвиток політико-владних відносин і системи управління задля досягнення прогресивних та дієвих європейських стандартів. Це сприятиме подоланню існуючих сьогодні в Україні

негативних явищ у розумінні місця та ролі персони в політичному житті та у владно-управлінських відносинах, викликаних загрозливим рівнем декларативності заяв політичних сил, високим ступенем формалізму у дотриманні основних прав та свобод людини і громадянина органами державної влади та місцевим самоврядуванням, домінуванням політичних технологій над політичною діяльністю та надмірним захопленням саморекламою в органах влади в ущерб реальному оцінюванню отриманих результатів власної управлінської діяльності.

Список використаних джерел

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена на резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Заключение к Акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055.
3. Конвенция о защите прав человека и основоположных свобод [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Парижская хартия для новой Европы [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_058.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
6. Україна та Угода про асоціацію. Моніторинг зобов'язань зі строком виконання 1 липня – 1 листопада 2016 року. – К.: Український центр європейської політики; Konrad Adenauer Stiftung, 2016. – 90 с.
7. Устав Организации Объединенных Наций [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

Лідія КОСТЕЦЬКА

*аспірантка кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ*

ВІДНОСИНИ УКРАЇНА – ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ В КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Вступ України у нову фазу відносин з Європейським Союзом на основі Угоди про асоціацію спонукає до більш глибокого вивчення існуючого досвіду цих відносин.

Досвід розвитку країн Центрально-Східної Європи в останні десятиліття показує, що визначальну роль у ньому відіграли європейська

інтеграція, демократизація та зміни в національних політико-правових системах. Зокрема формування законодавства, інститутів держави та суспільства, схвалення нових конституцій, які перетворювали кожен посткомуністичну країну Європи за формою і змістом правління на демократичну республіку з чітким антикомуністичним характером, тривали роками. [5, 2].

Протягом 1989-1991 років відбулися суттєві радикальні зміни у політичній, економічній та ідеологічній сферах суспільного життя країн Центрально-Східної Європи. У 1993 році Європейська Рада на своєму засіданні в Копенгагені визнала право країн Центрально-Східної Європи вступати до Європейського Союзу (далі – ЄС) після виконання ними низки вимог за трьома критеріями: політичного – стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин; економічного – дієва ринкова економіка; членського – зобов'язання, що випливають із факту вступу до ЄС, зокрема визнання його політичних, економічних та монетарних цілей [8, с. 170].

Європейська інтеграція, як ключовий чинник реформ у країнах постсоціалістичного табору, відбувалася на певній правовій основі, яку складали зокрема угоди про асоціацію між країнами-претендентами на вступ до ЄС та самим Європейським Союзом і його державами-членами. Успішне виконання країнами Центрально-Східної Європи прийнятих у рамках цих угод зобов'язань та здобуття в подальшому статусу країн-кандидатів на членство в ЄС відбулося завдяки проведенню цілого комплексу реформ, а саме: політичної, економічної, конституційної, правової, соціальної, фінансової, податкової, банківської, адміністративно-територіальної, муніципальної, освітньої тощо.

Угодою про асоціацію між Україною та ЄС від 27 червня 2014 р. (далі – Угода про асоціацію) [9] разом із відповідними угодами ЄС з Грузією та Республікою Молдова було започатковано «нове покоління угод про асоціацію відповідно до статті 217 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС)...» [4]. Крім того, синхронна ратифікація Угоди про асоціацію Верховною Радою України та Європейським парламентом 16 вересня 2014 року засвідчила завершення довготривалих переговорів між нашою державою та ЄС і закріпила цивілізований вибір Україною європейського вектору розвитку [6].

Для України європейська інтеграція – це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, вихід на світові ринки, насамперед на ринок ЄС. Як невід'ємна частина Європи Україна орієнтується на діючу в провідних європейських країнах модель соціально-економічного розвитку.

Інтеграція України в європейську спільноту передбачає глибинну трансформацію суспільної системи, формування демократичної моделі

організації суспільства. Хоча сьогодні забезпечення відповідних умов частіше розглядається через реформування існуючих політичних, соціальних та економічних інститутів. Разом з тим недостатньо уваги приділяється формуванню нових ціннісних орієнтацій, що повинні лежати в основі євроінтеграційних процесів, які базуються на спільній ціннісній основі. Адже базовими цінностями, які стали основою для формування Європейського Союзу є демократія, забезпечення прав і свобод особистості, конкуренція та вільне підприємництво.

Незважаючи на те, що у прийнятій Європарламентом резолюції щодо ситуації в Україні від 27 лютого 2014 року схвалено членство України в ЄС, питання ратифікації Угоди про асоціацію Україна – ЄС залишається відкритим. Головною перешкодою ратифікації став референдум про затвердження Угоди про асоціацію у Нідерландах 6 квітня 2016 року. На сьогоднішній день Нідерланди – єдина країна ЄС з 28 країн-членів, яка досі не ратифікувала цей документ [7].

Задля обрання та корегування вектору розвитку варто оцінити визначні моменти вступу до ЄС, проаналізувати позитивну чи негативну тенденцію економіки та політичних відносин на прикладі Польщі.

Польща та Україна – дві постсоціалістичні держави, що мали приблизно однакові стартові позиції на початку трансформаційних перетворень, досить схожу структуру економіки, подібне складне геополітичне положення та поляризовану політичну систему.

Для розвитку Польщі, у деякій мірі, посприяв розпад радянського блоку. Однією з найбільш визначних рис польського суспільства того часу можна назвати наявність внутрішньо-суспільної згоди щодо необхідності розвитку демократії та вільної ринкової економіки, інтеграції Польщі до НАТО та ЄС. Загалом ці обставини мали кумулятивний ефект щодо формування позиції Польщі в контексті підписання нею Угоди про Асоціацію у грудні 1991 року [1].

Проте повномасштабна імплементація цієї угоди була неможлива, зокрема із-за правової системи, а саме застарілої Конституції 1952 року. Нова Конституція Польщі, прийнята у 1997 році, стала відповіддю на виклики європейської інтеграції: делегування владних повноважень польської держави на користь міжнародних організацій шляхом укладання відповідної міжнародної угоди (стаття 90 Конституції); включення до правової системи Польщі міжнародних угод, які мали пріоритет над національними законами та пряму їх дію за виключенням випадків, коли потрібно приймати окремий закон (стаття 91 Конституції).

Варто зазначити, що Польща, починаючи з 90-х років минулого століття, чітко тримаючи курс на євроінтеграцію досягла більших економічних успіхів порівняно з Україною. З приєднанням до ЄС економічне зростання країни прискорювалося, а темп зростання ВВП протягом всіх років був вищим порівняно з середньоевропейським показником. Цей процес тривав і під час асоціації. Адже від підписання

Угоди про асоціацію до вступу Польщі в ЄС пройшло понад 10 років. Хоча були і негативні тенденції, наприклад проблема безробіття.

Україну на шляху інтеграції теж очікують загрози, зокрема неконкурентоспроможність українських підприємств, жорсткі правила оподаткування доходів і капіталу дочірніх підприємств європейських кампаній, можлива відсутність інвестицій тощо [3].

У часи занепаду економіки та соціальної сфери нашої країни, дискредитації державних інститутів, загальної суспільної кризи та військових дій, які вимушена вести Україна, особливого значення набуває самоорганізація суспільства у боротьбі із зовнішнім та внутрішніми проблемами. Це набуває особливого значення в зв'язку із євроінтеграційним спрямуванням нашої країни, оскільки європейські країни традиційно характеризуються високим рівнем правосвідомості населення, наявністю розвиненого громадянського суспільства, бажанням та реальною можливістю впливати на формування політики держави.

Слід зазначити, що під впливом революційних процесів у нашій державі суспільна правосвідомість на короткий період стихійно зросла, але внаслідок розчарування відсутністю кардинальних зрушень у суспільстві, позитивні настрої змінилися апатією та усвідомлення власного безсилля.

Підсумовуючи можна зробити висновок, що іноземний досвід у плані переговорів, ратифікації, політичних та економічних нюансів, що впливають на євроінтеграційний процес є дуже цінним, а досвід Польщі – перспективним для України. Хоча не варто забувати про внутрішні зміни у ЄС – вперше за понад 50 років євроспільнота готується не розширюватися, а зменшуватися. Можливо той Європейський Союз, членом якого Україна прагнула стати, через кілька років буде докорінно змінений. Тому Україні потрібно стратегічно мислити, передбачати, планувати, враховувати всі міжнародні реалії.

На сьогодні право ЄС не є обов'язковим для України, тому необхідно глибше зосередити увагу на вивченні принципів, які регулюють системні відносини між правом ЄС та національними правовими системами, зокрема на принципі прямої дії на пріоритет права ЄС. Заради підвищення свого рейтингу Україні потрібно поєднати переваги міжнародної співпраці з концентрацією власних зусиль спрямованих на захист інтересів своєї країни, на підвищення правосвідомості населення, адже об'єднане європейське суспільство у першу чергу характеризується орієнтацією на загальнолюдські цінності, верховенство та захист прав та законних інтересів людини та громадянина.

Список використаних джерел

1. J.Bielecki Poland:No retreat from democracy. Washington Post. 15 Feb.1992.
2. Мачкув Е. Посткоммунистическая системная трансформация:

проблемы, концепции, периодизация // Политические исследования. – 2000. – №4 – С.28-34.

3. Представительство Европейского Союза в Украине [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.html.

4. P7_TA-PROV (2011)0545 Negotiations on the EU-Ukraine Association Agreement (A7-0387/2011 – Rapporteur: Ryszard Antoni Legutko) European Parliament resolution of 1 December 2011 containing the European Parliament's recommendations to the Council, the Commission and the EEAS on the negotiations of the EU-Ukraine Association Agreement (2011/2132 (INI)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/12-01.

5. Происс У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе / У. Происс // Полис. – 1996. – №4. – С. 125–135.

6. 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 16.09.2014 р. // Відомості Верховної Ради України, 2014 р., №40, ст.2021.

7. Резолюція Європейського парламенту щодо ситуації в Україні (2014/2595(RSP) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/103508>.

8. Словник-довідник термінів з Європейської інтеграції / За загальною ред.: М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. – К.: Мілленіум, 2009. – 588с.

9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї Сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27 червня 2014 року. // Офіційний вісник України від 26.09.2014 р. – №75. – Т.1. – С. 83. ст. 2125.

Ірина КРИЛОВА

*к.ю.н., заступник керуючого справами
Апарату Верховної Ради України*

СТАН АПРОКСИМАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЯКОСТІ ВОДИ ТА УПРАВЛІННЯ ВОДНИМИ РЕСУРСАМИ, ВКЛЮЧАЮЧИ МОРСЬКЕ СЕРЕДОВИЩЕ

З моменту здобуття Україною незалежності у 1991 р. Європейський Союз та Україна динамічно розвивають двосторонні відносини. Партнерство між Україною, з одного боку, і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, з іншого боку, започатковано Угодою про партнерство і співробітництво між Україною

і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. (далі – УПС) (набрала чинності у 1998 р.). Згідно зі статтею 51 УПС Україна взяла на себе зобов'язання вживати заходів для поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством ЄС у 16 пріоритетних сферах, зокрема й у сфері «навколишнє середовище». Крім того, стаття 63 УПС передбачала, що «Сторони розвивають та зміцнюють співробітництво між ними в галузі охорони навколишнього середовища», зокрема шляхом «удосконалення законодавства в напрямку стандартів Співтовариства». УПС була укладена на десять років і передбачала можливість автоматичного подовження на один рік. Тому на основі УПС у лютому 2005 р. в рамках Європейської політики сусідства було прийнято План дій Україна – ЄС.

У Плані дій Україна – ЄС питанням охорони навколишнього середовища присвячено окремий розділ, у якому виокремлено три групи заходів: - забезпечення створення умов якісного управління у сфері навколишнього середовища та започаткування їхнього впровадження (це передбачає, серед іншого, забезпечення стратегічного планування, процедури на виконання Орхуської конвенції, процедури для здійснення оцінки впливу на довкілля, у тому числі транскордонні питання); - запобігання погіршенню стану навколишнього середовища, захист здоров'я людей, досягнення раціонального використання природних ресурсів відповідно до зобов'язань Йоганнесбурзького саміту (законодавство, плани і програми в ключових підсекторах навколишнього середовища та їх виконання); - розширення співробітництва у сфері навколишнього середовища (впровадження положень Кіотського протоколу та Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, участь у Робочій групі Дунай – Чорне море, у діяльності Європейського агентства з охорони навколишнього середовища, Робочої групи Україна – ЄС з питань зміни клімату).

Поступове наближення законодавства України до права та політик ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища мало здійснюватись відповідно до Додатка XXX до Глави 6 «Навколишнє середовище». Цей Додаток охоплює 29 джерел права ЄС (директив і регламентів) у 8 секторах: управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики; якість атмосферного повітря; управління відходами та ресурсами; якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; охорона природи; промислове забруднення та техногенні загрози; зміна клімату та захист озонового шару; генетично модифіковані організми [1, с. 8-12, 83; 2; 3].

До сектору «Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище» належать такі директиви: Директива 2000/60/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики зі змінами й доповненнями, внесеними Рішенням №2455/2001/ЄС і Директивою 2009/31/ЄС; Директива 2007/60/ЄС про оцінку та

управління ризиками затоплення; Директива 2008/56/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища; Директива 91/271/ЄЕС про очистку міських стічних вод зі змінами й доповненнями, внесеними Директивою 98/15/ЄС та Регламентом (ЄС) № 1882/2003 і Регламентом (ЄС) № 1137/2008; Директива 98/83/ЄС про якість води, призначеної для споживання людиною, зі змінами й доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003 і Регламентом (ЄС) № 596/2009; Директива 91/676/ЄЕС про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел, зі змінами й доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003.

Водна Рамкова Директива (ВРД) установлює рамки для управління якістю води. Широке коло інших правових актів пов'язане з ВРД та має братися до уваги у процесі апроксимації до сектору. Це охоплює директиви всього водного сектору (у тому числі різні похідні директиви, які встановлюють граничні норми та цілі стосовно якості відповідно до Директиви 2006/11/ЄС – див. Додаток IX до ВРД), а також такі джерела права ЄС, як: Директива 2009/147/ЄС про захист диких птахів, Директива 2011/92/ЄС про ОВНС, Директива 86/278/ЄЕС про каналізаційні осади, Директива 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації, Директива 91/414/ЄЕС про засоби захисту рослин, Директива 92/43/ЄЕС про середовища існування, Директива 2010/75/ЄС про комплексне запобігання і контроль забруднень (IED), Директива 96/82/ЄС (Seveso II), Директива 98/8/ЄС про біоциди, Регламент (ЄС) № 1907/2006 щодо реєстрації, оцінки, дозволу та обмеження хімічних речовин (REACH), Директива 1999/31/ЄС про захоронення відходів, Директива 2000/76/ЄС про спалювання відходів, Директива 2001/42/ЄС про СЕО, Директива 2003/35/ЄС про участь громадськості, Директива 2004/35/ЄС про екологічну відповідальність, Директива 2007/2/ЄС (INSPIRE), Регламент (ЄС) № 166/2006 про створення Європейського РВПЗ, Директива 2008/56/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища. Особливу увагу слід приділяти питанням, що стосуються впливу положень цих директив на розвиток програм дій у рамках планів управління річковими басейнами ВРД.

ВРД також пов'язана зі значним колом міжнародно-правових норм, зокрема: Конвенція про захист Середземного моря від забруднення 1976 р. та протоколи до неї; Конвенція про захист морського середовища у північно-східній частині Атлантичного океану (OSPAR) 1992 р.; Конвенція про захист морського середовища району Балтійського моря 1992 р.; Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р.; Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій 1992 р.; Київський протокол про цивільну відповідальність 2003 р.

Стан апроксимації деяких із зазначених Директив ЄС:

Директива Ради 91/271/ЄЕС «Про очищення міських стічних вод» від 21.05.1991 р. [4].

Однією з головних завдань у сфері централізованого водовідведення є забезпечення якості очищення стічних вод і недопущення забруднення навколишнього природного середовища. Значний обсяг стічних вод надходить на комунальні очисні споруди від промислових підприємств, які не розраховані на очищення висококонцентрованих промислових стоків, а шкідливі речовини і агресивних хімічних сполук яких руйнують каналізаційні мережі, порушують технологічні регламенти очищення стічних вод і не видаляються в процесі біологічного очищення. Це призводить до надзвичайних ситуацій, пов'язаних з порушенням технологічних процесів очищення на каналізаційних системах і до скидання забруднених стічних вод у поверхневі водні об'єкти.

Не у всіх населених пунктах каналізаційні очисні споруди працюють в режимі повної біологічної очистки, а в окремих випадках у водні об'єкти стічні води скидаються взагалі без очистки. Так, 16 міст і 375 селищ міського типу, 97,5% сільських населених пунктів не оснащені централізованими системами каналізації, а в 187 міських населених пунктах очисні каналізаційні споруди працюють неефективно – в водойми щодоби скидається понад 154 тис м³ неочищених і недостатньо очищених стічних вод.

У той же час на сьогодні вимоги для стічних вод, що скидаються у водойми після очищення на каналізаційних очисних спорудах, в Україні вище, ніж в Європі.

Так, відповідно до Директиви, біохімічне споживання кисню в очищених стічних водах не повинно перевищувати 25 мг/л, а відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.1999 р № 465 – 15 мг/л, хімічне споживання кисню 125 і 80 мг/л, завислі речовини – 35 і 15 мг/л відповідно.

На сьогодні в Україні немає практично ніяких очисних споруд із закінченим технологічним процесом обробки та утилізації осадів, які б відповідали вимогам Директиви.

Для виконання вимог Директиви необхідно внести зміни (зміни досі не внесені) до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» в частині надання повноважень органам місцевого самоврядування щодо розроблення та затвердження місцевих правил приймання стічних вод, а також надання повноважень Мінрегіону затверджувати Правила приймання стічних вод в системи водовідведення та розміру плати, що стягується за наднормативні скиди промислових та інших стічних вод у системи водовідведення.

Також необхідно було переглянути і привести у відповідність до чинного законодавства (ці документи досі не переглянуті) Правила приймання стічних вод у комунальні та відомчі системи каналізації міст

і селищ України, затверджені наказом Державного комітету з питань житлово-комунального господарства України від 19.02.2002 №37, зареєстровані в Мін'юсті 26.04.2002 за №402/6690; Правила користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України, затверджених наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 27.06.2008 №190, зареєстровані в Мін'юсті 07.10.2008 за № 936/15627.

Разом з тим, розпорядженням Кабінету Міністрів України №166-р від 10.03.2017 р. Правила приймання стічних вод у комунальні та відомчі системи каналізації міст і селищ України, затверджені наказом Державного комітету з питань житлово-комунального господарства України від 19.02.2002 №37, зареєстровані в Мін'юсті 26.04.2002 за №02/6690, скасовуються з 21.05.2017 р. (дата набрання чинності розпорядження) як такі, що втратили актуальність та встановлюють регуляторні бар'єри. Про адаптацію до Директиви нічого не говориться.

Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в сфері водної політики» від 23.10.2000 р [5].

Водна Рамкова Директива (ВРД) встановлює рамки для управління якістю води. Україна в даний час потребує здійснення оцінки реального стану поверхневих і підземних вод; визначення переліку невідкладних і першочергових природоохоронних заходів, спрямованих на зниження рівня забруднення водних ресурсів, поліпшення їх екологічного стану, забезпечення сталого водокористування.

Національне законодавство вимагає приведення у відповідність до вимог Директиви: внесення змін до Водного кодексу України, доповнивши його положеннями щодо розширення визначення основних термінів, закріплення визначення одиниці гідрографічного районування території, визначення районів річкових басейнів.

Також необхідно розробити нормативно-правові акти щодо: - формування інституційної структури управління водними ресурсами за басейновим принципом (визначення уповноваженого органу, розробка положення про басейнове управління); - критеріїв оцінки стану річкового басейну; - порядку розробки планів управління річковими басейнами і програми заходів, передбачених ст. 11 Директиви.

Поточний стан апроксимації Директиви (ВРД): До стратегічних цілей і завдань в сфері охорони водних ресурсів віднесено реформування до 2015 р. системи державного управління в галузі охорони і раціонального використання вод шляхом впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом; реконструкція існуючих та будівництво нових міських очисних споруд з метою зниження до 2020 р. на 15% рівня забруднення вод забруднюючих речовин (в першу чергу органічними речовинами, сполуками азоту і фосфору), а також зменшення до 2020 р. на 20% (до базового року) скиду недостатньо очищених

стічних вод. Розробка та виконання до 2015 р. плану заходів щодо зменшення рівня забруднення внутрішніх морських вод і територіального моря з метою запобігання зростанню антропогенного впливу на навколишнє природне середовище та відновлення екосистеми Чорного і Азовського морів (на що прийнятий Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р №2818).

Потенційні труднощі апроксимації: апроксимація ВРД в Україні передбачає значні фінансові витрати. Наприклад, на стадії імплементації Директиви «Про міських стічних водах» перед Україною стоять дуже масштабні завдання, пов'язані з реформуванням і відновленням інфраструктури житлово-комунального господарства, які зажадають і відповідного фінансування. Основний фон нітратного забруднення поверхневих водних об'єктів створюють зараз стоки житлово-комунального сектора, однак треба мати на увазі, що за цим стоїть відсутність спеціального моніторингу сільськогосподарського забруднення. Питання адаптації методик і стандартів EN з моніторингу та вимірювань є актуальним для всіх Директив у сфері управління водними ресурсами.

На сьогодні законодавство України частково відповідає вимогам директив сектора (ступінь відповідності середня), проте в окремих аспектах вимагає глибокої трансформації.

Директива 2008/56/ЄС «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в сфері екологічної політики по морському середовищі» від 17.06.2008 р (Директива про морську стратегію) [6, с. 1].

Основними завданнями апроксимації Директиви є впровадження певних в Угоді положень Директиви: актуалізувати стратегічні напрямки, цілі та завдання державної політики щодо охорони і відновлення навколишнього середовища Азовського і Чорного морів з урахуванням положень Морської стратегії ЄС і результативності виконання програмних документів у зазначеній сфері; визначити і закріпити в нормативно-правовому полі межі басейну Чорного і Азовського морів як об'єкта державного управління та регулювання; здійснити вироблення та затвердження в національному правовому полі критеріїв оцінки якості морського середовища в відповідно до європейських підходів і практик; забезпечити визначення комплексу заходів, спрямованих на поетапне зниження рівня забруднення навколишнього середовища Азовського і Чорного морів та поліпшення їх екологічного стану.

Поточний стан імплементації Директиви: Україна розташована в басейнах Чорного, Азовського і Балтійського морів. Основна увага прикута до проблеми охорони та відновлення довкілля Азовського і Чорного морів. Україна є стороною Конвенції про захист Чорного моря від забруднення (Бухарестська конвенція) в 1992 р. і ряду протоколів до неї.

Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р №2818 передбачалася розробка та виконання до 2015 року плану заходів щодо зменшення рівня забруднення внутрішніх морських вод і територіального моря з метою запобігання зростанню антропогенного впливу на навколишнє середовище і відновлення екосистеми Чорного і Азовського морів.

До сих пір є потреба у здійсненні: оцінки сучасного стану Азовського і Чорного морів, актуалізації цілей і завдань державної політики з охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів; визначення переліку невідкладних і першочергових природоохоронних заходів, спрямованих на зниження рівня забруднення морського середовища, поліпшення їх екологічного стану; забезпеченні сталого морського природокористування.

Директива 91/676/ЄС «Про захист вод від забруднення, викликаного нітратами з сільськогосподарських джерел» від 12.12.1991 р. [7, с. 1].

Нітратне забруднення водних джерел, їх евтрофікація і відповідні загрози на сьогодні є актуальними для суспільства. Відображенням важливості цієї проблеми є виділення в Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р №2818 питання про запобігання забрудненню внаслідок змиву нітратів з сільськогосподарських земель. До сих пір положення Директиви не враховано в національному законодавстві України.

Директива 98/83/ЄС «Про якість води, призначеної для споживання людиною» від 03.11.1998 р. [8].

Положення чинного законодавства України частково відповідають вимогам Директиви (ступінь відповідності високий). Спеціальним кодифікаційним актом в цій сфері, заснованим на базових положеннях Водного кодексу України, є Закон України «Про питну воду та питне водопостачання».

Питаннями контролю якості питної води займаються органи Державної санітарно-епідеміологічної служби. Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України на 2006-2020 роки» гармонізація національних стандартів, нормативно-правових актів у сфері питної води та питного водопостачання до стандартів Європейського союзу повинна бути здійснена протягом 2006-2010 рр. Як наслідок, ряд положень і, перш за все, технічних вимог, що містяться в ДСанПіН 2.2.4-171-10 від 12.05.2010 №400 та ряді інших нормативно-правових актів, в значній мірі врахували вимоги цієї Директиви.

Істотними розбіжностями залишаються «пункти відповідності» (ст. 6 Директиви). Певного уточнення і узгодження вимагає термінологічний апарат, який використовується в законодавстві України. Відповідність

методик та стандартів визначення показників безпечності та якості питної води, наведених в орієнтовний перелік Додатка 5 до ДСанПіН 2.2.4-171-10 вимогам Доповнення III та іншим положенням Директиви, вимагає окремого поглибленого професійного аналізу.

Підсумовуючи викладене можна визначити наступні проблеми практичної апроксимації законодавства ЄС у сфері якості води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище, вирішення яких мало б сприяти прискоренню адаптації: розробка та прийняття необхідної кількості законів та підзаконних актів; належна координація між інституціями, що працюють у сфері адаптації законодавства; належне фінансування реальних заходів; участь судових органів у прискоренні змін норм права.

Список використаних джерел

1. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/draft_NAS_FEB2015.pdf.
2. Методично-нормативний посібник з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Під ред. С.Р. Станік – Київ: Логос, 2000. – 119 с.
3. Закон України «Про Концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» // Офіційний вісник України. – 2002. – №50. – Ст. 2233.
4. Директива Ради 91/271 / ЄЕС «Про очищення міських стічних вод» від 21.05.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_911.
5. Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в сфері водної політики» від 23.10.2000 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_962.
6. Директива 2008/56/ЄС «Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в сфері екологічної політики по морському середовищі» від 17.06.2008 р (Директива про морську стратегію) // Офіційний вісник Європейського Союзу. L 164/1, 25.6.2008, С.1.
7. Директива 91/676/ЄС «Про захист вод від забруднення, викликаного нітратами з сільськогосподарських джерел» від 12.12.1991 р. // Офіційний вісник Європейського Союзу. L 375, 31.12.1991, С.1.
8. Директива 98/83 / ЄС «Про якість води, призначеної для споживання людиною» від 03.11.1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_963.

РЕАЛІЗАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄС: НОВЕЛИ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ПРАВОСУДДЯ

Виконання судових рішень є однією із основних та обов'язкових ланок у механізмі державного управління у сфері забезпечення права людини на правосуддя. На недосконалість цієї ланки неодноразово вказував у своїх рішеннях щодо України Європейський суд з прав людини [1].

Для ефективної реалізації права на справедливий суд в Україні необхідні як інституційні зміни, так і зміни процесуального законодавства. У Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схвалений Указом Президента України від 20 травня 2015 року №276, наведено ретельний аналіз недоліків у правовому регулюванні виконання судових рішень, визначено основні напрями реформування цієї сфери [3].

Інституційні зміни, спрямовані на забезпечення права людини на правосуддя передбачено також законами України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про судоустрій та статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», що були прийняті у 2015-2016 роках.

23 березня 2017 року Президентом було внесено на розгляд Парламенту законопроект, що вносить суттєві зміни до механізму виконання судових рішень. Йдеться про проект закону №6232 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, кодексу Адміністративного судочинства та інших законодавчих актів» [2]. Законопроект дозволяє списувати практично беззаперечно кошти з банківських карток українців, спростивши таким чином процедуру виконання рішень суду (та інших органів).

Авторами законопроекту вбачається, що його прийняття сприятиме подоланню процесуальних проблем, які перешкоджають ефективному судовому захисту в Україні. Одним із завдань законопроекту автори вбачають забезпечення реального дотримання принципів судочинства на всіх стадіях судового процесу.

Зміни до окремих законів мають на меті також вдосконалення процедури виконання судових рішень. Зокрема, зміни до Кодексу законів про працю України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Сімейного кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України, Законів України «Про нотаріат», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «Про збір та облік єдиного

внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про виконавче провадження» пропонуються у зв'язку із впровадженням Єдиного державного реєстру виконавчих документів, покликаного забезпечити автоматизацію роботи із виконавчими документами з моменту їх видачі судом і до повного їх фактичного виконання.

Запровадження механізмів функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих документів дасть змогу забезпечити: унеможливлення підроблення виконавчих документів, які подаються на виконання, оскільки виконанням підлягатимуть тільки виконавчі документи, які внесено до вказаного реєстру; відсутність необхідності отримувати в суді виконавчий документ в паперовій формі, що, в свою чергу, дасть змогу заощадити стягувачу час та кошти, які зараз стягувач змушений витрачати з метою отримати виконавчий документ у суді; пред'явлення виконавчого документа до виконання шляхом подання до органу виконавчої служби, приватного виконавця лише однієї заяви, яку можна буде подати в електронній формі, не виходячи за межі своєї оселі чи робочого місця; оперативне передання матеріалів виконавчого провадження іншому виконавцю у випадках, передбачених законом; оптимізацію строків здійснення виконавчих дій тощо [2].

Крім цього, пропонованими змінами до законів України «Про виконавче провадження», «Про банки і банківську діяльність» одночасно із відповідними змінами до процесуальних законів пропонується упровадження системи автоматизованого арешту коштів, яка дасть змогу забезпечити оперативне (в межах кількох хвилин) виявлення грошових коштів, які належать відповідачу або боржнику, та накласти на них арешт згідно з судовим рішенням чи постановою державного виконавця, що має на меті унеможливлення приховати належні відповідачу або боржнику грошові кошти.

Серед іншого, у законі йдеться про стягнення заборгованості з боржників. Пропонується створити систему автоматизованого арешту коштів. Ця система дозволить максимально оперативно арештовувати грошові кошти, які містяться на банківських рахунках, а отже банківська картка буде автоматично заблокована. Вказівку щодо арешту вноситимуть судді на підставі відповідної ухвали суду, скріплюючи її електронно цифровим підписом (ЕЦП).

Як підсумок, з наведеного вбачається, що сфера забезпечення права людини на правосуддя є досить розгалуженою та залежить від багатьох учасників. І саме від злагодженої їх діяльності залежить дієвість механізму державного управління у даній сфері, що одночасно є однією із передумов ефективного виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС [4].

Вбачається, що Законопроект містить ряд положень, які сприятимуть покращенню виконавської дисципліни у сфері забезпечення

права людини на правосуддя. Проте поряд з тим, залишається ризик зловживань зі сторони виконавців новими інструментами. Розширенні повноважень повинні доповнюватися підвищеною відповідальністю виконавців та можливістю контролю з боку зацікавлених сторін.

Загальні очікування після прийняття вказаного законопроекту полягають у впровадженні ефективних механізмів захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави, що ще більше наблизить Україну до правового та ціннісного поля ЄС.

Список використаних джерел

1. Європейський суд з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.
2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Проект Закону від 23 березня 2017 р. №6232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.
3. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jrc.org.ua/strategy>.
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16 вересня 2014 №1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Ірина ЛОЗИЦЬКА

аспірантка кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

АКТУАЛІЗАЦІЯ ЗАСАД ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІНТЕНСИФІКАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Реформування державного управління в Україні в контексті адаптації до світових, і зокрема, до європейських стандартів потребує самостійних досліджень теоретико-методологічних засад державного управління як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів та відносин, напрацювання методології дослідження ролі і місця національної держави в системі міждержавного співробітництва з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави через діяльність органів державної влади, демократизації державотворчих процесів і оптимізації

систем державного управління, дослідження соціальних та історичних джерел їх виникнення, закономірностей та тенденцій розвитку. У такому контексті галузь державного управління потребує самостійного аналізу стану, форм та механізмів співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління, адаптації міжнародних, зокрема європейських, норм і стандартів.

Актуальність визначення засад формування інтеграційної політики національної держави пов'язана із такими факторами як:

– формування інтегративної ідеології здійснення у країні системних реформ;

– потреба ґрунтовного опрацювання комплексу теоретичних і прикладних проблем, які пов'язані з розвитком 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.

Проблема формування інтеграційної політики національної держави – тема достатньо досліджена у сучасній науковій літературі. Зокрема, у сфері дисертаційних досліджень найбільш широко проблематика формування інтеграційної політики представлена у політичній науці, в межах якої досліджені проблеми формування ефективної зовнішньої політики, власне євроінтеграційної та євроатлантичної політики України, участі України в інших інтеграційних об'єднаннях. Слід відзначити, що досвід Польщі, а також інших посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи є найуживанішим у дослідженнях вітчизняних вчених з європейської інтеграції.

Європейське право, як система, не є настільки всеохоплюючою, як національне право. Сфера компетенції самих Європейських Співтовариств та Європейського Союзу встановлює певні межі функціонування такої системи. Разом з тим, європейське право має ряд галузей, що співпадають із галузями національного права, а також використовує принципи і механізми, властиві міжнародному праву, коли регулюються відносини в межах другої і третьої опор. Залежно від предмета та методу правового регулювання, норми права групуються у галузі. Такий підхід можна застосувати і до європейського права, тобто в його межах можна виділити окремі галузі права, як це робиться у національному праві.

Межі компетенції Європейського Союзу є різними в різних галузях та інститутах системи європейського права. Зрозуміло, що найбільш розвинутими є ті галузі, які регулюють економічні відносини, оскільки вони беруть початок від моменту створення Європейського об'єднання вугілля та сталі, Європейського Економічного Співтовариства та Євратому. Проте, останнім часом кількість предметних сфер

регулювання Європейського Союзу збільшилась і європейське право починає охоплювати й інші сфери суспільного життя, які далеко виходять за межі економічної діяльності та включають політичну, соціальну, культурну та інші сфери суспільної діяльності.

Оскільки європейське право – доволі молода система права, то й відповідні галузі є ще недостатньо розвинутими й розвиваються відповідно до становлення самого європейського права. Верховенство європейського права, що полягає в наданні нормам європейського права вищої юридичної сили порівняно з нормами національного права держав-членів. Це супроводжується зобов'язанням кожної держави-члена не приймати національні норми права, що суперечать європейському праву, вносити зміни у національне законодавство з метою гармонізації з європейським правом, а також вживати самостійних заходів для забезпечення максимально ефективної дії права Співтовариств. Прямая дія, що полягає у безпосередньому та обов'язковому застосуванні нормативно-правових актів Співтовариств національного адміністрацією і судами, незалежно від їх згоди чи умов, встановлених державами-членами. Принцип інтеграції, під яким розуміється впровадження норм права Співтовариств у національні системи права всіх держав-членів. Юрисдикційний захист, під яким розуміється обов'язкове для всіх національних судових органів держав-членів і судових установ Європейського Союзу забезпечення застосування права Співтовариства і максимально ефективний захист прав та інтересів, що виникають на його основі.

Правовий захист людини і громадянина – один із головних правових інститутів у демократичному суспільстві, пріоритетний принцип у системі конституційного права кожної країни. Норми правового захисту встановлюють найбільш істотні правила, що визначають стан людини в суспільстві і державі, принципи взаємин в системі «людина – суспільство – держава». У сучасній Європі інститут основ правового стану особи функціонує не тільки на національному (у рамках окремих країн-членів Ради Європи), але і наднаціональному рівні. З визначальною особливістю це проявилось у наріжних принципах, документах та рішеннях в рамках Європейського Союзу. Інструменти і механізми правової поведінки людини і громадянина нині перетворилися в одну із самостійних складових у системі права Європейського Союзу в цілому, а норми правозахисту пов'язують між собою всі інші галузі комунітарного права ЄС. Основи правового статусу людини в ЄС, у свою чергу, також носять системний характер. Система основ правової поведінки особи містить у собі три базових елементи: громадянство як сталий правовий зв'язок людини із Європейським Союзом; принципи правової поведінки людини і громадянина; основні права, свободи й обов'язки. У такому разі правозахисний механізм ЄС виступає імперативом європейської політики, являє собою сукупність норм права Європейського Союзу, що

закріплюють найбільш важливі і єдині для всієї Спільноти стандарти поведінки людини і громадянина в суспільстві, а також принципи взаємин особи з органами публічної влади на всіх рівнях, у тому числі – з інститутами Європейського Союзу.

Джерелами основ правової поведінки людини і громадянина, як і інших норм права Європейського Союзу, виступають статті установчих документів. Власне, механізм правового захисту людини і громадянина визначально сформував базові засади конституціоналізму Європейського Союзу, а в частині застосування охоплює практично всі складові трьох так званих «опор» внутрішньої організації ЄС. Такий механізм почав формуватися в межах Європейських співтовариств (Паризька та Римська Угоди) – Європейського Об'єднання вугілля та сталі, Європейського Економічного Співтовариства та Євратому, визначивши розвиток комунітарного права. Разом з тим, дотримання фундаментальних правових засад статусу особи, у тому числі основних прав, на даний час обов'язково й у межах «некомунітарної частини» права Союзу, у більшій частині – у Спільній зовнішній політиці і політиці безпеки, співробітництві поліції і судових органів у кримінально-правовій сфері.

Наступний важливим моментом адаптаційної моделі публічного управління є формування інтеграційної політики національної держави (особливо – держави, яка в конституційно-правовій площині не формалізувала членства в інтеграційних об'єднаннях та військово-політичних союзах) виникає небезпека підміни національних інтересів певними ідеологічними штампами (у сенсі партійно-політичних рішень), суспільна реакція практично ігнорується, що призводить до деформації системи управління. При цьому формування інтеграційної політики нейтральної держави, у тому числі, й України, має базуватися на чіткій детермінації системи національних інтересів і спроможності держави його забезпечити. У контексті тези «Політика – це мистецтво можливого» слід визначити напрями раціоналізації зовнішньої політики національної держави. По-перше, відмова від декларативної, й почасти, популістської політики в зовнішніх зносинах, відмова від стереотипів та «регіоналізації» зовнішньої політики. По-друге, слід відмовитися від практики одностороннього пріоритету в зовнішній політиці. По-третє, суб'єктність зовнішньополітичної діяльності потребує суттєвого посилення ролі національного лідера у сфері зовнішньої політики – Президента України. По-четверте, суттєвої корекції потребують формати відносин із наддержавними утвореннями – НАТО і ЄС; при цьому першочергову увагу слід приділити формуванню довгострокової державної програми європейської інтеграції та євратлантичного співробітництва.

Отже, Існує нагальна потреба дослідити в історико-теоретичному та методологічному аспектах такі сторони інтеграційної політики

національної держави як: 1) політико-адміністративний та правовий аспекти управління в системі інтеграційних процесів; 2) інституціоналізація управління в системі інтеграційних процесів у конституційному вимірі національної держави; 3) механізми делегованих повноважень та делегованого управління в системі управління наддержавними інтеграційними процесами; 4) раціоналізація механізму регулювання зовнішньополітичної діяльності України в умовах міжнародної інтеграції.

Анна НІКОЛАЄВА
студентка ДНУ ім. О. Гончара

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ШЛЯХ УКРАЇНИ: ЧИННИКИ ВПЛИВУ

Взаємовідносини Україна – ЄС з моменту набуття Україною незалежності в 1991 р. динамічно розвиваються. Щоб зрозуміти перспективи розвитку політичного діалогу між Україною та ЄС, необхідно проаналізувати наступні чинники зовнішнього впливу, які виокремлює О. Чальцева: глобальний, російський, американський, європейський наднаціонального рівня та рівня окремих країн ЄС.

Беручи до уваги глобальний фактор, який впливає на перспективи вступу України до ЄС, варто зазначити, що сучасні міжнародні відносини знаходяться в стані трансформації. Серед актуальних глобальних проблем, з якими зустрічаються всі держави: екологічна, енергетична, фінансова, продовольча, тероризм тощо. На думку О. Чальцевої, особливе занепокоєння викликає світовий енергетичний дефіцит. Беручи до уваги зростаючу залежність від імпорту енергоносіїв, особливо актуалізується питання про довгострокову безпеку трансграничної доставки енергоносіїв через фіксовані транспортні системи. Енергетичний фактор також багато в чому визначає стратегію й тактику зовнішньополітичних рішень і дій країн Європейського Союзу у відношенні держав постачальників і транспортерів енергетичної сировини [1, с. 103].

Характеризуючи Європейський Союз як чинник впливу на євроінтеграцію України, варто брати до уваги той факт, що Європейський Союз не є чітко визначеним суб'єктом світової системи, бо знаходиться в трансформації та поєднує в собі риси конфедерації, міжрегіональної організації й протодержави. Необхідно також розрізняти європейський фактор наднаціонального рівня та рівня окремих країн ЄС.

Як зазначив Голова Представництва Європейського Союзу в Україні Х'юг Мінгареллі, «Україна залишається пріоритетним партнером для ЄС в економічних та безпекових питаннях» [2]. ЄС зацікавлений у гарантованому збереженні транзитної функції України, її ролі у підтримці безпеки й стабільності на європейській частині континенту. У Глобальній

стратегії зовнішньої політики і політики безпеки ЄС у частині, що стосується України та Росії («Система європейської безпеки»), «Росія правомірно звинувачується в порушенні міжнародних норм і дестабілізації ситуації в Україні, і ці дії розглядаються як виклик системі європейської безпеки» [3, с. 1]. Проте на основі документу можна зробити припущення, що ЄС не має наміру гарантувати безпеку України, яка не є його членом, та для запобігання й вирішення конфліктів буде використовувати виключно ретельно продумані санкції й дипломатію.

На євроінтеграційні перспективи України впливає також те, що існує розбіжність у позиціях щодо розширення ЄС на схід між країнами-членами ЄС. Серед країн, які підтримують Україну на шляху вступу до ЄС, можна згадати наступні: Словаччина, Чехія, країни Балтії, Швеція, Польща. Серед ініціатив Польщі – сумісна зі Швецією програма «Східне партнерство», спрямована на Україну та інші країни Східної Європи, які не є членами ЄС. Франція, Німеччина, Італія та держави Бенілюксу (Бельгія, Нідерланди, Люксембург) висловлюють занепокоєння з приводу передчасного, на їх думку, вступу України до ЄС.

Ще один важливий чинник, який впливає на взаємовідносини між Україною та ЄС, – це поведінка РФ, яка, виходячи зі своїх геополітичних інтересів, значно гальмує євроінтеграційні процеси України. Можна виокремити щонайменше три сфери, на які суттєво впливає Росія. Це газовий сектор, інформаційний простір та торговельні відносини.

Серед незалежних від України факторів, що гальмують її на шляху євроінтеграції, назовемо наступні:

– фактор перевантаженості ЄС. Деякі зарубіжні експерти вважають, що зі збільшенням кількості членів Євросоюзу зменшуватиметься його ефективність, ускладнюватиметься процес ухвалення рішень [4];

– валютний фактор. Існують суперечки щодо переваг та недоліків запровадження євро, як єдиної валюти. Критично ставиться до нього одна з головних кандидатів на виборах 2017 р. на посаду президента Франції Марі Ле Пен, яка вважає, що Міжнародний валютний фонд повинен бути ліквідований, а Євросоюз повинен стати вільною конфедерацією держав. «Де євро, там виросли ціни, податки і безробіття, зменшилися заробітні плати і пенсії, і громадяни стали біднішими» – наголошує Ле Пен [5].

Одним із важливих зовнішніх чинників, який впливає на перебіг процесу європейської інтеграції України, є посилення євроскептичних настроїв в деяких країнах ЄС.

Отже, проаналізувавши чинники зовнішнього впливу, які виникають на шляху до повної євроінтеграції України, припускаємо, що ЄС і надалі утримуватиметься від прийому нових членів. Укріпленню позиції України на світовій арені сприятиме те, що країни-члени ЄС (Польща, Литва) лобіюють інтереси нашої держави. Вони відстоюють позицію про необхідність входження України до Європейського Союзу. Проте в

Україні ще побутує чимало стереотипів, які через необізнаність з даною проблематики відштовхують певну частину населення від сприйняття євроінтеграції України. Подальший розвиток процесу інтеграції України до європейських структур залежить від народу України, його бажання та праці.

Список використаних джерел

1. Чальцева О.М. Українська євроінтеграція: шлях в нікуди чи реальний зовнішньополітичний вектор? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2010_131_118_23.
2. Україна є пріоритетним економічним і безпековим партнером для ЄС – Х. Мінгареллі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1660428-ukrayina-ye-prioritetnim-ekonomichnim-i-bezpekovim-partnerom-dlya-yes-kh-mingarelli>.
3. Глобальна стратегія зовнішньої та безпекової політики ЄС: вплив на ситуацію в Східній Європі. [Електронний ресурс] / EESRI. – Режим доступу: <http://eesri.org/wp-content/uploads/2016/07/2016-07-EU-Global-Strategy-Implications-for-Eastern-Europe-2016-C-UKR.pdf>.
4. Дубик В.Я. Євроінтеграція України: стратегія, проблеми, перспективи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://int-konf.org/konf052013/279-kand-ekonom-nauk-dubik-v-ya-yevrontegracya-ukrayini-strategya-problemi-perspektivi.html>.
5. У разі президентства Ле Пен почне переконувати вийти з ЄС шість країн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uapress.info/uk/news/show/155760>.

Анатолій НОВАК

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

ТРАНСФОРМАЦІЯ МОДЕЛІ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Дослідження напрямів трансформації національної антикорупційної політики актуалізується на даному етапі державотворення відповідно до стратегічного курсу України на європейську інтеграцію, яка виступає головною і необхідною умовою ефективного розвитку держави. Адже саме європейський вибір, зроблений нашою державою у 90-і роки ХХ ст. визначає нові орієнтири геополітичної стратегії у контексті забезпечення демократизації та відповідної оптимізації всіх сфер суспільного життя. При цьому становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, проведення конституційної, судової, економічної реформ вимагають рішучих дій по

боротьбі з корупцією, що врешті-решт відповідає пакету антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС.

Незважаючи на правову базу щодо спрощення подорожей окремих категорій українських громадян до ЄС, не викликає сумніву, що запровадження європейською стороною безвізового режиму для громадян України, відповідно до прийнятого у травні 2017 року Радою ЄС рішення знімає проблемні питання у візових відносинах України з ЄС. Адже Критерії для запровадження безвізового режиму в'їзду в ЄС для громадян третіх країн (для перебування протягом 90 діб) визначені в Регламенті Ради 539/2001 від 15 березня 2001 р. визначають, що пріоритетними напрямками наближення у сфері візової політики є національна політика країни у сфері боротьби з нелегальною міграцією, у сфері громадського порядку та суспільної безпеки, загальний стан відносин ЄС з конкретною країною, прогнозування наслідків запровадження безвізового режиму для регіональної політики ЄС у контексті принципу взаємності.

Україна в повному обсязі виконала першу (законодавчу) фазу Плану дій, ухваливши 13 травня 2014 року низку законів, необхідних для переходу до другого етапу Плану дій щодо лібералізації візового режиму з ЄС. Зокрема, ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» (встановлено кримінальну відповідальність за порушення в державному секторі та корупцію в приватному секторі; кримінальними злочинами визначені дії, пов'язані із отриманням неправомірної вигоди; передбачено адміністративну відповідальність за надання недостовірних даних у деклараціях; запроваджено зовнішній контроль за достовірністю даних у деклараціях щодо майна, доходів та витрат тощо).

Загалом, з позицій європейського підходу до принципів та кваліфікаційних ознак у сфері запобігання корупції варто виокремити такі складові національної антикорупційної політики: державно-владний характер формування; публічний характер формування та реалізації; має ситуативний характер та реагування на зміни політичної ситуації (у тому числі, залежить від політичного курсу держави); наявність комплексу антикорупційних заходів; відповідність усталеним міжнародним принципам запобігання корупції; наявність цільових програм запобігання корупції; взаємозв'язок з напрямками державної політики. Саме тому під національною антикорупційною політикою варто розуміти формалізований нормативно-правовими актами комплекс організаційно-правових, економічних, освітніх та інших заходів, що визначені, формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськими організаціями з метою виявлення, припинення фактів корупції, відновлення порушених прав і законних

інтересів фізичних, юридичних осіб та держави. Визначальними характеристиками, що вплинули на динаміку корупції у сучасній Україні, стали, насамперед, криза політичної влади, системні прорахунки у реформуванні економіки, нерозвиненість демократичних традицій та обмеженість інститутів громадянського суспільства, недосконалість антикорупційного законодавства, невизначеність перспектив економічного розвитку країни. Негативно впливає на зростання корупції соціальна нестабільність і напруженість у суспільстві, різка диференціація доходів і майнового стану населення, яка поглиблюється недосконалістю механізмів соціального забезпечення незахищених верств населення.

Саме тому сучасні наукові погляди на корупцію доцільно розподілити за напрямками: перший напрям передбачає інтеграцію міжнародних та національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції, й базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, які викладені у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Фактично, мова йде про певне узагальнення поняття «корупція», стандартах службової діяльності, регламентах функціонування управлінських структур тощо. Другий напрям базується на детермінації інституціональних характеристик корупції й передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складових. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соціетальним аспектом. Третій напрям – виходить із сучасного розуміння концепції «good governance» як реалізації права людини на ефективне врядування. У межах даного напрямку досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління, й здатність систем управління протидіяти корупції. Четвертий напрям – базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. При цьому досить часто третій і четвертий напрями виступають в інтегрованому вигляді, при цьому доповнюються сучасним розумінням принципу «non-discrimination».

Загальною проблемою формування національної антикорупційної політики виступає забезпечення внутрішньої стабільності, правопорядку і дотримання принципу законності в нашій державі на даному етапі історичного розвитку. Такий стан речей характеризується процесами поглиблення реформ всіх сфер суспільного життя, дедалі набуває виключного значення. При цьому питання юридичної відповідальності за посадові злочини, та корупційні діяння, особливо такі, що є результатом діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, привертають до себе підвищену увагу з боку як правоохоронних органів так і суспільства в цілому, в силу того, що дана категорія злочинів представляє значну соціальну небезпеку, адже вони деформують, вносять елементи дезорганізації в нормальну діяльність державних і самоврядних органів влади, підприємств, установ, організацій.

Важливо визначити головні завдання вирішення проблеми, що мають бути досягнуті в процесі реалізації заходів з питань протидії корупції в умовах проведення системних реформ (відповідно до Стратегії «Україна – 2020» [1]: по-перше, з'ясування особливостей виникнення, сутності специфіки детермінації корупційних правопорушень в Україні (з позицій управлінської науки та права); по-друге, раціоналізація антикорупційного законодавства щодо закріплення національних традицій та міжнародного досвіду протидії корупції; по-третє, систематизація механізмів запобігання корупційним діянням в органах державної влади та місцевого самоврядування; по-четверте, формування у посадових осіб органів публічної влади здатності провести антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.

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

Анна ПОДП'ЯТНІКОВА

*к. держ.упр., провідний фахівець
кафедри кримінально-правових дисциплін
Університету митної справи та фінансів*

РОЛЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ У РОЗВИТКУ ТРАНЗИТИВНОГО ПРОСТОРУ

Важливим кроком у прогресивному розвитку України є підписання Угоди про асоціацію, що є важливим кроком, у тому числі підтвердженням вибору європейського вектору змін. Перед Кабінетом Міністрів виникли нові завдання, що пов'язані з виконанням положень Угоди про політичну асоціацію, економічну інтеграцію в ЗВТ з ЄС та лібералізацію візового режиму. Мається на увазі не лише суттєва лібералізація власне торгівлі, тобто усунення тарифів чи квот, а й гармонізація українського законодавства і нормативно-регуляторної бази до тої, що є в ЄС. Завдяки цьому має відбутися глибока економічна інтеграція України до спільного європейського ринку.

Орієнтація на досягнення європейських стандартів життя при створенні умов для розвитку будь-якої сфери має бути враховано під час розроблення програмних документів. Розвиток транзитивного простору потребує налагодження політичного діалогу між всіма силами, належного економічного забезпечення та ефективної системи державного управління.

Після підписання Угоди про асоціацію заходи у контексті розвитку

транзитивного простору України умовно можна поділити на політичні та економічні.

Політичні заходи – це налагодження політичного діалогу як в межах, так і поза країною з метою підтримання безпеки та свободи у всіх їх проявах.

Основними нормативно-правовими актами прийнятими у цьому напрямі є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014-2017 роки», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», «План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України».

У контексті розвитку транзитивного простору України основними пріоритетами реалізації положень політичної асоціації є проведення в Україні ряду реформ: конституційної та виборчої реформи; впровадження регіональної політики європейського зразка; реформа системи запобігання та боротьби з корупцією та реформа у сфері державного управління.

Найбільш актуальним на сьогодні є процес відновлення конституційної реформи шляхом інклюзивного та представницького процесу, зокрема за допомогою активних консультацій з громадянським суспільством.

Наступним пріоритетом є виборча реформа, відповідно до якої впроваджуються заходи для гармонізації виборчого законодавства шляхом його уніфікації та реформування системи фінансування політичних партій, включаючи державне фінансування. Такі заходи мають вживатися шляхом інклюзивного та представницького процесу відповідно до рекомендацій ОБСЄ / БДПЛ, ГРЕКО та Венеціанської комісії.

Судова реформа є одним з ключових напрямів співробітництва України та Європейського Союзу. Проведення реформи системи правосуддя невід’ємно пов’язано із завершенням конституційної реформи.

Економічні заходи – це питання, пов’язані з торгівлею, зокрема, це доступ товарів на ринки (тарифні та нетарифні заходи, специфічні положення, адміністративне співробітництво та співробітництво з третіми країнами тощо), удосконалення засобів захисту торгівлі, санітарні та фітосанітарні заходи, митні питання та сприяння торгівлі, заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля. Водночас економічні заходи враховують й фінансові послуги, у тому числі порядок надання та сплати транспортних послуг, порядок

здійснення електронної торгівлі, здійснення поточних платежів та контроль за рухом капіталу, виконання державних закупівель, питання захисту прав інтелектуальної власності [2]. Неодмінною складовою ефективної економіки є формування конкурентного середовища.

Економічне та галузеве співробітництво є важливими елементами розвитку економічної системи, що регламентує співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику, макроекономічне співробітництво, управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль і зовнішній аудит, оподаткування, статистика, навколишнє середовище, транспорт, космос, співробітництво у сфері науки та технологій. Наближення стандартів якості надання послуг є одним з напрямів інтеграції з європейською спільнотою.

Поряд з позитивною динамікою стану виконання Угоди (постійно розробляються та приймаються нормативно правові акти у контексті слід, об’єктивно визнати і недоліки, а саме те, що процес виконання складових Угоди не завжди динамічний та послідовний.

Водночас, Україна потребує значних інвестицій у модернізацію промисловості для диверсифікації структури експорту та здобуття реальних економічних переваг у процесі інтеграції з ЄС [1, с. 11].

Відбуваються повільні зміни у сфері технічного регулювання. Серед причин можна виділити такі:

- 1) відсутність системного підходу до внесення змін у законодавство з технічного регулювання;
- 2) слабка поінформованість окремих товаровиробників і галузевих асоціацій щодо правил і процедур системи технічного регулювання ЄС;
- 3) відсутність постійного діалогу зацікавлених інституцій з української сторони з відповідними європейськими та міжнародними інституціями, такими як Європейський комітет зі стандартизації (CEN), Європейський комітет електротехнічної стандартизації (CENELEC), Європейський інститут зі стандартизації у сфері телекомунікацій (ETSI) [1, с. 52].

Підсумовуючи, у контексті розвитку транзитивного простору України основними напрямками Угоди про асоціацію є політичні та економічні. Розвиток політичного напрямку потребує розвиток законодавства. Економічні проблеми є найбільш вагомими та потребують вирішення багатьох проблем. Зокрема, зі зняттям ЄС тарифних бар’єрів доступ українських промислових товарів на європейський ринок залишається утрудненим через наявність технічних (нетарифних) бар’єрів [1, с. 11]. У нашій державі необхідно реалізовувати політику, спрямовану на широке використання нових технологій та інновацій, удосконалити систему технічного регулювання.

1. Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: економічні виклики та нові можливості: наукова доповідь / за ред. акад.

НАН України В.М. Гейця та чл.-кор. НАН України Т.О. Осташко; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України».–К., 2016.– 184 с.

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/-984_011.

Леся ПРУДИУС

к.держ.упр., заступник директора з наукової та навчальної роботи Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

СТАНДАРТИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Реалізація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) вимагає модернізації державної служби відповідно до європейських стандартів, тобто її наближення до європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи [6; 5].

У зв'язку з цим, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [7] реформа державного управління визначена однією з першочергових реформ для побудови прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності, а модернізація державної служби та управління людськими ресурсами – одним із ключових напрямів Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки [2].

Досліджуючи інноваційні інструменти публічного адміністрування в європейському контексті відомий вчений Шаров Ю.П. зазначає, що, починаючи з кінця ХХ сторіччя, публічне адміністрування в передових країнах світу постійно реформується, намагаючись ефективно відповідати на зростаючі вимоги громадян-виборців. Лейтмотивом цих реформ стало завдання відійти від традиційного бюрократизованого адміністрування й організувати владу для досягнення демократичних цілей, створити результативну ринково орієнтовану систему, стратегічно спрямовану на клієнта-громадянина. До концептуальних засобів, які є найбільш загальними і відображують, переважно, діяльнісні підходи до управління, він відносить управління змінами; програмно-цільовий, корпоративний, реінжиніринговий підходи; управління за результатами та вимірювання успішності діяльності; управління якістю; управління ризиками; логістичний підхід; аналіз вигод-витрат; організаційно-

культурний підхід; інформаційно-комунікаційний підхід тощо [9].

Зазначені підходи не лише не втратили своєї актуальності, а навпаки, набувають подальшого розвитку. Аналіз норм Закону України «Про державну службу» свідчить, що новий Закон розроблений з урахуванням європейських принципів «орієнтації на клієнта» та надання якісних адміністративних послуг і спрямований на «забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства» [3].

Тому важливим інструментом подальшої модернізації державної служби, забезпечення її якості, результативності та ефективності можуть стати гармонізовані стандарти управління якістю серії ISO, враховуючи, що відповідно до Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг державна політика спрямована на підтримку зусиль підприємств та організацій у задоволенні потреб споживачів шляхом поліпшення якості та конкурентоспроможності продукції, розвитку і впровадження методів управління якістю [4].

Тобто, з урахуванням зазначеної Концепції [4] модернізація державної служби має здійснюватись на таких принципах всеохоплюючого управління якістю як: орієнтація на споживача; лідерство, що передбачає провідну (ключову) роль керівництва у вирішенні питань якості; залучення працівників до процесів управління якістю; процесний підхід до управління ресурсами і діяльністю підприємств та організацій; постійне навчання працівників, впровадження інновацій та вдосконалення виробничих процесів; прийняття рішень з урахуванням конкретних фактів; розвиток партнерських стосунків з постачальниками тощо.

Серед трьох основних стандартів, розроблених Технічним комітетом ISO/TC 176, які необхідно використовувати, є стандарти: ISO 9000 «Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів», який описує основні положення систем управління якістю та визначає термінологію стосовно систем управління якістю; ISO 9001 «Системи управління якістю. Вимоги», що установлює вимоги, націлені насамперед на забезпечення довіри до продукції та послуг, що їх постачає організація, і, таким чином, на підвищення задоволеності замовника; ISO 9004 «Управління задля досягнення сталого успіху організації. Підхід на основі управління якістю», який подає настанови для організацій, що прагнуть перевищити вимоги цього стандарту, з тим щоб розглянути ширший діапазон тем, які можуть вести до поліпшення загальної дієвості організації [8].

Крім того, для забезпечення доброчесної державної служби, її постійного удосконалення для надання якісних адміністративних послуг, мотивації та розвитку персоналу, формування корпоративної культури на державній службі доцільно використовувати такі стандарти як: ISO 10001 «Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови

щодо кодексів поведінки для організацій»; ISO 10002 «Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо розглядання скарг в організаціях»; ISO 10003 «Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо розв'язання спорів поза межами організації»; ISO 10004 «Управління якістю. Задоволеність замовників. Настанови щодо моніторингу та оцінювання»; ISO 10005 «Управління якістю. Настанови щодо програм якості»; ISO 10006 «Управління якістю. Настанови щодо управління якістю в проектах»; ISO/ TR 10013 «Настанови щодо документації системи управління якістю»; ISO 10015 «Управління якістю. Настанови щодо навчання»; ISO 10018 «Управління якістю. Настанови щодо залучення персоналу та щодо його компетентності» [8] та інші, а також ISO 37001 «Антикорупційні системи управління» [1].

Таким чином, впровадження міжнародних стандартів управління якістю сприятиме подальшій модернізації державної служби для підвищення її якості, результативності, ефективності і конкурентоспроможності та забезпечить розвиток громадянського суспільства і вихід України на провідні позиції у світі.

Список використаних джерел

1. Антикоррупционные стандарты ISO [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://metrology.com.ua/novosti/1258-antikorruptionnye-standarty-iso>.
2. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 №474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 №889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
4. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг): розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 №447 – р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/447-2002-%D1%80>.
5. 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 18.03.2015 № 227-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – №63.
6. 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 16.09.2014 № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №40. – Ст. 2021.

7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/ru/5/2015>.

8. Системи управління якістю. Вимоги [Текст]: (ISO 9001 : 2015, IDT): ДСТУ ISO 9001: 2015. – [чинний від 2016 – 07 – 01]. – Офіц. вид. – Київ: ДП «УкрНДНЦ», 2016. – (Національний стандарт України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://metrology.com.ua/download/iso-iec-ohsas-i-dr/61-iso/1316-dstu-iso-9001-2015>.

9. Шаров Ю. Інноваційні інструменти публічного адміністрування в європейському контексті / Юрій Шаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/01.pdf>.

Фаїр РАГІМОВ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Стратегічним напрямом інституціональних змін в системі державного управління в Україні є трансформація наявної моделі публічної влади, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, імплементація позитивного зарубіжного досвіду регіонального управління. З метою виявлення змісту державного управління на регіональному рівні за умов розвитку ринкових відносин важливо визначити, по-перше, як формується та реалізується сучасне державне (публічне) управління на регіональному рівні, по-друге, на основі яких принципів відбувається взаємодія механізмів управління і самоврядування, по-третє, наскільки доцільним на сьогодні є виокремлення субрегіональних рівнів та їх роль у формуванні стратегії сталого розвитку. На основі вирішення наведених завдань є можливість оцінити рівень керованості будь-яких підсистем державного (публічного) управління. При цьому якісне оновлення механізму державного управління сталим розвитком потребуватиме врахування зовнішніх та внутрішніх факторів раціоналізації державного управління. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» визначила основні завдання трансформації системи державного управління: проведення системних реформ, гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства найбільш розвинених демократичних країн-членів ЄС адаптації національної правової системи України до європейської правової системи.

Безперечно, держава як носій загальнонаціональних інтересів має грати провідну роль у створенні та постійному удосконаленні як

концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, так і в реалізації конкретних місцевих проектів і програм. Але практика демократизації в суспільному житті багатьох країн свідчить, що в умовах зростання багатогранності напрямів діяльності суспільства, його диференціації та індивідуалізації в усіх сферах суспільного життя, будь-який державний апарат настільки віддалений від інтересів індивіда, що не спроможний враховувати місцеві особливості та інші специфічні умови життя громад.

З огляду на стратегічний вибір євроінтеграції, концептуальні засади реформування регіонального управління в Україні мають відповідати європейським нормам і стандартам територіального управління. Такий підхід дозволить задіяти нові (апробовані світовою практикою) організаційні та інституційні механізми й інструменти реалізації регіональної політики; диверсифікувати джерела, запровадити нові підходи до надання бюджетних коштів і фінансування регіонального розвитку; розширити можливості регіонів щодо залучення приватного капіталу, коштів міжнародних фондів для фінансування регіональних і міжрегіональних проектів.

Ефективне регіональне управління – це важлива складова збереження цілісності держави, її високого авторитету на міжнародній арені та надійності як партнера у міждержавних відносинах. Тому особливого значення набуває властивість управлінської системи адаптуватися до динамічних змін суспільно-політичної ситуації, врахування реальних потреб та перспектив регіонального розвитку.

Центральною проблемою формування раціональних механізмів регіонального управління в контексті політики сталого розвитку виступає використання застарілих організаційних механізмів територіального управління, асиметричність трансформаційних процесів в системі місцевого самоврядування, не розробленість нормативно-правової бази регіонального управління, відсутність модельного законодавства щодо адаптації зарубіжного досвіду. Саме такі складові не дозволяють забезпечити належну ефективність механізмів державного управління регіональним розвитком, враховувати особливості функціонування недержавного сектора економіки, тенденції демократизації управління, характерні для країн-членів Європейського Союзу.

Безперечно, держава як носій загальнонаціональних інтересів має грати провідну роль у створенні та постійному удосконаленні як концептуальних основ, інституціональних механізмів реалізації регіональної політики, так і в реалізації конкретних місцевих проектів і програм. Проте практика демократизації та різноманітні форми політичної участі населення в суспільному житті багатьох країн свідчить, що в умовах зростання багатогранності напрямів діяльності суспільства, його диференціації та індивідуалізації в усіх сферах суспільного життя, будь-

який державний апарат настільки віддалений від інтересів індивіда, що не спроможний враховувати місцеві особливості та інші специфічні умови життя громад. Тому цілком логічною є теза, що для більш ефективного управління регіонами в країні має зростати роль регіонального і місцевого самоврядування, громадських організацій, які є більш наближеними до інтересів громад і регіонів. При цьому можлива ситуація «ефекту подвійного адміністрування», коли, по-перше, окремі повноваження можуть дублюватися як в діях виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування; по-друге, інститут делегованого управління може трансформуватися й окремі управлінські повноваження не будуть закріплені за жодним із суб'єктів управління.

Саме тому актуальність дослідження напрямів удосконалення національної політики розвитку регіонів, перш за все, як адміністративно-територіальних одиниць, етапів розвитку та механізмів формування регіональної політики країни визначається важливістю вирішення проблеми раціоналізації управління регіональним розвитком в умовах реалізації євроінтеграційної стратегії України.

Дослідження тенденцій розширення повноважень регіонів в організації зовнішньоекономічної діяльності країн-членів ЄС актуалізує потребу створення ефективних механізмів регіональної політики Української держави в контексті включення до світової та загальноєвропейської систем економічного співробітництва. Економізація та інституціоналізація регіональної політики держави нині виступає невід'ємними елементами загальнонаціональної політики розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином, рівною мірою досягаються як загальнодержавні, так і регіональні соціально-економічні та суспільно-політичні інтереси. Важливою складовою раціоналізації управління регіональним розвитком має стати аналіз європейського досвіду формування ефективних механізмів регіональної політики.

Сутність сучасного реформування регіонального управління (проблемний підхід) полягає у поєднанні таких складових: участь України у загальноєвропейському процесі міжрегіонального співробітництва; адаптація в Україні стандартів територіального управління ЄС; формування державної регіональної політики, визначення принципів взаємодії держави і регіонів (адміністративний аспект); регламентація взаємовпливу держави і регіонів (комунікаційний аспект); запровадження принципу децентралізації в системі відносин «держава – регіон».

Катерина ТАРАСЕНКО

аспірантка кафедри підприємництва

та економіки підприємств

Університету митної справи та фінансів

ОСОБЛИВОСТІ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА КРАЇНАМИ ЄС

Міграція робочої сили з України до ЄС є одним із основних напрямів економічної співпраці і набуває дуже важливого значення для нашої країни в теперішній час, коли буде введений безвізовий режим між Україною та Євросоюзом. З огляду на це актуальним є дослідження питань міграції робочої сили з України до Євросоюзу та оцінка її наслідків. Але є також інший – негласний, але важливий фактор, що вплине на рішення європейців. Це – рівень міграційних ризиків з боку України. І нині через наплив мігрантів до ЄС, його важливість суттєво зросла.

Не секрет, що з 2014 року Європейський союз переживає «випробування на міцність». Причиною цього стала політична ситуація на Сході України та анексія Криму, що спричинила посилення міграційних потоків як усередині України, так і за її межами. Якщо з 2008 по 2013 роки в ЄС за рік реєстрували близько однієї тисячі заяв на пошук притулку від українців, то у 2014 році, після початку конфлікту, кількість шукачів притулку збільшилась у 13 разів. У 2015 році в ЄС було зареєстровано 22 040 українських заявок на пошук притулку, що у півтора рази більше, ніж у 2014-му і у 20 разів більше, ніж у «до конфліктний» 2013 рік. Однак, у 2016 році приріст шукачів притулку з України знизився: було зареєстровано 7 030 заявок, що на 39% менше ніж у 2015 році [1]. Аналітики пов'язують таке зменшення кількості шукачів притулку зі стабілізацією політичної та економічної ситуації в Україні та частково тим, що більшість країн ЄС трактують підконтрольну Україні територію як безпечну, і відповідно, відмовляють у наданні притулку чи інших форм додаткового захисту більшості заявників з України.

Основною країною в ЄС, що приймає українців, особливо в останні роки, є Польща. Різне зростання міграції українців до ЄС – це насамперед зростання міграції до Польщі. Якщо за 2014 та 2015 роки кількість українців, що отримали дозвіл на проживання, зменшилась в Чеській Республіці й навіть у таких популярних серед українців країнах, як Італія та Іспанія, то в Польщі вона зросла більше ніж удвічі. Ці напрями міграційних потоків зумовлено не так бажаннями українських мігрантів, як ринком праці та регуляцією міграції в конкретних країнах ЄС.

Громадянин України, навіть якщо він подав запит про статус біженця, майже напевне отримує відмову. Статистика це підтверджує. Річ у тім, що Україна не відповідає ключовим вимогам для задоволення заявок про притулок. Наші громадяни, в тому числі переселенці з Донбасу, за

бажання могли би лишитися в Україні, без ризику для свого життя. Адже територія, де ведуться бойові дії, охоплює лише невелику частину нашої держави. А тому немає підстав надавати їм притулок в Євросоюзі. До речі, значна частина заявок від українців насправді надходить від наших заробітчан – старих та новоприбулими, які не тікають від війни, а просто воліють легалізуватися і отримати право на роботу у заможних країнах Європи. В ЄС чудово це знають і тому не поспішають надавати притулок українцям.

Безсумнівно, наміри переселенців щодо переїзду до інших країн потребують детальнішого вивчення, як і наявність у них закордонних паспортів, володіння іноземною мовою та досвід поїздок у країни ЄС. Та європейці чекають, що Україна робитиме реальні кроки, щоб «утримати» переселенців у межах своїх кордонів. Такими кроками є, наприклад, побудова якісної інфраструктури та створення робочих місць для переселенців, що дозволить їм не думати про соціальні виплати у європейських країнах. Отже, з огляду на це актуальним є дослідження питань міграції робочої сили з України до Євросоюзу та оцінка її наслідків.

1. Державний комітет статистики України. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Наталія ТІШКОВА

аспірантка кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ДО ВИМОГ ЄС

Умовою членства в ЄС є узгодження кожної країни-кандидата національного законодавства з правовим набутком ЄС. Слід нагадати, що Україна взяла на себе зобов'язання поступового наближення законодавства в сфері охорони навколишнього середовища ще із моменту підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (набрала чинності у 1998 р.), проте відтоді стан адаптації законодавства відбувався незадовільними темпами. На це вплинуло, перш за все, відсутність затвердженої національної стратегії та плану заходів з адаптації, що призвело до створення ситуації, коли основні Директиви Ради ЄС не мали цілісного відображення у вітчизняному законодавстві, а безсистемно включалися у різні законодавчі документи, не забезпечуючи їх повного впровадження.

Варто відзначити, що у 2015 р. Мінприроди України розроблено (в рамках реалізації проекту «Додаткова підтримка Мінприроди України у

впровадженні Секторальної бюджетної підтримки») «Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля», яка охоплює увесь спектр органів, підприємств, установ та організацій, залучених до цього процесу на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях із приділенням особливої уваги загальнодержавному. Метою наближення законодавства є приведення його у повну відповідність до вимог права ЄС як «на папері», так і у практиці застосування. Це процес тривалий, тому шлях апроксимації, який має пройти Україна, дає можливість організувати інститути, виробити процедури та підготувати персонал для виконання обов'язків ЄС з розроблення правових норм, їх реалізації та контролю дотримання [1, с. 5-6].

Крім того, наказом Мінприроди України від 15 жовтня 2014 р. №317 затверджено плани імплементації національного законодавства до вимог ЄС та визначено конкретні заходи, терміни їх виконання та відповідальні виконавці. Зокрема передбачається завершити розробку та підготовку необхідних нормативно-правових актів до кінця 2017 р. [2].

Але для того, щоб процес апроксимації відбувався успішно, необхідно притримуватись основних засад, зокрема:

- передумовою належної транспозиції є якісний офіційний переклад джерел права ЄС та коментований фаховий переклад, що надасть змогу створити основу для запровадження єдиної термінологічної бази й уніфікованого тлумачення термінів і понять;

- у результаті транспозиції законодавство має забезпечувати принаймні мінімальні вимоги, передбачені джерелами права ЄС (запровадження будь-яких додаткових вимог або більш жорстких стандартів можливе лише за умови їх екологічної та економічної обґрунтованості, а також якщо вони не суперечать положенням джерел права ЄС);

- кошти донорської допомоги мають використовуватися максимально ефективно, що потребує створення відповідної інституційної основи та збалансованої економічної стратегії, що знизить навантаження на державний і місцеві бюджети;

- особлива увага має бути приділена просвіті громадськості та підвищенню кваліфікації держслужбовців, працівників органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій;

- апроксимація має стати абсолютним пріоритетом порядку денного, а фінансові та кадрові ресурси мають бути перерозподілені з урахуванням цього;

- має бути забезпечена ефективна внутрішньовідомча та міжвідомча координація (зокрема, Мінприроди України має отримати додаткові повноваження щодо підзвітності йому інших органів та установ у частині виконання відповідних положень Угоди про асоціацію) [1, с. 31-34].

Втім, відповідно до загальноєвропейських підходів процес наближення здійснюється у три стадії: транспозиція (розробка), імплементація та забезпечення дотримання (повне впровадження), при цьому два останні є найбільш тривалишими та потребують значних фінансових витрат та незіставні з витратами на підготовчу роботу. Продовж 10-ти років, що відведені Угодою про асоціацію, Україна має здійснити фундаментальну роботу щодо приведення законодавства до вимог ЄС задля створення передумов його ефективної технічної імплементації в подальшому.

1. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля / Документ підготовлено в рамках реалізації проекту «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки». – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/draft_NAS_FEB2015.pdf.

2. Заходи, передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідальність за реалізацію яких покладено на Мінприроди України: наказ Мінприроди України від 15 жовтня 2014 р. №317. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/plany_implementacii_es.pdf.

Іван УСАТЮК

*к.і.н., доцент, доцент кафедри
європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ*

ДЕЯКІ ЕЛЕМЕНТИ В РОБОТІ НПП КАФЕДРИ ЩОДО РОЗВИТКУ ТВОРЧОЇ ІНДИВІДУАЛЬНОСТІ СЛУХАЧІВ

В сучасних важких і болісних ситуаціях викликів та загроз й водночас великих перспектив розвитку, кардинальних змін у політиці, економіці, соціальній сфері пріоритетним завданням суспільного поступу, поряд з забезпеченням своєї суверенності й територіальної цілісності, пошуками шляхів для інтегрування в європейське співтовариство, є визначення нових підходів щодо розвитку творчої індивідуальності слухачів, реалізація яких значною мірою сприяла б не лише модернізувати систему професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, а й формувати майбутній розвиток Української держави в цілому.

Про якість підготовки управлінця судять не по розвинутості абстрактного мислення, а по тому, як він вміє застосовувати свої знання на практиці, використати їх для вирішення нових професійних завдань.

Виходячи з цього, все більшого значення набуває пошук таких форм, методів та способів навчання, які б перетворили навчання а освіту, оскільки навчання, на жаль, є лише технологічною стороною освіти, і сприяли б формуванню слухачів з високими професійними здібностями та найкращими людськими якостями. Вирішити це важливе завдання, розвивати творчу індивідуальність слухача можна тільки в результаті переходу від масового навчання до індивідуального, спираючись на самостійну роботу.

На нашу думку, самостійна робота значною мірою розвиває творчі здібності слухачів, дає можливість відійти від схоластики, догматизму, монополізації оцінок сучасних процесів і явищ, сприяє виробленню у слухачів своєї аргументованої точки зору. Вона допомагає слухачу сформувати власну оцінку фактів і процесів, сприяє творчим пошукам, активному засвоєнню навчального матеріалу, перетворенню здобутих знань на особисті переконання і норми поведінки.

Самостійна робота стимулює, наприклад, такі лекції, що їх викладають досвідчені викладачі кафедри, які носять концептуально-методологічний характер, висвітлюють вузлові, проблемні питання, визначають напрямки самостійної роботи. Рівень пізнавальної діяльності слухачів активізується, якщо включати в лекцію проблемні ситуації, пов'язувати викладений матеріал з майбутньою практичною діяльністю, будувати її в режимі діалогу, пропонувати проблемні завдання до самостійної роботи. На таких лекціях розвиваються інтелектуальні та емоційні якості, творчі здібності слухачів, що забезпечує більш активну і продуктивну самостійну роботу. Таким чином, лекція може стати формою організації наступної самостійної роботи слухачів.

Нові підходи в організації самостійної роботи вимагають нової технології й семінарських та практичних занять. Завдяки різним формам та методам їх проведення, вони мають великий вплив на самостійну роботу слухачів, створюють сприятливі умови для діалогу викладача та слухача, а це – один із факторів демократизації вищої освіти. Для активізації творчих здібностей слухачів на кафедрі розробляються різні «сценарії» таких занять: це – семінар-прес-конференція, семінар-вікторина, «дискусійний клуб», «круглий стіл», «рольові ігри» та ін. Лідером в організації та проведенні подібних занять є доцент кафедри Кадук Наталія Іванівна.

Ефективною останнім часом виявилася й така форма проведення групових занять зі слухачами, як залучення до їх проведення заслужених й широко відомих людей. Так, нещодавно зі слухачами денної форми навчання випускного курсу групи спеціалізації «Європейська інтеграція в умовах глобального врядування» відбувся черговий семінар з навчальної дисципліни «Соціальні аспекти Європейської інтеграції». Цього разу на заняття, що проводив доцент кафедри Усатюк Іван Федорович, була запрошена Лукіна Світлана Павлівна. Світлану Павлівну добре

знають не лише в Одесі, області, Україні, а й далеко за їх межами. Свого часу вона успішно працювала в регіональних органах держуправління в структурах, що опікуються сферою сім'ї та молоді. З дитячих років захоплюється поезією, майстерно декламуючи її. Напам'ять володіє понад 400-ма поетичними творами та уривками до них літературних класиків, в тому числі багатьох одеських авторів (В. Мамонтов, А. Михайлевський, В. Гаранін, П. Каратай, В. Домрін та ін.), була удостоєна літературних премій імені К. Паустовського та І. Рядченка. Регулярно виступає в різних колективах міст і сіл Одещини. Є членом президії Одеської обласної Ради миру.

Семінарське заняття, окрім виконання С.П. Лукіною багатьох актуальних віршованих фрагментів до теми, що розглядалася, відрізнялося поєднанням на ньому різноманітних інтерактивних форм активізації пізнавальної діяльності слухачів (тренінг, розв'язання конкретних ситуацій в майбутній професійній діяльності, євро-ерудит, монолог-діалог-полілог, контрв'ю та ін.). Учасники семінару магістранти Валерія Албур, Олена Інякіна, Катерина Марченко, Надія Семчинська та інші схвально оцінили й висловили глибоке визнання та щиру й відверту вдячність кафедрі за організацію занять за подібною формою. «Участь у такому незабутньому заході буде лише корисним у нашій майбутній практичній діяльності», – зазначили вони.

Згадані активні форми проведення занять є достатньо ефективними, бо дають слухачам не тільки глибокі знання, але й спрямовують їх у майбутнє, враховуючи навички самостійних міркувань, вміння відстоювати свою точку зору, вести дискусії, розуміти й поважати інші погляди.

Далі варто окремо спинитися на ролі національно-патріотичного виховання як важливого чинника всього навчально-виховного процесу в освіті. «Серед виховних напрямів сьогодні найбільш актуальними виступають патріотичне, громадянське виховання... Тому нині, як ніколи, потрібні нові підходи і нові шляхи до виховання патріотизму як почуття і як базової якості особистості», – зазначено в Концепції національно-патріотичного виховання дітей та молоді.

Міністерство освіти і науки України у зв'язку з цим рекомендує актуалізувати:

- організацію збирання та поширення інформації про героїчні вчинки українських військовослужбовців, бійців добровольчих батальйонів у ході російсько-української війни, волонтерів та інших громадян, які зробили значний внесок у зміцнення обороноздатності України;

- оновлення експозицій шкільних музеїв, заповідників та кімнат бойової слави, зокрема щодо інформації про учасників АТО та волонтерів з даної території;

- шефство над родинами учасників АТО, які цього потребують, у

зв'язку з героїчними й водночас драматичними й навіть трагічними подіями останнього часу;

– формування засобами змісту навчальних предметів якостей особистості, що характеризуються ціннісним ставленням до суспільства, держави, самої себе та інших, природи, праці, мистецтва.

Загальновідомо, що розвиток патріотичного виховання слід починати із засвоєння дитиною азбучних істин того, що процес цей довготривалий та нелегкий. Отже, він стосується всіх і кожного.

Нещодавно, 12 травня 2017 р., слухачі першого курсу спеціалізації «Європейська інтеграція в умовах глобального врядування» разом з доцентом кафедри Усатюком І.Ф. відвідали військово-історичний музей оперативного командування «Південь», що дислокується в Одесі. Адже в цьому музеї у лютому поточного року відкрилася перша в Україні простора експозиційна зала, присвячена сучасній історії військових частин Півдня України та їх участі у веденні бойових дій на Сході України.

Ідея створити в музеї експозицію, присвячену АТО, народилася два роки тому. Відтоді над її втіленням працювали військові, волонтери, учасники афганської війни, моряки-підводники та ветерани-офіцери.

Першою в експозиції представлена інсталяція українського блокпосту, як символ початку бойових дій. Далі – документи, осколки, тубуси боєприпасів, військова форма, амуніція, бойові прапори, особисті речі військовослужбовців. «Усі ці відголоси війни привозили з Донбасу її безпосередні учасники. Приїжджали з відряджень з великими мішками: все, що могли вивезти, вони вивозили!», – пояснила завідувач музею Наталія Югова.

Тут – і стенди зі світлинами. Перший – присвячений анексії Криму, наступні – знаковим боям за Савур-Могили, Слов'янськ, Краматорськ та інші міста, що за них боролися війська оперативного командування. В іншій частині залу – куточок, присвячений загиблим на Донбасі. Окремо – діорама про героїчну оборону Донецького аеропорту. Бетонні балки, металоконструкції: усе це спроба відтворити ті бойові обставини.

Також окремими експозиціями представлені військові частини оперативного командування «Південь», командування Військово-Морських сил, Повітряного командування «Південь» та їх безпосередня участь в боях за Савур-Могили, Слов'янськ, Краматорськ та інші міста, які звільняли війська цих командувань.

Військові кажуть: такий музей вкрай важливий. По-перше, для патріотичного виховання молоді, по-друге – це пам'ять для самих учасників АТО. «Вони зможуть зайти й побачити, що дійсно: ті героїчні вчинки, які вони вчиняли в зоні АТО, відтворюються тут, в цьому музеї, ніхто цю історію не забуває і про них пам'ятають», – зазначив полковник запасу Микола Овчаренко. Дякуючи йому за чудово проведену екскурсію від імені слухачів групи, магістрантка Інна Любарська зауважила: «Гідне увічнення пам'яті загиблих воїнів, відзначення та

пропагування їхньої доблесті, мужності, стійкості, проявленої під час ведення бойових дій, є однією з найважливіших функцій держави, основою національно-патріотичного виховання. Виховання патріотизму як почуття і як базової якості особистості сьогодні, як ніколи, потрібно всім, і в першу чергу державним управлінням». Краще не скажеш.

Отже, наші міркування щодо зазначеної теми можуть бути доповнені або змінені відповідно до конкретних умов, а в силу накопичення досвіду в нашому закладі вищої освіти, безумовно, будуть конкретизуватися та вдосконалюватися.

Список використаних джерел

1. Концепція національно-патріотичного виховання дітей та молоді, затверджена наказом Міністерства освіти і науки України від 16 червня 2015 року №641.
2. Наказ Міністерства освіти і науки України від 27.10.2014 №1232 «Про затвердження плану заходів щодо посилення національно-патріотичного виховання дітей та учнівської молоді».
3. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Нариси. – Одеса: Друкарський дім, 2010. – 128 с.
4. Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Нариси. – Одеса: Друкарський дім, 2015. – 80 с.
5. Педагогічна майстерність, – К.: Вища школа, 1997. – 397 с.
6. Педагогіка вищої школи: Навч. посіб. /З.Н. Курлянд, Р.І. Хмельнюк, А.В. Семенова та ін.: Знання, 2005, – 399 с.
7. Щербань П.М. Прикладна педагогіка. – К.: Вища школа, 2002.

Лілія ШЕВЧЕНКО

к.е.н., доцент, доцент кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

Олександр КУРІННИЙ

к.е.н., доцент, доцент кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

Ольга МАТВЕСЬВА

к.держ.упр., доцент кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

РОЗВИТОК ТОРГОВЕЛЬНИХ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ЗДОБУТКИ Й НОВІ ВИКЛИКИ

Важливим кроком на шляху до європейської інтеграції України стало запровадження з 1 січня 2016 р. зони вільної торгівлі з ЄС. Як зазначають експерти [1], перші результати функціонування розширеної та

всеохоплюючої зони вільної торгівлі з ЄС для України виявились неоднозначними. З одного боку, посилюються роль та вага ЄС як зовнішньоторговельного партнера України, з іншого – окреслилися низькі можливості диверсифікації національного експорту на ринках країн Євросоюзу. В умовах згорання торгівлі з РФ (щоправда, про це можна говорити лише на макро- рівні, бо на регіональному рівні ситуація є набагато складніша та суперечливіша) українські експортери не змогли повноцінно компенсувати втрату зовнішніх ринків. Наведено данні офіційної статистики на підтвердження вищенаведеного. Так, за 2016 р. експорт товарів до країн ЄС становив 13497,7 млн. дол. США і збільшився порівняно з 2015 р. на 3,7% (на 482,5 млн. дол.), імпорт – 17138,2 млн. дол. та збільшився на 11,8% (на 1808,0 млн. дол.). Негативне сальдо становило 3640,5 млн. дол. (у 2015 р. також негативне – 2315,0 млн. дол.) [2].

Таким чином, Україна вже відчула перші результати дії режиму вільної торгівлі з ЄС, збільшивши обсяги експорту товарів на 3,7% у вимірі рік до року, що, на перший погляд, не є найкращим показником, адже він є нижчим, ніж докризовий обсяг українського експорту до ЄС. У той же час, цей показник відбиває позитивну динаміку на відміну від показника загального експорту України, що демонструє падіння на 4,6%.

На тлі падіння обсягів загального експорту частка ЄС в його структурі продовжила зростати й сягнула 37,1%, що робить ринок ЄС основним споживачем українських товарів.

Так, за даними Державної служби статистики України, у загальному обсязі зовнішньоторговельних операцій частка країн ЄС порівняно з 2015 р. збільшилась і становила в експорті 37,1%, в імпорті – 43,7% (за 2015 р. відповідно 34,1% і 40,9%) [2].

Найбільші експортні поставки здійснювались до Польщі – 16,3% від загального обсягу експорту до країн ЄС, Італії – 14,3%, Німеччини – 10,5%, Угорщини – 7,8%, Іспанії та Нідерландів – по 7,4%, Румунії – 5,3% та Чехії – 4,2%. Проти 2015 р. обсяг експорту товарів серед найбільших країн-партнерів збільшився до Румунії на 25,8%, Угорщини – на 15,8%, Польщі – на 11,3% Нідерландів – на 10,0% та Німеччини – на 7,2% [2].

Дуже важливим для розробки подальшої експортної стратегії України є аналіз показника товарної структури експорту та імпорту й відповідь на питання щодо зміни структури торгівлі за останні роки під впливом таких різноспрямованих чинників, як покращення доступу на ринок ЄС, низькі ціни на сировину на світових ринках та економічна криза 2014-2015 років.

Найбільші обсяги експорту до країн ЄС складали продукція агропромислового комплексу та харчової промисловості – 30,5% від загального обсягу експорту, недорогоцінні метали та вироби з них – 22,9%, чорні метали та вироби з них – 21,9%, електричні та механічні машини – 14,7% [2].

Як зазначає В. Мовчан, незважаючи на низку економічних шоків, порівняно з 2013 р. «товарний кошик» експорту до ЄС змінився дуже незначним чином. Як у 2013 р., так і в 2016 р. перші позиції в переліку товарів, які експортуються до ЄС, займають ті самі кукурудза (10% та 8% відповідно), соняшникова олія (2% та 8% відповідно), комплекти проводів для свічок запалювання (6% та 7% відповідно), залізна руда та металеві вироби [3].

У той же час, однією з найсуттєвіших змін у структурі експорту, які відбулись протягом 2013-2016 рр., стало скорочення частки сировини та напівфабрикатів у експорті до ЄС та, відповідно, зростання частки переробленої продукції, яка сягнула 44% всіх поставок у 2016 р. (Рис. 1).



Рис. Структура експорту до ЄС за рівнем переробки продукції

Відбулося це за рахунок збільшення поставок товарів харчової промисловості, експорт яких зріс на 52% за 2013-2016 роки, зайнявши третину всіх поставок переробленої продукції до ЄС (у 2013 р. частка становила 24%).

На думку В. Мовчан, вихід товарів тваринного походження на ринок ЄС став результатом реформування як державної політики у сфері безпеки продуктів харчування, так і власне підприємств, які прагнули вийти в Європу. За 2013-2016 роки кількість товарів, які можуть експортуватись до Євросоюзу, та підприємств, які можуть це робити, зросла в рази [3].

Але, треба зазначити й той факт, що позитивний ефект від вільної торгівлі з ЄС відчули далеко не всі регіони. Падіння експорту до ЄС фіксується у дев'яти областях та у м. Києві. Причому така динаміка спостерігається навіть у західноукраїнських Рівненській та Тернопільській областях, які (нібито) першими адаптувалися до умов торгівлі із ЄС.

Статистика зростання експорту до ЄС показує, що серед традиційних «економічних гігантів» фактичне збільшення експорту до ЄС відбулося лише на Дніпропетровщині (+23%), Миколаївщині (+26%)

та Львівщині (+8%). Навіть у м. Києві абсолютні обсяги експорту до ЄС впали на 3%. Так само на 3% впали обсяги експорту до ЄС з Харківщини, а з Одеської області – на 15% [4]. З вищенаведених фактів автором зроблено висновки про те, що вихід на західноєвропейські ринки залишається «слабим місцем» для більшості українських компаній [4]. Така полярність думок свідчить про надзвичайну складність та суперечливість процесу інтеграції української економіки до економічного простору ЄС.

В цьому контексті надзвичайно слушними виглядають коментарі та поради відомого норвезького економіста Еріка Райнерта: «Вільна торгівля може бути ефективною, тільки якщо вона симетрична, тобто відбувається між рівними партнерами. Мікроскопічні квоти на експорт до ЄС вашу економіку ніяким чином не врятовують. Загалом, ви ніколи не зможете збагатити на експорті агропродукції до ЄС... Німеччина має позитивне сальдо торгівлі у розмірі 8,9% ВВП, в Україні ж – зовнішньоторговий дефіцит у 3,6% ВВП. Україна та багато хто з її сусідів через цей торговий дефіцит йдуть у «боргове рабство». Шлях виходу з цього? Підтримка власної промисловості задля експорту не сировини, а продуктів з вищою доданою вартістю, плюс девальвація національної валюти, хоча останнє болісно» [5].

Ерік Райнерт радить Україні взяти курс на здоровий націоналізм, під яким він розуміє комплекс державних заходів, спрямованих на захист вітчизняного виробника. Він вбачає їх, в першу чергу, у тимчасових обмеженнях вільної торгівлі, що дадуть поштовх розвитку промислового сектору держави [5].

Очевидно, що все це вимагає, з одного боку, активізації державної політики стимулювання експорту, а з іншого – посилення ролі внутрішнього ринку в моделі економічного зростання. Спроби України захистити національні економічні інтереси нашоухуються на економічний егоїзм глобальних гравців європейського простору. Його подолання вимагає копіткої системної роботи як держави, так і вітчизняних підприємців щодо досягнення консенсусу з країнами-членами ЄС щодо параметрів присутності України на європейському ринку. Перспективи у взаємовідносинах України з ЄС ускладнює також невизначеність, яку привносить новий електоральний цикл у країнах – ключових гравцях Євросоюзу. Зазначені вище фактори формують для України нові виклики та вимагають адекватного реагування [1].

Список використаних джерел

1. Економічна безпека України в умовах гібридної агресії: аналіт. доп. / Я.Б. Базилук, С.В. Давиденко, Д.Ю. Венцковський та ін. – К.: НІСД, 2017. – 84 с. – (Сер. «Економіка», вип. 25).
2. Стан зовнішньоекономічних відносин із країнами Європейського Союзу у 2016 році. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

3. Старий експорт у нових реаліях. Що змінилося в торгівлі з ЄС? – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/03/13/7062896>. – Назва з екрану.

4. Торгівля стала вільною не для всіх. Статистика експорту регіонів України. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/03/21/7063314>. – Назва з екрану.

5. Економіку України врятує націоналізм – економіст з Норвегії. – Режим доступу: <https://www.ar25.org/article/ekonomiku-ukrayiny-vryatuye-nacionalizm-ekonomist-z-norvegiyi.html>. – Назва з екрану.

Інна ШОСТАК

*к.е.н., провідний науковий співробітник
проблемної науково-дослідної лабораторії
соціальних досліджень ринку праці
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України*

СОЦІАЛЬНИЙ ДІАЛОГ У КОНТЕКСТІ ПІДПИСАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄС

Кризові явища останніх років в економіці та суспільно-політичному житті України негативно впливають на стан ринку праці, що вимагає активних заходів державної політики щодо соціально-трудоваї сфери. Серед численних соціально-економічних проблем, породжених процесами ринкових перетворень в Україні, чи не основними стали посилення структурних і регіональних диспропорцій зайнятості, регресивні зміни в якості робочої сили і мотивації до праці, падіння рівня реальних доходів населення, зростання безробіття та, як наслідок, поширення тіньової зайнятості, що поєднується з неконтрольованою міграцією робочої сили в країни ближнього і далекого зарубіжжя. Ці проблеми стають одним із факторів, що стримують структурні та інституційні перетворення в державі, гальмують формування передумов для забезпечення макроекономічної стабілізації й подальшого економічного зростання, а відтак обумовлюють необхідність визначення пріоритетних напрямків державного регулювання соціально-трудоваї відносин.

Нагальною проблемою перед національними інститутами громадянського суспільства та державою є приведення соціального партнерства до відповідних стандартів Євросоюзу. Успішна євроінтеграція України потребує радикального реформування соціального діалогу (трипартизму) між стороною роботодавців та стороною найманих працівників в особі профспілок, а також третьою складовою – органами виконавчої влади. На сьогодні важливо щоб Цивілізований соціальний діалог між соціальними партнерами став основою та передумовою прийняття будь-яких владних рішень на рівні держави

стосовно будь-яких економічних та соціальних змін в Україні. За діючою моделлю соціального діалогу держава практично приймає рішення без проведення консультацій із соціальними партнерами (або ж ці консультації проводяться суто формально) [4]. Державні чиновники лише доводять готові владні рішення сторонам соціального діалогу, а саме: роботодавцям та профспілкам. Але, ці рішення за своїм змістом доволі часто не задовольняють жодну зі сторін соціального діалогу. Як наслідок, профспілки та роботодавці вимушені «боротися» один з одним, намагаючись відстояти інтереси за своїми напрямками діяльності. Протистояння відбувається і в середині самих сторін, оскільки модель соціального діалогу вибудована таким чином, що можливість захисту інтересів своїх членів має лише та організація, яка має комунікацію із владними центрами прийняття рішень. Решта організацій вимушені витрачати свою енергію по суті не на захист прав та інтересів своїх членів, а на боротьбу за доступ до владного ресурсу, який забезпечує саму можливість ведення соціального діалогу та вироблення параметрів соціальної політики держави. Взаємодія між профспілками та роботодавцями повинна стати механізмом знаходження консенсусу заради забезпечення підвищення ефективності праці та соціальних стандартів. Лише після цього, рішення повинні надаватися державі для виконання. Така модель працює в Швеції, Німеччині, Австрії тощо [3].

Сучасна соціально-економічна і політична ситуація в Україні, як ніколи до цього, передбачає нагальну необхідність узгодження інтересів різних соціальних груп та органів влади цивілізованим, безконфліктним шляхом. Саме це завдання актуалізує необхідність формування механізмів поєднання різних суспільних інтересів з метою запобігання соціально-політичним потрясінням, зниження соціальної напруги та досягнення сприятливого соціального клімату в суспільстві. Світовий досвід показує, що саме в рамках легітимних способів розв'язання соціально-політичних суперечностей та конфліктів може використовуватися соціальний діалог, який виступає одним з ефективних механізмів узгодження політичних та соціально-економічних інтересів різних соціальних груп і владних структур.

Держава, шляхом спроб і помилок, набуває власного досвіду у вирішенні таких гострих проблем як безробіття, диспропорції структурного характеру між пропозицією праці та попитом на неї, підвищення вимог до професійної та географічної мобільності працівників тощо. Завдання виходу з кризи та забезпечення сталого розвитку усіх сфер суспільства вимагають від учасників соціально-економічних відносин ефективної та злагодженої взаємодії, забезпечення дієвого соціального діалогу.

Підвищення ефективності соціального діалогу набуло особливої актуальності після підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) та імплементації Зони вільної торгівлі, а відтак проведення

на цій основі повноцінних і результативних соціально-економічних та суспільно-політичних реформ. При цьому слід зважати на те, що соціальний діалог є не лише необхідною умовою європейської інтеграції України, а й прикладом того, як завдяки йому країни ЄС досягли високого економічного розвитку та гідного рівня життя.

Водночас, необхідно визнати, що відносно невеликий термін ринкового розвитку нашої країни зумовлює певну обмеженість такого досвіду та актуальність дослідження, узагальнення та застосування основних методів та засобів управління ринком праці з урахуванням його циклічного характеру. Тому питання удосконалення соціального діалогу, як одного з інструментів сталого розвитку, набуває особливої актуальності серед експертної спільноти та міжнародних організацій.

Оцінюючи ситуацію у сфері соціального діалогу в Україні, варто зауважити, що інституціональні зміни у цій сфері не впливають із з попереднього досвіду, відсутні традиції, звичаї ведення соціального діалогу в умовах ринкової економіки. Для існуючої системи соціального діалогу в Україні притаманний низький рівень розвитку організацій та суб'єктів соціального діалогу, низька культура соціального діалогу в суспільстві у цілому. Сформована за роки незалежності України інституціональна (формальна і неформальна) система не забезпечує бажаного соціально-економічного ефекту – соціальний діалог ще не став дієвою і невід'ємною складовою економічної та політичної системи суспільства. Діяльність соціальних партнерів у межах діалогу зберігає переважно формальний характер. Неналежна якість соціального діалогу і партнерської взаємодії органів державної влади та громадськості негативно впливає на якість управлінських рішень.

Список використаних джерел

1. Закон України «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» // Відомості Верховної Ради, 2014. – №40. – Ст. 2021.
2. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 р. №2862-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Економічна складова угоди про асоціацію між Україною та ЄС: наслідки для бізнесу, населення та державного управління / За ред. І. Бураковського та В. Мовчан. – К.: Ін-т економічних досліджень і політичних консультацій, 2014. – 139 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/Projects/2013/EU_Ukraine-/Economic_red.pdf.
4. 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.-

Ганна ЩОЛОКОВА

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

**ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ДИСКУРС УКРАЇНИ:
ВПЛИВ ЗМІ НА ЙОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ**

Європейська інтеграція – це багатовимірний процес, розвиток якого характеризується динамічністю, що, в свою чергу, обумовлює складність його дослідження. Дискурсивна інтерпретація європейської інтеграції виступає специфічним підходом до аналізу її сутності, надаючи можливість дослідити цей процес у широкому міждисциплінарному контексті.

Дискурс представляє собою когнітивно-комунікативну систему, функціонування якої визначають як внутрішні (лінгвістичні за своїм характером), так і зовнішні (екстралінгвістичні) чинники. У спрощеному вигляді сутність дискурсу можливо представити у вигляді формули: текст (в широкому розумінні) + контекст.

Євроінтеграційний дискурс – широке поняття, що застосовується відносно різних держав (країни-учасниці ЄС або держави, які підтримують той чи інший формат відносин із ЄС). При цьому варто окремо наголосити на тому, що євроінтеграційний дискурс – складник політичного дискурсу держави. Також уваги заслуговує й те, що проведення євроінтеграційних інформаційних кампаній є ефективним інструментом (механізмом) політичної комунікації в рамках євроінтеграційного дискурсу.

Водночас слід зазначити, що сьогодні все більшої актуальності та значимості набуває такий предмет політологічного дослідження, як процес медіатизації політики. Комплексний аналіз політичного дискурсу є неможливим без вивчення ролі та місця медіа у його функціонуванні. ЗМІ чинять значний вплив й на розвиток євроінтеграційного дискурсу, що наочно можливо проілюструвати, зокрема, на такому прикладі, як проведення євроінтеграційних інформаційних кампаній.

Отже, у контексті аналізу євроінтеграційного дискурсу України необхідно підкреслити, що концепт «європейська інтеграція» є одним із ключових для національного політичного дискурсу в цілому. З іншого боку, концепти «європейська інтеграція»/«Європа» є універсальними для країн Європи. Водночас можливі значні розбіжності у їх, зокрема, вербалізації на рівні політичних дискурсів різних держав, що, в свою чергу, свідчить про наявність «національного контексту» їх застосування.

Окрему увагу при дослідженні українського євроінтеграційного

дискурсу необхідно приділити вивченню концепту «Європа». Так, можливо говорити про цілий ряд його конотацій – географічну, культурно-історичну та політичну. При цьому в рамках останньої Європа та Європейський Союз виступають в якості синонімів.

Крім того, важливим при вивченні євроінтеграційного дискурсу України є проведення аналізу концептуальних метафор. Так, застосування концепту «Європа» пов'язано, зокрема, з такими метафорами: персоніфікації (напр., «Європа як особа»); міжперсональних стосунків (напр., «учитель – учень», «сусіди та сусідство»); просторові (напр., «подорож»).

Проаналізуємо більш детально першу із зазначених метафор. Так, дослідники вказують на три варіанти метафоризації Європи: як тілесного, ментального та соціального суб'єкта. У випадку останнього із вказаних варіантів застосовується образ Європи як родини, в якій країни – це «старі» та «нові» її члени. Відповідно, в рамках українського євроінтеграційного дискурсу увага акцентується на такому аспекті, як ставлення до питання вступу України до ЄС з боку країн, що відносять до «старої» або «нової» Європи [2, с. 41-84].

Вказані метафори найчастіше застосовуються саме у ЗМІ. Окрім цього вплив мас-медіа на функціонування євроінтеграційного дискурсу можливо проаналізувати шляхом звернення до теорії фреймінгу.

Так, на думку О. Полегкого, європейська інтеграція України (в контексті зовнішньополітичної стратегії в цілому) була представлена в українських медіа протягом 2005-2010 рр., зокрема, наступними фреймами: геополітична конфронтація (між США, ЄС та РФ), європейська інтеграція як цивілізаційний вибір, європейська інтеграція як інструмент змін в країні [3, с. 185].

Євроінтеграційний дискурс України має функціонувати за широкої участі молоді як найбільш проєвропейської частини суспільства. При цьому для неї основним джерелом отримання інформації з тематики європейської інтеграції виступають ЗМІ. Цікаво, що за результатами опитування молоді найважливішою характеристикою медіа-текстів з тематики європейської інтеграції виступає зрозумілість, простота та доступність їх сприйняття. На другому місці – об'єктивний характер інформації, яка подається ЗМІ, її збалансований характер. Також важливою характеристикою таких медіа-текстів має бути, зокрема, лаконічність [1, с. 136-137]. Вказані побажання щодо особливостей медіа-висвітлення визначається специфікою сприйняття, притаманною одній із цільових аудиторій, що варто враховувати при проведенні євроінтеграційних інформаційних кампаній.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що європейський інтеграційний дискурс – це перспективне предметне поле міждисциплінарних наукових досліджень. При цьому медіа-висвітлення питань, пов'язаних із активністю ЄС, в т.ч. розвитком взаємовідносин із Україною, виступає

одним із ключових компонентів євроінтеграційного дискурсу, що вказує на значимість ролі та місця мас-медіа у його функціонуванні. Також саме ЗМІ відіграють одну із ключових ролей при проведенні інформаційних кампаній з тематики європейської інтеграції.

Список використаних джерел

1. Веремчук Т.Ю. Стилiстичнi особливостi медiатекстiв на тему ЄС для молодi / Т.Ю. Веремчук // Науковi записки [Нацiонального унiверситету «Острозька академiя»]. Серiя «Фiлологiчна». – 2013. – Вип. 39. – С. 136-137.
2. Яворська Г.М., Богомолів О.В. Непевний об'єкт бажання: ЄВРОПА в українському політичному дискурсі / Г.М. Яворська, О.В. Богомолів. – Київ: Видавничий дім Дмитра Бураго, 2010. – 136 с.
3. Polegkyi O. Framing of European integration in Ukrainian media discourse / O. Polegkyi [Electronic resource] // Central European Journal of Communication. – Fall 2016. – Vol. 9. – №2 (17). – pp. 180-196. – Access mode: <https://repository.uantwerpen.-be/docman/irua/55226b/139590.pdf>

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*

МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Ефективність державного управління є необхідною умовою стабільності держави. Значною мірою ця ефективність залежить від державних службовців та працівників, якщо розглядати державне управління як діяльність, що здійснюється людьми, стосовно людей і винятково в їх інтересах. Сьогодні розвиток системи державної служби – це безперервний процес, який має на меті стимулювання інноваційних, економічних та соціальних процесів у суспільстві, який передбачає вдосконалення нормативно-правової бази та інституцій. Пріоритетним напрямом розвитку державного управління є продовження реформи. Досліджуючи особливості організації державної служби в Україні необхідно розглянути основні моделі державної служби в інших країнах. У контексті цього, український дослідник Є. Черноног виокремлює три групи моделей: організаційні, моделі за рівнем відкритості та регіональні [3]. Організаційні моделі, у свою чергу, поділяються на централізовані та децентралізовані. Централізована модель є системою з жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці і кадрового забезпечення. Зазначена модель державної служби притаманна для таких країн як Великобританія та Франція.

За рівнем відкритості виділяють відкриті та закриті моделі державної служби (або посадові та кар'єрні). У рамках закритої (кар'єрної) моделі доступ до служби є соціально обмеженим, а до претендентів висуваються досить високі вимоги щодо освіти та особистих якостей. Закрита модель державної служби є у Франції, Великобританії, Іспанії, Німеччині, Словенії, Румунії, Болгарії та інших державах.

У свою чергу, відкрита (посадова) модель державної служби є системою з високими вимогами до вузькофахових знань і значним рівнем

мобільності службовців. Класичним прикладом відкритої моделі державної служби є Сполучені Штати Америки, Швеція, Фінляндія, Нідерланди, Естонія. Відповідно до регіональних особливостей відносин між державним органом-роботодавцем і державним службовцем можна виокремити англосаксонську та континентальну моделі. Континентальній моделі відповідає система кар'єрної державної служби, що передбачає вступ осіб на державну службу на весь період своєї професійної кар'єри, у рамках якої вони поступово просуваються по службі. Така модель сформована у країнах Західної та Центральної Європи. Зокрема, у Франції та Німеччині чиновники призначаються довічно, а зі службовцями та працівниками укладаються довгострокові трудові угоди.

Англосаксонській моделі відповідає система державної служби за контрактом (договором), згідно з яким працівники наймаються на конкретні посади відповідно до їх освітнього рівня й професійних навичок. Однак, при такій системі відсутні гарантії щодо просування по службі. Сформувалась ця модель в англосаксонських країнах (Великобританія, Канада, Сполучені Штати Америки) [2, с. 234-237].

Аналізуючи характерні ознаки кожної з моделей, можна стверджувати, що в Україні централізована, відносно замкнута, континентальна модель державної служби. Адже в Україні державна служба існує з жорсткою організаційною структурою управління та урядовим органом із широкими повноваженнями, що передбачає наявність єдиної системи та форми оплати праці для всіх державних органів, а також координацію організації праці і кадрового забезпечення [2].

Але ряд проблем функціонування державної служби призводить до недостатньої якості надання державних послуг, незахищеності державної служби від політичного впливу, низької ефективності управління персоналом та недостатньої інституційної спроможності державної служби та органів державної влади загалом [1].

Розвиток системи державної служби, зростання професійної компетентності державних службовців, потребує удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Важливим чинником успіху німецької освітньої системи публічних службовців і високої якості її результатів є орієнтація на неперервність навчання чиновників. Базова підготовка, профільна освіта, курс перепідготовки і підвищення кваліфікації – усі ці етапи пов'язані в єдину систему кар'єрного і професійного зростання. Програми підготовки державних службовців у Німеччині відрізняються правильно віднайденим балансом між теоретичними знаннями та необхідними практичними навичками.

Для України важливим аспектом адаптації зарубіжного досвіду державної служби є практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади, державної

служби і структур громадянського суспільства, підвищення професіоналізму державних службовців. Розвиток різних систем державної служби призводить до утворення комбінованих моделей. Відповідно, в Україні формується комбінована система державної служби з переважанням елементів централізованої кар'єрно-посадової континентальної моделі і декількома видами служби [2]. Серед проблем державної служби в Україні, вирішення яких можливе через адаптацію характерних рис зарубіжних моделей державної служби, можна виокремити проблеми щодо просування по службі та професійної компетентності державних службовців. Реформування державної служби в Україні має закрити спільноту чиновників у професійну, прозору та відкриту систему, орієнтовану на надання громадянам якісних управлінських послуг. Україна, взявши до уваги зарубіжний досвід в галузі законодавства і не тільки, приєднавши власний національний змозга б покращити державне управління, особливу увагу приділивши хорошему матеріальному забезпеченню та соціальним гарантіям, адже в європейському законодавстві закріплені мотиваційні елементи, що сприяють підвищенню ефективності праці.

Список використаних джерел

1. Бурлака В. Проблеми державної служби України / В. Бурлака, С. Буковинський // С. 6-7. - №2/2010. - Вісник державної служби та місцевого самоврядування.
2. Організаційно-правові засади державної служби в Україні [Текст]: навч. посіб. для К.: - студ. вищ. навч. закл. / Д.В. Неліпа; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. 367 с. - Центр учбової літератури, 2012.
3. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: навчальний посібник. 458 с. - К.: Знання, 2008.

Микола АНДРІЙВ

*аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ*

АДАПТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗПОДІЛУ КОМПЕТЕНЦІЙ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення – до тієї проблеми, яку він вирішує.

Наприклад, політичні та адміністративні завдання в Німеччині

вирішуються на п'яти рівнях. По-перше, це федеральний рівень, що бере на себе вирішення загальнонаціональних завдань, таких як оборона держави, зовнішні зносини, валюта, міжнародний зв'язок (повітряний транспорт, залізниці, автомобільні магістралі тощо), атомні електростанції і т. ін. Низку цих завдань, щоправда, сьогодні перебирає на себе Європейський Союз, до відання якого, зокрема, належить прийняття рішень з питань внутрішньої торгівлі, аграрної політики, виробництва вугілля і сталі тощо. Другий рівень представлений компетенцією земель.

Так, 16 федеральних земель вирішують питання культури, включно з ВНЗ, радіо і телебаченням, функціонуванням поліції, а також визначають систему місцевого самоврядування, що функціонує на території землі. Громади (як сільські, так і міські) згідно з Основним Законом ФРН можуть і повинні вирішувати всі завдання, що не вирішуються на європейському, федеральному, регіональному рівнях (ст. 28).

Завдання громад поділяються на три групи:

- 1) завдання, що виконуються за вказівкою;
- 2) обов'язкові до виконання самоврядні завдання;
- 3) самоврядні завдання, що виконуються на добровільній основі.

Перша із названих груп завдань – що виконуються за вказівкою – за змістом є делегованими державними повноваженнями: обов'язкова реєстрація за місцем проживання, реєстрація актів цивільного стану тощо. Громада зобов'язана виконувати такі завдання з чітким дотриманням меж і процедур, визначених федеральним чи земельним законодавством. Друга група завдань громад – обов'язкові до виконання самоврядні завдання – виконуються громадами відповідно до законодавства земель щодо захисту від пожеж, будівництва та експлуатації шкіл, дитячих садків тощо. Громада зобов'язана виконувати ці завдання, проте порядок їх реалізації вона має право визначати самостійно. Всі інші завдання, що виконуються громадами, належать до третьої групи – добровільних повноважень. До них, зокрема, належать і утримання спортивних та культурних закладів, створення молодіжних центрів тощо.

У процесі децентралізації у Швеції відбувався процес перерозподілу функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями управління. В його основу також було покладено принцип субсидіарності. Так, місцеві органи влади у Швеції мають право вирішувати будь-які питання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення підвідомчої їм території. Так, шведські муніципалітети мають два види повноважень: у сфері загальної компетенції (надані законом про місцеве управління) та спеціальної компетенції (надані спеціальним законодавством).

Принцип загальної компетенції, загальноновизнаний у континентальній Європі, означає, що муніципалітети уповноважені приймати до свого розгляду будь-яке питання, що становить загальний інтерес для жителів

і власників майна на підвідомчій їм території, якщо це питання не належить до виключного відання центральних, регіональних органів чи відання іншого муніципалітету. До сфери загальної компетенції, зокрема, належать питання доріг, культури, дозвілля, вулиць, парків, транспорту, водопостачання, водовідведення тощо.

Повноваження, передбачені спеціальним законодавством, стосуються передусім питань, відповідальність за вирішення яких передається муніципалітетам з боку регіонального рівня за особами похилого віку, аварійні служби тощо.

В основу розмежування компетенції органів публічної адміністрації Франції покладено конституційний принцип, згідно з яким «територіальні колективи мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на їх рівні». Як зазначалось, територіальні колективи володіють «регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції» (ч. 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки). Щоправда, відповідно до ч. 4 ст. 72 Конституції, при дотриманні умов, передбачених органічним законом, територіальні колективи та їх об'єднання можуть виходити за межі предмету відання, що входить до їх компетенції, за умови дотримання вимог щодо недопущення при цьому порушення принципів реалізації певної публічної свободи чи гарантованого конституційного права [3].

Таким чином, предмети відання різних рівнів публічної адміністрації у Франції чітко визначені законодавчо. Так, органи місцевого самоврядування комун вирішують питання у межах таких предметів відання: реєстраційні повноваження, виборчі функції, міське планування, доквілля, економічний розвиток, освіта і культура, утримання та ремонт муніципальних доріг, громадський порядок тощо.

Органи місцевого самоврядування департаменту у Франції здійснюють повноваження щодо: соціального захисту та охорони здоров'я; міського планування, благоустрою; освіти й культури; економічного розвитку; доквілля. Органи регіонального самоврядування відповідальні за такі сфери як: економічний розвиток; землекористування та планування; транспорт; освіта, культура, програми перепідготовки кадрів; утримання та спорудження середніх шкіл; охорона здоров'я; управління європейськими структурними фондами.

Делегування повноважень в європейських країнах відбувається, як правило, від державних адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), але не навпаки. Практика делегування повноважень (зокрема, пов'язаних із виконанням державних функцій) від державних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування найбільш поширеною є у Естонії, Федеративній Республіці Німеччині, Литві, Чехії.

Проблема забезпечення реальної автономності місцевого самоврядування та матеріального забезпечення реалізації його

повноважень європейських держав розв'язується через фінансову самостійність системи місцевого самоврядування, причому тут обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залежить серед іншого від рівня бюджетного фінансування на одного мешканця відповідної територіальної громади [1]:

- прозора система трансфертів з державного бюджету, що базується на принципах об'єктивності та рівноправності і дозволяє усім громадянам отримувати порівняно високий рівень послуг;

- затвердження переліку місцевих податків, зборів, використовуюваного майна та певних видів діяльності, що є власними джерелами доходів місцевих бюджетів;

- будь-яке делегування повноважень на нижчий рівень має забезпечуватися пропорційним переданням фінансових ресурсів для їх виконання.

Дані принципи були у 2005 р. кодифіковані у Рекомендації Ради Європи «Про фінансові джерела місцевої та регіональної влад» [4].

Таким чином, досвід країн-членів Європейського Союзу полягає в тому, що [2]:

- проблема взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та державою в особі місцевих державних адміністрацій розв'язується на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративно-територіального поділу;

- місцеві державні адміністрації виконують функції виключно у сфері компетенції держави, і як правило не беруть на себе обов'язки виконавчих органів місцевого самоврядування; на будь-якому рівні, де існує інститут місцевого самоврядування, для виконання таких функцій, представницькими установами формуються виконавчі органи;

- найголовнішим завданням місцевих державних адміністрацій зазвичай є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з точки зору законності, а щодо повноважень, делегованих державою – з точки зору доцільності та ефективності ухвалених рішень. Також за державними адміністраціями можуть бути закріплені повноваження щодо координації роботи територіальних підрозділів центральних спеціалізованих органів виконавчої влади та в галузі заходів із захисту інтересів держави (мобілізації населення, здійснення патріотичного виховання);

- обов'язковим елементом надання повноважень місцевого самоврядування є забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Для цього державою гарантується база дохідної частини бюджету, яка включає в себе місцеві податки та збори, використання комунального майна, обов'язково відраховані до місцевих бюджетів частки державних податків, а також дотації та субвенції із державного бюджету.

Отже, для успішного реформування місцевого самоврядування та забезпечення розподілу компетенцій між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування важливе значення має використання позитивного досвіду європейських держав, що вже пройшли шлях децентралізації.

Список використаних джерел

1. Барвіцький В. У пошуках шляхів реформування дієздатних територіальних громад: міжнародний досвід. / В. Барвіцький // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / Наук. редактор М. Пухтинський. – 2015. – С. 248.

2. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / За заг. ред. Г.В. Макарова. Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2011. – 54 с.

3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

4. Рекомендація REC(2005)1 «Про фінансові джерела місцевої та регіональної влад» (Прийнята 19.01.2005. на 912-му засіданні заступників міністрів) // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / А.П. Яценюк (заг. ред.), В.О. Зайчук (упоряд.) – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 199-223.

Ольга АНТОНОВА

к. держ.упр., доцент,

вчений секретар ДРІДУ НАДУ

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Давньоримський полководець Секст Юлій Фронтінус у праці «Стратегеми» чітко розрізняє поняття «стратегія» і «стратегема». Основна відмінність, на його думку, полягає у тому, що стратегема є готовим стандартним рішенням для конкретної типової ситуації. Проте сама стратегія виступає як майстерність, прояв творчості, гнучкості мислення. Правова система зазвичай намагається охопити стандартні ситуації для суспільства і запропонувати відповідні для них типові рішення, встановити правила їх розв'язання, пропонуючи чіткі алгоритми ідентифікації самих ситуацій. Вибір оптимального рішення безпосередньо залежить від способу мислення і зазвичай працює в очікуваній ситуації. Проте в умовах збільшення кількості неочікуваних факторів впливу на

ситуацію, особливо в умовах глобалізації та євроінтеграційних процесів, саме обмеження стандартного мислення та формальної логіки виникають там, де до цього достатньо ефективно працювали звичаєве право та національна правова традиція.

За словами вітчизняного дослідника Е.А. Афоніна щодо глобальних проблем сучасності, то «...з одного боку, відбувається інтенсивний процес подальшої диференціації наукових дисциплін, спеціалізації їх предметних полів та кола завдань, які вони покликані вирішувати. ... Аналогічна ситуація спостерігається у середовищі спеціальних (або допоміжних) історичних дисциплін... З іншого боку, формування замкнутих на собі «вузькоспеціальних» наукових областей обмежує можливість ефективного використання досягнень різних наукових дисциплін. Складається парадоксальна ситуація: ми більше знаємо про проблемне поле, що постійно зменшується, проте втрачаємо при цьому загальну концептуальну перспективу. Отже, особливо актуальним, об'єктивно необхідним є не тільки перманентний аналіз, але й певний концептуальний синтез» (*переклад – наш*) [1, с. 21-22]. Для того, аби не втратити концептуальне бачення першоджерел виникнення стратегічної компетентності на публічній службі, розглянемо особливості зарубіжних країн з позиції зародження держави, права та державотворчих процесів та роль у них державних людей, публічних службовців.

З позиції широкої перспективи звертає на себе увагу положення про загальне право та право справедливості. У будь-якому праві незалежно від країни є норми, покликані забезпечити, насамперед, реалізацію загальнозначущих (публічних) інтересів, фактично інтереси суспільства та держави у цілому (конституційне право, кримінальне, процесуальне, адміністративне, фінансове та військове) та норми, що захищають інтереси приватних осіб (цивільне право, трудове, сімейне, торгове, підприємницьке, кооперативне тощо). Публічне право, як правило, пов'язане з публічною владою, носієм якої є держава та її представники. В основі такого розподілу лежать дві сфери соціальних відносин, які визначають різні предмети правового регулювання. Так, давньоримський правник Ульпіан (170-228) зазначав, що публічне право є те, що відноситься до положення Римської держави, тоді як приватне право відноситься до користі окремих осіб. Отже, публічне право – це область державних справ, а приватне право – область приватних справ. Таким чином, приватне право не може існувати без публічного, оскільки останнє покликано охороняти та захищати перше [7, с. 358-359]. Що стосується суспільної свідомості, то право є тим, що походить від державної влади і, власне, є «наказом» влади [3, с. 157].

У сфері сучасного права, яка є результатом надбань та постійних досліджень правників, як теоретиків, так і практиків, «...транснаціональна єдність права та правової науки на Європейському континенті зберігалася доти, доки римське право слугувало основним джерелом права усіх

створених там держав...Єдність правової науки в англо-американському світі зберігається значною мірою досі. На Європейському континенті, навпаки, правова єдність у 18 ст. була порушена. Це відбулося у зв'язку з початком кодифікації чинного права, основу якого складали переважно джерела римського права. Іншими словами, це відбулося з появою всеохопних національних зведень законів. Слідом за кодексами 18 століття – баварським кодексом Максиміліана та Пруським всезагальним земським правом – в 19 столітті з'явилися Цивільний кодекс Франції (1804) та Германське цивільне уложеніє (1896), а внаслідок бурного розвитку процесу кодифікації у 20 ст. було кодифіковано право Швейцарії, з'явилися нові цивільні кодекси в Італії та Греції» [8, с. 27].

Отже, юридичний спосіб мислення пов'язаний безпосередньо з посиленням ідеї національної державності [8, с. 27-28]. Розширення сфери пізнання у правовій сфері означає не тільки тлумачення національних законів, правових принципів та норм, але й дослідження моделей для попередження та урегулювання соціальних конфліктів. Порівняльно-правовий метод пропонує широкий спектр типових рішень, аніж національно замкнена правова наука. Набір типових рішень уможливорює вибір найоптимальнішого для конкретного часу та місця на основі сконцентрованого досвіду країн світу. Рудольф фон Ієрінг вважав важливим таке положення: «питання про рецепцію іноземних правових інститутів є питанням не «національної належності», а простої доцільності, необхідності. Ніхто не буде нести з далечини те, що у нього самого є в наявності аналогічної або кращої якості» [цит. за [8, с. 30]. Досі серед науковців у сфері права триває дискусія: чи необхідно під час тлумачення закону суворо дотримуватися його первісного сенсу, який був вкладений законодавцем в момент прийняття, або закон після його прийняття живе самостійним життям, яке дозволяє тлумачити його з урахуванням змін, що відбуваються у суспільстві.

Порівняльно-правові дослідження історії держави та права описують і стверджують принцип поваги до самостійних правових культур інших народів, поглиблення розуміння національного права, надають розуміння щодо застосування критичних ідей для вдосконалення правових конструкцій, врахування соціальної обумовленості правових норм і формування правових інститутів. Принцип поваги чітко і однозначно сформульованого національного закону є основою будь-якого правопорядку [8, с. 32-33]. Таким чином, правопорядок – це підтримка діяльності конкретизованих та встановлених соціальною системою інститутів для вирішення конфліктів, які так чи інакше виникають. На подолання типових соціальних конфліктів спрямована і правова уніфікація європейських держав. Власне, інтернаціоналізація правового життя відбулася внаслідок послаблення загрози війни [8, с. 36], а не тільки завдяки економічній глобалізації.

Сучасні правові системи, враховуючи національні звичаї,

ґрунтуються на двох фундаментальних принципах, які в подальшому отримали розвиток в законодавствах зарубіжних країн, а саме природні права, закріплені в конституціях – право власності (володіння, користування, розпорядження, насамперед, мова ведеться про володіння землею) та право на життя (безпеку, здоров'я). У ході еволюції державотворчих процесів з'явилися та отримали власний розвиток, були закріплені в національних законодавствах інші права:

– свобода совісті, вибір світогляду, філософії, релігії та свобода на створення релігійних організацій (питання заборони державної релігії та державної церкви) – канонічне право;

- договірно-зобов'язальне право – право торгівлі;
- шлюбно-сімейне право та спадкове право;
- кримінальне право та судочинство;
- свободі особистості та злочини проти особистості;
- злочини проти держави.

Дві великі епохи історії державно-організованого суспільства охоплюють епоху кастово-станового суспільства (державна як виразник інтересів вузьких класових угруповань з правом-привілеєм пануючих класів, що юридично закріплювало існуючу соціальну нерівність) та епоха громадянського суспільства (соціальна держава з правом соціальної рівності людей, громадян) [2, с. 14-15].

Повертаючись до епохи станового суспільства, у Франції з 16 ст. відбулося співвіднесення текстів римського права з місцевими історичними умовами і стали елементом національної правової культури. Теж саме відбулося під час становлення канонічного права, яке охоплювало діяльність таких соціальних інститутів і визначало їх компетенцію – церковні трибунали. Особливо насичувало звичаєвим правом писані закони, в тому числі і втручання королівської влади [4, с. 430].

На 12 ст. Німеччина, на відміну від Англії та Франції, мала суттєву проблему «виховання» королівської бюрократії, насамперед, для судово-фінансово-адміністративного апарату (столиця, казначейство, професійна канцелярія, професійний центральний суд). У 13-14 ст. в Німеччині управлінські посади передавалися у спадщину, фактично створюючи соціальний конфлікт між патрициатом (управлінцями) та бюргерством, міським плебсом. Однак основою «загального права» в Німеччині стали універсальні норми звичаєвого права германців. І тут слід відмітити також вплив «народного» права східних франків, яке містило такі елементи, як святість звичаю, колективна «совість» та відповідальність родичів, кровна помста, колективне правосуддя із застосуванням «Божого суду», суперництво, символічність обрядів. Окремо слід відзначити особливе місце комплексу правових норм, що стосуються вищого феодалного стану – ленного права (Німеччина, Австрія). Отже, фактично до 12-13 ст. основна увага державців мала приділятися охороні

власності та життя від «порушників миру», про що свідчать «Статути миру». Так відбулися місцеві систематизації норм звичаєвого права, які пізніше були включені в імперське законодавство та судову практику, а також норми магдебурзького права (система міського права). В межах торгового права (права та звичаї купців) здійснено було систематизацію торгових звичаїв для полегшення міжнародного спілкування, а також класифіковано правопорушення, найтяжчими серед яких були злочини проти держави.

По території європейського континенту з 14-16 ст. і до початку 20 ст. відбувалася рецепція римського права, яке мало здебільшого рекомендаційний характер та залежало від ступеня визнання його на місцях. Серед основних природних прав є традиційне право, яке визнавало і поширювало старовинні звичаї щодо селянина та його прав на обробку землі на всі стани, особливо в Англії. Правова система постала як відповідь на питання урегулювання міжстанового конфлікту. Так, Біль про права (1689 р.) став компромісом між буржуазією та аристократією, що додатково підкреслює гнучкість прецедентного права. В історії Франції саме у законі знаходили відображення постулати природного права та «вимог природи» щодо землеволодіння та землекористування, тому правовий порядок визначав такі умови, за яких закон розглядався як акт верховної влади.

Наступним етапом розвитку правових відносин та розуміння його необхідності стало старогерманське правило – «рука має застерігати руку», що стосувалося підвищеного захисту прав добропорядного придбання речі – залога міцності та мобільності обороту капіталу. Тобто тепер виникла необхідність розробки механізму як суспільно прийнятної форми та визначеного способу, правил придбання та володіння річчю. Теж саме відбулося й правом земельної власності. Земельна ділянка означає панівне становище над надрами та повітряним простором над ним, доки це не зачіпає загального права, питань безпеки держави. Виникають види правоволодіння як пряме, так і посереднє. Правоволодіння накладає обов'язок, який повертає нас до загального (публічного) права та обумовлює появу доктрини «зобов'язання громадської турботи». Таким чином, виникає квазідоговірна відповідальність, а відтак «змінена соціальна функція інститутів приватного права» [4]. Принцип свободи власності набув яскравого соціального забарвлення через інститут відповідальності.

Управлінська реальність не завжди складається з типових ситуацій. «Змінена соціальна функція інститутів приватного права» обумовила виникнення громадського управління, позбавленого ідеї прибутку під час здійснення публічних інтересів, перебираючи на себе соціальні функції та відстоюючи публічні інтереси. І «третій сектор» в суспільній економіці починає відігравати ключову роль у виробленні стратегій розвитку. Отже, серед підходів до визначення ключового поняття, а саме «стратегії»,

слід встановити контекст її розуміння і тлумачення. Отже, у сучасному світі наука менеджменту нараховує декілька шкіл стратегій:

- школа дизайну (стратегія як процес осмислення);
- школа планування (стратегія як формальний процес);
- школа позиціонування (стратегія як аналітичний процес);
- школа підприємництва (стратегія як процес передбачення);
- когнітивна школа (стратегія як ментальний процес);
- школа навчання (стратегія як процес розвитку);
- школа влади (стратегія як переговорний процес – комунікативна стратегія);
- школа культури (стратегія як колективний процес);
- школа зовнішнього середовища (стратегія як реактивний процес);
- школа конфігурації (стратегія як процес трансформації) [6].

На сьогоднішній день, на думку В. Лобанова, підготовка у сфері публічної служби управлінців у зарубіжних країнах охоплює такі напрями, як:

- аналіз – аналітика – аналітичні здатності – володіння методами дослідження різноманітних суспільних проблем та технологіями оцінки результатів державної політики або державних програм/ проектів;
- управління – менеджмент – управлінські навички – вміння ефективно управляти організацією та цільовими програмами / проектами на основі оптимального використання ресурсів із одночасним досягненням поставлених цілей;
- політика – розуміння політичних процесів та участь у них - навички та здатність працювати в державному, приватному та «третьому» секторах, формуванням коаліцій та узгодженням інтересів різних соціальних груп шляхом встановлення партнерських відносин;
- етика – громадянськість – високий рівень соціальної відповідальності - усвідомлення відповідальності перед суспільством, дотримання моральних принципів, соціальних норм та етичних стандартів, праця заради національних інтересів [5, с. 86].

Підсумовуючи, слід зазначити, що наведений вище перелік охоплює не всі необхідні для розвитку сучасної публічної служби напрями професійної підготовки. Напевно сюди необхідними елементами слід додати підготовку щодо розробки стратегій та стратегічного менеджменту, антикризового менеджменту, управління та попередження конфліктів, а також доповнення та вдосконалення чинних правових конструкцій з огляду на концептуальне, стратегічне бачення подальшого суспільного розвитку України в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних процесів.

Список використаних джерел

1. Афонин Э.А. Великая коэволюция: глобальные проблемы современности: историко-социологический анализ / Э.А. Афонин,

А.М. Бандурка, А.Ю. Мартынов; пер. с укр. Ж.Н. Маркус. – 2-е изд., перераб. и доп. – К.: Парламентское изд-во, 2003. – 384 с.

2. Бостан Л.М., Бостан С.К. Історія держави і права зарубіжних країн: навч. посіб. – К.: Центр навчальної літ-ри, 2004. – 672 с.

3. Вступ до теорії правових систем / За заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко: монографія. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2006. – 432 с.

4. Глиняный В.П. История государства и права зарубежных стран: учеб. пособ. Ч.1. Изд. 6-е, перераб. и доп. – Х.: «Одиссей», 2007. – 872 с.

5. Лобанов В.В. Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 230 с.

6. Минцберг Г. Школы стратегий / Г.Минцберг, Б.Альстрэнд, Дж.Лэмпел / Пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Изд-во «Питер», 2000. – 336 с. (Серия «Теория и практика менеджмента»)

7. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 1999. – 672 с.

8. Цвайгерт К., Кёtz Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: в 2-х тт. – Том 1. Основы: Пер. с нем. – М.: Междунар. Отношения, 1998. – 480 с.

Сергій БАЗИЛЕВСЬКИЙ

магістр державного управління

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проголошений Україною курс на європейську інтеграцію наклав певний відбиток на розвиток партнерських взаємовідносин між органами влади та громадськістю. В багатьох європейських країнах були розроблені рамкові документи щодо співробітництва між неурядовими організаціями та органами державної влади для визначення гарантій, ролей, обов'язків і процедур співпраці. Ці документи містять чітку основу для партнерства і тим самим сприяють постійному діалогу й взаєморозумінню між неурядовими організаціями та органами державної влади. Вони включають двосторонні угоди з парламентом або урядом, стратегічні документи для співробітництва та офіційні програми співробітництва, прийняті органами державної влади.

Взагалі у країнах Європи набула поширення організація громадського контролю як інструменту громадської оцінки виконання органами влади, державними та комунальними установами своїх повноважень та обов'язків. Європейська хартія місцевого самоврядування від імені держав-членів Ради Європи встановлює, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи. Останні ж

переконані в тому, що це право безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні [1].

Рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг» визначено, що всі служби, які надають соціальні та адміністративні послуги, з погляду задоволення потреб користувачів піддаються періодичному оцінюванню з наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання.

Рекомендаціями Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи [2] узагальнюється досвід одного з дієвих механізмів громадського контролю в європейській спільноті – інституту місцевих уповноважених з прав людини. З метою уникнення тривалих і дорогих судових процедур, скорочення їх кількості та дистанції між громадянами й органами державної влади, сприяння більш ефективному захисту прав людей та врахуванню потреб громадян, Конгрес підтримав створення бюро уповноваженого з прав людини та запровадження посад місцевих і регіональних омбудсменів [2].

Поширеною формою громадського контролю вважаються також і звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють місцеві органи влади про виконання ними або підвідомчими їм органами й установами своїх повноважень і обов'язків та вимагають вжиття відповідних заходів.

У сусідній Польщі вже тривалий час регламентовано проведення громадських консультацій при ухваленні рішень на місцевому рівні, зокрема, і за ініціативою громадських організацій. У публікаціях польських експертів рекомендується більш активно впливати на місцеву владу і представляти громадські консультації як механізм, який допоможе підвищити ефективність управління, оскільки консультації – дієвий метод отримання інформації про місцеву громаду та її потреби; вони спроможні дозволити більш раціонально використовувати наявні ресурси, уникати протестів населення і місцевих конфліктів, а також можуть підвищити рівень задоволення мешканців діяльністю влади [3, с. 8-9].

У той же час не якісно проведені консультації можуть відбити бажання у мешканців брати в них участь. Найчастіше помилки при організації громадських консультацій трапляються у тих випадках, коли консультації стосуються вже прийнятих рішень – замість запланованих, або ж зустрічі мають інформаційний, а не консультаційний характер.

Серед недоліків способів інформування – відсутність інформації про консультації або ж специфічна бюрократична, недоступна мова документів, які їх стосуються. На результативність цих заходів впливають і такі фактори, як надто пізнє інформування про консультації, їх надзвичайно коротка тривалість, незручні години консультаційних зустрічей.

Громадські консультації є малоефективними у випадках, коли при обговоренні не представлені всі групи населення. На їхній результат

впливає також і відсутність зворотного зв'язку й можливості моніторингу прийнятих рішень. При підготовці до консультацій слід широко і завчасно інформувати про їх проведення, шляхом відбору на дебати і семінари дбати про репрезентативний склад груп, що беруть у них участь. Необхідно також підготовлювати мешканців до зустрічі з владою на окремих вступних семінарах, підбирати зручні дати і години консультаційних зустрічей, підвищувати їх прозорість шляхом ведення протоколів консультацій, складення списків учасників, висвітлення інформації щодо консультацій в мас-медіа, широкого оприлюднення їх результатів.

Особливий момент – відстеження результатів консультацій, урахування владою висловлених мешканцями позицій. Польські експерти, базуючись на досвіді громадських організацій, наголошують на важливості етапу безпосереднього проведення громадських консультацій. Необхідно потурбуватися про те, щоб усі присутні на дебатах мали спільну відправну точку у дискусії. Найкращим способом буде публічне представлення діагностики місцевого середовища (і, можливо, іншої важливої інформації, наприклад, про те, які з визначених під час діагностики проблем знаходяться у площині компетенції місцевої влади). Робота має бути запланована таким чином, щоб після дискусії залишився час на підведення підсумків і узагальнення [3, с. 137-138].

Етап дискутування і генерування ідей має включати кроки щодо аналізу, діагностики і деталізації сформульованих за результатами консультації висновків та генерації ідей стосовно задоволення конкретних потреб місцевої громади. Дуже важливим є те, щоб ідеї були верифіковані (особливо тими людьми чи інституціями, які будуть відповідальними за їхню реалізацію). Тоді кожен перед тим, як оцінити дану ідею, знатиме всі аргументи «за» і «проти» та усвідомлюватиме, наскільки реальною є реалізація цієї ідеї. Ключовими моментами консультацій є етапи визначення найкращих ідей і планування діяльності.

Консультації повинні закінчуватися написанням висновків, які потім будуть оприлюднюватися серед місцевої громади.

У Румунії місцева влада тісно співпрацює з громадськими дорадчими комітетами, комісіями або групами спеціалістів, що надають рекомендації міським радам та міським адміністраціям з багатьох питань. Ці групи називаються громадськими дорадчими комітетами. Вони є важливим компонентом органів місцевої влади і сприяють залученню громадян до процесів управління, а також інформують владу про потреби громадян. Такі комітети передають владі пропозиції та думку громадськості щодо важливих питань муніципальної сфери управління. Бажані результати діяльності громадських дорадчих комітетів як методу участі громадськості включають такі аспекти:

- підвищуються як якісний, так і кількісний виміри участі громадськості в місцевому управлінні, будуючи таким чином місток

довіри між владою і громадянами та посилюючи громадянське суспільство;

- для влади, що бажає бути прозорою та повністю демократичною, надаються конкретні та видимі методи реалізації зобов'язань перед громадськістю;

- створюється механізм залучення громадської думки в контексті вирішення проблем місцевого управління;

- для громадян з різним соціальним статусом та поглядами створюється форум, де вони можуть інформувати один одного і дискутувати, посилюючи таким чином діалог, необхідний для рішення конфліктів;

- посилюються комунікації між законодавчою та виконавчою гілками влади, між урядом і громадськістю та між різними гілками місцевої влади;

- відтворюються джерела нових думок, ідей та альтернатив для обраних і призначених службовців, які відчують, що тиск щоденних проблем придушує творчу складову діяльності;

- в громадах, що мають глибокий політичний, соціальний або етнічний поділ, громадські дорадчі комітети, які широко представляють усе суспільство, можуть допомогти знизити напругу та деполітизувати процес управління [4, с. 21].

Отже, аналіз зарубіжного досвіду забезпечення контролю громадськості над діяльністю місцевих органів влади дає підстави стверджувати, що він може бути успішним і результативним при усвідомленні органами влади та їх посадовими особами всіх рівнів необхідності забезпечення цього виду комунікативної діяльності як невід'ємної складової системи публічного управління.

Список використаних джерел

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. (в редакції від 16 лист. 2009 р.). – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Назва з екрану.

2. Про участь уповноважених з прав людини (омбудсменів) на місцевому й регіональному рівнях у захисті прав громадян: рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999) // Бюлетень бюро інформації Ради Європи в Україні. – 2005. – № 11. – С. 71-72.

3. Ferens A. Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej / A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeknik, M. Szyski. – Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2010. – 145 s.

4. Посібник з участі громадськості. Проект «Голос громадськості». Міжнародний центр перспективних досліджень / за ред. Д.Г. Холдар та О. Захарченко ; пер. з англ. Т. Дігтяр та І. Піонтківська. – К.: Дизайн-студія «iMedia», 2002. – 149 с.

Лілія БІЛУХА

*аспірант кафедри регіонального розвитку
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ*

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розвиток і становлення органів місцевого самоврядування та державного управління являється одним із важливих напрямів будівництва демократичної держави та утворення демократичного громадянського суспільства. Місцеве самоврядування є інститутом публічної влади, яке включає в себе: правові, організаційні та фінансово-економічні напрямки і розглядається як ефективний засіб здійснення державних функцій за допомогою територіальних громад.

У Польщі адміністративно-територіальна реформа розпочалася з 1989 році та проходила у декілька етапів:

1. 1989 рік – проведення відродження самоврядування на рівні гмін;

2. 1990 рік – був прийнятий Закон «Про територіальне самоврядування»;

3. 1994-1996 роки – розроблення та реалізація програми розширення повноважень великих міст;

4. 1998-1999 рр. – проведення реформи адміністративно-територіального устрою Польщі.

У адміністративно-територіальній системі Польщі керівництво заходами з вирішення місцевих справ має декілька аспектів але основною адміністративною одиницею є громада. Дані місцеві органи існують як у сільських районах, де вони називаються гмінами, так і у містах. В деяких випадках гміна та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування. Для здійснення керівництва громадами місцеві жителі обирають ради. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'яти інших членів. В Польщі налічується 379 повітів та 2 479 гмін, кожна гміна об'єднує в середньому 10-12 населених пунктів.

До власних повноважень уряду гміни наразі включають саме ті функції, які є звичайними для повноважень територіальних органів управління нижнього рівня в об'єднаній Європі, а саме: забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних; забезпечення водопостачання та водовідведення; житлово-комунальні послуги; житлові питання; фізичне планування; дозволи на будівництво; збір та видалення твердих побутових відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газопостачання; утримання та будівництво вулиць та доріг місцевого значення; міський громадський транспорт тощо [3].

Гміна є юридичною особою, виконує суспільні завдання від свого імені й під власну відповідальність, має свій устрій, який визначається її уставом. При створенні чи скасуванні гміни та визначенні її кордонів першочергово прагнуть, щоб гміна охоплювала однорідну за поселенським складом і просторовою структурою, а також соціальними й економічними відносинами територію. В свою чергу вже сама гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, що розташоване на її території. Ці допоміжні одиниці створюються за рішенням ради гміни після консультації з жителями або з їх (жителів) ініціативи [2].

Бюджет органу місцевого самоврядування Польщі складається із власних прибутків, що в свою чергу утворює так звані незалежні бюджети. Ці власні прибутки складаються із: надходжень податків, які встановлені на підставі окремих законів; надходження з оплат, доходів, які отримуються окремими підрозділами гмін та надходження від бюджетних підприємств, з майна гміни, спадщини, записів, дарчих, доходів з грошових покарань та штрафів. Окрім того тут можуть бути трансфери з Державного бюджету, від інших підрозділів територіального самоврядування або з інших джерел: дотації без зазначення мети призначення, цільові дотації на часткове фінансування власних завдань гміни або на завдання, замовлені від адміністрації, та дотації із структурних фондів [1].

Основним податком, який утворює бюджет польської гміни, є податок на нерухомість та прибутковий податок з фізичних осіб. До державного бюджету з прибуткового податку фізичних осіб, які проживають на території Польщі, надходить: від гміни – 39,34%, повіту – 10,25%, воєводства – 1,60%. З прибуткового податку від юридичних осіб: гміни – 6,71%, повіту – 1,40%, воєводства – 14,75%. Наприклад для порівняння у Польщі за 1 кв. м земельної ділянки, яка використовується у комерційних цілях, у бюджет громадяни Польщі сплачують приблизно 5 євро у рік, в той час коли у бюджет тієї чи іншої територіальної громади України від нормативної грошової оцінки земельної ділянки надходить від 3 до 12% коштів, що значно нижче, ніж у Польщі [4].

Світова спільнота вважає, що адміністративно-територіальна реформа у Польщі пройшла в цілому успішно, хоча залишилась велика проблема, що стосується ситуації з розподілом публічних фінансів, яка залишається централізованою, тому що одиниці самоврядування фінансуються прямими трансфертами з державного бюджету, а це обмежує самостійність територіальних громад у вирішенні місцевих проблем, яка передбачена за Конституцією Польщі. Тому польський досвід нам показує, що без децентралізації досить складно зробити державне управління та місцеве самоврядування ефективним.

Список використаних джерел

1. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izdebski. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze: Lexis Nexis, 2006. – 314 s.
2. Конституция Республики Польша: [пер. с пол. А. Кубика]. – Варшава: Изд-во Сейма, 1997. – 67 с.
3. Свяневич П. Місцеве самоврядування в Польщі. Стисла історія реформи місцевого самоврядування в Польщі (2001) [Електронний ресурс] // П. Свяневич. – Режим доступу: PS_Laws_repot_2507_ucr.doc.
4. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. – Режим доступу: isip.sejm.gov.p. 19.

Світлана БОГУЦЬКА
слухачка ДРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПІДВИЩЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Аналіз Європейського досвіду діяльності органів державної влади свідчить про те, що необхідним елементом організації управління в системі органів виконавчої влади має бути моніторинг ефективності роботи органів влади, що являє собою систему регулярного спостереження та оцінки результатів діяльності органів управління, пов'язану з досягненням цілей їх роботи, виконанням завдань і програм, а також своєчасного виявлення та усунення помилок і відхилень у роботі, контроль вірогідності отриманих результатів. Найважливішим компонентом системи моніторингу публічного управління є якість наданих органами виконавчої влади державних і муніципальних послуг.

Моніторинг як процес забезпечення якості державних і муніципальних послуг має наступні характеристики: 1) систематично повторюване спостереження; 2) комплексне використання інформації з різних джерел (статистична звітність, соціологічні дослідження, внутрішня звітність); 3) методологічне забезпечення (єдина система показників і класифікацій, гармонізований інструментарій, оцінка якості даних тощо); 4) комплексний аналіз, у т.ч. рейтингування, ранжування; 5) поширення даних, отриманих за результатами моніторингу [1].

Ключовим у моніторингу якості державних і муніципальних послуг є поняття ефективності. У загальному плані ефективність розуміється як: 1) можливість досягнення результату; 2) значимість одержання результату для тих, кому він призначений; 3) співвідношення значимості цього результату до кількості зусиль, витрачених на його досягнення [1].

У цілому програма з запровадження та застосування критеріїв оцінки є новою і для західних країн, де її використовують декілька останніх років. Але результати такі, що привертають до реалізації програми все

більшу кількість країн та регіонів. У муніципальному секторі існує чимало прикладів застосування критеріїв оцінки результативності, які завжди дають відчутний ефект. В Європейських системах управління використовуються такі системи забезпечення та оцінювання якості, як TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та інші. Систематичний незалежний перегляд якості надання послуг повинен мати двоякий ефект: підвищення якості послуг і сприяння досягненню кращих результатів; виявлення ступеня неоднорідності якості послуг, що впливатиме на споживацький вибір [3].

Розглянемо досвід деяких Європейських країн щодо якісного здійснення моніторингу ефективності органів державної влади.

У Франції вже понад 70 років використовується спеціальна методика проведення моніторингу оцінювання ефективності діяльності державних органів – *tableau de bord* (Tb). Перевагами даного інструменту є здатність об'єднати в одній структурі стратегічні та операційні показники, передбачати багаторівневу деталізацію цілей з допомогою конкретних показників та високий рівень узгодження визначених заходів для досягнення цільових показників, ітеративний характер формування, відсутність чіткої структурованості. Основу *tableau de bord* складають дві категорії показників: – цільові (визначаються керівниками вищого рівня управління відповідно до обраних стратегій розвитку); – функціональні (показники, які істотно впливають на досягнення цільових показників) [4].

У Великобританії діє програма «Наступні кроки». Метою даної програми є перегляд доцільності ефективності функціонування органу державної влади. Тому, кожні п'ять років здійснюється моніторинг, який полягає в тому, щоб передбачити показники покращень і визначити найкращий можливий варіант для забезпечення «максимальної віддачі». Коротко кажучи, в основі обстежень лежать наступні принципи:

- виклик (слід кинути виклик існуючому стану справ, запитавши, навіщо і як надається дана послуга);
- порівняння (слід порівняти власну діяльність з діяльністю інших по всьому спектру відповідних показників, беручи до уваги думку як користувачів послуг, так і потенційних постачальників);
- консультації (при визначенні нових планових показників результативності діяльності слід проконсультуватися з місцевими платниками податків, користувачами послуг та діловими колами);
- конкуренція (слід використовувати добросовісну конкуренцію як засіб забезпечення високої ефективності та результативності послуг) [2].

Аналізуючи європейський досвід пропонуємо наступну схему здійснення моніторингу ефективності державних органів влади:

1. Організаційний етап. Спочатку визначаються: цілі моніторингу, модель здійснення моніторингу, суб'єкт проведення моніторингу (хто

безпосередньо його буде здійснювати), набір параметрів (показників) за якими буде проводитися моніторинг, а також програма моніторингу. При цьому визначаються засоби зв'язку між суб'єктом (включаючи його окремих представників, наприклад, інтерв'юєрів) і об'єктами проведення дослідження.

2. Дослідницький етап. В рамках першої групи робіт даного етапу визначається інформаційне поле дослідження та здійснюється збір вторинної інформації (огляд відомчої статистики, даних державної статистики, а також нормативно-правових актів). При виконанні робіт на даному етапі можуть бути використані наступні методи соціологічних досліджень: масове та експертне опитування, спостереження, експеримент, імітаційне моделювання.

3. Аналітичний етап. Включає інтеграцію зібраної інформації в інформаційно-аналітичну систему моніторингу, обробку та систематизацію інформації, отриманої в результаті здійснення робіт на попередніх стадіях. При цьому для обробки та аналізу результатів соціологічних досліджень може використовуватися один зі стандартних пакетів обробки статистичної інформації.

4. Звітно-інформаційний етап. На даному етапі забезпечується формування підсумкового звіту. Даний інтегральний звіт повинен включати рекомендації з підвищення ефективності органу державної влади та процедур надання послуг з метою забезпечення їх якості, комфортності та доступності для споживачів. Потім визначаються методи інформування зацікавлених груп користувачів отриманих результатів робіт, а також проводиться саме інформування. Споживачами інформації можуть виступати наступні суб'єкти: 1) керівники та працівники органів виконавчої влади; 2) споживачі державних послуг; 3) ЗМІ.

5. Заключним етапом є формування завдання на проведення моніторингу ефективності органів державної влади на майбутній період [1].

Отже, варто зазначити, що європейський досвід надає широке різноманіття визначення дієвих підходів до моніторингу ефективного оцінювання органів державної влади. Тому, для України варто скористатись напрацюванням деяких Європейських країн для впровадження системи ефективного оцінювання органів державної влади.

Список використаних джерел

1. Ажажа М.А. Моніторинг як інструмент забезпечення якості Державних та муніципальних послуг/ Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2012. – №50. – с. 270-277.
2. Функціональне обстеження органів державної влади в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – с. 82.
3. Машкаров Ю.Г., Орлов О.В. Основні чинники, що впливають на

ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади / Вісник: Теорія та практика державного управління – 2016. – №3 – с. 1-6.

4. Сергєєва О. Зарубіжний досвід оцінювання публічної влади / Вісник: Державне управління та місцеве самоврядування – 2015. – №1 – с. 36-45.

Євген БУЛАХ

слухач ДРІДУ НАДУ

ДОСВІД ЛИТВИ У РЕФОРМУВАННІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

На сьогоднішній день для України є дуже актуальною реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Зважаючи на те, що наша держава взяла вектор розвитку на європейську інтеграцію, при проведенні системних реформ необхідно застосовувати досвід країн європейської співдружності. Так, нами було досліджено досвід Литви у здійсненні адміністративно-територіальної реформи та сформовано деякі пропозиції щодо можливості його застосування в Україні.

Слід відзначити, що саме структура адміністративно-територіального поділу, є фундаментом литовської системи місцевого самоврядування. Зазначена теза знайшла своє відображення у проектах подальших реформ [2, с. 267].

Загалом, процес реформування місцевого самоврядування у Литві можна умовно розподілити на чотири етапи, першим з яких і був власне етап введення адміністративно-територіальної реформи (створення децентралізованої системи та поступове її спрощення) що тривав з 1990 року по 1997 року [1, с. 59].

В свою чергу, сам процес реформування територіальної організації влади в Литві можна поділити на два етапи. Перший етап розпочався ще до відновлення незалежності з прийняттям 12 лютого 1990 р. Закону «Про створення місцевих органів самоврядування», який запровадив нову структуру місцевого самоврядування. Він встановлював два рівні влади: адміністративні одиниці самоврядувань вищого рівня (44 самоврядування районів і 11 самоврядувань міст) та адміністративні одиниці нижнього рівня (530 апілінків), які входили до складу самоврядувань вищого рівня і фінансово були залежними від них. Ця система мала цілий ряд недоліків: по-перше, вона базувалася на попередньому адміністративно-територіальному поділі, по-друге, не чітко розмежовувались функції центральних і місцевих органів влади, по-третє, не створювалася реальна економічно-фінансова база для діяльності місцевих органів влади.

Все це обумовило перехід до другого етапу реформ. Була здійснена

реформа адміністративно-територіального поділу країни, створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (seniūnija), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування [3, с. 15].

Найголовнішою ланкою в системі місцевого самоврядування Литви є муніципалітети які об'єднуються в повіти, проте на рівні повіту місцеве самоврядування в компетенційному та організаційному планах суттєво поступається органам державного управління. Кожен повіт очолює начальник повіту, який призначається урядом Литовської Республіки. Його основне завдання – гарантувати дотримання на території повіту Конституції Литовської Республіки та законів. Незважаючи на те, що на рівні повіту також існує представницький орган, виконавчі функції й функції з розвитку повіту виконують переважно представництва центральних органів виконавчої влади. Фактично це аналог організації системи управління регіонами в Україні. Натомість на муніципальному рівні місцеве самоврядування здійснюється у своєму класичному вигляді через представницькі та сформовані для виконання їхніх рішень виконавчі органи, що фінансуються з місцевого бюджету [4, с. 141].

Важливим є також те, що з самого початку реформування були законодавчо визначені критерії для новостворених муніципалітетів: населення має бути не менше 15 тис. осіб, населення муніципального центру - не менше 3 тис. осіб, центр новоствореного муніципалітету має бути не менш ніж у 20 км від муніципалітету, що реформувався; фінансова спроможність - не менше 20% бюджету нового муніципалітету (без урахування державних бюджетних грантів) мають включати податки з населення цієї території, оскільки фінансова спроможність нового муніципалітету оцінюється згідно середньої податкоспроможності мешканця даної території у порівнянні з середньою величиною в країні [5, с. 22].

Таким чином, бачимо, що фундаментом для здійснення реформи місцевого самоврядування в Литві стало проведення реформування адміністративно-територіального поділу та, відповідно, територіальної організації влади. В основу такого реформування було покладено забезпечення ефективності в діяльності органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з органами державної виконавчої влади, забезпечення фінансової автономії та спроможності територіальних громад, а також, доступність публічних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню громади.

В Україні розпочався процес створення об'єднаних територіальних громад що має забезпечити, зокрема, фінансову спроможність

територіальних громад та доступність публічних послуг що надаються населенню цих громад. Однак, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, адміністративно-територіальний устрій має складатися з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [7]. В той же час, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з урахуванням змін внесених до нього в 2017 році, добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням, зокрема, умови, що об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, чи однієї області [6]. Тобто, Законом дозволяється утворення об'єднаної територіальної громади сіл, селищ, міст що розташовані на території різних адміністративних районів. Це, на нашу думку, може створювати певні проблеми при реалізації повноважень органами місцевого самоврядування базового рівня, а також, створює необхідність фінансування діяльності органів місцевого самоврядування районного рівня.

Зважаючи на вищезазначене, нами пропонується скористатися досвідом Литви стосовно реформування адміністративно-територіального поділу з метою запровадження дворівневої системи адміністративно-територіального устрою в Україні шляхом ліквідації районного рівня.

Разом з тим, на противагу Литві, де на рівні повіту повноваження органів місцевого самоврядування сильно поступаються повноваженням органів державного управління, в Україні на регіональному рівні більша частина повноважень з реалізації публічної влади має належати обласним радам за якими повинен бути встановлений адміністративний нагляд з боку префектів. В цей же час, базовий рівень адміністративно-територіального поділу в Україні мають становити громади.

На підтримку нашої позиції виступає, також, наявність в Україні інституту старости, який має забезпечувати представництво інтересів жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради. Тобто, староста виступає своєрідним аналогом литовського старости що очолює сянунії, наближаючи, в такий спосіб, публічну владу органів місцевого самоврядування до жителів територіальної громади.

Як висновок, зазначимо, що розгляд вищевказаної проблеми потребує подальшого змістовного дослідження, зокрема, з використанням аналітичних, статистичних та інших даних, а також, внесення відповідних пропозицій на науковому та законодавчому рівнях.

Список використаних джерел

1. Гаращук І., Петришин О. Реформи організації та функціонування місцевого самоврядування в країнах Балтії / Гаращук І., Петришин О. // Вісник Національної академії правових наук України № 2 (81) 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.
2. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні / Петришин О. // Вісник Національної академії правових наук України № 3 (74) 2013 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6436/1/-Petryshyn_265.pdf.
3. Сєрьогін С.М., Прокопенко Л.Л. Реформування місцевого самоврядування в Литві: досвід для України / Сєрьогін С.М., Прокопенко Л.Л. // Аспекти публічного управління № 4 (18) квітень 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/.../146/146>.
4. Сірик З.О. Адміністративно-територіальний устрій: досвід пострадянських республік (Литва, Латвія, Естонія) / Сірик З.О. // Державне управління, 2016 р., №3(55) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pa.stateandregions.zp.ua/-archive/3_2016/25.pdf.
5. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. ? К.: НІСД, 2016. ? 61 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 5 лютого 2015 року №157-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. №333-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

Марина ВЕСЕЛЬСЬКА

аспірант кафедри управління освітою НАДУ

ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ДЛЯ РОЗРОБКИ МЕТОДИКИ ОЦІНЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ

Актуальним для України є питання європейської інтеграції та визначення головних напрямів діяльності органів державної влади в контексті європейського вектору України. Адже, лише розвиток конкурентоспроможних та професійних публічних службовців може

забезпечити ефективність державного управління в цілому. Безпосередньо потрібно вводити нові технології з розвитку службовців та запровадження професійної методики оцінювання для вмотивування їх діяльності.

Для розроблення рекомендацій українському законодавству з використанням європейського досвіду потрібно враховувати державний устрій країн Європейського сектору. Заглибившись в історію нашої країни можна вибрати для аналізу ближні країни, які як і Україна входили до радянського табору (СРСР) і потім ввійшли до Європейського Союзу (ЄС). Як відомо з пострадянських країн лише трійка ввійшла в склад ЄС, а саме: Естонська, Латвійська та Литовська республіки. Звичайно, вступ до Європейського Союзу є ключовим чинником на який направлена Україна і якщо виходити з цієї позиції, то було б чудово наслідувати кращі практики саме в передових країн, проте на сьогоднішній день висновки європейської комісії щодо економічного розвитку цих країн не є найкращим. Незважаючи на висновки єврокомісії щодо економічного розвитку у законодавстві Литви є ключові аспекти, які надали їй змогу стабілізувати стан професіоналізації державних службовців. Оціночна комісія Литви регламентує після отримання відмінної оцінки публічним службовцем може запропонувати особі, яка прийняла службовця на роботу, одне з наступних:

- надати більш високий клас кваліфікації по державній службі;
- перевести кар'єрного державного службовця на керівну посаду;
- зберегти той же самий (найвищий) клас кваліфікації і бонус, отриманий за це.

При незадовільній оцінці державного службовця оціночна комісія пропонує особі, яка прийняла службовця на посаду, одне з наступних:

- надати більш низький кваліфікаційний клас державному службовцю;
- перевести кар'єрного державного службовця на нижчу посаду;
- звільнити державного службовця зі служби, якщо його оцінка незадовільна 2 раз в свою чергу.

Рішення, запропоновані оціночною комісією є обов'язковими для особи, яка призначила державного службовця на посаду. Якщо оцінка ефективності державного службовця, чия діяльність оцінюється як невиконана його безпосереднім начальством, але оціночна комісія оцінює зворотнє, зберігає той же самий кваліфікаційний клас. Рішення особи, яка прийняла державного службовця на посаду, приймаються відповідно до пропозицій оціночної комісії, може бути оскаржене відповідно до процедури, встановленої Законом про адміністративне судочинство [1].

Нестандартним підходом відрізняється законодавство Естонії, де проводиться оціночна бесіда у ході якої оцінюються результати роботи, професійний розвиток і необхідність навчання чиновника, а також обговорюються завдання на наступний період, також чиновник дає керівникові зворотний зв'язок про управління. Оцінка результатів роботи

та обговорення службових завдань на наступний період може проходити і в формі окремого обговорення. Результати бесіди про розвиток і оцінної бесіди оформляються у формі, що дозволяє письмове відтворення. Порядок проведення бесіди про розвиток і оцінної бесіди встановлює керівник установи або уповноважена ним особа [3].

Законодавство Латвії результати оцінювання використовує в якості основи для прийняття рішення про офіційний статус, не відповідність займаний посаді, переведення на іншу посаду, офіційну кваліфікацію атрибуції [2].

Список використаних джерел

1. Republic of Lithuania law on public service [Електронний ресурс]. – 2002. – Режим доступу до ресурсу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012617.pdf>.
2. Valsts civildienesta likums [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <https://likumi.lv/doc.php?id=10944>.
3. Закон о публичной службе Эстонии [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://pravfond.eu/?p=2160>.

Сергій ВОЛИНЕЦЬ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Дослідження у сфері фінансування громадських організацій (далі – ГО) в Україні вказують на її недосконалість та недостатню розвиненість, що гальмує подальше становлення громадянського суспільства, перешкоджає ефективній діяльності його інститутів, знижує громадську активність у нашій державі. Виникає гостра необхідність вивчення міжнародного, насамперед, європейського досвіду державної фінансової підтримки ГО.

За даними останніх років, частка державного фінансування ГО у Західній Європі коливається між відносно низькими цифрами у Швеції (близько 20 %) і більш високими у Нідерландах, Бельгії та Ірландії (близько 70 %). У країнах Центральної та Східної Європи частка державного фінансування становить у середньому 20 – 30% усіх доходів ГО [3].

Головний критерій, що використовується більшістю європейських країн для визначення того чи гідна організація отримувати державну підтримку і в якому обсязі, це критерій «суспільної користі» від діяльності організації. Визнання суспільної користі, зазвичай, означає, що ГО надає послуги і веде діяльність на благо всього суспільства, великої або

особливої групи, яка потребує допомоги. Кожна країна за допомогою спеціального закону визначає для себе, які види діяльності вважати суспільно корисними [2].

Фінансові взаємовідносини з ГО перебувають під безпосереднім контролем уряду (Німеччина) або його агентств (Шведське агентство з міжнародного співробітництва адмініструє двосторонні програми сприяння розвитку і програми допомоги ГО інших країн), або в країні створюється спеціальна структура для координації різних аспектів відносин між ГО та органами влади (Фонд розвитку громадянського суспільства у Хорватії). Завдання надання фінансової підтримки може бути делеговане на рівень місцевої влади (Угорщина) [4].

В європейській практиці існує два основних типи державного фінансування ГО:

1. Пряме фінансування – фінансування виділяється з бюджету центрального або місцевого рівня безпосередньо організації і, як правило, проходить через різні державні агентства (міністерства, державні та інші фонди тощо). Формами прямої державної підтримки є: субсидії, гранти, державні конкурсні закупівлі (контрактування), нормативна підтримка (оплата послуг третьою стороною).

Субсидії – державне фінансування, спрямоване на підтримку діяльності ГО в цілому і не пов'язане з конкретним проектом. Конкурси при наданні субсидій, як правило, не проводяться. Така форма фінансової підтримки найбільш типова для країн Центральної та Східної Європи (Румунія, Словаччина, Болгарія, Угорщина, Чехія, Хорватія); зараз вона використовується все рідше. Зазвичай, пряме бюджетне фінансування отримують такі організації, як: Червоний Хрест, Національні федерації пенсіонерів, Товариства сліпих тощо.

Гранти – державне фінансування ГО на реалізацію конкретного проекту, відповідно до чітко визначених сфери діяльності, термінів і статей бюджету (хоча існують винятки – у Данії організації, крім «проектних грантів», можуть отримувати «базові гранти», які не призначені для фінансування конкретних проектів, а розподіляються на основі «об'єктивних критеріїв», таких як: мета діяльності, обіг і обсяг власних коштів). Гранти, на відміну від субсидій, присуджуються в результаті відкритого конкурсу з поданням заявок. Вони можуть фінансувати соціальні послуги (Німеччина, Хорватія, Великобританія) або реалізацію програм, пов'язаних із зобов'язаннями країни з надання міжнародної допомоги (Швеція, Данія, Німеччина).

Гранти часто розподіляються або безпосередньо органами влади, або агентствами, що діють від їх імені. У Великобританії ця функція доручена місцевим управлінням різних державних відомств (наприклад, органів охорони здоров'я, зайнятості, освіти). Ця роль також може бути відведена особливій структурі – публічним фондам (Угорщина) або єдиному державному фонду (Хорватія). У Німеччині держава надає

підтримку національним асоціаціям, які у свою чергу розподіляють кошти серед організацій, що входять до їх складу. У Польщі головним органом, відповідальним за проведення тендерів та укладання підрядів на надання послуг, вважаються органи місцевої влади.

Державні конкурсні закупівлі – придбання державою товарів і послуг, зокрема, вироблених (наданих) громадськими організаціями (Німеччина, Великобританія, Хорватія, Польща, Швеція).

Нормативна фінансова підтримка – грошове відшкодування, що виплачується ГО за надання послуг. Така система існує в Угорщині, де ГО можуть створювати установи соціального обслуговування на основі контракту з відповідним міністерством. Аналогічна система діє у Хорватії [1].

2. Непряма підтримка – надання ГО податкових пільг або звільнення їх від податків.

З метою розвитку інфраструктурної бази ГО, у низці європейських країн діє законодавча норма, відповідно до якої ГО дозволяється безкоштовно користуватися державним і муніципальним майном. Використання державного майна як форма непрямой підтримки широко використовується в країнах Центральної та Східної Європи.

Наприклад, в Угорщині після закінчення п'ятнадцяти років користування і з деякими обмеженнями ГО можуть отримати право власності на таке майно. Щоб мати право на такого роду підтримку, ГО не повинна мати заборгованостей перед державою і не має права продати або закласти майно протягом п'ятнадцяти років. Закон або контракт можуть накладати певні обмеження на можливість ведення тієї чи іншої діяльності в орендованому приміщенні – наприклад, організації дозволено використовувати приміщення тільки для статутної діяльності або заборонено використовувати його для політичної діяльності.

У Хорватії передбачається право на безкоштовну оренду державного або муніципального приміщення тільки якщо організація має намір використовувати його для надання соціальних послуг населенню.

Серед інноваційних форм фінансування громадських організацій з боку держави можна відзначити практику використання для цих цілей коштів від виграшів у лотерею (Великобританія, Хорватія) та перерахування 1 %-го податку від доходів фізичних осіб (Словаччина, Угорщина, Польща, Литва, Румунія). Ідея останнього полягає, зокрема, у тому, що платник податків має право перерахувати 1 % сплаченого ним прибуткового податку певній ГО, а у деяких випадках й іншим видам організацій – головним чином церкві (Угорщина). У Словаччині цим правом володіють також юридичні особи [3].

Аналіз європейського досвіду свідчить, що державна фінансова підтримка становить значну частку надходжень ГО та має різноманітні форми реалізації. Врахування та використання цього досвіду сприятиме розвитку громадянського суспільства в Україні, а також забезпеченню його фінансової та організаційної спроможності.

Список використаних джерел

1. Державне фінансування громадських організацій: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні: [аналіт. зап.]. – Режим доступу: <http://niss.gov.ua/articles/811>. – Назва з екрану.
2. Европейские практики государственной поддержки неправительственных организаций. – Режим доступа: http://eurobelarus.info/files/File/ECNI_NGO-EU_2014.pdf.
3. О некоторых моделях государственного стимулирования институтов гражданского общества в странах Европы. – Режим доступа: <http://strategiya-pmr.ru/?p=1561>. – Загл. с экрана.
4. Практика взаємодії держави та громадянського суспільства. – Режим доступу: http://studies.in.ua/vz_gr_sys_seminaru/1326-praktika-vzayemodiyi-derzhavi-ta-gromadyanskogo-susplstva.html. – Назва з екрану.

Алла ВОЛКОВА

слухачка ДРІДУ НАДУ

СТАНДАРТИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: ДОСВІД ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

На сучасному етапі розвитку України як правової демократичної держави необхідні радикальні зміни у побудові взаємовідносин та суспільства. Основним напрямом реформування публічної служби в Україні, відповідно до положень Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, є забезпечення надання високоякісних та доступних публічних послуг. Згідно зі ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому, до основних завдань держави належить не лише управління суспільством в цілому, а й надання якісних публічних послуг. Важливим щодо цього є врахування досвіду тих країн, де запроваджені й належним чином функціонують високі стандарти якості та доступності надання публічних послуг.

Теорія публічних послуг запозичена з досвіду розвинених держав (Великобританія, США, Канада та ін.), де з 80-х рр. XX ст. відбулася зміна пріоритетів у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Сучасна держава є організацією, що перебуває на службі суспільства, і не владарює над громадянами, а надає їм послуги. Саме такий підхід до формування концепції публічних послуг існує у Великобританії. Удосконалення процесу надання публічних послуг у Великобританії розпочалося з 1982 р. Головним завданням публічної влади визначено

саме надання якісних послуг громадянам. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. При цьому держава в особі публічних інститутів орієнтується на потреби суспільства, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування [4, с. 116].

Публічні послуги у Великобританії – це послуги, що надаються від імені Уряду тим особам, які знаходяться під його юрисдикцією, шляхом безпосереднього впровадження через державний сектор чи шляхом фінансування приватних постачальників публічних послуг. Публічні послуги надаються у сферах, які мають суттєве значення для сучасного суспільства, тому їх доступність гарантується державою. Публічну послугу у Великобританії може надавати приватна структура, проте вона виступає від імені держави, а якість її надання контролюється державою.

У 1991 р. у Великобританії було розроблено концепцію Хартії громадян (Citizen's Charter) – десятирічної програми, що мала на меті підвищення стандартів якості й корисності державних послуг, удосконалення процесів їх організації, розподілу і надання. Прийняття даного документа започаткувало практичну розробку та використання стандартів якості послуг, що надаються державним сектором. У 1997 р. ця програма була включена британським урядом як складова частина масштабної програми вдосконалення діяльності системи виконавчої влади.

Основна ідея Хартії громадян полягає у встановленні стандартів якості публічних послуг, а також у встановленні фактичного рівня відповідності функціонування державних установ цим стандартами. Крім того, передбачено постійне покращення самих стандартів завдяки тиску, який здійснюють користувачі послуг на їх постачальників. Можливість здійснення такого тиску ґрунтується в цьому документі на забезпеченні відкритості діяльності публічної адміністрації, передусім наданням громадянам інформації як про встановлені стандарти, так і про фактичну якість послуг. Хартія громадян визначила ключові принципи діяльності державних установ і організацій, що надають послуги населенню, а також зобов'язання Уряду в цій сфері. До таких принципів належать: чіткі стандарти послуг, відкритість і повнота інформації, надання консультацій населенню та можливість вибору послуг, їх корисність і ефективність тощо [6, с. 52].

Відповідно до положень Хартії громадян, міністерствами й відомствами до 1996 р. у Великобританії з різних галузей державного сектору публічною адміністрацією були розроблені та опубліковані 42 хартії національного рівня і майже 10000 – локального рівня. Кожна з них встановлює стандарти послуг, які споживач може одержати від конкретних державних установ у таких сферах, як: освіта, соціальне забезпечення, працевлаштування, відпочинок, оподаткування тощо.

На локальному рівні місцеві органи влади створили з урахуванням конкретних умов різних районів свої хартії послуг у галузі охорони здоров'я, громадської безпеки, пожежної охорони тощо.

Важливим засобом регулювання якості публічних послуг у Великобританії, підвищення кваліфікації й заохочення публічних службовців, поширення кращого досвіду, підвищення відповідальності органів влади за дотримання стандартів якості й задоволення потреб громадян є загальнонаціональна премія «Знак Хартії», затверджена британським урядом у 1992 р. Такий конкурс виконує суттєві регулюючі й стимулюючі функції у сфері підвищення якості адміністративного управління й наближення його до запитів та інтересів громадян.

З 1993 р. публічні органи Великобританії для підвищення прозорості надання послуг на своєму офіційному сайті оприлюднюють показники оцінки результативності реалізованих програм. Кожен користувач за бажанням може ознайомитися з цією інформацією.

Ще одним британським проектом у цій сфері є Біла книга «Модернізація уряду», яка була опублікована у березні 1999 р. і є довгостроковою програмою реформування державного управління у Великобританії. В ній зазначені п'ять пріоритетів діяльності: виділення загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей, підвищення ефективності державних послуг, поліпшення їх якості, використання інформаційних технологій, зміна стимулів державних службовців [6, с. 53-54].

При британському уряді створено спеціальну робочу групу для розробки заходів щодо впровадження в системі адміністративного управління сучасних технологій вивчення адміністративного попиту різних соціальних груп й підвищення якості адміністративних послуг.

У Великобританії функціонує близько 150 державних соціальних служб з оцінки потреб та планування надання публічних послуг. Їх функція першочергово полягає в ідентифікації потреб, визначенні та вповноваженні постачальників на надання публічних послуг та контролі за дотриманням стандартів якості публічних послуг. Основна увага приділяється швидкості та ефективності надання публічної послуги, а питання якості вже є аксіомою.

З метою оцінки практичних результатів роботи державних органів, установ і організацій, які надають публічні послуги громадянам, у Великобританії запроваджені так звані таблиці дотримання стандартів якості послуг. Стандарт якості публічних послуг може ґрунтуватись як на якісних, так і на кількісних показниках. Переважно, кількісний спосіб вираження стандартів є більш прийнятним, особливо для користувачів послуг, оскільки якісні показники публічних послуг досить важко виміряти та репрезентувати.

Оскільки стандарти якості публічних послуг є значеннями, що мають соціальну цінність, вони з часом можуть змінюватись під впливом змін

у розподілі владних повноважень, зміни чутливості населення щодо споживаних послуг або ж наслідуючи зміни в розумінні власних інтересів. Тому особливу значущість у Великобританії має процес встановлення, верифікації та підвищення стандартів якості, передусім такі його характеристики, як відкритість для участі користувачів (споживачів послуг) та врахування внутрішніх інтересів постачальника послуг.

Прийнятність рівня якості, що фіксується в стандарті, залежить від його типу – чи характеризує він детально якість послуг або встановлює мінімальні вимоги; від сфери дії стандарту – національний або місцевий рівень; від наслідків, що враховуються в ситуаціях невідповідності фактичного рівня якості послуги встановленому стандарту – чи звертається увага на економічні або правові наслідки, або на наслідки для іміджу постачальника, або на усю цю сукупність тощо [5, с. 88-91].

Отже, для української практики важливим є врахування досвіду Великобританії у встановленні високих стандартів з надання якісних і доступних публічних послуг, задля забезпечення відкритості, прозорості і підзвітності органів публічної влади перед громадянами та ефективного задоволення їх потреб.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Конституція, Закон ВРУ від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ, Стратегія від 24.06.2016 №474-р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/-laws/show/474-2016-р>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.
4. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
5. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг / І.В. Венедіктова // Вісн. Харків. нац. ун-ту. – 2009. – №841. – С. 88 – 91.
6. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Дж. Садлер // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – №3. – С. 52-54.

ЦИФРОВИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄДИНОГО ЦИФРОВОГО РИНКУ ЄС

Інтенсивний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та відповідних сервісів вимагає від держав, союзів застосовувати відповідні механізми для поширення послуг, оптимізації захисту, уніфікації, стандартизації та ін.

В травні 2015 року Єврокомісія представила стратегію єдиного ринку цифрових послуг, в рамках якої планується, уніфікувати правила інтернет-торгівлі, виробити загальні правила надання радіочастот та переглянути порядок роботи аудіовізуальних ЗМІ з акцентом на поширення європейської продукції [1].

Європейський Союз виділяє наступні пріоритети для цифрового ринку: кращі умови доступу для споживачів й бізнесу на території Європи, створення єдиних правових умов і рівних конкурентних можливостей для цифрових мереж і інноваційних сервісів, максимізація потенціалу зростання цифрової економіки.

Для реалізації вище наведених пріоритетів пропонується наступне – в частині полегшення доступу споживачів і бізнесу до товарів і послуг через Інтернет в межах всього Євросоюзу:

1. Оптимізація транскордонної мережевої торгівлі та захист прав споживачів.
2. Ефективна і доступна поштова доставка.
3. Припинення невиннованого блокування за географічним принципом.
4. Оптимізація відносин, пов'язаних з використанням і захистом інтелектуальної власності.
5. Скорочення навантаження, пов'язаної зі сплатою ПДВ і інших податків у сфері торгівлі.

В частині створення сприятливих умов для розвитку цифрових мереж та послуг:

1. Приведення правил в сфері телекомунікації у відповідність із заявленими цілями.
2. Перегляд нормативно-правової бази в сфері медійних послуг.
3. Приведення у відповідність нормативної бази онлайн-платформ, боротьба з нелегальним контентом в Інтернеті.
4. Підвищення довіри і безпеки в процесі надання цифрових послуг і роботи з персональними даними.

В частині сприяння максимальному підвищенню потенціалу європейської цифрової економіки:

1. Створення інформаційної економіки.
2. Підвищення рівня сумісності і стандартизацію.
3. Надання рівних можливостей для всіх в інформаційному суспільстві.

На жаль, Україна постійно з 2007 року втрачає позиції в інтегральному рейтингу Міжнародного союзу електрозв'язку (індекси розвитку інформаційного суспільства). Головна причина – відсутність системної державної політики в цій сфері.

У питаннях зближення цифрових ринків Україна, як член Східного партнерства, ще в 2014 році почала активну участь по гармонізації цифрових ринків. У Люксембурзі 11 червня 2015 р. відбулася Міністерська зустріч між 28 країнами ЄС і 6 країнами Східно-Європейського партнерства, результатом стала міністерська Декларація з Цифрової економіки, яка крім усього іншого передбачає активну підтримку з боку ЄС наших починань щодо зближення цифрових ринків. Декларація передбачає активну опрацювання таких напрямків:

- електронна комерція;
- електронне урядування;
- електронна логістика;
- електронна ідентифікація та довірчі послуги;
- мережева безпека та кібербезпека;
- ІТ інфраструктура для електронної торгівлі;
- ІТ інфраструктура для досліджень та освіти;
- цифрові навички;
- правила використання телекомунікацій;
- принципи управління Інтернетом.

Для цифрового розвитку України важливо здійснити такі кроки [2]:

1. Запровадити професійну та давно прийняту у світі термінологію у цифровій сфері відповідно до європейських вимог.
2. Визначити принципи цифровізації та сформувати засади «Цифрового Кодексу».
3. Створити національну систему цифрової статистики статистичні методології та методи спостереження.
4. Розробити індекси, індикатори й методики оцінювання цифрового розвитку в Україні відповідно до міжнародних практик.
5. Запровадити цифрові права громадян з урахуванням європейських вимог та рекомендацій ООН.
6. При прийнятті рішень національного, регіонального, галузевого рівнів обов'язкова процедура аналізу на наявність цифрових варіантів реалізації.
7. Розробити пакети універсальних (стандартних) цифрових послуг.
8. Розробити Національний план розвитку та використання широкопasmового доступу із планами держави щодо створення потреб у таких послугах (освіта, медицина, туризм, агросектор).

9. Розробити комплексну освітянську програму набуття цифрових компетенцій та навичків.

10. Визначити першочергові критичні сфери національного рівня для реалізації ініціатив та проєктів.

Отже, вище перелічені напрямки, та кроки дозволять визначати не тільки рівень цифрової взаємодії між Україною та ЄС, але також технічну, наукову, соціальну та економічну складові технологічного розвитку України.

1. Digital single market – Access mode: https://ec.europa.eu/commission/priorities/-digital-single-market_en. – Title from screen.

2. Кто выиграет от цифровой экономики. – Режим доступа : <http://biz.nv.ua/experts/f-ichuk/kto-vyigraet-ot-tsifrovoj-ekonomiki-1001103.html>. – Загл. с экрана.

Борис ГЛОТОВ

д.філос.н., професор, професор кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

КЛІЄНТЕЛЬНО-ПАТРОНАЖНА МЕРЕЖА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

У науковій літературі під поняттям «клієнтельно-патронажна мережа» розуміють поширення етнічних, конфесійних, релігійних, сімейно-родинних та інших зв'язків на систему державного управління, відтворення асиметричних зв'язків у взаємовідносинах «патрон – клієнт», за якої «патрон» опікується «клієнтом», використовуючи ресурси, які має у своєму розпорядженні.

Капіталізація суспільного життя, що розпочалась у 1990-х рр., призвела до встановлення такого різновиду капіталізму, коли адміністративні та політичні посади надавали можливість конвертувати політичну владу в економічне багатство, зосереджуючи фінансові та економічні ресурси в руках владних еліт. Крім цього, в процесі складання нового класу власників відіграли свою роль чинники клановості та регіональності.

Цілком природно, що економічні інтереси великого капіталу багато в чому суперечать інтересам середнього класу. Позаяк великий капітал у трансформаційних режимах переважно прагне до монопольного господарювання, за якого стають можливими надприбутки та утверджується несправедливий розподіл результатів діяльності. Це, в першу чергу, тягне за собою скорочення соціальних програм і збільшення податкового тиску на мале та середнє підприємництво (що ми й спостерігаємо останнім часом), поширює клієнтелізм і державні преференції олігархічним промислово-фінансовим групам (ПФГ). Прагнучи закріпити таку ситуацію, ПФГ прагнуть будь-якими способами

взяти під контроль провідні політичні партії, а через них і всі гілки влади. Отже, якщо більшість економічних (власність, капітал, земля) і політичних ресурсів (присутність у владі, контроль над законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади) належить невеликій групі людей, то можемо стверджувати, що в Україні сформувався олігархічно-бюрократичний режим, який «приватизував» партійну і політичну систему та вибудував жорстку клієнтельно-патронажну мережу з відповідними комунікаційними зв'язками.

Наявним прикладом особливої комунікації і неопатримоніальних взаємин є особливості функціонування субеліт, а саме розколу між ними. Так, на комунікаційні відносини між субелітами, їх конфлікт впливають як зовнішні чинники (суспільні суперечності, регулярне проведення виборів, наявність великої кількості політичних партій, які адаптовані до певних правил гри тощо), так і внутрішні (різні групи інтересів підтримують певні субелітарні групи).

До того ж, субеліта, яка сформувалась у сфері економіки, в свій час інтегрувалась і оформилась як інститут у політичному просторі. Мета цієї привілейованої групи – гарантувати успадкування багатства та привілеїв своїм наступникам. Сформувавшись як соціальна група, нова бізнес-еліта коливалась від простого лобізму інтересів окремих компаній і одержання привілеїв до визначення політичного курсу, формування вищих органів влади, контролю за призначенням на вищі державні посади [1, с. 112]. Головним завданням даного соціального утворення є не конкурентне протистояння в правовому полі, а консервація даного стану, особливо у владній структурі, перемога на виборах будь-якою ціною і збереження економічних ресурсів та стратегічних важелів розподілу і привласнення як у процесі приватизації, корпоратизації, штучного банкрутства, так і в межах рейдерських та інших силових захоплень об'єктів власності.

Стосовно контр-субеліти, в тому числі і в бізнес-середовищі, то для влади є критично важливим не допустити формування в економічній системі «альтернативних» центрів влади, які в майбутньому могли б перетворитися на економічну базу опозиції. У зв'язку з цим майже 70 % громадян готові підтримати гасло реприватизації об'єктів великого бізнесу, бо бізнесмени досягли успіху в нечесний спосіб, обкрадаючи державу із прагненням накрасти побільше й утекти за кордон [2, с. 2].

Нині субеліти працюють від монопольного прибутку, створюючи двополюсне суспільство з різким розшаруванням на багатих та бідних. На думку автора, регіональні клани є головними чинниками державно-монопольної системи і визначають більшу частину грошових потоків в Україні. Так, український дослідник О. Стоякін у 1997 р. виокремив близько десяти регіональних кланових угруповань [3, с. 71].

В цілому, як ми зазначали, можна стверджувати, що з 2001 р. в Україні переважає тенденція, коли представники найбільших фінансово-

промислових груп, що утворилися на основі регіональних кланів, закріпили свою присутність у владі, посівши найважливіші державні посади, що зумовлює негативні соціальні процеси (слабкість громадянських структур, бідність працюючих, монополізація цілих галузей виробництва в одних руках тощо).

Однак, боротьба між впливовими елітарними групами має тенденцію до поглиблення. Уся ця роз'єднаність, непослідовність, політична і духовна немічність значної частини української еліти впливає з процесів її генезису і сучасного соціального статусу [4, с. 96].

Спробуємо розібратись у причинах субелітного розколу, який відіграє неоднозначну роль в суспільстві. На нашу думку, такими причинами є: історичні: розвиток українського суспільства і субеліт у межах різних регіонів держав. Мається на увазі, перш за все, що на території України формувалася складна система різноманітних історичних регіональних одиниць. Така ситуація позначилась на впливі певних правлячих груп сусідніх країн, що межують з Україною, і вітчизняних олігархів на діяльності українських лідерів.

Звичайно, впливовими сусідами є Росія і країни Східної Європи, які різними засобами визначають політику і курс нашої країни. В цих комунікативних зв'язках вони намагаються знайти і використати певну клієнтельно-патронажну сітку для стабілізації власного впливу на українське суспільство. Як правило, громадяни певного регіону підтримують, у першу чергу, тих політиків, які враховують історичні особливості певних територій, мають адекватну програму і, відповідно, які пропонують тісні контакти з безпосередніми сусідами.

Так, український вчений В. Полторак на основі досліджень Центру «СОЦІОПОЛІС», виокремлює в Україні три основні політичні субкультури – західну, українську та російську [5, с. 39 - 46]. Під політичною субкультурою розуміється сукупність політичних орієнтацій, моделей політичної поведінки, характерних для певних груп, які значно відрізняються від тих, що домінують у суспільстві.

Кожна політична субкультура включає в себе і те загальне, що характеризує домінуючу в суспільстві політичну культуру, і те специфічне, що відрізняє дану субкультуру [6, с. 14]. Такий умовний поділ пояснюється особливостями розвитку даних регіонів, етнополітичною, мовною і ментальною своєрідністю, ціннісними та культурними орієнтаціями.

Специфіка економічних причин полягає у суттєвих соціально-економічних розбіжностях між регіонами України і фінансово-економічних інтересах різних правлячих груп. Відомо, що українські політики мають фінансову підтримку з боку певних вітчизняних і зарубіжних олігархів. Така ситуація між конкурентами високого рівня також сприяє поглибленню субелітного розколу, оскільки мова йде про розподіл земель, підприємств, фінансів, між різними зацікавленими групами. Вибудовування клієнтельно-патронажної мережі в цьому питанні дає

певну стабільність «умов гри» як для інвесторів, так і для вітчизняних підприємців.

Таким чином, чільне місце в системі клієнтельно-патронажних відносин посідають представники політичних, бізнесових еліт як носії неопатримоніальної взаємодії, що структуровані на основі регіональних, кланових та сімейно-родинних зв'язків і постають пірамідою різноманітних патронатів, коли гілки влади утворюють єдиний державний механізм за посередництвом клієнтельних відносин. У процесі децентралізації державної влади втрачається дієвість неопатримоніальних механізмів управлінського апарату внаслідок передачі владних повноважень із центру в регіони та органи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Телешун С. О. Вплив фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки : українські реалії / Телешун С. О., Рейтерович І. В. – К., Херсон, 2008. – 151 с.
2. Ставлення українців до бізнесу : у полоні радянських стереотипів // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2007. – № 21(368). – 10 с.
3. Стоякін В. Роль номенклатурно-мафіозних кланів у політичному житті України / В. Стоякін // Українські проблеми. – 1997. – № 1. – С. 70 – 72.
4. Михальченко М. Україна як нова історична реальність : запасний гравець Європи : монографія / М. Михальченко. – Дрогобич : ВФ «Відродження», 2004. – 488 с.
5. Полторак В. А. Политический маркетинг / Полторак В. А. – Д. : ДАУБП, 2001. – 96 с.
6. Остапенко М. А. Політична культура сучасної студентської молоді в Україні (на прикладі вузів м. Києва). Автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03 – політична культура і ідеології / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 19 с.

Сергій ГОВОРУН

*аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ*

ВПЛИВ МОРАЛЬНО-ЕТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ ОСОБИСТОСТЕЙ ПІД ЧАС ПРОФЕСІЙНОГО ВІДБОРУ ПРАЦІВНИКІВ ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ В УКРАЇНІ

У сучасних умовах на стадії реформування системи публічної управління в Україні, наближення її до міжнародних стандартів, набуває особливого інтересу розгляд досвіду інших країн, зокрема Європи, у процесі створення та роботи добровільних пожежних формувань для

гасіння пожеж і ліквідації інших надзвичайних ситуацій. Особливого значення набуває вивчення цього досвіду у процесі реформування та створення об'єднаних територіальних громад в поєднанні із затвердженою Урядом України 25.01.2017 року «Стратегією реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [1].

Проблемами запровадження європейського досвіду публічної служби взагалі та зокрема стосовно створення та діяльності добровільної пожежної охорони у практиці діяльності органів публічної влади в Україні займалися такі вчені як: І.П. Кринична [2,3], Л.А. Пашко [4], В.Ю. Назаренко [5], З.Г. Гонтар [6], О.О. Труш [7] та ін. Але ж невиділеними раніше залишився морально-етичний аспект особистості добровільних пожежних та волонтерів, якими планується укомплектовувати знов утворенні підрозділи добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах.

Досвід організації пожежної охорони і служб з реагування на надзвичайні ситуації у багатьох Європейських країнах, а також у Великій Британії та США показує, що значна частина співробітників пожежної охорони, а у деяких країнах, таких як наприклад Бельгія, цей показник сягає 100 % [7] складається із добровільних пожежних. Їх діяльність забезпечується у різних країнах економічними, соціальними, правовими стимулами. У деяких країнах, таких як Австрія, не всі добровільні пожежні навіть тримають платню за виконання функцій по ліквідації пожеж [8]. При цьому в Україні вже на першому етапі реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [1] планується створювати підрозділи добровільної пожежної охорони у складі об'єднаних територіальних громад. Але ж головною проблемою на наш погляд є не економічні або інші матеріальні та нематеріальні види заохочення для цієї категорії працівників, а насамперед становлення морально-етичних та морально-психологічних принципів цих особистостей.

За визначенням І.П. Криничної «ставати особистістю – означає засвоювати в процесі виховання, формування світогляду соціальний досвід, ... не буває двох людей з однаковим поєднанням психологічних особливостей. Тому особистість – це передусім жива людина зі своїми достоїнствами і недоліками» [2].

Таке визначення терміну «особистість» зрушує великий пласт питань стосовно того, хто, які самі «особистості» повинні приходити на службу до лав добровільної пожежної охорони. Які критерії відбору органи публічного управління повинні встановити до тих, хто прийде на цю службу, адже від цього буде залежить ефективність виконання ними своїх службових обов'язків по ліквідації пожеж та інших надзвичайних ситуацій, те як вони будуть в змозі захистити не тільки майнові інтереси об'єднаної громади, а що саме головне як вони будуть в змозі врятувати людське

життя, іноді ціною свого особистого здоров'я, а інколи і свого власного життя.

Для того щоб людина з честю і гідністю виконувала шляхетну справу по рятуванню чужого життя, потрібно щоб вона була сама була тією особистістю, котра чітко розуміє всю повноту відповідальності за виконання дорученої їй справи, бути високоморальною, мати певне ставлення до матеріальних умов життя, суспільства до самої себе. Мати в собі вищу потребу – духовну, але ж ніяк не матеріальну, тобто чітко самоусвідомлювати себе як таку особистість, котра виконує свій обов'язок не за ради матеріальних або соціальних благ для себе само, а за ради вищих потреб суспільства і людини – потреб духовного саморозвитку, служіння на благо суспільства, отримання задоволення від добре виконаної справи.

На нашу думку, найголовніша задача органів публічного управління при реалізації першого етапу Стратегії [1], повинно бути у встановленні системи морально-психологічного відбору працівників добровільної пожежної охорони за допомогою низки таких критеріїв, котрі поставлять високий «вхідний бар'єр» для професіонального відбору даної категорії працівників публічної служби, встановлення системи вихованню високих морально-етичних і морально-психологічних принципів, вихованню справжніх «особистостей», які мають у собі духовні цінності за вищу потребу над матеріальними, тих хто незважаючи на страх і ризик готові будуть пожертвувати собою за ради інших. Тільки тоді ми зможемо говорити про те, що реформування публічного управління у сфері створення добровільних пожежних формувань стало ефективним і дало якісно нові результати, щодо втілення та інтеграції міжнародних стандартів та кращих зарубіжних практик у публічному управлінні України.

Список використаних джерел

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 61-р від 25.01.2017 року «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій». [Електрон. ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/-KR170061.html.
2. Кринична І.П. Мораль як гуманістична складова публічної служби / І.П. Кринична // Електронне наукове фахове видання «Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування». – 2014. – №1. [Електрон. ресурс] – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_1/13.pdf.
3. Кринична І.П. Державне управління системою ядерної безпеки в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів / І.П. Кринична // Аспекти публічного управління. – 2013. – №1. – С. 52-57. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_1_11.
4. Пашко Л.А. Пріоритетні напрями запровадження зарубіжного досвіду у вітчизняну сферу державного управління / Л.А. Пашко // Публічне

адміністрування: теорія та практика: електрон. зб. наук. праць. – 2010. – №2 (4). [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-02/10plasdu.pdf>.

5. Назаренко В.Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління [Текст]: зб. наук. пр. – Вип. 2 (41). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – С. 1-7.

6. Гонтар З.Г. Державне управління діяльністю добровільної пожежної охорони в Галичині і Європейський досвід Волонтерської допомоги в країнах ЄС / З.Г. Гонтар // «Молодий вчений» – № 6 (33) – червень, 2016 р. – С. 316-320.

7. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Західної Європи / О.О. Труш // Теорія та практика державного управління [Текст]: зб. наук. пр. – Вип. 4 (27). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – С. 441-447.

8. Європейський цивільний захист [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10_en.htm.

Ганна ГОЛУБЧИК

*к.і.н., доцент, доцент кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

ДОСВІД КРАЇН ЄС В УПРАВЛІННІ СУСПІЛЬНОЮ ПАМ'ЯТТЮ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Публічне управління в сфері суспільної пам'яті в країнах ЄС формувалось у певних історичних умовах та відповідає тим чи іншим суспільним потребам сучасності. Зокрема, в «старих» членах ЄС (в першу чергу – Німеччині і Франції) початок інституціоналізації управління суспільною пам'яттю пов'язаний з політико-правовими наслідками Другої світової війни. У ФРН «політика минулого» набула конкретних рис й включила в себе кримінально-правову і судову кваліфікацію нацистських злочинів, оцінку націонал-соціалістичного минулого, компенсацію жертвам нацизму й персональне юридичне переслідування злочинців з числа націонал-соціалістів. В межах «подолання минулого» (критичного його переосмислення) в Мюнхені в 1952 році було створено Інститут сучасної історії, а з 1960-х років при історичних факультетах університетів країни стали створюватись кафедри сучасної історії. Самостійною науковою дисципліною в Німеччині стає історична дидактика. Важливу роль у розвитку суспільної пам'яті ФРН відігравали засоби масової інформації і твори мистецтва (зокрема – літератури, кінематографу), а також музейні заклади. Після об'єднання Німеччини у 1990 році, для юридично-правового «опрацювання минулого» колишньої

НДР як неправової держави, використовувались вже випробувані після краху нацистського режиму методи: кримінальне переслідування злочинців, їх громадянська дискваліфікація, компенсація жертвам режиму. Було утворено парламентську комісію з опрацювання історії і наслідків диктатури СЕПН, інші державні і недержавні установи, що мали впливати на суспільну свідомість пост-комуністичних німців (Центр дослідження сучасної історії в Потсдамі, Інститут Ханни Арендт в Дрездені, Відділ освіти і досліджень при Федеральному уповноваженому з дослідження документів служби державної безпеки колишньої НДР).

Доля Франції у Другій світовій війни актуалізувала створення нової національної єдності й заклала підвалини того, що переважна більшість президентів П'ятої республіки користувалось історією як стратегічним інструментом (аргументація на виборчих перегонах; використання історичних символів у формуванні політичного іміджу; втручання у зміст шкільних підручників з історії та особистий контроль голови держави за складом Національного пантеону героїв тощо). Останнім часом ця модель зазнає впливу з боку громадянського суспільства та євроспільноти. В першій декаді ХХІ століття у Франції відлунала низка «меморіальних воєн» – суспільно-політичних дискусій довкола «меморіального законодавства». «Меморіальні війни» мали резонанс і у ЄС, оскільки продемонстрували прецедент адміністративного керування інтерпретацією історії. Відтак, національні збори Франції у 2008 році заборонили приймати закони, подібні до «меморіального законодавства», натомість було запропоновано приймати резолюції що не мають юридичних наслідків. У Франції на формування і розвиток суспільної пам'яті мають вплив три потужних сили – наукова спільнота (представлена найбільш поважними і впливовими інтелектуалами країни), політикум і громадянське суспільство.

Інститути суспільної пам'яті, що будується в країнах Центральної та Східної Європи, визначаються у першу чергу через ставлення до комуністичного (тоталітарного) минулого. Задля розкриття інформації про злочини минулого, в країнах Центральної та Східної Європи було створено спеціальні інституції – комісії із встановлення правди та інститути національної пам'яті. У відновленні і оприлюдненні правди про злочини комуністичних режимів та проведенні люстрації значну роль відігравали спеціальні архіви. Розпорядниками секретних матеріалів колишніх спецслужб стали новостворені установи, наприклад, Інститут національної пам'яті Республіки Польща, Інститут дослідження тоталітарних режимів Республіки Чехія. Найголовнішим їх завданням є розсекречення, оприлюднення, класифікація та оцифрування архівів комуністичної партії та спецслужб.

Колективна європейська пам'ять є предметом особливої уваги з боку інституцій ЄС та урядів країн-членів. В доповіді Європейської Комісії з пам'яті про злочини завданих тоталітарними режимами в Європі (The

memory of the crimes committed by totalitarian regimes in Europe [5]), відзначається, що пам'ять про історію Європи є спільною спадщиною всіх європейців, які живуть сьогодні, і майбутніх поколінь. ЄС є полем спільних цінностей, які несумісні зі злочинами проти людяності, геноцидом і військовими злочинами, в тому числі – злочинами, вчиненими тоталітарними режимами. Кожна держава-член ЄС виробляє свій підхід до проблем суспільної пам'яті, але, в інтересах європейської інтеграції пам'ять про ці злочини повинна бути колективною та підтримуватися, де це можливо, всіма. Важливість минулого підкреслена Європейським Парламентом в Резолюції від 2 квітня 2009 року «Про європейську свідомість та тоталітаризм» [1].

Нині в країнах ЄС зростає кількість науково-дослідних проєктів в області суспільної пам'яті. Проводяться заходи із ознайомлення держави-члени ЄС Західної Європи щодо минулого держав Східної Європи. В Європарламенті діє неформальна депутатська група по примиренню європейських історій [6]. У 2011 році Рада міністрів юстиції та внутрішніх справ Євросоюзу оприлюднила «Висновки по пам'яті про злочини тоталітарних режимів в Європі», відзначивши особливу роль континентальних інститутів в поширенні і пропаганді ініціатив по збереженню пам'яті про ці злочини. Тоді ж створено Платформу європейської пам'яті та сумління [5] – об'єднання, метою якого є організація співпраці між національними науково-дослідними інститутами, що спеціалізуються на вивченні і дослідженні історії тоталітаризму. Таким чином, бачимо і неоднорідність проблемного поля, і складність, і великі досягнення політики пам'яті в консолідації країн ЄС. Нині у Європейському співтоваристві виробляється вичерпний перелік типології індивідуальних і колективних жертв, з'ясовуються всі категорії порушень прав людини. Країни опрацьовують спільні проблематичні сторінки історії, не так у пошуках уніфікованого підходу до минулого, як у пошуках порозуміння й взаємної поваги у сьогоденні.

Список використаних джерел

1. Європейська свідомість та тоталітаризм: Резолюція Європейського Парламенту від 2 квіт. 2009 р. [Електронний ресурс] // «Права людини в Україні»: інформаційний портал харківської правозахисної групи. – Режим доступу: www.khpg.org/index.php?id=1239204375.

2. Огієнко В. Європейські практики пам'яті і правової оцінки діяльності комуністичних режимів: Східна і Центральна Європа [Електронний ресурс] / Віталій Огієнко. – Режим доступу: www.historians.in.ua/index.php/istoriya-i-pamyat-vazhki-pitannya/1214-vitaliioghiyenko-evropeiski-praktyky-pamiat-i-pravovoi-otsinky-diialnosti-komunistychnykh-rezhymiv-skhidna-i-tsentralna-yeuropa. – Назва з екрану.

3. Розу В. Європейська пам'ять чи європейські пам'яті? Обмеження стерилізованого й застиглого минулого / Валері Розу // Європа та її болісні

минушини / Авт.-упоряд. Ж.Мінк і Л. Неймайер у співпраці з П. Боннар. – Пер. з фр. Є Марічева. – К.: Ніка-Центр, 2009. – 272 с.

4. Шеррер Ю. Отношение к истории в Германии и Франции: проработка прошлого, историческая политика, политика памяти [Электронный ресурс] / Ютта Шеррер. – Режим доступа: www.perspektivy.info/print.php?ID=48576. – Загл. с экрана.

5. Platform of European Memory and Conscience official site. [Electronic resource]. – Access mode: www.memoryandconscience.eu.

6. Report from the Commission to the European Parliament and to the Council «The memory of the crimes committed by totalitarian regimes in Europe» [Electronic resource]. – Access mode: www.ec.europa.eu/commission_201014/redirect/pdf/com%282010%29_-873_1_en_act_part1_v61.pdf.

Тетяна ГРОМ

слухачка ДРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ «МЕДІАЦІЇ» ПІД ЧАС ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

Сучасний стан розвитку української держави характеризується пошуком нових перспективних напрямків розвитку, орієнтованих на європейські цінності та стандарти. Цей процес супроводжується реформуванням у найрізноманітніших сферах, а численні процеси змін, як відомо, породжують природний захисний механізм опору. У свою чергу, опір змінам часто супроводжується зростанням впливу на людину стресових факторів та підвищенням рівня конфліктності у міжособистісному спілкуванні. Враховуючи те, що розвиток демократичного суспільства сприяє активізації громадянського суспільства, люди все частіше активно реагують на неналежні дії чи бездіяльність представників публічної влади, а це викликає безліч конфліктів між громадянами та органами влади, перевантаження судів усіх рівнів численними позовами. На думку дослідників, така ситуація створює сприятливі умови для корупційних вчинків, породжує зневіру в ефективність публічної та судової влади та посилює відчуття несправедливості. Все це викликає нагальну потребу запровадження альтернативних способів врегулювання спорів, одним із яких є медіація.

Під **медіацією** розуміють спосіб врегулювання спорів із залученням посередника (медіатора), який допомагає сторонам конфлікту налагодити процес комунікації і проаналізувати конфліктну ситуацію таким чином, щоб вони самі змогли обрати той варіант рішення, який би задовольнив інтереси і потреби всіх учасників конфлікту.

Поняття «медіація» не є новим для людства, воно має тисячолітню історію, адже ще у Вавілоні та за часів існування Стародавньої Греції

суспільство використовувало послуги посередників. Проте медіація у її сучасному розумінні почала активно розвиватися і поширюватися з кінця XX століття у США, Австралії, Великій Британії. Сьогодні медіація не лише успішно функціонує в Норвегії, Фінляндії, Австрії, Німеччині, Франції, Данії, Швеції, Нідерландах, Ірландії, Іспанії, Італії, Польщі та Чехії, але й закріплена на рівні їх національних законодавств.

Медіація в Україні є явищем порівняно новим, але, на нашу думку, є необхідним в умовах демократизації та гуманізації суспільства. На користь цього свідчить ціла низка Рекомендацій Ради Європи щодо її впровадження у різних сферах, а також спроби створення національного законодавства стосовно цього питання (декілька законопроектів «Про медіацію», одним із останніх є проект цього закону №3665 від 17.12.2015 року). Європейський досвід впровадження медіації свідчить про застосування цієї процедури стосовно досить широкого спектру конфліктів та суперечок: сімейна медіація, медіація у галузі корпоративного управління, медіація у цивільних та господарських правовідносинах, шкільна медіація, медіація в адміністративних справах і навіть кримінальних. Стосовно доцільності застосування посередництва в адміністративних справах, тобто, коли виникають конфліктні ситуації між органами державної влади, місцевого самоврядування та приватними особами, думки науковців дещо розходяться. Прибічники застосування медіації під час конфліктів у сфері публічної служби наголошують на таких її перевагах: економія часу та зниження вартості процесу вирішення спору; можливість впливати на результат; конфіденційність процедури; можливість врегулювання конфлікту без судової процедури; можливість запобігти виникненню подібних конфліктів у майбутньому; гарантія виконання рішення у випадку успішної медіації; незалежність статусу медіатора як запорука справедливого, об'єктивного вирішення конфлікту тощо. Натомість представники опозиційної думки вважають, що вирішення спору шляхом медіації не забезпечує довготривалий ефект, вказують на складність реалізації принципу добровільності та ініціативності. Крім того, оплата праці послуг медіатора потребує передбачення додаткових коштів у державному чи місцевих бюджетах, що є проблематично. Та й не всі громадяни можуть оплатити такі послуги. У випадку ж, якщо медіатор буде представником громадської організації та надаватиме послуги на безоплатній основі, існує ризик, що це буде переважно грантова діяльність, а за такої умови виникають сумніви щодо систематичності та професійності діяльності медіаторів. І, нарешті, не до всіх адміністративних справ можуть бути застосовані альтернативні способи вирішення спорів [1].

Особисто ми дотримуємось тієї точки зору, що впровадження медіації для врегулювання конфліктів у сфері публічної служби не лише доцільне, а є об'єктивною вимогою часу. Медіація допомагає вибудовувати взаємовідносини між громадянами та органами публічної

влади на принципах поваги, справедливості та співробітництва, що сприяє орієнтації на результативність та ефективність; сприяє підвищенню рівня прозорості діяльності владних установ і рівня довіри до них; зменшує можливість проявів корупції. На користь ефективності застосування процедури медіації в адміністративній сфері свідчить як досвід окремих зарубіжних країн так і прийняття на рівні Ради Європи Рекомендацій Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами [2]. Так, наприклад, у Великобританії сторони, які не застосували медіацію як досудову функцію, позбавляються права на відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом справи в трибуналі, навіть у разі виграшу справи. Окрім того, держава фінансує службу державних медіаторів, вважаючи, що це є більш фінансово доцільним, ніж завантажувати судову систему «малими позовами». Подібну ситуацію можна спостерігати в Ізраїлі, де створена і функціонує спеціальна система розгляду «малих позовів» за допомогою медіаторів. У деяких країнах Західної Європи, наприклад, у Вірменії медіація застосовується як спосіб вирішення спорів, пов'язаних з оподаткуванням. У країнах Латинської Америки медіацію визнано ефективним методом, що допомагає у боротьбі з корупцією. Крім того, досвід проведення процедури медіації в адміністративному суді м. Гамбурга демонструє, що на підставі рішень, напрацьованих під час посередництва, значно знижується кількість спорів, які доходять до остаточного вирішення у судовому порядку. Подібні позитивні результати застосування вказаної вище процедури маємо і на теренах України (пілотний проект на базі одного із судів в Київській області, адміністративних судів у Вінниці, Донецьку, Івано-Франківську). Від 64% до 69 % справ, переданих на медіацію у цих судах, закінчилися успішно без розгляду у подальшому в рамках судового процесу.

Безперечно, сьогодні українській державі для запровадження європейського досвіду застосування процедури медіації слід зробити цілу низку рішучих кроків, аби вона стала популярною та ефективною альтернативою розгляду справ у судах. Для цього, в першу чергу, варто довести до логічного кінця питання щодо прийняття Закону України «Про медіацію», який би врегулював питання щодо визначення самого цього поняття, процедури її застосування та принципів, статусу медіаторів та вимоги до їх освітнього рівня та професійних навиків, створення та ведення Національного реєстру уповноважених медіаторів, регламентування питання щодо порядку оплати послуг медіації, а також інші важливі аспекти. На жаль, сьогодні маємо лише проект закону «Про медіацію», це значно ускладнює можливість ефективного застосування цієї процедури на практиці. Та маємо надію, що завдяки активній діяльності українських політиків, Центру досліджень місцевого самоврядування, Українського Центру Порозуміння, Асоціації Груп

Медіації, які займаються питанням запровадження медіації в адміністративних справах та її популяризацією, ця процедура в Україні стане вже найближчим часом самостійним, ефективним способом альтернативного розв'язання конфліктів у сфері публічного управління та адміністрування.

Список використаних джерел

1. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні [Електронний ресурс] / А. Лиско – Режим доступу: <http://www.cdms.org.ua/index.php/addressing-public-arguments-mn-ua/mediation-and-negotiation-mn-ua/298-2012-05-25-05-56-05.html/>. – Назва з екрану.

2. Рекомендація REC (2001) 9 Комітету міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами від 05.09.2011р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cdms.org.ua/index.php/en/addressing-public-arguments-mn-ua/mediation-and-negotiation-mn-ua/112-recommendation-rec-2001-9-art-ua.html>.

3. Проект закону України «Про медіацію» №3665 від 17.12.2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463.

Олександр ДАХНО

*аспірант Національного інституту
стратегічних досліджень*

ТЕРИТОРІАЛЬНА ЦІЛІСНІСТЬ УКРАЇНИ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ПРІОРИТЕТ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Проблема територіальної цілісності й досі виступає одним із пріоритетних завдань забезпечення стабільності та розквіту сучасної держави. Виходячи із того, перед якими викликами постають сучасні держави в умовах європейської інтеграції особливої доцільності набувають питання концептуалізації територіальної цілісності як її структурного атрибуту. Територіальна цілісність в контексті різних науково-методологічних підходів, не здобула належної концептуалізації, й досі певну суперечність викликають питання її ідентифікації, через параметр атрибутивної ознаки держави, з'ясування відповідних факторів її утвердження та збереження. Все це ставить питання про доцільність формування стратегічної парадигми забезпечення територіальної цілісності в умовах європейської інтеграції.

Початок ХХІ століття, який супроводжується пошуком формування

внутрішньодержавної та геополітичної ідентичності поставив в новому ракурсі питання територіальної цілісності перед сучасними державами, які стикнулись із сепаратизмом, анексією та сецесією. Розвиток національної самосвідомості в пострадянський період спровокував значну кількість територіальних проблем, які стали фактором виникнення територіальних конфліктів у Чечні, Молдові, Абхазії, Південній Осетії.

В умовах утворення нових незалежних держав в результаті розпаду інших традиційно постає питання правового врегулювання їх територіальної цілісності, ідентифікації геополітичних факторів, які впливають на її забезпечення та збереження.

Виходячи із цього в межах політологічної науки сформувалась значна кількість дослідницьких підходів спрямованих на розроблення відповідних логічних схем, які розкривають особливості забезпечення територіальної цілісності сучасної держави. Більшість таких підходів пронизана з'ясуванням причин виникнення кризи територіальної цілісності сучасної держави та протидії їй в умовах розвитку та укріплення конституційно демократичного устрою.

В системі сучасного міжнародного права та вітчизняного законодавства поняття «територіальної цілісності та «територіальної недоторканості» розглядаються як тотожні величини інституціоналізуючись в єдиний принцип «цілісності і недоторканості території держави».

У підтвердження цього в *Статті 2. Конституції України* зафіксовано, що «територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою», що тим самим засвідчує фактичне ототожнення категорій цілісності та недоторканості територій за своїм змістом [1].

Зовсім інша методологічна конструкція аналізу понять територіальна цілісність та територіальна недоторканість представлена в концепції *І.І.Лукашука*, який доводить, що за змістовними параметрами останнє є ширшим ніж територіальна цілісність. Для пояснення своєї позиції вчений виходить із наведення прикладу «несанкціонованого вторгнення іноземного літака у повітряний простір держави, що є порушенням її територіальної недоторканості, однак не приводить до порушення її територіальної цілісності» [2, с. 237]. Виходячи із цього територіальна цілісність ним розглядається як сфера захисту національної єдності території будь-якої держави від посягань (несанкціонованих дій) інших держав, що тим самим перешкоджає забезпеченню стабільності міждержавних відносин.

Варто відзначити, що дана концепція є трендовою для сучасної постмодерної політологічної науки, яка підтверджує логічність парадигми розмежування цілісності та недоторканності як відносно самостійних категорій. В руслі такої позиції також розробляє свою концепцію *О.Е.Кутафін*, який виходив із того, що «держава дотримується

принципу територіальної недоторканості зобов'язана утримуватися від будь-якого (озброєного чи неозброєного) посягання на територію іноземної держави» [3, с. 347]. Відтак, з огляду на це, цілісність державної території в його концепції характеризує «заборону виключно насильницького розчленування території будь-якої держави або відторгнення і захоплення частини її території» [3, с. 355].

Такий методологічний принцип в аналізі територіальної цілісності та недоторканості також представлений і в баченні *Б.С.Крилова*, який вказав на структурно-функціональний характер їх співвідношення. Відповідно до цього він зазначає, що «будь-яке озброєне чи неозброєне посягання на територію логічно включає в себе будь-яке посягання з метою розчленування, відторгнення чи захоплення території, що є підтвердженням того, що охорона цілісності виступає структурною складовою охорони недоторканності» [4, с. 50].

Важливе значення в контексті з'ясування сутності територіальної цілісності має також концепція *М.Добсона*, який вказав на взаємозалежність її від непорушності та недоторканості державних кордонів, що автоматично забороняє загрозу сили чи її застосування для зміни кордонів. Слідуючи такому контексту аналізу сутність територіальної цілісності вчений вбачає у визнанні існуючих кордонів та відсутності територіальних претензій щодо їх зміни на даний час і в майбутньому.

Виходячи із цього, вчений вважає за необхідне завжди враховувати природу процесу встановлення державних кордонів, який традиційно відбувається в два етапи, які історично склались, а саме: договірною визначення напрямків та стану кордонів (делімітація з прикладенням карти) та встановленням кордонів на місцевості (демаркація) [5, с. 83].

Такий підхід також підтримує *Ж.Якобсон*, який розкриває сутність територіальної цілісності в контексті реалізації принципу недоторканості кордонів, що є важливою умовою вирішення питань захисту державних кордонів, які є важливою умовою міжнародної безпеки у всьому світі. Виходячи із цього, на думку вченого аби гарантувати захист територіальної цілісності держави необхідно враховувати природу функцій державного кордону у сучасному світі.

Дотримуючись традиційної класифікації до таких функцій він відносить: *розподільну (бар'єрну)* (коли держава за допомогою інструментів митної політики та юридичних норм обмежує можливість взаємодії між країнами, шляхом обмеження чи припинення просування громадян, товарів, капіталів та навіть інформації) та *об'єднувальну (контактну)* (коли в межах прикордонних районів формуються особливо тісні контакти, які утворюють так звані «зони взаємодії національних господарств» між сусідніми державами) [6, с. 25].

Співвідношення цих функцій та їх структурна зміна детермінується багатьма факторами, серед яких: політичні умови формування державних

кордонів, характер сусідства, зовнішня політика, вплив глобалізаційних викликів, рівень геополітичної відкритості, рівень національної свідомості та самосвідомості. Все це ставить питання захисту територіальної цілісності держави як важливий атрибут розвитку «державності держави».

На думку *А.Ертеля* «кожен народ дорожить своєю національністю як плодом свого історичного розвитку, збереження її недоторканості є одним із найважливіших його благ, саме тому серед інших цілей держави, головною вважається захист її цілісності. Але народ, який сповідує певний рівень культури та перебуває в межах певної цивілізації прагне не лише до збереження своєї типовості, але й намагається ще і поширювати її на зовні, він прагне не лише до свого розвитку в прогресивному відношенні, але до розширення простору своєї держави. Звідси виникає можливість зіткнення інтересів та боротьба із сусідами, а відповідно і право на захист від зовнішніх посягань» [7, с. 341].

В сучасному варіанті, аби забезпечити свою територіальну цілісність та недоторканість діяльність держави має бути врегульована відповідними міжнародно-правовими зобов'язаннями. До яких в системі міжнародного права належить:

- 1) не набувати чужої території шляхом погрози силою або її застосування;
- 2) поважати недоторканність державних кордонів;
- 3) не використовувати іноземну територію без згоди суверена;
- 4) не використовувати своєї території таким чином, щоб цим заподіювати шкоди територіям інших держав;
- 5) не здійснювати насильницького розчленування якої-небудь держави;
- 6) не визнавати територіальних змін, що стали наслідком застосування сили;
- 7) не інспірувати та не заохочувати сепаратистських рухів з метою штучного поділу території та ін.

Список використаних джерел

1. Зоренко Д.С. До питання дефініцій «територіальна цілісність» та «територіальна недоторканність» у назві ст. 110 КК України / Д.С. Зоренко, В.Ф. Столбов // Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення: матеріали пост. діючого наук.-практ. семінару, 19 жовт. 2010 р. / НЮАУ. – Х.: ТОВ «Оберіг», 2010. – Вип. 2. – С. 187-192.
2. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник для студентов юридических факультетов и вузов / И.И. Лукашук. – Изд. 5-е, перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2015. – 415 с.
3. Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 4. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации: монография / О.Е. Кутафин. – М.: Проспект, 2011. – 400 с.
4. Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы / Б.С. Крылов // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 6. – С. 47-59.

5. Dodson M. Towards the exercise of indigenous rights: policy, power and self-determination // *Race and class: A journal for black and third world liberation*. – 2012. – Vol. 35. – ApriWune. – №4. – P. 78-93.

6. Jacobson J. Notes on self-determination // *New politics: A journal of socialist thought*. – 2014. – Vol. IV. Summer. – №1. – P. 17-30.

7. Эртель А. Предисловие к книге Л. фон Штейна «Учение о военном быте, как часть науки о государстве» (1876 г.) / А. Эртель. – СПб., 2014. – 411 с.

Анастасія ДЕЛІЄВА
слухачка ДРІДУ НАДУ

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ ПОЛЬЩІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Ключове питання будь-якої влади – це довіра громадян державі. Ступінь цієї довіри визначається тим, як вона захищає своїх громадян.

В свою чергу в Європейському Союзі судова влада виступає як головна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина. І тому одним з найважливіших кроків на шляху здійснюваної судово-правової реформи в Польщі стала реалізація основоположних правових гарантій здійснення правосуддя із забезпечення гарантованих Конституцією прав і свобод людини і громадянина.

У світі вважають, що суд та його приміщення сприймаються як храм Божий, оскільки саме там ухвалюється рішення, не підвладні жодній іншій владі.

В Європейському Союзі сьогодні надається перевага тенденції щодо боротьби за справедливість в державному управлінні. Адже міцна судова влада дасть змогу перетворити систему судових органів на владу, яка здатна захищати права і свободи громадян, забезпечити на достатньому рівні законність і справедливість у демократичній державі.

Сьогодні в світі існує дві моделі захисту прав і свобод людини й громадянина. У країнах першої моделі органами конституційного правосуддя здійснюється лише непрямий, опосередкований захист прав і свобод, тобто така функція органами конституційної юстиції здійснюється за реалізації своїх повноважень щодо розгляду відповідних справ, наприклад у процесі перевірки конституційності законів та інших правових актів, офіційного тлумачення Конституції і законів держави тощо. До країн, де функціонує така модель, можна віднести Болгарію, Бельгію, Італію, Румунію. Діє вона і в Україні.

Друга модель передбачає безпосередній захист конституційними судами прав і свобод людини й громадянина. У законодавстві держав, де діє така модель, як правило, закріплено інститут конституційної

скарги, а повноваження з захисту прав людини передбачено як складову частину компетенції органів конституційної юрисдикції. До таких держав належать Австрія, Угорщина, Німеччина, Чехія, Хорватія, а також Польща.

У Польщі система судового захисту прав людини розвивається, у відповідності до Стратегії затвердженої у 2014 році щодо модернізації правосуддя, яка стала результатом домовленостей між громадськістю і органами державної влади.

Саме цей документ вважається ґрунтям для розвитку правосуддя в цілому. Він визначає основні напрями вдосконалення, із зазначенням мети та можливих методів їх реалізації.

Згідно з Конституцією Польщі, законів про Раду Міністрів і державного управління, а також розпоряджень Голови Ради Міністрів про напрямки діяльності Міністерства юстиції, про затвердження структури Міністерства юстиції – Міністерство юстиції Республіки Польща покликає сприяти вдосконаленню інститутів судової влади і правоохоронних органів, які наділені відповідною компетенцією і достатніми імперативними можливостями для підтримання в країні правових форм, орієнтованих на утвердження в реальному житті передових правових цінностей, ідеалів і прав людини.

Структура Міністерства юстиції Польщі складається з Кабінету Міністра, бюро Міністра, бюро персоналу і логістики, дев'яти департаментів, трьох відділів, аудиторів, кодифікаційних комісій та інших структурних підрозділів.

Судовий контроль у Польщі здійснюється Конституційним трибуналом, до компетенції якого віднесено розгляд справ щодо:

- 1) відповідності Конституції законів і міжнародних договорів;
- 2) відповідності законів ратифікованим міжнародним договорам;
- 3) відповідності Конституції, ратифікованим міжнародним договорам правових актів центральних органів держави;
- 4) спорів про компетенцію між центральними конституційними органами влади;
- 5) відповідності Конституції цілей і діяльності політичних партій.

Тобто в цих випадках Конституційний Трибунал здійснює непрямий, опосередкований захист прав і свобод, оскільки вирішуючи питання конституційності він виходить із тих положень Конституції, які передбачають права і свободи людини і громадянина.

Проте особливістю правового статусу Конституційного Трибуналу порівняно з Конституційним Судом України є те, що до його компетенції законодавством Польщі віднесено розгляд і вирішення конституційних скарг. Тобто Конституційний Трибунал здійснює безпосередній захист прав і свобод людини й громадянина.

У Польщі конституційна скарга може бути подана кожним, чий права і свободи були порушені через правовий акт, на підставі якого суд або

орган адміністрації прийняв остаточне рішення щодо його прав, свобод або обов'язків, визначених Конституцією. Вказівка, що скарга може бути подана «кожним», дає змогу зробити висновок про широке коло суб'єктів подання конституційної скарги. Її можуть подавати польські та іноземні громадяни, особи без громадянства, товариства, партії, юридичні особи.

Цікавою і слушною видається сформульована в ст. 46 Закону Республіки Польща «Про Конституційний Трибунал» норма, згідно з якою конституційна скарга може бути внесена після вичерпання всіх інстанційних можливостей оскарження. Це дозволяє запобігти непомірному завантаженню Конституційного Трибуналу.

На сьогодні Польща досягла рівня розвитку у сфері захисту прав і свобод людини, однак ні держава, ні громадське суспільство не зупиняє процес удосконалення системи захисту прав і людини. Та за допомогою правових реформ, що здійснюються, намагаються серед громадян даної країни втілити довіру до судової влади та побудову судового захисту в Польщі на принципах справедливості.

Крім того, польський варіант захисту прав і свобод людини й громадянина органом конституційної юстиції є доволі цікавим і заслуговує на увагу в Україні. Особливо це стосується регулювання інституту конституційної скарги. У зв'язку з цим було б доцільно скористатися цим досвідом і надати громадянам право звертатися до Конституційного Суду України, але після використання всіх інших правових засобів.

Окрім цього, Польща має великий досвід у сфері адміністративної юстиції. Адміністративне судочинство у Польщі на сьогодні є одноінстанційним, тобто судові рішення Вищого адміністративного суду є остаточними і оскарженню не підлягають. Перегляд судових рішень цього суду можливий тільки в порядку надзвичайної ревізії до Найвищого суду, право на яку має обмежене коло найвищих посадових осіб. Що також заслуговує на велику увагу та запровадження її в Україні.

Адже, органи конституційної юрисдикції займають доволі важливе місце в механізмі захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина в Україні і Польщі. Більшість розглянутих ними справ і прийнятих рішень так чи інакше стосуються забезпечення прав людини. Крім цього, є всі підстави стверджувати, що вже сам факт існування такого органу конституційного контролю значною мірою дисциплінує органи державної влади, змушує їх діяти відповідно до законодавства України, спрямовуючи свою діяльність на забезпечення та захист прав і свобод людини й громадянина.

На сьогодні Україна активно вивчає зарубіжний досвід країн-членів ЄС. Україна наблизилась не лише до серйозних змін у судовій системі, а й важливого елементу довіри до судів – виконання судових рішень.

Вже у квітні 2017 року представники Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зустрілися з комунікаційним менеджером Проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» Дар'єю Дикою. У результаті зустрічі сторони погодили майбутні напрями та строки співпраці у сфері комунікації.

2017 рік стане найбільш очікуваний у сфері подій щодо судової реформи. Так як планується зробити кроки щодо: нового Верховного Суду; кваліфікаційного оцінювання; запровадження антикорупційних судів; електронного суду; перегляду вироків щодо свавільно засуджених; суду присяжних; запуску інституту приватних виконавців.

А тому, наша країна співпрацюючи з іншими країнами та вивчаючи зарубіжний досвід поступово крокує до справедливого та ефективного правосуддя.

Список використаних джерел

1. Чубар Л. Захист прав і свобод людини і громадянина у конституційному судочинстві України [Текст] / Л. Чубар // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – №1. – С. 88-89.
2. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 1 sierpnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.isap.sejm.gov.pl.
3. Матеріал из Википедии – свободной энциклопедии Электронный документ – Доступ к странице: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
4. Маляренко В. Про рівень правосуддя в державі та повагу до суду / В. Маляренко // Право України. – 2004. – №1. – С. 4-10.
5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН від 16.12.1966. – Електронна версія – Доступ до сторінки http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (liczbapobrac: 162414) (Rozdział VI, Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319).
6. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (liczbapobrac: 2063).
7. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (liczbapobrac: 1338).
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (liczbapobrac: 3035).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Sprawiedliwości (liczbapobrac: 1834).
10. Zarządzenie nr 14 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości (liczbapobrac: 2972).

ВЗАЄМОДІЯ ПАРЛАМЕНТУ ТА ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Парламент як вищий представницький орган народу привертає до своєї законодавчої роботи підвищену увагу суспільства загалом та засобів масової інформації (далі – ЗМІ) зокрема. Взаємодія із ЗМІ є найпоширенішою та найуспішнішою практикою забезпечення принципів прозорості та підзвітності в діяльності законодавців. Наприклад, згідно до «Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (п. 29) передбачено, що «.... працівникам ВРУ, відповідальним за комунікаційну політику, необхідно забезпечити можливість ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у зазначеній сфері» [1].

Відповідно до інформаційної довідки Європейського інформаційно-дослідницького центру, за акредитацію журналістів та контакт зі ЗМІ у парламентах відповідає прес-служба (*прес-бюро, прес-центр, інформаційна служба*), основними функціями якої є: інформувати громадськість та ЗМІ про роботу парламенту, парламентських комітетів і комісій; організовувати прес-конференції, прес-тури та зустрічі з депутатами; оприлюднювати анонси, оголошення та повідомлення про роботу парламенту; за допомогою власних ЗМІ висвітлювати роботу парламенту; підтримувати роботу веб-сайту парламенту; надавати доступ до відповідних інформаційних ресурсів. Крім цього, прес-служба уповноважена надавати дозвіл на роботу журналістам у парламенті (Австрія, Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Канада, Німеччина, США, Хорватія) [2].

Проаналізуємо країни Центральної та Східної Європи. В *Польщі* обидві палати парламенту (Senat та Sejm) мають спеціальні газети. Так, Нижня палата парламенту Sejm раз на два тижні видає газету «Kronika Sejmuwa», що інформує про новини палати, а двічі на місяць – «Przegląd Sejmuwu», що публікує погляди експертів, огляди, наукові статті, присвячені парламентським проблемам. Також польський парламент співпрацює з усіма журналістами, зацікавленими у висвітленні діяльності палат. Парламент *Румунії* не має власних ЗМІ. Так само немає будь-яких комерційних ЗМІ, що спеціалізуються на висвітленні роботи парламенту. Проект парламентського телебачення (телеканалу в межах парламенту) тільки обговорюється. У *Словаччині* на сайті парламенту в тестовому режимі відбувається трансляція відеоефіру пленарних засідань. Інформаційний центр відповідно до Закону «Про вільний доступ

до інформації» активно розповсюджує і відомості про діяльність Національної Ради. Парламент *Словенії* не має власних ЗМІ. Проте видаються щорічні звіти про діяльність парламенту. До того ж, планується публікація новин парламенту у формі інформаційних листів. Парламент *Угорщини* не має власних ЗМІ. Згідно з парламентськими наказами-інструкціями, *хорватський Парламент* зобов'язаний інформувати населення про свою законодавчу діяльність. Він забезпечує таке інформування традиційними та електронними засобами. Так, Прес-бюро парламенту видає «Izvjestia Hrvatskoga sabora» («Хорватські Парламентські Повідомлення»), який кожен громадянин або юридична особа може передплатити. В цьому бюлетені Прес-бюро публікує тематичні та загальноохопні короткі огляди, в яких інформує громадськість про обговорення в парламенті тих чи інших нормативно-правових актів, про повну процедуру прийняття законопроектів, проведені дебати тощо. *Парламент Чехії* не має власних ЗМІ. Тільки при Сенаті – верхній палаті парламенту – видається спеціальний журнал, присвячений подіям в Сенаті, зустрічам сенаторів тощо. Події в парламенті висвітлюють громадські та приватні ЗМІ. В парламенті є спеціальні відділи, що співпрацюють зі ЗМІ [3].

Взаємодія преси і влади здійснюється не на основі ієрархічної субординації, підпорядкування ЗМІ політичному керівництву, а на принципах пошани до конституційних законів, рівності й незалежності цих соціальних інститутів. Особливо велика роль ЗМІ в трансформаційні періоди, коли без їх активної діяльності неможливо добитися масової підтримки політики соціальних і політичних перетворень. При цьому необхідною умовою діяльності ЗМІ повинна бути прозорість, відкритість так само, як і діяльності парламенту. Для України як молодої правової та соціальної держави, взаємодія Верховної Ради України зі ЗМІ має надзвичайно важливе значення, оскільки ЗМІ висвітлюють роботу парламентарів для всього суспільства. Тому їхня взаємодія повинна бути завжди відкритою для суспільства, прозорою, чесною та діяти в інтересах виключно Українського народу.

Список використаних джерел

1. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/-20160301RES16508.pdf> –
2. Співпраця парламенту та засобів масової інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Parlament-2-Fin.pdf.
3. Сігута Ю. Парламентські ЗМІ: світовий досвід [Електронний ресурс] / Ю. Сігута. – Режим доступу: <http://cedem.org.ua/analytics/parlamentski-zmi-svitoviy-dosvid>.

Андрій ДЯЧЕНКО
*аспірант кафедри соціальної
та гуманітарної політики НАДУ*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ ТА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Регулювання прав біженців в країнах Західної Європи залежить від динамічного процесу вимушеної міграції. Норми міжнародного права є тим фундаментом, на якому будується система регіонального регулювання правового статусу біженця. Кожен регіон має свою специфіку, пов'язану з вимушеною міграцією. У деяких країнах законодавець набагато посилив правову захищеність біженців та осіб, які шукають притулку, спростив процедуру прийняття. У зв'язку з цим вважаємо, що міжнародні норми можуть бути змінені і доповнені з точки зору надання більшого обсягу прав і свобод вимушеним мігрантам.

Біженці мають права, які повинні дотримуватися і до того, як вони звертаються з проханням про надання притулку, і під час розгляду їх прохань і після задоволення останніх. Повага прав людини є необхідною умовою як запобігання сьогодишніх потоків біженців, так і вирішення пов'язаних з ними проблем.

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, 4]. 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 [4].

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 [2].

Важливим нормативним актом щодо захисту внутрішньо переміщених осіб у Європейському Союзі є Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи №1877 (2009 р.) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час» від 24 червня 2009 р. [1].

Крім того, не можна не згадати Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2006) № 6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р. і Резолюцію Парламентської

асамблеї Ради Європи № 1708(2010) «Вирішення питань, що стосуються майна біженців та внутрішньо переміщених осіб» від 28 січня 2010 р. На думку міжнародного експерта [1], питання захисту прав ВПО часто розглядаються як внутрішні проблеми країни переміщення, а відтак європейські нормативні акти ВПО приділяють менше уваги, ніж питанням захисту прав біженців.

У країнах-членах Ради Європи, за різними оцінками, від 2,5 до 2,8 мільйона внутрішньо переміщених осіб.

Найбільша їх кількість – близько 1 млн. чоловік – проживає в Туреччині. Це жертви збройних конфліктів і насильства з боку державних і недержавних формувань в районах, населених, в основному, курдською національною меншиною.

В інших країнах Європи, це, здебільшого, особи, які вимушено переселилися в результаті конфліктів при розпаді Радянського Союзу і Югославії більше двадцяти років тому, і, зовсім недавно, внаслідок конфлікту 2008 року в Грузії.

В Азербайджані близько 600.000 внутрішньо переміщених осіб, в Грузії – 274.000, в Сербії – 225.000, в Боснії і Герцеговині – 113.000, інші живуть в інших балканських країнах, Вірменії та Росії [3].

Таким чином, питання внутрішньо переміщених осіб має бути одним із виразно артикульованих пріоритетів державної влади й чіткого плану дій не лише на сьогодні, а й на наступні роки. Важливо мати також докладну статистику щодо кількості внутрішньо переміщених осіб і щодо того, якої допомоги вони конкретно потребують.

Список використаних джерел

1. Закірова С. Проблеми захисту прав вимушених переселенців: пошук механізмів адаптації світового досвіду до українських реалій // С. Закірова // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=244&Itemid=403.

2. Кёлин В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны: Комментарий. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Ridprinciplescommentary.html#foreword#foreword>.

3. Круглий стіл «Європейська практика захисту прав вимушених переселенців: досвід для України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dsun.edu.ua/2016/03/23>.

4. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. – E/CN.4/1998/53/Add.2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>.

Ярослав ЄДИНАК

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ РАЙОНАМИ В МІСТІ (НА ПРИКЛАДІ МІСТ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА)

На разі у державі швидкими темпами відбувається адміністративно-територіальна реформа, яка передбачає власне саму реформу місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний поділ окремих територій. Реформа передбачає лише децентралізацію державного управління на рівні сільських, селищних, міських, районних та обласних рад. У той же час, поза увагою реформи залишається управління містами з районним поділом. Оскільки згідно діючого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Обсяг та межі повноважень районних у місті рад визначають відповідні міські ради. Тобто реформування державно-управлінських функцій передбачає делегування визначених повноважень міським радам, які у свою чергу виходячи із власних потреб управління містом можуть наділити районні у місті ради додатковими повноваженнями. У цьому контексті доцільно розглянути досвід Польщі в організації управління містами з районним поділом.

На сьогодні в окремих містах Республіки Польща управління містом відбувається за допомогою допоміжних підрозділів – це райони (dzielnica) та мікрорайони (osiedla) у місті. Містами (окремі) із районним поділом є Варшава – 18 (1 711 000 тис. осіб), Вроцлав – 5 (631 263 тис. осіб), Гданськ – 34 (460 354 тис. осіб), Краков – 18 (758 940 тис. осіб), Щецин – 4 (408 502 тис. осіб), до міст (окремі) із мікрорайонним поділом відносяться Лодзь – 36 (715 360 тис. осіб), Познань – 42 (552 393 тис. осіб).

Організацію управління районами (мікрорайонами) у містах Республіки Польща можна розглядати: по-перше, через законодавче забезпечення діяльності допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах; по-друге, через обсяг і межі повноважень допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах.

Що стосується законодавчого забезпечення діяльності допоміжних підрозділів районів та мікрорайонів у містах, необхідно зауважити наступне. Конституцією Республіки Польща (п. 1 ст. 164) визначено, що основною одиницею територіального самоуправління є гміна [2]. У той же час, п. 2 ст. 164 визначено, що інші одиниці регіонального або локального і регіонального самоуправління встановлюються законом. Згідно п. 1 ст. 5 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначено, що міська рада може створювати допоміжні підрозділи: сільради і райони, мікрорайони та інші [3]. Крім

того, п. 3 ст. 5 згаданого закону визначено, що порядок створення, об'єднання та поділ районів міста встановлюється статутом міста. Також слід зазначити, що згідно ч. 7 п. 2 ст. 18 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначено, що міські ради визначають обсяг повноважень допоміжних підрозділів, правила передачі майна тощо [3]. Законом Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» також визначено, що обсяг повноважень допоміжних підрозділів визначається міською радою у статуті кожного органу (п. 1 ст. 35) [3].

На відміну від Республіки Польща в Україні районні у місті ради мають статус юридичної особи. Тобто районні у місті ради незалежно від міської ради володіють усією повнотою прав юридичної особи. В Республіці Польща представницькі органи допоміжних підрозділів – районні ради та правління рад районів (мікрорайонів) не мають статусу юридичної особи. Діяльність представницьких органів допоміжних підрозділів проводиться у рамках юридичної особи міста на підставі повноважень визначених у статуті.

Що стосується обсягу і меж повноважень допоміжних підрозділів районів та мікрорайонів у містах Польщі, необхідно зауважити наступне. Міська рада, відповідно до ч. 7 п. 2 ст. 18 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначає обсяг повноважень допоміжних підрозділів, правила передачі майна для використання у їх роботі, а також принципи дії міжбюджетних трансфертів на виконання покладених на них завдань [3]. У той же час, п. 1 ст. 35 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначено, що організація діяльності і обсяг повноважень допоміжних підрозділів визначається міською радою у статуті органу після консультацій із жителями [3]. Повноваження районів та мікрорайонів міст Республіки Польща міські ради визначають у таких сферах: культура, верховенство права, охорона здоров'я і профілактика, соціальний захист населення, житлово-комунальне господарство, навколишнє природне середовище, освіта, будівництво, зв'язки з мешканцями, бюджет, цивільний бюджет, фізична культура і спорт, аудит та інфраструктура.

Аналіз повноважень районів та мікрорайонів міст Республіки Польща дає можливість зробити висновок, що діяльність вищевказаних комітетів при рада районів (мікрорайонів) зводиться виключно до попереднього розгляду, планування і оцінки виконання завдань на окрузі, що знаходиться безпосередньо у віданні району (мікрорайону). Тобто допоміжні підрозділи районів (мікрорайонів) в містах Республіки Польща не мають широких повноважень – вони переважно виконують інформаційні, консультативні та інші функції. Повноваження депутата району (мікрорайону) зводиться виключно до збору інформації та опитування мешканців про проблеми на власному окрузі.

На підставі проведеного аналізу, варто зазначити, що організація прийняття рішень радами районів (мікрорайонів) міст Польщі та їх вплив

на розвиток підпорядкованої території практично не відрізняється за порядком та ступенем впливу прийнятих рішень районних у містах України рад на підпорядковану територію. Схожість такого твердження обумовлено як в першому так і в другому випадках відсутністю незалежних самоврядних повноважень на рівні районів (мікрорайонів) у містах. Тобто діяльність самоврядних одиниць у межах районів (мікрорайонів) міст Польщі та України зводиться виключно до формування та надання пропозицій до вищестоящего органу прийняття рішень у межах міста в особі мера міста (міського голови) та міської ради.

Отже, на підставі вищевказаного, можна зробити висновок, що принцип субсидіарності, який лежить в основі системи місцевого самоврядування Республіки Польща, на рівні міст з районним та мікрорайонним поділом має слабку форму та не може у повній мірі забезпечити вирішення питань на найнижчому рівні управління містом. Децентралізація повноважень в містах Республіки Польща закінчується власне на рівні міської ради. Як і в містах України з районним поділом за міськими радами залишається право утворювати районні у місті ради та наділяти їх визначеними повноваженнями. Тобто запровадження принципу субсидіарності як в містах Республіки Польща так і України можливе, тільки при здійсненні розширеної децентралізації повноважень на рівні районів (мікрорайонів) міста.

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
3. Про місцеве самоврядування: закон Республіки Польща від 8 березня 1990 р. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.

Наталія ІЛЬЧАНІНОВА

*аспірантка кафедри менеджменту
та адміністрування Чорноморського
національного університету ім. П. Могили*

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ПОРАДИ ДЛЯ УКРАЇНИ

На сучасному етапі державотворення вбачається за необхідне формування сучасних механізмів співробітництва з країнами ЄС. З цього випливає посилення інтересу до впровадження європейських стандартів, у тому числі й тих, що стосуються процесу надання органами публічного управління адміністративних послуг.

Досліджуючи вищезазначену проблематику варто приділити увагу досвіду розвиненої європейської країни, якою є Німеччина. Там функціонують так звані «універсамів послуг», до завдань яких належать:

- видача довідок;
- консультування громадян, а також прийняття від них документів з питань соціальної допомоги, оплати комунальних послуг, фінансової допомоги на виховання дітей;
- реєстрація, взяття на облік;
- видача документів, що посвідчують особу або право керування автомобілями;
- опрацювання податків на доходи;
- завірення документів тощо.

В цілому «універсами послуг» ФРН виконують невелику кількість процедур, однак це не є недоліком, оскільки там впроваджено механізм, згідно якого документи дозвільного характеру видаються у відповідності до декларативного принципу. Зокрема, у більшості землях значна кількість підприємств не зобов'язана одержувати дозволи для того, щоб розпочати свою роботу. Нове підприємство лише інформує відповідні інституції про те, що розпочали працювати [1, с. 66-68].

Вартий уваги досвід Франції у розбудові ефективного механізму надання адміністративних послуг. Ще у 2000 році там було створено офіційну Інтернет-сторінку послуг, що надаються суспільству. Як свідчить практика, ця сторінка користується великою популярністю серед громадян та має значну кількість відвідувачів. Метою його створення було покращення взаємозв'язків між органами публічного управління з одного боку та громадянами, представниками бізнесу – з іншого. Він надає зручний доступ до всієї необхідної інформації, що стосується адміністративних послуг, нормативних документів, бланків тощо. Розробниками сайту зосереджено увагу на задоволенні потреб громадян, забезпеченні їх у вільній реалізації власних прав, свобод та законних інтересів. Через цей сайт навіть передбачено можливість для споживачів коментувати адміністративні послуги, якість, швидкість ефективність роботи чиновників, а також давати поради щодо покращення механізму надання послуг. Також передбачено можливість телефонного зв'язку із споживачами, що створює сприятливі умови для формування позитивного іміджу органів публічного управління [2, с. 178].

Слід зауважити, що доволі привабливим для України є позитивний досвід Республіки Польща в організації процесу надання адміністративних послуг. Наприклад, показовим є створення централізованої мережі підрозділів, що займаються обслуговуванням мешканців. За умови поділу міста на велику кількість районів, у кожному є свій власний відділ обслуговування мешканців. Функціонування такої системи має на меті задоволення потреб громади у наданні адміністративних послуг, забезпечення відповідної якості надання та прискорення процедури.

Також у Польщі вирішено проблему інформування населення щодо адміністративних послуг. Зазначені відділи обслуговування мешканців мають власну сторінку і мережі Інтернет, де розміщуються бланки документів, які повинні надавати громадяни для звернення до підрозділу з надання адміністративних послуг. Позитивним у роботі такої Інтернет-сторінки є й те, що разом із повним списком адміністративних послуг до кожної подаються детальні данні, серед яких: бланки заяв та інших необхідних для звернення документів; адреса подання заяви та отримання відповіді; інформація про оплату за надання послуг; терміни опрацювання запиту та інше. Безпосередньо у відділі обслуговування мешканців заявник теж може отримати бланки необхідних для подання документів та інформацію про процес вирішення свого питання. Кваліфіковані спеціалісти можуть надати допомогу із оформленням необхідної документації та впевнитися у прозорості роботи органу публічного управління [3].

Не менш цікавим є досвід колишньої радянської країни, а тепер члена ЄС – Латвії. Вона досягла значних успіхів в розвитку інформаційних технологій в питаннях процесу надання адміністративних послуг органами публічного управління. В рамках введення в дію електронного врядування створено мережу Центрів інформаційних технологій. Ці центри займаються розвитком інформаційного забезпечення та впроваджують електронні послуги, займаються забезпеченням процесу їх надання. Окрім того, до сфери впливу центрів належить контроль якості послуг та підготовка кваліфікованих кадрів з питань надання електронних послуг [1, с. 68-69].

Естонія також залучилася до використання переваг механізму надання електронних адміністративних послуг. Змогли вже оцінити у низці розвинених демократичних держав. Там за допомогою інформаційних технологій спромоглися позбавитись бюрократичних проявів, що заважали вільному та якісному отриманню адміністративних послуг. Кожен громадянин, у якого є ID-карта, має можливість отримувати адміністративні послуги через Інтернет. Громадяни фактично мають право доступу до отримання послуг та не повинен звертатись до органу публічного управління особисто, щоб отримати певну довідку. Це стало можливим завдяки функціонуванню системи цифрових підписів. Фактично така система є аналогом звичної для нас системи особистого підпису, що підтверджує особу, однак при цьому не потрібен особистий контакт та перебування в будівлі органу влади. Кращим прикладом функціонування даної системи є голосування на виборах через мережу Інтернет, що по-перше, спрощує підрахування голосів, а по-друге, дає можливість значно скоротити витрати на вибори [2, с. 177].

Отже, можна з упевненістю стверджувати, що одні з кращих європейських практик формування механізму надання адміністративних

послуг базуються перед усім на спрощенні дозвільної системи, зменшенні кількості адміністративних послуг, розгалуженні системи установ, які займаються наданням адміністративних послуг населенню, а головне – на розвитку інформаційних технологій, налагодженні взаємозв'язків органів публічного управління із споживачами послуг через мережу Інтернет. Разом ці інструменти дають можливість значно підвищити ефективність роботи органів влади та полегшити процес надання адміністративних послуг для обох сторін.

Список використаних джерел

1. Жарая С.Б. Досвід надання адміністративних послуг у зарубіжних системах державного управління [Електронний ресурс] / С.Б. Жарая // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 64-70.
2. Репецька М.О. Зарубіжний досвід функціонування системи електронних адміністративних послуг та його впровадження в Україні / М.О. Репецька // Наше право. – 2014. – №9. – С. 175-181.
3. Сога М. Адміністративні послуги за законодавством України та Республіки Польща / М. Сога // Південноукраїнський правничий часопис. – 2014. – № 3. – С. 147-148.

Андрій КАНЦА

к.мед.н., докторант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

ПРИНЦИПИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Сфера охорони здоров'я, яка визначає потенціал генофонду нації та ресурсність її безпеки і є одним із стратегічних напрямків забезпечення життєдіяльності суспільства та розвитку держави в умовах європейської інтеграції, вимагає чіткої концептуальної й методологічної ідентифікації її структурних понять. Такий контекст передусім ставить питання про доцільність здійснення теоретико-методологічного аналізу охорони здоров'я в контексті різних європейських підходів та з'ясування відповідних концептуальних й методологічних суперечностей щодо теоретичної ідентифікації відповідного терміну та історії його становлення в межах різних національних шкіл. Предметом спеціального аналізу охорона здоров'я виступає в межах соціальної медицини, яка володіє широкою методологічною базою для її термінологічного обґрунтування.

Вітчизняною науковою школою здійснено значний внесок у забезпечення термінологічного розвитку поняття охорона здоров'я. Так, зокрема вперше його зміст було артикульовано спеціальною підкомісією

на XI з'їзді *Пироговського товариства з питань громадської медицини, гігієни та лікарського побуту* у 1910 році, яку очолював видатний український лікар та громадський діяч академік *О.В. Корчак-Чепурківський* (1857-1947), і який виступав одним із фундаторів соціальної медицини. Саме ним було запропоновано низку категорій, які розкривали сутність охорони здоров'я, серед яких: «громадська медицина», «соціальна медицина», «соціальна гігієна», які мали спільну змістовну характеристику, яка розкидала вплив певних соціальних умов та факторів на здоров'я населення [1].

Значний теоретико-методологічний інтерес в межах даного дослідження становить концепція *Ф. Гранді* та *У. Ренке* в межах якої вченими увиразнено функціональну роль держави у процесах забезпечення охорони здоров'я, яка має гарантувати кожному громадянину дотримання та реалізацію його прав щодо якісного та безпечного життя. Відтак під охороною здоров'я вони пропонують розуміти «сукупність заходів політичного, економічного, правового, соціального, культурного, наукового, медичного, санітарно-гігієнічного та протиепідемічного характеру, спрямованих на укріплення фізичного та психічного здоров'я кожного громадянина, підтримання його довголітнього активного життя, надання йому медичної допомоги у випадку втрати здоров'я» [2, с. 178].

Входячи із цього вченими класифіковано основні принципи охорони здоров'я громадян, серед яких:

- 1) дотримання прав людини і громадянина у сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з цими правами державних гарантій;
- 2) пріоритет профілактичних заходів у сфері охорони здоров'я громадян;
- 3) доступність медико-соціальної допомоги;
- 4) соціальна захищеність громадян у випадку втрати здоров'я;
- 5) відповідальність органів державної влади та управління, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, посадових осіб за забезпечення прав громадян в галузі охорони здоров'я [2, с.183].

Відомий вчений *М.Тьоннер* також у контексті теоретичної ідентифікації сфери охорони здоров'я виходить із систематизації її принципів її визначають її методологічний та функціональний зміст. Слідуючи цьому до таких принципів він відносить:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави;
- гуманістичну спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш уразливих верств населення;
- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність

медичної допомоги та інших послуг в галузі охорони здоров'я;

- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість;

- орієнтація на сучасні стандарти здоров'я та медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом в галузі охорони здоров'я;

- попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;

- багатокладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції;

- децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній основі [3].

Теоретична ідентифікація поняття охорони здоров'я також передбачає аналіз відповідного його нормативно-правового оформлення у відповідних законодавчих документах. Так зокрема виходячи із вітчизняної нормативної практики *Ст. 49 Конституції України* закріплює за кожним громадянином право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. «Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя» [4].

Таким чином, здійснений нами аналіз принципів охорони здоров'я в умовах європейської інтеграції, дозволив розкрити його зміст у контексті європейської дослідницької практики та здійснити класифікацію відповідних підходів до їх систематизації, враховуючи особливості та специфіку розвитку системи охорони здоров'я та її модернізаційний потенціал в умовах європейської інтеграції України.

Список використаних джерел

1. Encyclopedia of Ukraine (Editor-in-Chief: V.Kubijovych / D.H.Struk). – Univ. of Toronto Press: Toronto-Buffalo-London, 1984-1993. – Vol. 2. – p. 606.
2. Гранди Ф. Исследование практики здравоохранения и формализованные методы управления / Ф. Гранди, У. Ренке Женева. – ВОЗ, 2001. – 230 с.
3. Великобритания модернизирует охрану здоровья [Електронний ресурс]. – Режим доступу: rosmedstrah.ru/articles.php?id=419&show=1&theme=1.
4. Конституція України (із змінами, внесеними Законами України

від 8 грудня 2004 року №2222-IV, від 1 лютого 2011 року N 2952-VI, від 19 вересня 2013 року N 586-VII, від 21 лютого 2014 року N 742-VII, від 2 червня 2016 року N 1401-VIII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

Світлана КНИШИК

*аспірантка кафедри європейської інтеграції
та права ЛПІДУ НАДУ*

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ В СИСТЕМІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Розвиток загальної середньої освіти є динамічним процесом, швидкість якого збільшується відповідно до розширення інформаційних каналів в сучасному суспільстві. Відтак, цей процес має всеосяжний та безпосередній вплив на ефективність функціонування культурної та економічної сфер українського суспільства. Тому, ми можемо спостерігати взаємозалежність між ефективністю державного управління системою освіти та культурним та економічним розвитком держави. Система управління в державі переживає постійний процес радикальних змін які декларують відмову від системи управління, що дісталась у спадок від СРСР, та залучення управлінських практик розвинутих країн Європи та Америки. Дані практики базуються, перш за все, на принципах демократичного врядування які охоплюють всі сфери діяльності суспільства, та мають на меті створення держави орієнтованої на громадянина, як індивідуальність, протиставляючи це традиціям радянської «номенклатури». Створення в Україні держави «сервісного» зразка, на кшталт західних країн, потребує створення, впровадження та розвитку концептуально нових засад державного управління загалом, та управління у сфері загальної середньої освіти зокрема.

Розвиток українського суспільства, та трансформація системи управління від жорсткої планово-адміністративної, що панувала на теренах української держави до 1991 року, до змішаної та ринко-орієнтованої, привела до втрати монополій на численну кількість послуг, що традиційно контролювалися державою. Зокрема, це стосується і управління державою національної системи освіти. У системі освіти України виникає принципово нова ситуація, коли починають створюватись навчальні заклади приватного, приватно-державного, релігійно-конфесійного типу, починаючи від початкових шкіл та закінчуючи ВНЗ. Активізувались недержавні громадські організації національного та міжнародного масштабу. На фоні даних новоутворень починають з'являтися системні суперечності, що проявлялись у недоліках співробітництва між органами державного управління освітою, місцевого самоврядування, освітніми закладами та громадою.

Низький рівень фінансування системи освіти один з найсуттєвіших недоліків у впровадженні європейських стандартів управління, оскільки ефективне управління має отримувати відповідне фінансування для успішної діяльності. Загалом, обсяги фінансування освіти в Україні повинні відображати загальну модель побудови економіки. Якщо погодитися з думкою про те, що на нинішньому етапі ефективність суспільних інститутів в Україні є низькою і потрібно зменшити рівень державних видатків нижче 40% ВВП, не буде жодної змоги утримувати фінансування видатків на освіту на рівнях, які спостерігалися до 2014 р. вказує український експерт В. Башко [1].

Слід зазначити, що у 2015 р. загальні бюджетні видатки на загальну середню освіту склали 2,4% від ВВП, що істотно менше, ніж у країнах ЄС, де цей показник, як правило, перевищує 3,5%. До того ж, в Україні за останні п'ять років спостерігається зниження зазначеного показника на 0,6% (з 3,0% у 2010 р. до 2,4% у 2015 р.), що недостатньо корелює з масштабами зменшення унівського контингенту за цей же період [2, с. 51]. Однак, якщо проаналізувати дану інформацію детальніше, можемо зробити висновок, що дана проблема набагато складніша та глибша. Так, у 2010 році загальний обсяг ВВП України склав 136419 млн. USD, а у 2015 році вже 90615 млн. USD [3], і відповідно витрати на загальну середню освіту у 2010 (3%) та 2015 (2,4%) роках, відповідно склали 4092,57 млн. USD та 2718,45 млн. USD. Для порівняння Польщею, Росією, Угорщиною та Латвією на розвиток загальної середньої освіти було виділено відповідно 3,5%, 2,4%, 2,8%, 2,9% ВВП, що є меншим показником ніж в Україні, однак враховуючи кількість населення та валютний еквівалент, відрахування є значно більшими.

Таким чином станом на 2015 рік видатки на загальну середню освіту, в порівнянні з 2010 р. зменшились на 33,6%. Це може призвести до серйозних негативних наслідків, результат яких буде підсилюватись низькою ефективністю перерозподілу фінансування, яка відповідно залежна від адміністративно-організаційної ефективності системи державного управління загалом, та загальної середньої освіти зокрема. пріоритетним, спрямованням його на децентралізацію, деконцентрацію, по факту було утворено централізовану систему управління загальною середньою освітою з максимальними повноваженнями центральних органів виконавчої влади.

Отже, враховуючи світові тенденції до розвитку національних систем освіти можемо чітко вказувати на те, що саме освіта є стратегічним ресурсом держави. Оскільки саме освіта створює такий ресурс як кадровий потенціал наявність якого (або відсутність) відчувається на державному рівні дуже гостро. Втрата або невідповідність кадрового потенціалу держави сучасним світовим вимогам та потребам призводить до стагнації та занепаду країни, старінню нації, тощо. Тому вкрай важливим є забезпечення та підвищення такого потенціалу на державному рівні.

Список використаних джерел

1. Башко Василь. Фінансування освіти: скільки, кому і як? В.Башко // «Дзеркало тижня. Україна» №28, 13 серпня 2016 [Електронний ресурс]: режим доступу – <http://gazeta.dt.ua/finances/finansuvannya-osviti-skilki-komu-i-yak-.html>.
2. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України; [редкол.: В.Г. Кремень (голова), В.І. Луговий (заст. голови), А.М. Гуржій (заст. голови), О.Я. Савченко (заст. голови)]; за заг. ред. В.Г. Кременя. – Київ: Педагогічна думка, 2016. – 448 с.
3. Офіційне інтернет представництво Міжнародного валютного фонду. International Monetary Fund // [електронний ресурс]: режим доступу – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01>.

Вячеслав КОЗАК

к.держ.упр., докторант

кафедри державного управління

та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

Реалізація принципу децентралізації системи публічної влади як одного із механізмів підвищення ефективності її функціонування вже тривалий час перебуває в сфері досліджень вітчизняних науковців та експертів. Це пояснюється, зокрема, успішною реалізацією децентралізаційних реформ більшістю розвинених країн Європейського Союзу. Саме тому Україні, яка ступила в активну фазу реформування публічних інститутів влади, важливо мати інформацію про кращі практики та приклади реалізації децентралізаційних змін у зарубіжних державах.

Більшість експертного середовища розглядає децентралізацію, як складне політико-правове явище, що розкривається через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень, фінансових ресурсів тощо [2; 3; 5; 7; 9; 10; 12]. Попри це, децентралізація стала провідною моделлю європейської та світової політики, яка вплинула на зростання важливості багаторівневого управління розвитком територій [4, с. 106], сформувалася як принцип демократизації суспільної організації та створення умов для самоорганізації в державі [1, с. 361], забезпечила перерозподіл та делегування повноважень на місцевий рівень з метою їх найбільш ефективного використання та заохочення ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці [8, с. 17], сприяла більш ефективному використанню суспільних ресурсів і кращої якості послуг, що надаються населенню [3, с. 17], розширила вплив територіальних громад, соціальних груп і

громадськості в цілому на справи публічного значення [5, с. 13].

Не беручи до уваги наявність різних моделей місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, змішана) та існування в кожній державі властивостей у поділі повноважень між центральною та місцевою владою, існують спільні ознаки щодо характеристики децентралізаційних процесів в країнах ЄС. Сьогодні дослідники акцентують увагу на п'яти основних ознаках, що властиві децентралізації в європейських країнах: демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії; максимально ефективно вирішення місцевих проблем; свобода через місцеву та регіональну автономію; забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності; економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями [11, с. 685].

Відмінною особливістю модернізації публічного управління в умовах децентралізації європейських країн стало те, що до процесу урядування, а отже й управління, окрім посадовців органів публічної адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), стали активно залучатися представники громадянського суспільства та бізнесу, які, так само, були наділені функціями й повноваженнями щодо управління. На таких суб'єктів сьогодні покладається ширше коло завдань і функцій, що має публічний характер. Наприклад, у Польщі до суб'єктів наділених самоврядними публічними функціями належать: органи місцевого самоврядування; комунальні підприємства; адміністративні установи державної і недержавної форми власності (школи, лікарні); спілки, товариства, об'єднання – професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські тощо; інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто реалізують урядування [5, с. 14].

Базовими аспектами успішності процесу модернізації публічного управління в умовах децентралізації країн ЄС стала і наявність певних механізмів, за допомогою яких здійснюється ефективна взаємодія всіх рівнів влади, забезпечення її балансу. На думку Камінської Н.В. до них відносяться роздержавлення власності, закріплення за територіальними громадами відповідної комунальної власності з гарантуванням її повноцінного використання, формування регіональних і місцевих бюджетів, система оптимального оподаткування та міжбюджетні відносини, організація ефективного контролю за діяльністю органів публічної влади (судовий та спеціальні процедури: імпічмент, розпуск парламенту, режим надзвичайного стану, пряме президентське правління, перерозподіл повноважень тощо) [6].

Поміж того, що децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності нижчих органів влади самостійно вирішувати питання організації життєдіяльності місцевих громад та підвищення ролі громадян в питаннях прийняття та втілення рішень, які мають вплив на місцевий, регіональний та національний рівень, сьогодні

децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС. До того ж децентралізацію у Європейському Союзі визнають як базовий чинник розвитку демократії і механізм для здійснення ефективної регіональної політики. Саме тому європейські прагнення України мають базуватися на потужному ґрунті децентралізаційних реформ поряд з забезпеченням принципів субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства та стратегічно-програмного підходу щодо розвитку територій.

Досвід європейських країн у застосуванні децентралізації як механізму модернізації публічного управління свідчить про те, що інструменти, які застосовувалися під час реформ мали свою специфіку та унікальність. Тому, на нашу думку, пряме впровадження такого досвіду без врахування властивостей економічного та політичного розвитку конкретної країни є недоцільним. Проте, для України можна виокремити певний універсальний набір децентралізаційних кроків у напрямку модернізації публічної влади за європейськими стандартами: розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин; розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку; забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою; забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення; проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів [11, с. 685].

Сьогодні країни Європейського Союзу дають Україні численні приклади щодо демократичного й ефективного управління державою де децентралізація є базовим механізмом в системі публічного управління. Саме тому Україні, орієнтуючись на кращий досвід європейських країн, потрібно привести у відповідність до законодавчої бази ЄС свою нормативно-правову систему, оптимізувати територіальну організацію влади, зміцнити місцеве самоврядування, сформувати самодостатні територіальні громади без яких неможливе забезпечення високого рівня життя населення та надання якісних публічних послуг.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. Організоване суспільство [Електронний ресурс]. / В. Андрущенко. – К.: Інститут вищої освіти АПН України, 2006. – 734 с. – Режим доступу: moskalik.at.ua/inshi/andrushenko.doc.

2. Белоусова О.С. Міжнародний досвід трансформації відносин центральної та місцевої влади в процесі децентралізації та її вплив на ефективність державного управління / О.С. Білоусова // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2014. – Вип. 3. – С. 42-50.

3. Гриневич В. Децентралізація влади як складова політичної реформи в Україні: питання концепції та ідеології / В. Гриневич // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ [голов. ред. М. Іжа]. – Одеса, 2014. – Вип. № 1(57). – С. 16-19.

4. Демиденко С.В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку / С.В. Демиденко // Вісн. Дніпропетр. держ. фінанс. акад. Сер.: «Екон. науки». – Д.: ДДФА. – 2009. – № 2. – С. 106-111.

5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

6. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н.В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – №4. – С. 35-40. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_9.

7. Куйбіда В.С. Генеза територіальної організації України. Конституційно-правові аспекти / В.С. Куйбіда, І.Я. Заяць. – Х.: Книжковий клуб «Клуб сімейного дозвілля», 2010. – 480 с.

8. Курмаєв П.Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні / П.Ю. Курмаєв // Екон. простір. – 2009. – №25. – С. 16-23.

9. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І.О. Луніна // Економіка України. – 2014. – №11. – С. 61-75.

10. Осадчук С.В. Реформування фінансових засад місцевого самоврядування в умовах децентралізації [Електронний ресурс] / С.В. Осадчук // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 3 (спец. вип.). – С. 105-111. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_3%28cpets._16.

11. Пігуль Н.Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізованих реформ / Н.Г. Пігуль, О.В. Люта // Глобальні та національні проблеми економіки: зб. Наук. пр. Вісник Миколаївського університету імені В.О. Сухомлинського. – Миколаїв: МУ ім. В.О. Сухомлинського, 2016. – №9. – С. 684-688. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>.

12. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) [Електронний ресурс] / Анатолій Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/wpcontent/uploads/2013/07/rabochiy-zosh-x-x.pdf>.

Наталія КОЛОСОВА
слухачка ДРІДУ НАДУ

МОДЕРНІЗАЦІЯ ВЕБ-САЙТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

В умовах становлення системи електронного врядування в державі важливою передумовою для підвищення якості діяльності і організації оперативного доступу до рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, використання веб-сайтів в якості інформаційного джерела є вимогою часу.

В Україні вже функціонують сайти місцевих рад. Але наявна система комунікації не відповідає реаліям сьогодення та ускладнює взаємодії влади і громади, супроводжуючи їх дистанціюванням.

Польський досвід місцевого самоврядування та політичної системи є ілюстраційним для України, хоч самоврядування в Польщі не є настільки ефективним, як нам може в Україні здаватися. Тому питання польських уроків у сфері реформи місцевого самоврядування і децентралізації в Україні є й досі актуальними, що спонукає польських та українських експертів знову й знову досліджувати механізми роботи ефективного місцевого самоврядування [3].

Інформаційне суспільство, формуючи нові цінності, політичні та соціальні пріоритети, нові форми участі громадянського суспільства в управлінні державою, має величезний економічний потенціал.

Одна з основних цінностей електронного державного управління – це можливість участі населення у вирішенні питань державного управління. Мова йде про так звану електронну участь. Голосування через Інтернет – одна з таких форм, що має юридичне значення. Поряд з нею використовуються електронні звернення громадян, електронні опитування, що дозволяють сформувати уявлення органів влади про думку населення про ті чи інші проблеми. Значення зазначених форм взаємодії населення і влади полягає не тільки в можливості врахувати позиції громадян, а й у формуванні активності населення, цивільної відповідальності, що дозволяють подолати соціальну пасивність.

Україні, що посідає досить скромні позиції в міжнародному рейтингу готовності до електронного державного управління, необхідно вирішити першочергові завдання:

- правового регулювання якісної веб-присутності органів влади регіонального та муніципального рівнів;
- впровадження багаторівневої системи електронного документообігу;
- формування організаційно-технологічних рішень, що забезпечують функціонування електронних адміністративних регламентів.

Це дозволить перейти до вирішення наступних двох стратегічних завдань: надання інтегрованих безкоштовних електронних державних

послуг населенню і організаціям, оцінка їх якості самими споживачами [1].

Дослідження проблеми модернізації публічної адміністрації Республіки Польща полегшується завдяки можливості використовувати не лише друковані, а й електронні документальні матеріали та наукові публікації. Для Польщі характерне широке дублювання багатьох матеріалів, в тому числі й наукових досліджень, на офіційних веб-сайтах органів влади, неурядових організацій, наукових та навчальних інституцій. Завдяки цьому в українського дослідника з'явилася також можливість оперативно відслідковувати процес підготовки змін до законодавства та отримувати нову інформацію про зміни у польській публічній адміністрації та наукові дослідження з даної проблематики.

Насамперед увагу необхідно звернути на офіційні сайти центральних органів влади Республіки Польща, інформація на яких дублюється польською та англійською мовами. Поставлена мета за нинішніх умов має досягатися у тому числі й за рахунок застосування та розвитку сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Адже очікувані тенденції щодо об'єднання територіальних громад, розширення масштабів участі населення у прийнятті управлінських рішень, розвиток форм прямого народовладдя, удосконалення діяльності з надання публічних, зокрема адміністративних, послуг вимагають невідкладної модернізації системи публічних комунікацій у межах територіальних громад [2].

У цьому контексті актуальним є розвиток місцевого сегмента електронного уряду та, зокрема, удосконалення підходів до використання такого інструменту як веб-сайти органів публічної влади. А оскільки децентралізація в Україні здійснюється багато в чому за польською моделлю, то враховувати доцільно також і досвід цієї держави у сфері інформатизації та розвитку комунікативної складової місцевого самоврядування.

Веб-сайти у Польщі достатньо добре структуровані, дають повне уявлення про ці населені пункти та роботу їх органів місцевого самоврядування.

Очевидним є те, що офіційним міським Інтернет-сервісом є саме веб-сайт міста, а не органу місцевого самоврядування (як здебільшого в Україні!), попри те, що значний обсяг розміщеного контенту пов'язаний саме з діяльністю місцевих органів влади.

Органи місцевого самоврядування Польщі почали дбати про свій імідж, з'явилися нові цілі, такі як: залучення інвесторів, туристів, нових жителів міст. Тому побудова промоційної стратегії (стратегії просування на ринку) міст стала неодмінним чинником розвитку місцевого самоврядування.

Крім цього, відбулося виокремлення у структурі веб-сайтів міст таких основних тематичних блоків: для мешканців, для туристів, для інвесторів (бізнесу). Таким чином, на веб-сайтах міст представлено

широку палітру інформації про життя міста, адресовану для різних цільових груп.

Отже, засоби мережі Інтернет успішно використовуються органами місцевого самоврядування Польщі для здійснення комунікації як в межах населеного пункту, так і поза ним, зокрема для створення позитивного іміджу населеного пункту, залучення інвесторів і туристів, а також встановлення ефективної комунікації з громадянами [4].

Список використаних джерел

1. Єжунінов В. Зарубіжний досвід упровадження електронного державного управління / В. Єжунінов // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід: матеріали II наук.-практ. семінару, 25 квітня 2014 р., м. Дніпропетровськ / редкол.: В.М. Дрешпак (голов. ред.). – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2014. – с. 31-34.
2. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: [монографія]. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – с. 289.
3. Місцеве самоврядування в Польщі: досвід дільниць і гмін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?focus=mistseve-samovryaduvannya-v-polschi-dosvid-dilnyts-i-hmin>.
4. Пісоцький В. Польський досвід формування комунікативного простору територіальної громади з використанням засобів мережі Internet / В. Пісоцький // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали 9-ї регіональної наук.-практ. конф. (17 трав. 2012 р., м. Дніпропетровськ.). – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2012. – с. 208-2013.

Ірина КРАМАРЕНКО
слухачка ДРІДУ НАДУ

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ПОЛЬЩІ

Освіта є одним із основних напрямків розвитку успішної та процвітаючої країни. Україна стоїть на порозі реформи середньої освіти. Надскладним завданням для об'єднаних територіальних громад у ході процесу децентралізації влади є створення функції управління освітою, тому, на нашу думку, одним із найкращих прикладів реформування є освіти Польщі.

Ключову роль у реформуванні польської освіти впродовж останніх 25 років відіграли органи місцевого самоврядування як керівні органи (засновники) шкіл. З іншого боку, виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням освітньої діяльності, відіграло важливу роль у перетворенні органів місцевого самоврядування на компетентних суб'єктів управління

і становленні децентралізованої держави. Адже за складністю, масштабами витрат і соціальною значущістю освіта – безперечно, найважливіша сфера діяльності польського самоврядування. При цьому слід розуміти, що децентралізація освіти була не окремою галузевою реформою, а частиною комплексного проекту становлення держави, який полягав у перебудові всієї її діяльності за принципами субсидіарності і самоврядності [5].

Польща входить до складу Європейського Союзу, тому соціально-економічні зміни, які відбуваються у країні зараз призвели до реформування польської освіти, що є необхідним на думку польських педагогів [4].

Інтеграційні процеси, які протікають в країнах ЄС, вимагають мати свідчення про закінчення школи будь-якого типу і рівня, а також атестат зрілості відповідно до освітніх стандартів країн ЄС. Центр освітніх досліджень та інновацій (Centre for Educational Research and Innovation – CERI) запропонував Міністерству народної освіти Польщі розробити державні стандарти освіти та змінити критерії визначення компетенції школярів, індивідуальних особливостей учнів та їх потенційні можливості [1].

Досвід реформи системи освіти в Польщі свідчить про те, що запорукою ефективності функціонування сучасної школи є її демократичність.

Польський дослідник Ян Герчинський (J. Herczyński) виділяє шість етапів процесу децентралізації освіти в Польщі: **1) піонерський етап**, 1990-1993 рр. (етап створення самостійного, демократично обраного територіального самоврядування в Польщі); **2) етап, коли завдання передавалися у добровільному порядку**, 1993-1996 рр. (етап управління початковими школами на добровільних засадах); **3) етап стабільності**, 1996-1998 рр. (запроваджено освітню частину загальної субвенції, яка замінила дотації, національної освіти, вперше прийнято загальнонаціональну формулу алокації субвенційованих коштів – алгоритм поділу освітньої субвенції); **4) другий піонерський етап**, 1998-1999 рр. (передача управлінських повноважень щодо шкіл вищого від гімназій рівня та більшості позашкільних освітніх закладів новоствореному органу самоврядування повіту); **5) завершення процесу створення системи**, 2000 р. (формування системи управління і фінансування освіти в остаточному вигляді; поступове повернення типового для країн OECD співвідношення між витратами на одного учня у початкових і середніх школах); **6) етап поступового посилення ролі керівних органів (засновників)**, 2001-2015 рр. (безпосередній управлінський контроль за більшістю адміністративних рішень громад замінили на юридичний контроль, який здійснюють кураторії освіти, контроль за бюджетним процесом, який здійснюють регіональні рахункові палати, і розлогу систему моніторингу результатів роботи шкіл) [5].

До найважливіших успіхів децентралізації польської освіти М. Гербст

і Я. Герчинський відносять: істотне поліпшення матеріального стану шкіл, яке було здійснене зусиллями ОМС; забезпечення стабільності фінансування освіти; запровадження громадами гімназійної реформи; обмежені прояви нерівності між ОМС за якістю освіти і доступністю освітньої пропозиції [1].

Серед найболючіших недоліків децентралізації вчені виділяють: 1. конфлікти щодо закриття шкіл; 2. відсутність стандартів фінансування освіти; 3. незрозумілий поділ відповідальності за якість навчання; 4. невдалі зміни у професійній освіті, пов'язані з її переведенням на рівень повіту [2].

Важливим досягненням процесу децентралізації було забезпечення стабільності фінансування шкіл протягом усього процесу радикальних перетворень в освіті шляхом надання субвенції. Протягом першого періоду, до 2000 року, елементом стабілізації були, з одного боку, зв'язок між сумою субвенції і доходами держави, а з іншого – використання порогів в алгоритмі розподілу освітньої субвенції, завдяки яким загальна сума освітньої субвенції для даної одиниці територіального самоврядування в наступному бюджетному році не могла бути нижчою, ніж субвенція, отримана в попередньому році (з урахуванням інфляції). Цей механізм забезпечив стабільну фінансову підтримку для освітніх закладів, яка не могла зменшуватися. У 2000 році механізм порогів було послаблено, а через чотири роки повністю відкинуто.

Постанова міністра освіти від 7 жовтня 2009 року про педагогічний нагляд (ст. 168, п. 1324) змінила спосіб його реалізації у Польщі. Головними елементами цієї зміни є сформульовані державою вимоги для шкіл і закладів освіти, які вказують їм на стратегічні та пріоритетні завдання [3].

Реалізація вимог має забезпечити створення оптимальних умов для розвитку кожного учня, а для школи чи іншого закладу освіти – зацікавити розвиватись організаційно. Ці вимоги не дають можливості формувати цілісне бачення шкіл. Вони допоможуть, радше, бачити ключові аспекти діяльності шкіл, зокрема в контексті викликів, які стоять сьогодні. Інформацію про рівень виконання цих вимог школи будуть одержувати в результаті зовнішнього оцінювання – однієї з форм педагогічного нагляду.

Запровадження оцінювання як дослідження, яке реалізується за участі учнів, батьків, працівників школи, супровідного органу та представників громади, які співпрацюють зі школою, дуже цінне для отримання думки про школу не тільки від організаторів освітніх процесів, а й від їхніх безпосередніх учасників та одержувачів.

Завдяки результатам оцінювання школа успішно планує власний розвиток, особливо в тих сферах, які потребують найбільше уваги. Одночасно це уможливорює зовнішню підтримку школи відповідно до її визначених потреб [5].

Отже, принципи структурно-програмної реформи в Польщі дістали позитивну оцінку західноєвропейських експертів та науковців у нашій країні. Кінцевою метою модернізації освіти в Польщі є підвищення якості освіти, майстерності педагогів, наближення освіти до європейських стандартів. Головними аспектами є ефективність, переваги та успіх проведення освітніх реформ в Польщі які залежать, в першу чергу, від належного фінансування. Успішний польський досвід з питань децентралізації управління освітньою системою є важливим ресурсом при створенні прогресивної освітньої політики в Україні.

Список використаних джерел

1. Деркач С. Освітні реформи в Польщі / С. Деркач // Психолого-педагогічні проблеми сільської школи. – 2007. – №21.
2. Освітній портал. Реформа освіти: Досвід Польщі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://www.osvita.org.ua/articles/1106.html>. – Назва з екрана.
3. Osvita.ua. Середня освіта. Польський досвід реформи середньої освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://osvita.ua/school/48383/>. – Назва з екрана.
4. Osvita.ua. Сучасна освіта. Освітня система в Польщі: традиції та сучасність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://osvita.ua/school/method/1016/>. – Назва з екрана.
5. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. – К.: , 2016. – 44 с.

Денис КРАСІВСЬКИЙ

*к. держ. упр., провідний науковий співробітник
проблемної науково-дослідної лабораторії
соціальних досліджень ринку праці
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України*

ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ЧИННИК СТАЛОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Опосередкованість соціального буття людини неминуче призводить до появи добровільних асоціацій та громадських угруповань. З огляду на це однією з головних перешкод, яка суттєво гальмує розвиток вітчизняного неурядового сектору на сучасному етапі, залишається дефіцит інституціоналізації громадянської активності населення: 83,7% громадян у 2005 р. не належали до жодної з громадських або політичних організацій чи рухів. Як наслідок замість конструктивного діалогу держави та суспільства у вирішенні соціальних проблем домінуючою формою впливу громадян на перебіг політичного процесу залишається

колективна мітинговість, що не сприяє досягненню легітимації владних ініціатив.

Одним із важливих частин моделі впровадження європейських стандартів у систему політичного управління є формування державної інформаційної політики. Під такою політикою розуміють діяльність органів державної влади щодо вирішення проблеми українського суспільства у сфері діалогу влада-суспільство, використання для цих цілей необхідних владних ресурсів. У рамках інформаційної політики держава може ефективно вирішувати проблеми забезпечення інформаційної прозорості органів державного і муніципального управління для суспільства. Для здійснення такої політики влади необхідно виробити стратегію дій, в якій проглядався б загальний задум вирішення завдання інформатизації суспільства.

Найменший вплив на вироблення державної політики на даний момент є у громадян та громадських організацій, і відповідно найбільший великим урядовцям та олігархам. Тобто нівечиться закріплене в Конституції України право на управління країною.

Вихід з положення бачиться в розробці теоретично продуманого нормативного документа, в якому, поряд з іншими питаннями інформатизації суспільства, була б ясно викладена концепція демократизації політичного управління на основі забезпечення інформаційної транспарентності влади.

Іншим шляхом є інституалізація ідеї забезпечення транспарентності влади. Необхідність в інституалізації викликана потребою суспільства в консолідації діяльності всіх суб'єктів, що беруть участь по реалізації цієї ідеї в життя. Досвід Канади щодо створення Департаменту з комунікацій Уряду Канади показав ефективність вжитих кроків. У своїй книзі «Уряд Франції» відомий політолог і публіцист П. Авріль підкреслив: «Необхідно, щоб якась державна організація забезпечувала на національному рівні зв'язок між владою і громадянами ...» [1].

В Україні багато проблем забезпечення прозорості влади, виникають унаслідок відсутності єдиної державної структури (організації), яка була б подібна Департаменту з комунікацій Уряду Канади. Спираючись на зарубіжний досвід сьогодні можна вести мову про доцільність формування в Україні служби з широким колом повноважень. Така служба повинна брати активну участь у виробленні інформаційної політики держави, координувати діяльність усіх державних і громадських організацій з реалізації політичних установок у життя. Подібні організації непогано було б мати на регіональному та місцевому рівнях.

У рамках цього ж напрямку можна виділити формування громадянських інститутів, що надають послуги з інформаційної взаємодії влади з суспільством. На цю тему досить переконливими виглядають уявлення про систему французького державного управління в роботі

«Елементи доктрини радикалів» відомого філософа Ж. Алена. Він констатує, що середовище, характер виконуваної роботи поступово розвивають у державних службовців ряд характерних якостей: крайню обережність, схильність до секретності, скептицизм, уїдливість, схильність до інтриг, презирливе ставлення до людей. Ален, виступає проти пасивного ставлення до влади: громадяни повинні робити все від них залежне, щоб стримувати деспотизм апарату управління. З цією метою безпосередньо або через своїх обранців вони повинні здійснювати всебічний контроль за бюрократією [2].

На наш погляд, щоб домогтися цього (налагодити ефективний діалог влади з суспільством) необхідно виконати одну, але дуже важливу умову – в процес діалогу обов’язково має бути включено саме суспільство. Поки ж багато заходів щодо забезпечення прозорості влади спускаються зверху, а суспільство як би відсторонено від процесу налагодження взаємодії з державою. У результаті з багатьох питань державної політики влада не транспарентна для суспільства.

Щоб раціоналізувати діяльність громадських інституцій, на наш погляд, було б доцільно наділити служби новими функціями – інформаційного посередництва між владою і суспільством. У цьому випадку служби національного і регіонального рівнів будуть проводити постійний моніторинг інформаційних потреб суспільства, доводити результати моніторингу до влади і, що дуже важливо, висувати політичні вимоги до влади про прийняття оперативних заходів з надання конкретних послуг громадським організаціям і населенню з метою реалізації виниклих суспільних потреб. Крім цього на основі тісної інформаційної взаємодії з владою служби цілком могли б створювати і підтримувати власну інформаційну базу про діяльність владних структур і на певних умовах самостійно надавати інформаційні послуги опосередкованого доступу, надаючи громадянам і організаціям необхідну інформацію про діяльність органів влади. Покладання таких функцій на служби було б цілком виправданим. Це допомогло б налагодити інформаційну взаємодію влади з суспільством, підвищити прозорість діяльності владних структур і забезпечити більш дієвий контроль влади з боку громадянського суспільства.

1. Avril P. Le gouvernement de la France. Paris: Ed.Univ., 1969. P. 203.

2. Maurice K. Reaffirming Public-Service. Values and Professionalism // The International Review of Administrative Sciences. Vol.63.1997. №3. P. 75.

Ірина КРИВОРУЧКО

аспірантка кафедри

державознавства і права НАДУ

ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ НАЛЕЖНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ НА ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ

Важливе значення для нашої країни є досвід європейських країн в частині визначення принципів побудови та функціонування публічної адміністрації, яка виступає основним учасником адміністративних процедур. В Україні зазначені принципи ще не отримали належного закріплення на законодавчому рівні, хоча їх теоретичне осмислення щодо необхідності врахування при визначенні переліку принципів адміністративної процедури здійснювали такі науковці як В.Б. Авер’янов, М.М. Васюк, А.А. Пухтецька, В.П. Тимощук та інші.

В європейських країнах уже понад два століття ефективно впроваджується та діє принцип верховенства права, на основі чого, як зазначає А.А. Пухтецька, сформувалися такі концепції належного урядування (англ. – good governance) та належної адміністрації (good administration) з відповідними їм принципами. Варто відмітити, що принципи належної адміністрації визначають, по-перше, уніфіковані для європейських країн принципи-вимоги діяльності публічної адміністрації цих країн та європейської адміністрації в цілому, по-друге, узагальнено визначають спільні для європейських країн основоположні вимоги, керівні положення, обов’язкові для застосування в зовнішній діяльності європейської адміністрації (першочергово, у взаємостосунках з громадянами) [4, с. 213].

Відповідно, до результатів проведеного Радою Європи дослідження принципів належної адміністрації у країнах-членах, до них відносяться, зокрема: законність, відсутність дискримінації, пропорційність, заборона зловживання владою, безсторонність та об’єктивність, консультування та надання інформації, право бути вислуханим, розумний строк для прийняття адміністративних рішень, обов’язок зазначати підстави адміністративних рішень, зазначення способів захисту, повідомлення про прийняте рішення, захист інформації (відомостей) – дотримання приватності, запит про отримання інформації – дотримання конфіденційності, запит про публічний доступ до документів, доступність адміністративних органів та публічних послуг, ефективність (постійність надання адміністративних послуг, виконання адміністративної роботи ефективним способом), зрозуміла (проста) координація процедур тощо [4, цит. за: с. 53].

Варто відзначити, що більшість цих принципів відображаються в

проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, який покликаний врегулювати відносини між публічною адміністрацією та особою, зокрема, забезпечити пріоритет прав та інтересів особи та ефективну діяльність публічної адміністрації при розгляді та вирішенні адміністративної справи.

Від принципів належної адміністрації науковцями відмежовуються принципи належного урядування, які виступають родовою категорією принципів належної адміністрації та є своєрідним стандартом урядування у Європейському Союзі (ЄС) [3, с. 94; 4, с. 53].

У зарубіжних дослідженнях поняття «належне урядування» визначається як:

- таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями;
- таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами у ефективний, прозорий та відповідальний спосіб; та якщо проінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом із урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку [1, цит. за: с. 336-337].

До основних принципів належного урядування в Європі відносять: участь, верховенство права, прозорість, чутливість, орієнтація на згоду, справедливість, результативність і дієвість, підзвітність, стратегічне бачення [3, с. 94].

Слід відмітити, що даний вид принципів є уточненням п'яти основних принципів належного урядування, що містяться у Білій книзі європейського урядування (2001 р.) [2]:

1. Відкритість. Інституції повинні працювати більш відкрито, обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС відносно того, які рішення приймаються ЄС. Інформація повинна викладатися мовою, яка буде доступною і зрозумілою широкому загалу.
2. Участь. Якість та ефективність політики ЄС залежить від широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики (від планування до впровадження). Збільшення участі посилить довіру у кінцевий результат політики та Інституції, що її імплементують.
3. Підзвітність. Ролі у законодавчому та виконавчому процесах мають бути більш зрозумілими. Кожна з Інституцій повинна брати на себе відповідальність за те, що вона робить для Європи.
4. Ефективність. Політика має бути ефективна та своєчасна, забезпечувати усе що потрібно на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та врахування попереднього досвіду.
5. Злагодженість. Політика та всі заходи що відбуваються повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими.

Тобто, принципи належного урядування знаходяться у нерозривному взаємозв'язку з основоположними принципами діяльності публічної адміністрації, є родовими по відношенню до останніх та визначають

особливості їх застосування в демократичній державі. Ці дві концепції в Україні стали підґрунтям, що відображено в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України.

Таким чином, якщо Україна прагне стати повноцінним членом Європейського співтовариства, правовою державою, в якій права, свободи та інтереси людини визначаються найвищими цінностями, що сприятиме утвердженню принципу верховенства права, важливим кроком має стати запровадження принципів належної адміністрації та належного урядування в законодавстві, що регулює адміністративні процедури.

Список використаних джерел

1. Васюк М.М. Європейські стандарти належного урядування в діяльності органів публічної адміністрації / М.М. Васюк // Часопис Київського університету права. – 2015. – №1. – С. 336-339.
2. Європейське врядування. Комісія Європейських Співтовариств. COM (2001) 428 остаточна редакція. Брюссель, 25.07.2001. – 40 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/konstatyts/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. – К.: Наук. Думка, 2007. – 586 с.
4. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: Монографія / За заг. ред. д.ю.н., професора В.Б. Авер'янова. Вид. друге, доопрац. і доповн. – К.: Логос, 2014. – 237 с.

Микола ЛАХИЖА

*д.держ.упр., професор, перший заступник директора
Регіонального центру з надання безоплатної
вторинної правової допомоги у Полтавській області*

ІННОВАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Проблема становлення та розвитку публічного управління тісно пов'язана з впровадженням інновацій, що підтверджується як теоретичними дослідженнями, так і практикою.

Низька якість державного управління в Україні справедливо вважається дослідниками важливою причиною економічного спаду та низького рівня життя. Тому, як зауважує Ю.П. Шаров: «...в сучасному управлінні, коли передовий світ переходить до економіки знань, має бути місце для інновацій» [1, с. 5].

Українськими вченими (Н. Рудік, Х. Хачатурян, Ю. Шаров та ін.) відзначаються євроінтеграційні детермінанти інноваційних трансформацій державного управління в Україні [2], що забезпечують його розвиток як публічного.

Актуальність тематики становлення та розвитку публічного управління та використання в Україні зарубіжного досвіду усвідомлена українськими вченими, що помітно з тематики публікацій та дисертаційних досліджень (О. Антонова, В. Бакуменко, Т. Безверхнюк, Т. Бельська, В. Бульба, І. Грицяк, І. Дегтярьова, В. Дзюндзюк, М. Іжа, В. Корженко, С. Кравченко, В. Куйбіда, В. Мартиненко, В. Мамонова, С. Попов, Л. Приходченко, Л. Прокопенко, В. Солових, В. Стрельцов, Х. Хачатурян, Ю. Шаров та ін.). Вже у 2005 році з'явилося перше в Україні ґрунтовне дослідження інновацій в державному управлінні, автор якого наголошував, що «зараз уже недостатньо розуміння лише того, що вирішення низки найважливіших соціально-економічних та державно-управлінських завдань у нашій країні неможливе без свідомого впровадження управлінських інновацій у системі державної влади» [3, с. 4]

Болгарськими дослідниками (Н. Арабаджийський, М. Ніколова та ін.) виділено кілька напрямів інновацій у публічному управлінні:

– інновації, що включають зміни у характеристиці послуг (розробку, використання та адаптацію відповідних технологій);

– інновації при доставці послуг;

– адміністративні й організаційні інновації;

– концептуальні інновації щодо бачення місії, філософії, цілі, стратегії;

– інновації щодо взаємодії з іншими організаціями і базами даних.

Відповідно пропонується також нова типологія інновацій у публічному секторі:

– нова чи удосконалена послуга;

– інновації в процесі надання послуг;

– адміністративні інновації;

– інновації системи;

– концептуальні інновації (зміни у поглядах учасників);

– радикальні зміни раціональності.

Вивчення досвіду підготовки до вступу до ЄС колишніх соціалістичних країн свідчить, що впровадження інновацій пов'язане як з вимогами європейських інституцій, так і з практичними потребами розвитку [Див.: 4; 5]. Значний вплив на розвиток публічного управління мають також глобалізаційні процеси (наприклад: е-урядування, інформаційна діяльність тощо).

На наш погляд, має створюватися національна інноваційна система, як сукупність інституцій, зайнятих створенням чи адаптацією нових знань, їх поширенням та практичним використанням. Ця система формується під впливом багатьох факторів, що визначаються специфікою політичної системи, економіки, менталітету населення тощо.

Специфіка публічного управління вимагає складних інноваційних процесів, що пов'язані зі змінами у методологіях і технологіях управлінської діяльності [3, с. 7], а також – у економіці, соціальній політиці, менталітеті населення тощо. Так, С. Попов виділяє для публічного

сектора внутрішньо-організаційні, міжорганізаційні та індивідуально-орієнтовані інноваційні процеси [6, с. 59]. Важливо також наголосити на необхідності масового та цілеспрямованого впровадження інновацій у публічному управлінні.

Список використаних джерел

1. Шаров Ю. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст // Ю. Шаров. Публічне управління. – 2010. – №1. – С. 5-9. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/1/01.pdf>.

2. Хачатурян Х. Євроінтеграційні детермінанти інноваційних трансформацій державного управління в Україні / Х. Хачатурян. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/POLITICHNI/03-XACHATURYAN.pdf>.

3. Хачатурян Х. Інновації в державному управлінні: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 252 с.

4. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. – [монографія]. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

5. Лахижа М. Типові проблеми модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн та основні причини їх виникнення // Публічне управління: теорія і практика. – 2012. – №2. – С. 98-104.

6. Попов С. Теоретико-методологічні засади щодо поширення нововведень у публічному секторі: стан і напрями подальших досліджень / С. Попов // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – №2 (42). – С. 57-66.

Богдан ЛЕНІГЕВИЧ

*аспірант кафедри європейської інтеграції
та права ЛРІДУ НАДУ*

МІСЦЕ І РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ВЗАЄМОДІЇ З МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

Сучасне суспільство характеризується своїми досягненнями та ефективною діяльністю у сфері самовдосконалення політичних систем, пошуком та імплементацією інноваційних підходів до розвитку, обов'язкового врахування соціальних, політичних та економічних тенденцій які мають місце в сучасному світі. Будь яка соціально-політична система спирається на власні історичні принципи та засади, однак гнучкість і можливість пристосовуватися до проблемної ситуації, здатність витримувати кризові явища, уникати їх, враховувати світові тенденції роблять систему стійкою і витривалою.

Ефективна і стабільна система в свою чергу означає, що держава рухається правильним шляхом, ефективно діють закони, норми і правила,

існує зворотній зв'язок між суспільством і владою. Як приклад наводиться Європейський Союз, де країни з різними історичними традиціями, а інколи з історичною ворожнечею (Франція, Німеччина), відкинувши суперечки, об'єдналися утворивши єдину унікальну систему для досягнення власного «загальноєвропейського добробуту» прикладу якої ще не було. Саме тут були закладені основи систем сучасного державництва, громадянського суспільства, ефективної ринкової економіки, соціальної справедливості. Одним із важливих чинників утворення і функціонування такої системи є впровадження в соціально-політичну сферу державами-членами євростандартів які визначають ті мінімальні критерії за якими відбувається суспільно-політичне життя ЄС і які є обов'язковими для дотримання всіма членами ЄС. Це стосується широкого спектру сфер людської діяльності серед яких можна перерахувати адміністративні, нормотворчі, соціальні, політичні, економічні процеси [1, с. 273].

Власне більшість українських політичних партій, об'єднань, рухів, використовуються не як посередник у діалозі між органами влади та суспільством, а виключно як інструмент у боротьбі за політичну владу, залишаючи саме громадянське суспільство осторонь, та не захищаючи їх інтереси.

Аналізуючи партійні програми вітчизняні дослідники сформулювали декілька негативних тенденцій та недоліків такої співпраці:

- у програмних документах політичних партій відсутні програмні документи, які б пояснювали природу громадянського суспільства;

- одержавлення громадянського суспільства, безпідставне надання багатьох сутнісних атрибутів держави розкриває реальні інтереси замовників партійних програм, що мають на меті лише отримання державної влади. Гасло щодо розбудови та представництва громадянського суспільства в більшості випадків є лише засобом камуфляжу справжньої політичної мети;

- неопрацьованість реальних механізмів і гарантій організації діалогу органів влади та суспільства. Небажання держави надавати подібні гарантії можна пояснити стремлінням до централізації, однак неухильність з боку представників політичних сил до розв'язання даної проблеми полягає в тому, що своє місце в такому діалозі вони вбачають не на боці суспільства;

Партійні програми політичних партій радикального спрямування, враховуючи лівих та правих, ігнорують поняття «громадянське суспільство», й все з ним пов'язане [2].

Відтак, аналізуючи сучасний стан взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування, можемо зазначити, що ефективна реалізація інтересів суспільства неможлива через особливості як політико-правового поля України, так і через партійно-пропорційного представництва. Власне, пропорційна виборча система не забезпечує

реалізацію інтересів громади на такому ж рівні, як мажоритарна. Надмірна політизованість органів місцевої влади також є наслідком переходом на пропорційну систему представництва, оскільки ми можемо спостерігати розбалансування в системі органів місцевого самоврядування в тих громадах де є розбіжність у політичній орієнтації більшості та голови. Це в свою чергу ускладнює формування виконавчих органів міської влади, формування виконавчих комітетів, тощо.

Ще одним негативним чинником виступає надмірна партійна централізація, що негативним чином впливає на функціонування місцевих органів влади, оскільки спостерігається збільшення авторитарних методів політичного управління. Також, слід зазначити слабкий взаємозв'язок між представниками політичних сил та населенням громади, що проявляється у недостатній увазі розв'язанню проблем місцевого значення та задоволення інтересів громади.

Таким чином питання взаємодії органів місцевої влади та політичних партій ще не носить системний характер. Відсутні реальні нормативно-правові та соціальні механізми такої взаємодії. Політичні партії практично не використовують можливості громадянського суспільства, для посередництва у діалозі держава-суспільство. Відсутність такого діалогу призводить до виникнення опору суспільства впровадженню урядом державної політики та посилення недовіри до політичних об'єднань, самовідстороненню від суспільно-політичного життя держави.

1. Красівський Д.О. Європейські стандарти як фактор модернізації державно-управлінської діяльності / Д.О. Красівський // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.: Серія «Управління». – 2013. – Вип. 4. – С. 269-276.

2. Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект // І. Артеменко Науковий вісник ДРІДУ НАДУ 02.04. [Електронний ресурс] режим доступу [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/4.pdf).

Андрій ЛЕПЕХА

здобувач кафедри менеджменту

та управління проектами ДРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ІНТЕГРАЦІЇ МИТНОЇ ТА ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМ

В умовах перманентного реформування податкової системи в Україні, об'єднання податкової та митної служб, протягом останніх років багатьма науковцями, експертами, практиками активно ведеться дискусія стосовно доцільності інтеграції митних та податкових органів в одному відомстві.

У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання

формування оптимальної моделі функціонування податкових та митних органів в системі органів державного управління, що зумовлює потребу у дослідженні міжнародного досвіду.

З початку 80-х років минулого століття прагнення підвищити ефективність і результативність справляння державних доходів було основним мотивом об'єднання податкових та митних систем.

В контексті реалізації євроінтеграційних програм для України є цікавим та корисним досвід функціонування інституціональних моделей фіскальних служб країн-членів ЄС. З погляду на сучасну форму фіскальної інституції актуальним є особливості функціонування інтегрованих моделей фіскальних адміністрацій.

Інтегровані інституціональні моделі фіскальних органів були предметом дослідження Світового банку, МВФ, ОЕСР та СІАТ, у 1990-х роках та на початку нового сторіччя. При вивченні цього питання досліджувались особливості інтеграції податкових і митних адміністрацій в певних країнах та виявлено, що в ряді випадків відсутність співпраці між установами в кінцевому підсумку призводить до зниження ефективності та обсягів стягнення податків. На підставі дослідження розроблено рекомендації Світового банку з питань: рекомендацій щодо способів інтеграції податкових і митних адміністрацій в країнах, що розвиваються; сприяння процесу інтеграції шляхом виявлення передового досвіду успішних об'єднань.

У роботі «Підтримка податкових і митних інституційних реформ: Інтеграція податкової та митниці адміністрацій» Світовим банком ще у 2003 році проведено аналіз інтегрування митних і податкових адміністрацій в країнах – Данія, Канада, Колумбія, Нідерланди, і Латвія. Ці країни були обрані оскільки їх мотиви та стратегії інтеграції є типовими та закономірними.

В ході дослідження встановлено, що відсутність співпраці між відомствами призводить до зниження темпів та обсягів збирання податків.

Найчастіше мотивами інтеграції податкових і митних адміністрацій стимулюються двома факторами:

1. Загальним зовнішнім середовищем: нормативно-правова база, відношення клієнтів і політиків, тиск зовнішніх факторів, розподіл благ у країні.

2. Елементами всередині організації: кількість співробітників, здатність залучати кваліфікований персонал, управлінська ефективність та інше.

Інтеграційні стратегії, їх характер, інструменти досить різноманітні. Першим кроком у досягненні цілей і завдань інтеграції є визначення правильного вектору розвитку та загальної стратегії інтеграції.

Задля ефективного функціонування двох відомств Світовий банк визначив п'ять критеріїв забезпечення проведення успішної інтеграції:

1. Підготовка/планування злиття.

Планування процесу злиття має вирішальне значення для досягнення успішного результату. Цей етап потребує залучення всіх стейкхолдерів до участі у розробці і імплементації ключових положень нової інституції.

2. Управління (керівництво).

Здатність забезпечити необхідне керівництво має життєво важливе значення для успішної інтеграції: процес повинен забезпечити здійснення управління злиття без втручання з боку політиків; в залежності від організаційних заходів управління потребує постійної консультації і схвалення; імідж організації легко може бути порушений, якщо громадськість вважає, що процесу не вистачає необхідної уваги і керівництва; співробітники відомств повинні бути поінформовані і залучені в процес кадрових змін; міжнародні організації можуть надавати підтримку при реорганізації податкових та митних адміністрацій.

Досвід такої інтеграції доводить, що за часту масштабна реорганізація породжує різноманітні інсинуації та сприймається як поглинання митниці. У зв'язку з цим всі управлінські новації повинні збалансовувати інтереси обох відомств.

На жаль, на сьогодні є підстави стверджувати, що саме з таким ефектом зіткнулась українська модель злиття двох відомств.

3. Культура.

Податкові та митні адміністрації часто представляють собою різні організаційні культури, мають різні корпоративні стандарти та традиції, відмінні сфери освіти персоналу, оплати праці, стимулювання та інституційні історії. Внутрішній зв'язок і прозорість має вирішальне значення для інтеграції, щоб співробітники обох відомств розуміли необхідність ефективної співпраці.

4. Робота з клієнтами та імідж.

Важливим мотивом для інтеграції є створення єдиного банку інтерактивних послуг для платників податків.

У період проведення злиття відомств передумовою формування позитивного іміджу є злагоджена робота, яка ні в жодній мірі не призведе до затримок у роботі з платниками.

5. Інформаційні технології і системи підтримки [1].

Ефективність бізнес-процесів мають надзвичайно важливе значення для отримання і ведення, інформації, підтримки систем зв'язку, ведення обліку та звітності.

Прикладом функціонування інтегрованих митних систем Європейського Союзу на сучасному етапі є органи доходів Великобританії, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Португалії, Румунії, Словачії, Словенії, Угорщини.

У контексті реалізації Україною євроінтеграційних умов, визначальним є досвід функціонування системи митного регулювання країн-членів ЄС. Митний союз є інтеграційною основою країн Європейського Союзу. Умовою його існування являється використання

єдиного Митного кодексу ЄС (Union Customs Code) всіма країнами співтовариства, скасування митних платежів та обмежень країнами-членами, запровадження Єдиного зовнішнього тарифу до товарів третіх країн.

Одночасно з цим країні-члені ЄС зберігають податковий суверенітет, національну самобутність податкових систем та не передбачає їх повної уніфікації. Податкова політика ЄС визначається через директиви, рішення, рекомендації окремих інститутів таких, як Рада ЄС, Європарламент.

В країнах ЄС не існує єдиної моделі функціонування податкових та митних адміністрацій. У деяких країнах вони функціонують у формі департаментів міністерств фінансів, у деяких через функціонування органів доходів, які об'єднують податкові та митні адміністрації, у інших це окремі адміністрації з самостійними унікальними функціями та завданнями.

Україна, як країна із ще не визначеним чітко курсом податкової політики, країна, що прагне до інтеграції у розвинуте світове товариство та при цьому має досить значну низку невирішених інституціональних питань у податковій, митній, фінансовій сферах, повинна керуватись досвідом сталого розвитку з цих питань саме тих країн світу, що мають схожі геополітичні, економічні ознаки, гнучку політику адаптації до викликів часу та застосування кращих умов для подальшого розвитку.

1. Реформи податкових систем країн світу – шлях до стабілізації фінансових ринків: за матеріалами міжнародних інформаційних агентств / [С. Собуцький] // Вісник Податк. служби України. – 2012. – №30. – С. 20–21.

Андрій ЛИМАР

*к.і.н., доцент, доцент кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В ЗАКОНОДАВСТВІ КРАЇН ЄС ТА УКРАЇНИ

Стаття 59 Конституції України проголошує: «Кожен має право на правову допомогу. У передбачених законом випадках ця допомога надається безоплатно» [1]. Ці дві фрази несуть відповідне смислове навантаження, і кожна з них чітко визначає певний спектр питань, які належить вирішити всім гілкам влади задля виконання згаданих конституційних положень. Вихідним при цьому є визначення змістовного наповнення самого терміну «правова допомога».

У нормативних актах ООН право на правову допомогу трактується досить розширено. В Основних положеннях про роль адвокатів, прийнятих VIII Конгресом ООН по запобіганню злочинам (1990 р.), під правом особи на правову (юридичну) допомогу розуміється право:

– на звернення за допомогою до адвоката за власним вибором для підтвердження своїх прав і для захисту на всіх стадіях кримінальної процедури (п. 1);

– на юридичну допомогу бідних і незаможних людей (п. 3);

– на консультацію про права й обов'язки з роз'ясненням принципів роботи правової системи, якщо вони стосуються прав та обов'язків клієнта (пп. а) п. 13);

– на отримання допомоги клієнтом будь-яким законним способом і на вчинення адвокатом правових дій для захисту інтересів клієнта (пп. б) п. 13);

– на отримання допомоги в судах, трибуналах та адміністративних органах (пп. в) п. 13) [2].

Європейське законодавство розрізняє категорії «правова допомога» і «правова консультація». Під першою розуміється можливість особи використовувати або захищати свої права у будь-яких судах, компетентних виносити рішення в цивільних, торгових, адміністративних, соціальних чи податкових справах (п. 1 Резолюції № (78) 8 Комітету міністрів про правову допомогу й консультації) [3].

Правова консультація передбачає забезпечення особам, які перебувають в економічно несприятливому становищі, можливість одержання необхідної правової консультації з усіх питань, що можуть стосуватися їх прав та інтересів (п. 12 Резолюції №(78) 8).

Підхід законодавства Франції до правової допомоги повністю відповідає позиції ООН у цьому питанні [4]. Так, правова допомога в цій країні – це:

1) безкоштовна судова допомога (ст.ст. 1-11 Закону Франції «Про правову допомогу» від 1991 р.);

2) допомога у сприянні в доступі до правового захисту (ст. 1 Закону), під яким розуміється:

– надання особам загальної інформації про їх права й обов'язки, а також направлення їх до організацій, відповідальних за реалізацію прав громадян (пп. 1 ч. 1 ст. 53 Закону);

– допомога у виконанні всіх заходів, спрямованих на реалізацію прав особи або виконання правового обов'язку, а також допомога у здійсненні позасудових процедур (пп. 2 ч. 1 ст. 53 Закону);

– консультація адвоката з правових питань (пп. 3 ч. 1 ст. 53 Закону);

– допомога особам у складанні й укладенні правових актів (пп. 4 ч. 1 ст. 53 Закону);

3) посередництво адвоката при затриманні (ст. 1 Закону);

4) допомога при розгляді й вирішенні кримінальних справ (ст. 1 Закону).

Закон Великобританії «Про правову допомогу» від 1988 р. [5] під правовою допомогою має на увазі різні види правових послуг, які надаються особам безоплатно. Зокрема, ними є:

1) юридична консультація – усна або письмова консультація щодо застосування норм англійського законодавства в конкретних обставинах, які виникають стосовно особи, яка потребує консультації, а також щодо дій, які особа може виконати згідно з нормами національного законодавства за таких обставин (ч. 2 п. 2 Закону).

2) правова підтримка – допомога у здійсненні дій, включаючи процесуальні, при застосуванні норм англійського законодавства до конкретних обставин, що виникли стосовно певної особи, незалежно від того, будуть такі дії виконуватися від імені особи, включаючи допомогу шляхом представництва, чи особа буде здійснювати їх самостійно з відповідною підтримкою з боку іншої особи (ч. 3 п. 2 Закону).

3) представництво – допомога, що надається при процесуальному розгляді справ, і яка включає:

– всі види правової допомоги, які надає юрисконсульт на підготовчих етапах, що передують судовому процесу;

– всі види правової допомоги, що здійснюються при розгляді цивільних справ для ухвалення рішення чи досягнення компромісу з метою уникнення або завершення певного судового процесу;

– юридичні консультації та правову підтримку, що надаються з приводу будь-яких звернень при розгляді кримінальних справ (ч. 4 п. 2 Закону).

Парламентська Асамблея Ради Європи неодноразово закликала органи влади України покращити доступ до правосуддя шляхом запровадження системи безоплатної правової допомоги у відповідності зі стандартами Ради Європи та практикою Європейського Суду з прав людини.

Вагомим кроком вперед і спробою вирішити в Україні питання щодо реалізації конституційного права на правову допомогу є прийняття Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. [6] та Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року № 3460-VI [7].

Даний Закон передбачає надання первинної та вторинної правової допомоги.

Безоплатна первинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. (ст. 7 ч. 1 Закону).

Безоплатна первинна правова допомога включає такі види правових послуг:

1) надання правової інформації;

2) надання консультацій і роз'яснень з правових питань;

3) складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру);

4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації.

Безоплатна вторинна правова допомога – вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. (ст. 13 Закону).

Дана правова допомога включає такі види правових послуг:

1) захист від обвинувачення;

2) здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами;

3) складення документів процесуального характеру.

Як бачимо, українське законодавство, на відміну від європейського, не розрізняє поняття «правова допомога» і «правова консультація». Натомість, Закон України «Про безоплатну правову допомогу» розділяє правову допомогу на первинну та вторинну. Крім того, види правових послуг, які надаються в межах правової допомоги в Україні, враховуючи досвід європейських країн, доцільно розширити за рахунок включення до них допомогу особам в укладенні правових актів, посередництво адвоката при затриманні та ін.

Таким чином, створення ефективної системи правової допомоги дозволить підвищити рівень правового захисту конституційних прав і свобод громадян України у відповідності з європейськими стандартами, покращити міжнародний імідж держави, скоротити кількість звернень громадян України до Європейського Суду з прав людини.

Список використаних джерел

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

2. Основные положения о роли адвокатов (принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступлений в августе 1990 г. в Нью-Йорке) – Режим доступу: www.allpravo.ru.

3. Резолюція (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу та консультації від 2 берез. 1978 р. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

4. Закон Франції «Про правову допомогу» № 91-647 від 10 лип. 1991 р. // Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за ред. О. Банчук, М. Демкова]. – К.: Факт, 2004. – С. 243-267.

5. Закон Англії «Про правову допомогу» від 1988 р. // Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за ред. О. Банчук, М. Демкова]. – К.: Факт, 2004. – С. 146-185.

6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 лип. 2012 р. №5076-VI – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

7. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 черв. 2011 р. №3460-VI – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

Тетяна МАМАТОВА

д.держ.упр., проф.,

професор кафедри менеджменту

та управління проектами ДРІДУ НАДУ

ПІДГОТОВКА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ Е-УРЯДУВАННЯ ТА Е-ДЕМОКРАТІЇ: ДОСВІД ЕСТОНІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Упровадження е-урядування та е-демократії є частиною реформи децентралізації. За цих умов особливої актуальності набуває розвиток програм підготовки публічних службовців у сфері е-урядування та е-демократії. У тезах наведено стислий опис основних практик підготовки публічних службовців у сфері е-урядування та е-демократії, що реалізуються на цей час у Естонії, які автор мала можливість вивчити під час навчального візиту до Естонії за тематикою «Є-врядування, навчальна програма» («e-Governance curricula»), що відбувся у м. Таллінн з 13-17 грудня 2016 р. Візит був організований Фондом Східна Європа [4] у межах Програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) [1] і мав на меті надати експертам навчального компоненту програми EGAP нову інформацію та можливість ознайомитись із позитивною практикою розроблення та реалізації навчальних програм з е-демократії та е-урядування, сприяти формуванню відповідних компетентностей для успішного розроблення і подальшого впровадження в Україні спеціалізованих е-курсів для державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та представників громадських об'єднань.

Під час навчального візиту були вивчені практики трьох ключових організацій, що надають освітні послуги у е-урядування та е-демократії в Естонії: Академія електронного урядування (e-Governance Academy, EGA), Талліннський технологічний університет (Tallinn University of Technology, ТТБ), Талліннський університет (Tallinn University).

EGA є одним з лідерів на ринку консультування та освітніх послуг у міжнародному співробітництві в області е-врядування [5]. Організація створює і поширює знання та кращі практики щодо е-урядування, е-демократії, розвитку відкритих інформаційних суспільств та національної кібербезпеки. Експертами EGA проведено навчання 3000 посадових осіб з більш ніж 60 країн і взяли участь у більш ніж. Під час семінарів експертами було показано відмінності змістовного наповнення й методики реалізації навчальних програм для трьох цільових груп, з якими працює EGA: особи, що приймають рішення; IT-менеджери та IT-персонал; публічні службовці.

EGA також реалізує низку міжнародних проектів технічної допомоги

на замовлення великих донорських організацій. Загалом реалізовано понад 60 міжнародних проектів у сфері ІКТ на національному, місцевому та організаційному рівнях. Одним з поточних проектів EGA є участь у другій компоненті Програми U-LEAD [2]. Цілю проекту EGOV4UKRAINE є впровадження системи електронної взаємодії для центрів надання адміністративних послуг, що по всій Україні надавати населенню сучасні адміністративні послуги, обмінюючись для цього інформацією з державними центральними реєстрами [5]. У 2020 році, коли проект буде завершений, Україна зможе надавати сотні державних послуг повністю в електронному вигляді.

Однією з ключових та затребуваних серед тем, що пропонується EGA є тема «Кібербезпека». Експертами EGA розроблено та викладаються дисципліна у межах магістерської програми підготовки «Основи кібербезпеки» («Foundations of Cyber Security», 6 ECTS) та тренінг «Е-урядування та кібер безпека» («e-Governance and Cyber Security», 4 дні) для різних категорій слухачів. Тренінг адаптується з позицій сприйняття учасниками, що є службовцями різних міністерств однієї країни та для різних країн.

У ТТБ з 2013 р. упроваджено міжнародну магістерську програму «Технології і сервіси е-урядування» («e-Governance Technologies and Services») [6; 7]. Тривалість програми 2 роки, обсяг – 120 ECTS, кваліфікаційний рівень, що отримують випускники – Магістр науки з інжинірингу (Master of Science in Engineering, MSc). Викладається англійською мовою. Серед учасників магістерської програми – представники Бангладеш, Грузії, Естонії, Зімбабве, Індії, Китаю, Молдови, Непалу, Нігерії, Німеччини, Норвегії, Пакистану, Палестини, Росії, Сполучених Штатів Америки, Туреччини, Угорщини, України, Шрі-Ланки.

Під час візиту: було схарактеризовано передумови, основні етапи створення та особливості впровадження магістерської програми з е-урядування у ТТБ, зокрема критерії підбору викладачів (це переважно – практики е-урядування та консультування у цій сфері), розподіл видів навчальної активності та оцінювання успішності; подано детальний опис складових міжнародної магістерської програми з е-урядування у ТТУ; надано опис практики та продемонстровано у навчальному середовищі зміст е-підтримки навчального процесу за даною магістерською програмою; схарактеризовано структуру та продемонстровано приклад дисципліни магістерської програми у форматі е-навчання; надано опис практики розроблення е-курсу із деталізацією календарного та ресурсного планування.

Перелік дисциплін основного курсу міжнародної магістерської програми «Технології і сервіси е-урядування» («e-Governance Technologies and Services»), 24 ECTS: Соціо-технічні системи, знання та покращення; Великі, відкриті та суміжні дані; Розробка рішень на основі

даних та управління змінами в організації; Громадське суспільство та соціальні інновації; Публічна політика та спільне вироблення е-урядування; Семінар з розробки магістерського дослідження; Соціальні інновації та управління відповідальними інноваціями. Вибіркові дисципліни основного курсу, 12 ECTS: Стажування закордоном; Розробка дизайну та генеративне дослідження; Аналіз програмного забезпечення та інжиніринг вимог; Моделювання та автоматизація бізнес процесів; Аналіз даних за допомогою мови R; Соціальні та політичні теорії; Безпека, привітність та довіра [3].

Програма також уміщує дисципліни спеціалізації, курси з вибором слухача, підготовку магістерської роботи. Особливістю магістерської програми у ТТБ є можливість взяти участь у «Командному проєкті зі створення стартапу» (Team-Work Project; IDU0450, 6ЕСР) на базі «Будинку Местору» [7]. «Будинок Местору» у межах кампусу ТТБ – це унікальна будівля, де за партнерства бізнес-компаній і університету із створення простору, що уміщує різноманітні лабораторні комплекси, які постійно оновлюються компаніями і активно використовуються у навчальному процесі, а також спеціальні можливості для створення стартапів студентами університету [9].

Під час зустрічі у Талліннському університеті [8] схарактеризовано передумови, основні етапи створення міжнародної магістерської програми «Технології відкритого суспільства» («Open society Technologies»), яка зорієнтована на представників місцевого самоврядування, малого бізнесу та громадських об'єднань. Перше провадження програми відбудеться з вересня 2017 р. Схарактеризовано та продемонстровано структуру магістерської програми. Подано передумови та методологічні засади розроблення навчальних програм типу «cunicula». Надано опис практики розроблення е-курсу із деталізацією портретів кількох типів «потенційних слухачів» та залученням стейкхолдерів до формування контенту та сценарію е-курсу.

На наш погляд, потребують подальшого дослідження європейські та вітчизняні практики розроблення та реалізації навчальних програм у сфері реалізації е-демократії та е-урядування з метою створення результативних очних та дистанційних навчальних програм для публічних службовців.

Список використаних джерел

1. Програма EGAP. – Режим доступу: <http://egar.in.ua/>.
2. Програма U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку. – Режим доступу: <http://u-lead.decentralisation.gov.ua/>
3. Семенченко А. І. Звіт щодо результатів відрядження до Естонії в рамках навчальної компоненти Програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади / А. І. Семенченко. – Київ:

НАДУ, 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://derzhava.in.ua:8081/international/DocLib2/2016/...>

4. Фонд Східна Європа. – Режим доступу: <http://eef.org.ua/>.
5. e-Governance Academy. – Access mode: <http://www.ega.ee/>.
6. e-Governance Technologies and Services: The Master's programme. – Access mode: https://www.ttu.ee/studying/masters/masters_programmes/egovernance/.
7. e-Governance Technologies and Services Masters Program. – Access mode: <http://www.egov.ee/>
8. Tallinn University. – Access mode: <https://www.tlu.ee/en>.
9. Tallinn University of Technology (TTÜ). – Access mode: <https://www.ttu.ee/>.

Тетяна МОЛОТКОВА

слухачка ДРІДУ НАДУ

ДОСВІД ПОЛЬЩІ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

Державне регулювання земельних відносин, зокрема земель сільськогосподарського призначення для України може стати доцільним та цікавим досвід сусідньої Республіки Польща, яка є постсоціалістичною країною і досягла членства в Європейському Союзі завдяки впровадженню реформам і ефективно розвивається.

Польща є індустріально-аграрною країною. У сільськогосподарському виробництві зайнято 11,2% активної робочої сили, що забезпечує створення 3,4% ВВП. Під сільськогосподарські угіддя зайнято майже половину території країни – 47,1%, 74,9% із цих земель (або 35,2% земельного фонду країни) становить рілля. У сільській місцевості проживає 39,4% населення країни.

Політика у сільському господарстві Польщі опирається на сімейні ферми, які формують основу сільськогосподарського устрою країни відповідно до ст. 23 Конституції Республіки Польща.

В країні існує державна установа, через яку відбувається організація земельних торгів Агентство сільськогосподарської нерухомості (Agencji Nieruchomości Rolnych – ANR), що реалізує право власності та інші майнові права щодо державної власності в сільському господарстві. В своїй діяльності керується: Законом «Про управління сільськогосподарської власності» від 19 жовтня 1991 р. (ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r), Законом «Про формування сільськогосподарської системи» від 11 квітня 2003 року (ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r) та статутом. Агентство сільськогосподарської нерухомості виконує завдання, що впливають з державної політики, зокрема:

- створення і вдосконалення територіальної структури сімейних ферм;

- створення умов, що сприяють раціональному використанню виробничого потенціалу Ресурсу казначейства;

- реструктуризація та приватизація державної скарбниці майна, що використовується для сільськогосподарських цілей;

Агентство також виконує інші завдання, визначені в окремих положеннях, зокрема, положення про формування сільськогосподарської системи [1].

В Польщі після вступу до ЄС був запроваджений мораторій на продаж земель іноземцям, який діяв 12 років. Після закінчення мораторію у 2016 р було прийнято закон який змінив принцип обігу земель з метою захисту польського виробника зокрема в Законі «Про формування сільськогосподарської системи» від 11 квітня 2003 року (ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r) внесенні зміни.

На теперішній час можна виділити такі особливості: набуття права оренди здійснюється через тендери, що проводить ANR; довгострокова оренда терміном на 10 років є основним шляхом отримання земель державної власності; у тендерах мають право брати участь виключно сімейні ферми для утворення свого господарства або для розширення існуючого, до фермера застосовуються спеціальні вимоги (проживання в місцевості де розташоване господарство, володіння відповідною кваліфікацією, він має довести, що самостійно господарюватиме на землі); існує порядок для осіб хто має намір продати землю і тих хто має право викупу земельної ділянки але першочергове право надається ANR за ринковою ціною; можливість набуття права обмежується по площі 300 га, подовжено мораторій для іноземців, ще на 5 років для можливості розвитку польського виробника.

Ціни на сільськогосподарські землі постійно зростають, так у 1992 році ціна за 1 га була в межах 500 злотих, у 2003 році 3,7 тис. злотих за 1га, у 2013 22 тис. злотих, а за 2015 р. 29,5 тис. за 1га за державні землі відповідно до даних офіційного сайту ANR. Зростанню ціни сприяє розвиток ринку і його інвестиційна привабливість, але ціни набагато дешевші порівняно з Західною Європою[2].

Таким чином, Польща сформувала ринок сільськогосподарських земель враховує не тільки економічну ефективність та раціональність, а й дбає про збереження та розвиток сільської місцевості та вітчизняного сільськогосподарського виробника. Державне регулювання відіграє ключову роль в моделі ринку земель сільськогосподарського призначення. Встановлені чіткі правила та вимоги до набувачів права і обмежується коло дійсно тими, хто реально працює на землях сільськогосподарського призначення, Введення мораторію для іноземців спонукає до розвитку польського виробника, щоб після припинення дії мораторію мати можливість конкурувати в доступі до державних земель.

Список використаних джерел

1. Agencji Nieruchomości Rolnych (джерело польською мовою – Режим доступу: www.anr.gov.pl).
2. Чурилова Т.М. Регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення: досвід Польщі. / Т.М. Чурилова // Часопис Київського університету права. – 2016. №3. С. 30-309.
3. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (джерело польською мовою – Режим доступу www.dziennikustaw.gov.pl/du/2016/585/1).

Дмитро ОСИПОВ

*аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ*

ПРОФЕСІЙНІ ІНТЕРЕСИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЧИННИК ГРУПО- ТА КОМАНДОУТВОРЕННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Є.О. Клімов, дослідження якого покладено в саму основу подальших наукових праць вже власне акмеологів, інтереси покладав в основу тих процесів, що визначають результативність групо- та командоутворення. Акмеологи розглядають колектив (від лат. collectifious – збірний) як різновид малої соціальної групи, її особлива якість, що виявляється в сумісності, спрацьованості, згуртованості, узгодженості суспільних, групових і особистих цілей, інтересів, цінностей [1], і як суб'єкт спільної діяльності і відносин, що складаються в її процесі між окремими її учасниками, група проходить у своєму розвитку кілька стадій розвитку: створення, становлення, зрілості. Саме на стадії зрілості можливе акме групи, інтегральним показником якого є перетворення групи в спільність на основі спільних інтересів, цілей, цінностей [2, с. 176].

Наведені думки доводять про вірність зробленого нами висновку про можливість дослідження процесів формування та оцінювання професійних інтересів як в індивідуальному так і в груповому вимірах, аспектах. Сама ж індивідуальність також включає в себе поняття «інтерес», і, як вказує акмеологія, проявляється в рисах темпераменту, характеру, специфіці інтересів, якостей перцептивних процесів і інтелекту, потреб і здібностей людини і визначається як своєрідність психіки і особистості індивіда, її неповторність [2, с. 153], а характеристиками колективу як суб'єкта є самоврядність, спільність внутрішньогрупових цілей, інтересів, цінностей; перетворення зовні передбачуваних цілей і завдань в значимі для колективу і кожного його члена; здатність і готовність членів колективу до співпраці, взаємодопомоги, взаємозамінності, позитивний емоційний настрій [1], та чимало інших

особистісних та професійних якостей, у визначенні яких у акмеологів немає єдиної позиції.

Важливим критерієм сформованості професійних інтересів є професійна ідентифікація. Ідентичність включає усвідомлення людиною власної часової протяжності, що забезпечує спадкоємність усіх аспектів власного «Я» у минулому, сьогоднішньому і майбутньому; відчуття глибокої функціональної єдності, унікальності і неповторності власної особи, що обумовлює почуття безперервної відповідності самому собі; почуття спільності з соціальними ідеалами і цінностями тієї групи, до якої відносить себе особа, почуття соціальної підтримки і визнання. Ідентичність є важливою умовою ефективної професійної діяльності [5, с. 17], є вираженням певного рівня сформованості та спрямованості власне професійних інтересів у загальній структурі особистості. У професійній ідентичності виражене концептуальне уявлення людини про своє місце в професійній спільності, супроводжуване певним ціннісним і мотиваційним значенням, суб'єктивним відношенням до своєї професійної приналежності, а також системи професійних цілей, цінностей і переконань, які виявляються у процесі рішення людиною професійних проблем і набуття досвіду професійного самовизначення [3, с. 58; 4, с. 6].

Інтереси є ключовою ланкою внутрішньої психоемоційної, потребомотиваційної, ціннісно-мотиваційної сфери людини [6], визначають її ціннісно-орієнтаційну спрямованість, впливають на сформованість різних видів внутрішньої мотивації персоналу (не виключаючи при цьому професійну), а також реакцію працівника на зовнішню мотивацію, що є важливим в процесах групо- та командоутворення в органах влади.

Акмеологія, використовуючи наукові праці А.К. Маркової, В.М. Д'ячкова та ін., пропонує критерії та показники професіоналізму особистості. Цими критеріями встановлено: досягнення високого рівня кваліфікації, свідомо зміна й розвиток себе в ході своєї професійної діяльності, внесення індивідуального творчого внеску у свою професію; цей працівник знайшов індивідуальне призначення в своїй професії, орієнтований на високі досягнення, гармонійно поєднує особисті інтереси і інтереси суспільства [1]. Однак чомусь критерії та показники професіоналізму особистості визначаються як засоби його визначення. З нашої позиції, засобами визначення критеріїв та показників професіоналізму особистості є методи, методики, техніки та технології, прийоми оцінювання професіоналізму особистості, або складових професіоналізму, комплексу якостей, що означений різновид професіоналізму складають.

У деяких визначеннях акмеологами поняття «професіоналізм» можна зустріти визнання ролі інтересів суб'єкта праці та особистості, «Я» самого працюючого, що є одним з прикладів реалізації принципу суб'єкта діяльності в акмеології.

Акмеологічні інваріанти професіоналізму – це основні якості і уміння професіонала (чи необхідні умови), що забезпечують високу продуктивність і стабільність діяльності, незалежно від її змісту і специфіки. Акмеологічні інваріанти професіоналізму проявляються так само і у внутрішніх спонукальних причинах, що забезпечують активний саморозвиток фахівця, реалізацію його творчого потенціалу. Акмеологічні інваріанти професіоналізму були виявлені в результаті порівняльного аналізу на рівні загального і особливого основних чинників, що обумовлюють високу ефективність і надійність діяльність класів «людина-людина», «людина-колектив», «людина-техніка», «людина-великі соціальні групи» і «людина-образи мистецтва».

Сучасні теоретичні дослідження інтересів дозволяють зробити висновок, що особистісний та професійний аспекти розвитку особистості публічного службовця визначаються його працездатністю, професійною самовизначеністю, професійною спрямованістю, готовністю виявляти стійкий інтерес до динамічного професійного середовища публічної служби, до його пізнання та взаємодії з ним, професійною компетентністю, готовністю працювати у групі, команді. Професійні інтереси пов'язані з професійними намірами, професійними очікуваннями, професійною придатністю, професійною задоволеністю. Професія публічного службовця повинна, у першу чергу, забезпечувати «підтримку професійної спільноти публічних службовців», облаштувати публічного службовця, відповідати готовності та заохочувати готовність службовця до продуктивної праці, заохочувати потенціали професійного середовища та службовця органу публічної влади до взаємодії, прагнути забезпечити і стимулювати належну швидкість і послідовність розкриття цих потенціалів упродовж перебування людини у професії. Інтереси, у тому числі й професійні, визначають зміст, характер та спрямованість самоактуалізації.

Список використаних джерел

1. Акмеологический словарь. – 2-е изд. / под общ. ред. А.А. Деркача. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 161 с.
2. Акмеология: учебник / под общ. ред. А.А. Деркача ; Рос. акад. госуд. службы при Президенте РФ ; Междунар. акмеологический ин-т. – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 299 с.
3. Липовська Н.А. Професійна ідентичність державних службовців як наукова проблема // Н.А. Липовська, М.О. Маланчій // Аспекти публічного управління. – 2013. – №2(2). – С. 55-61.
4. Маланчій М.О. Формування професійної ідентичності персоналу Державної прикордонної служби України: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.03 – держ. служба / Маланчій Микола Олександрович; ДРІДУ НАДУ. – Д., 2016. – 20 с.
5. Орестова В.Р. Акмеологическая концепция идентификации

государственных служащих: автореф. дисс. ... докт. психол. н. : 19.00.13 – психол. развития, акмеология (психол.) / Орестова Василиса Руслановна ; ФГОУ ВПО «Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ». – М., 2010. – 67 с.

6. Шпекторенко І. Підходи до професійної мобільності державного службовця в сучасних концепціях професіоналізації / І. Шпекторенко // Держ. упр. та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. ДРІДУ. – Вип. 3 (30). – 2016. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 126-133.

Вікторія ПАСТЕРНАК

*заступник начальника відділу захисту інтересів
територіальної громади м. Дніпро
в судах загальної юрисдикції управління
правового забезпечення Дніпровської міської ради*

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

З 2014 року в Україні поряд з іншими реформами проводиться реформа державного управління в напрямку децентралізації влади і надання більш широкого кола можливостей вирішення проблем управління на територіальний рівень. Проведення цієї реформи стало нагальною проблемою для країни внаслідок наступних моментів:

– з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

– в Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

– дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [1].

У квітні 2014 р. Уряд України ухвалив «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади». Відповідно до цієї Концепції реформу передбачалось проводити у два етапи. На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачалося створити законодавчу основу для запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити

сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

На другому етапі реалізації Концепції (2015-2017 роки) передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами [1].

Після трьох років реформування вже можна визначити рівень ефективності проведених змін.

По-перше, треба констатувати, що децентралізація в Україні проводиться більш скорішими темпами, ніж у європейських країнах. Станом на лютий 2017 року в Україні діють 366 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких 159 утворилися у 2015 році, 207 – у 2016. Створені у 2015 році 159 ОТГ складала 8% від загальної кількості. У Латвії за 10 років утворилося 5% об'єднаних громад, у Данії – 4%. У Данії, Швеції, Норвегії, Латвії процес тривав 10 років. В Україні за півроку 2016 отримали результати більші ніж у них за десять [3, с. 11].

По-друге, у новостворених ОТГ, у яких відбулися перші вибори голів та депутатського корпусу, формується нова система управління в рамках децентралізації владних повноважень. Після перших виборів ОТГ отримали свої органи влади – голову і депутатів нової ради громади. Нова рада складається з депутатів, які представляють населені пункти, що увійшли до складу ОТГ. Один депутат у новій раді представляє інтереси населених пунктів, від яких він обирався. Тому чисельність депутатського корпусу нової ради залежить від кількості населених пунктів, що увійшли до ОТГ. Тобто, зараз можна чітко визначати кількість депутатів місцевих органів самоврядування, що сприяє організаційній структурованості цих органів.

По-третє, новостворені об'єднані територіальні громади набули більшу управлінську і фінансову самостійність. Вони отримують додаткові преференції від держави – дотації та інвестиції з Державного фонду регіонального розвитку, додаткові податкові надходження, субвенції на освітню та медичну галузі.

Які ж фактори на сьогодні перешкоджають більш результативному проведенню децентралізації?

Як вже відзначалося, не прийняті в повному обсязі відповідно до Концепції реформування всі нормативно-правові акти. Зараз діють закони України «Про добровільне об'єднання», «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад» та ін. Але, на жаль, до цього часу не розроблені і не прийняті на законодавчому рівні основні засади адміністративно-територіальної реформи, без якої взагалі неможливо було починати децентралізацію владних повноважень. Досвід зарубіжних країн показує, що ці дві реформи повинні проходити паралельно, доповнюючи одна одну.

Сьогодні не має можливості передати максимальну кількість повноважень на жодний з рівнів місцевого самоврядування: ні на обласний, ні на районний, тому що у рад цього рівня немає власних виконкомів і вони делегують державним адміністраціям навіть ті повноваження, які мають [3, с. 5].

Не всі ОТГ мають розроблені Стратегії розвитку, що не дозволяє створювати комплексні програми регіонального розвитку. Важливість цього питання відзначена у Лейпцизькій Хартії «Міста Європи на шляху сталого розвитку»: «Нам необхідно мати більше цілісних стратегій та узгоджених дій усіх осіб і установ, задіяних в процесі міського розвитку – також і за межами окремих міст і громад. Всі органи влади – на місцевому, регіональному, національному та загальноєвропейському рівнях – несуть відповідальність за майбутнє наших міст. З метою ефективного виконання цієї відповідальності на різних рівнях ми повинні ефективніше координувати секторальні області політики і підвищувати усвідомлення відповідальності за інтегровану політику міського розвитку» [2].

Тож, треба відзначити, що визначені в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» засади децентралізації владних повноважень у більшості своїй реалізуються в повному обсязі, але головний недолік, що заважає більш результативному проведенню реформи – відсутність нових законів «Про місцеве самоврядування» і «Про адміністративно-територіальний устрій». Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування показує, що для проведення будь-якої реформи влади, в першу чергу, потрібно розробляти і законодавчо закріплювати їх системоутворюючі засади.

Список використаних джерел

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333 // Офіційний вісник України від 18.04.2014. – 2014. – №30, код акту 72156/2014.

2. Лейпцизька хартія «Міста Європи на шляху сталого розвитку»: Прийнята з нагоди неформальної зустрічі міністрів з питань міського

розвитку і територіальної єдності, проведеної в м. Лейпциг 24-25 травня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/novyna/leypcyzka-hartiya-mista-yevropy-na-shlyahu-stalogo-rozvytku-neofitsiynyy-pereklad-amu>.

3. Щоденник децентралізації: реформа в дії. Інформаційно-аналітичний бюлетень Додаток до журналу «Україна: події, факти, коментарі». – К., 2016. – №1.

Наталія РОЗМАРЩИНА

*аспірантка кафедри економічної
та фінансової політики ОРІДУ НАДУ*

ДОСВІД КРАЇН ЄС У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ: ВПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАТИВНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Ідея адміністративних послуг прийшла в Україну з досвіду західних країн, де ще з 80-х років набула розквіту доктрина «нового публічного менеджменту» та орієнтація держави на громадянина як клієнта. 1998 року ідею адміністративних (управлінських) послуг уперше було зафіксовано в Концепції адміністративної реформи в Україні. Безумовно, акцент на «служіння», «надання послуг» є надзвичайно корисним для будь-якої сучасної держави. Владі слід завжди пам'ятати, що вона існує саме для обслуговування суспільства загалом і кожного громадянина зокрема. У західних країнах основне завдання цієї ідеї полягало в тому, щоб перебудувати застарілу бюрократичну машину на більш гнучку організацію, що використовує кращі методи та підходи приватного сектору до обслуговування клієнтів.

Звичайно, у контексті реформи системи надання адміністративних послуг особливу увагу треба приділяти впровадженню електронного урядування. У цьому контексті має йтися і про створення національного веб-ресурсу (сторінки на урядовому веб-порталі), присвяченого всім адміністративним послугам, і про електронізацію конкретних послуг.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 року №5/2015, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 року №26-VIII розвиток електронного урядування, зокрема запровадження електронних послуг, визначено одним з головних пріоритетів реформування системи державного управління. Також, в рамках реалізації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом Україна має забезпечити комплексний розвиток електронних послуг відповідно до європейських вимог.

Найбільш важливим напрямом комунікацій стає взаємодія органів державної влади з використанням електронного документообігу та цифрового підпису (G to G), забезпечується взаємодія органів влади з громадянами (G to C), та бізнесом (G to B). Через механізми державного управління, з урахуванням нових викликів інформаційного суспільства, реалізується ряд функцій держави з питань організації, координації, регуляторної діяльності, контролю [1, с. 153].

Формування та розвиток єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг, необхідно здійснювати з урахуванням концептуальної моделі (рис.) [2].

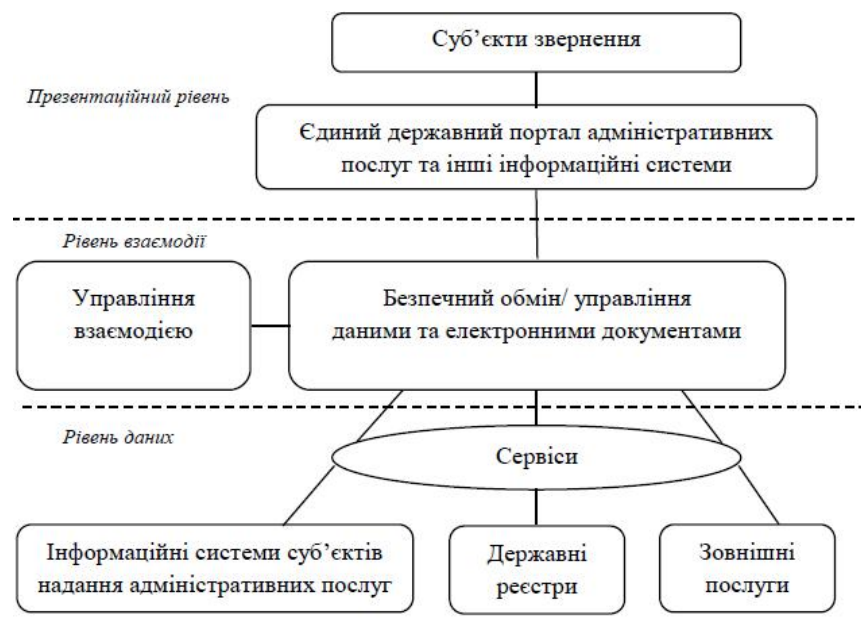


Рис. Концептуальна модель системи надання електронних послуг

Концептуальна модель використовує сервіс-орієнтований підхід до розвитку електронних послуг та базується на дослідженні реалізації електронних послуг в країнах Європейського Союзу.

Концептуальна модель умовно поділяється на три рівні: рівень даних, рівень взаємодії та презентаційний рівень.

1. Нижчий рівень містить компоненти, на основі яких формуються електронні послуги: державні реєстри, інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг та зовнішні системи.

Найважливішими компонентами на цьому рівні є державні реєстри, які містять первинні та актуальні дані про фізичні та юридичні особи,

рухоме та нерухоме майно тощо. Дані з державних реєстрів повинні бути доступними для повторного використання при наданні електронних послуг.

Інформаційні системи суб'єктів надання адміністративних послуг використовуються для підтримки прийняття управлінських рішень при наданні адміністративних послуг.

Зовнішні системи – це інформаційні системи третіх сторін (надавачі житлово-комунальних послуг, банки тощо), дані з яких можуть використовуватись при наданні адміністративних послуг.

Сервіси – програмні інтерфейси, за допомогою яких забезпечується доступ до визначених даних з державних реєстрів та інших інформаційних систем при здійсненні міжвідомчої електронної взаємодії; обробка електронних документів від суб'єктів звернення та обмін даними з єдиним державним порталом адміністративних послуг та/або іншими інформаційними системами при наданні електронних послуг.

2. Рівень взаємодії є центральним в концептуальній моделі та використовується для забезпечення автоматизованого обміну електронними даними та електронними документами між її компонентами. Такий обмін має бути безпечним, керованим та контрольованим.

3. Вищий рівень має реалізовуватись на базі єдиного державного порталу адміністративних послуг та інших інформаційних систем, які функціонують та взаємодіють згідно єдиних визначених вимог, із застосування принципу „one-stop-shop” шляхом формування єдиного електронного кабінету суб'єкта звернення.

Реалізація такого підходу дозволить забезпечити єдині високі стандарти якості надання електронних послуг на всій території України [2].

Сучасна адміністративна реформа, що проводиться в Україні, спрямована на процесуальні аспекти надання адміністративних послуг, а не зміст самих послуг. Але основні проблеми лежать у площині правової регламентації надання on-line адміністративних послуг всіх видів фізичним та юридичним особам. Особливу увагу треба приділити забезпеченню законодавчих гарантій надання таких послуг.

1. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навчальний посібник. К.: «Кондор». – 2006. – 308 с.

2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

Євген РОМАНЕНКО

*д.держ.упр., професор, завідувач кафедри
публічного адміністрування Міжрегіональної академії
управління персоналом, Президент Всеукраїнської Асамблеї
докторів наук з державного управління України,
Заслужений юрист України*

Ірина ЧАПЛАЙ

*к.держ.упр., доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом,
виконавчий директор Президії Всеукраїнської Асамблеї
докторів наук з державного управління України*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МАРКЕТИНГОВОЇ ПОЛІТИКИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ЗАСІБ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Динаміка сучасного життя та постійні зміни у навколишньому середовищі, різного ґатунку й походження, вимагають пошуку та реалізації ефективніших механізмів управління, що б дозволяли не тільки реагувати на різні ситуації постфактум, а й регулювати деякі суспільні відносини у режимі реального часу.

Елементи маркетингу становлять ефективні засоби надання діяльності органів державної влади динаміки розвитку, особливості якого повинні відповідати загальним тенденціям модернізації українського суспільства. Причина того, що державний апарат не встигає за стрімкими змінами, полягає в браку використання всього наявного інструментарію маркетингу як засобу забезпечення транспарентності політики суб'єктів управління, замість надання переваги прямому адмініструванню [1, с. 31].

Маркетингова переорієнтація публічного управління, як засіб її транспарентності, забезпечується реалізацією політичної функції громадянського суспільства. Таким чином, маркетингізація публічного управління є механізмом становлення системних зв'язків між органами державної влади, артикуляції та реалізації соціальних інтересів і методів контролю за державною діяльністю з боку громадянського суспільства. Водночас, вона реалізується як певна функція поєднання права й держави, на основі законної управлінської діяльності, загалом.

Щодо процесу реалізації маркетингової політики в діяльності органів державної влади, то він, перш за все, вимагає від його суб'єктів та об'єктів здібності та бажання враховувати та вивчати найкращі напрацювання світового досвіду використання маркетингової концепції, спиратися на нього, а, також, на цій основі вдосконалювати власну практику забезпечення транспарентності.

Цікаво, що історичною передумовою для впровадження маркетингової політики транспарентності в Японії стало зародження, на початку 80-х рр. демократичного руху «громадянських омбудсменів», що відображав протестний настрій громадськості проти корупції у різних сферах суспільного життя, що було обумовлено такими явищами, як аварії на атомних електростанціях, випуск неякісних лікарських препаратів, забруднення навколишнього середовища. Учасники цього руху вимагали від органів державної влади надання об'єктивної інформації про відповідні інциденти, а це у свою чергу зумовило прийняття певної нормативно-правової бази забезпечення прозорості системи адміністрування в Японії. Як альтернативу цьому рухові у 1982 р. і було прийнято «Першу постанову про розкриття інформації» місцевою владою Канеямаматі у префектурі Ямагата. Згодом, цю практику наслідувало майже 45% органів муніципальної влади, прийнявши подібні постанови забезпечення транспарентності своєї діяльності. На загальнодержавному рівні ця проблема вирішувалась із значним відставанням від муніципалітетів та із великими труднощами, лише 1999 р. парламентом було проголосовано «Закон про опублікування інформації, яка належить адміністративним органам», з вимогою «врегулювати обов'язкове розкриття управлінської інформації у відповідь на подані запити населення» [2]. Цей Закон фактично мав на меті сформувати ефективну систему запитів на розкриття інформації, що цікавить населення країни, шляхом використання сучасних інформаційно-мережових технологій.

Цікавим, на нашу думку є досвід Франції, яка довго відставала від інших західних країн у розвитку державної комунікації, рекламних кампаній. Пояснювалося це, певною мірою, тим, що до недавнього часу радіо і телебачення там були державними, що забезпечувало регулярне інформування населення про діяльність державних структур.

Першою, по-справжньому маркетинговою кампанією, яку здійснила французька держава, була кампанія боротьби за безпеку дорожнього руху, яка стартувала на початку 1970-х рр., у зв'язку з різким збільшенням числа дорожньо-транспортних пригод, що помітно погіршили демографічну статистику і стали справжнім національним лихом. Другою, загальнонаціональною кампанією стала боротьба за економію електроенергії, потім – санітарно-просвітницька. У 1987 р в країні вже було проведено 37 державних комунікаційних кампаній, загальною вартістю 236 700 000 франків. В їх організації брали участь 16 міністерств і відомств [3].

Список використаних джерел

1. Кіслов Д.В. Система маркетингових комунікацій у державному управлінні / Д.В. Кіслов // Вісник КНТЕУ. – 2013. – №1. – С. 29-38.
2. Дрожжинов В.И. Электронные правительства и повышение

конкурентоспособности стран – членов ЕС / В.И. Дрожжинов, А.А. Штрик // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: тр. VIII Всерос. объединенной конф. (Санкт-Петербург, 8–11 нояб. 2005 г.). – СПб.: Просвещение, 2005. – С. 140–157.

3. Зарецкая Е.Н. Логика речи / Е.Н. Зарецкая. – М.: Финпресс, 1998. – 526 с.

Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА

*к.політ.н., докторантка кафедри
управління освітою НАДУ*

АКТУАЛЬНІ МЕТОДИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ВНЗ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ОСВІТНІЙ ПРОСТІР

Сьогодні освіченою вважається та людина, яка навчилася вчитися, змінюватися, яка ясно розуміє, що жодне знання не надійне, що тільки процес пошуку знань дає основу для надійності. Як зазначав К. Левін, зміна в організації – це завжди процес навчання. Такий процес навчання постає одним із компонентів організаційного розвитку.

Організаційний розвиток (далі – ОР) – ціннісно-орієнтований процес самооцінки і запланованих змін, спрямований на досягнення місії, цілей стратегічного розвитку закладу через програмування його вдосконалення на системній та безперервній основі. ОР націлений на посилення загальної ефективності організаційної системи з тим, щоб вона більшою мірою відповідала вимогам мінливого навколишнього світу і завданням розширення власних внутрішніх можливостей щодо вирішення поточних проблем.

За підрахунками відомого американського професора Дж. Коттера, 70% ініціатив змін – виявилися неуспішними, а опір працівників є одним з найбільш часто цитованих причин цього явища. Як правильно зауважує Б. Бернс, парадоксально те, що окремі працівники чинять опір як змінам, що загрожують, так і тим, що співзвучні з їхніми особистими інтересами. Однією з основних причин опору є слабкий процес організаційного розвитку або взагалі його відсутність.

Відомий британський дослідник Б. Бернс, виходячи з логіки учнів К. Левіна – Дж. Френча і Л. Коча – стверджує, що організаційний контекст має бути підготовлений до запланованих трансформацій, і тільки тоді він сприятиме перетворенням. До речі, виміряти таку готовність організаційного довкілля можна за рівнем участі та зацікавленості в нових ідеях, методах, технологіях працівників на найнижчому операційному рівні (у випадку освітньої організації – викладачів). На нашу думку, саме через організаційне навчання та

групову динаміку найпростіше (і найбільш безболісно) подолати супротив запланованим змінам. Як зазначав уже згаданий К. Левін: «Зазвичай, легше змінити індивідів, зібраних у групу, ніж змінювати кожного окремо».

Безперервність розвитку освіти у нестабільному перехідному контексті забезпечується через точкові зміни сталого характеру на рівні навчального закладу, групи закладів. Мета управління освітніми змінами – мінімізація негативного впливу на працівників мінливості зовнішнього та внутрішнього організаційного довкілля, набуття адаптивних вмінь через розвиток професійних компетентностей, інноваційного мислення, особистісних якостей тощо. У контексті ОР ВНЗ освітні зміни мають відповідати таким вимогам:

1) посилювати ті цінності, в яких люди відчують потребу, виконуючи свої професійні обов'язки;

2) бути чутливими до особистісних потреб, запитів кожного співробітника і релевантними саме його інтересам («контекст для людей»);

3) сприяти зростанню організаційної ефективності через актуалізацію у співробітників внутрішньої мотивації працювати ефективно та інноваційно, забезпечувати можливість для постійного професійного розвитку (зокрема, створення клімату довіри, заохочення та співробітництва);

4) створювати спільні середовища навчання і викладання, інтеграції науки та освіти;

5) мотивувати якісну діяльність, заохочувати ініціативу та взяття ризиків, спиратися на варіативні методи групової роботи...

Організаційне навчання як складова організаційного розвитку – це процес виявлення і виправлення помилок, пристосування тієї чи іншої організації до мінливих умов і проблемних ситуацій навколишнього середовища за допомогою отримання і переробки інформації, необхідної для вироблення і прийняття оптимальних рішень; що включає філософію прогнозування, реагування і відповіді на зміни, комплексність і невизначеність організаційного оточення.

Якщо у випадку організаційного навчання організації навчаються через окремих активних індивідів – агентів змін, діяльність яких визначається організаційною системою, то у випадку управління освітніми змінами (а також концепції «організації, що навчається», що в процесуальному змісті є складовою управління освітніми змінами), всі співробітники беруть участь в ідентифікації та вирішенні проблем. Це дає змогу освітній організації постійно експериментувати, змінюватися та вдосконалюватися, а значить, розвивати здібності до зростання, навчання і досягнення поставлених цілей.

Спробуємо співставити та порівняти ці два методи організаційного розвитку.

Методи організаційного розвитку

УПРАВЛІННЯ ОСВІТНИМИ ЗМІНАМИ	ОРГАНІЗАЦІЙНЕ НАВЧАННЯ
Організації стають платформою для людини, а не людина ресурсом для організації. Акцент на людях, їх потребах. Наголос на якості, вмотивованості, абсолютній відповідності, доречності пропонованих освітніх перетворень та освітніх програм, що їх супроводжують, психології, індивідуальним особливостям здобувачів освіти	Акцент на організації, її потребах
Програми в контексті безперервної освіти максимально зручні, комфортні за формою здобуття і очікувані за змістом для здобувача. Тому основна увага витрачається на діагностику та оцінку інструментів, які можуть привнести якість в процеси навчання всередині самої організації	Може обмежуватись вивченням і аналізом вихідних даних про актуальний стан зовнішнього і внутрішнього довкілля організації
Основа для появи фундаментальних залишкових знань, що закладаються в основу майбутнього прогресивного зростання. Впровадження освітніх змін, що мають більш стратегічні цілі, ніж оперативні	Зазвичай, відображає реакцію більше на оперативні потреби, ніж стратегічні цілі
Продукує прикладні і фундаментальні знання	Продукує прикладні знання
Може призводити до суттєвих змін в установках організаційної культури	Зазвичай, не зачіпає сутнісних засад організаційної культури
Безперервне навчання органічно вплітається у повсякденні професійні операції працівників, здійснює опосередкований стимулюючий вплив навіть на тих співробітників, які навчатися не хочуть	Орієнтоване, зазвичай, вузько на тих, хто сам бажає навчатися безперервно та має розвинені здібності до цього (з ким працювати легко)
«Капітал організації» – це творча особистість працівника, без успіху якої не бути успіху організації. Постійне вдосконалення стає природною потребою співробітників, які бачать власну самореалізацію тільки через успіх організації	«Капітал організації» – це актуальна, нова, цінна інформація про стан внутрішнього і зовнішнього довкілля закладу

Серед акцентів – забезпечення можливості проявити ініціативу тим індивідам, які знаходяться найближче до проблеми, розвиток партнерської взаємодії та комунікацій; Сучасний педагог – це провідник, що ініціює творчість і активність здобувача освіти, його супровід, спільний пошук рішень, організовує умови і простір для творчості. На жаль, досі державні управлінці розуміють реформи як організацію та реорганізацію, направлені не лише на організаційні структури, а й на самих педагогів та студентів лише в ролі матеріалу перетворень. Тому легко пояснити, чому освітні зміни простіше відбуваються на рівні освітніх установ (де педагоги самоорганізуються) і гальмуються у сфері управління освітою	Серед акцентів – пошук якісно нової логіки управління та організації; підвищення рівня власних знань як про зовнішнє організаційне оточення, так і про процеси, що відбуваються всередині організації
У довготерміновій перспективі забезпечує стабільний розвиток та попереджує кризові явища	Програми досить ефективні у короткотерміновій перспективі

Комплекс заходів організаційного розвитку суттєво посилює формування міцного силового поля підтримки освітніх змін, мінімізацію суб'єктивних факторів у впровадженні освітніх перетворень у відповідь на динаміку соціально-економічного розвитку. Організаційний розвиток ВНЗ є не лише об'єктивною потребою сучасної економіки та суспільства, що урухомлюються знаннями, а й умовою впровадження реальної автономії ВНЗ як основоположної ідеї реформи вищої школи в сучасній Україні, визначеній у Законі України «Про вищу освіту» (01.07.2014 р.). Як стверджував Р. Малфорд: «Стратегія децентралізації у вищій освіті працюватиме, якщо у навчальних закладах на місцях будуть створені умови для організаційного навчання та розвитку». Окрім того, у гетерархічних структурах, якою є освіта, постановка цілі «не приходить зверху», а пояснюється шляхом контактів із середовищем та має колегіальний характер. Звичайно, при цьому координація дій ускладнена, процес прийняття рішень потребує тривалого часу. Але тим самим стимулюється адаптація системи, її самоорганізаційний потенціал.

ПРИКЛАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЄВОСТІ ІНСТИТУТІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ

Взятий Україною курс на європейські цінності не тільки надає певні переваги, але також висуває перед суспільством певні вимоги, яких слід дотримуватися. Наприклад стосовно норми щодо дієвості демократичних інституцій, адже в Україні між власне цією нормою та її реалізацією існує певний простір. З одного боку, в ст. 6 Угоди про асоціацію [1] зазначено спільні принципи, серед яких і вищезазначена норма, з іншого боку, сучасний стан розвитку суспільства не в повній мірі відповідає реалізації зазначеного.

Питання забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення є достатньо актуальними на сьогоднішній день, коли відбуваються процеси децентралізації. Вони сприяють розширенню прав інститутів самоорганізації населення, передачі їм частини повноважень, а разом з тим і обов'язків з боку органів публічної влади. В таких європейських країнах, як Велика Британія, Німеччина, Франція та ін. рівень забезпечення дієвості демократичних інституцій можна оцінити за рівнем загального бюджету неурядових організацій. Він складає 3,5 % ВВП країн, стільки ж або навіть більше, ніж частка сільського господарства [2]. Одразу слід зазначити, що ця цифра не включає в себе даних такого, що набув неабиякого розповсюдження, волонтерського руху. Саме на його долю приходить лівова частина послуг, що стосуються допомоги під час надзвичайних ситуацій, в системі охорони здоров'я або освіти. Звідси можна зробити висновок, що країни Європи не обмежуються одними лише деклараціями, а дійсно спрямовують зусилля на розвиток неурядового сектору.

Попри надзвичайно широкий спектр діяльності неурядового сектору, він, як похідна суспільства, займається вирішенням проблем суспільства, й, отже вся його діяльність, попри всю різноманітність, вміщується в рамках сфери надання суспільних послуг. Проте без відповідної підтримки держави, належного рівня ефективності його діяльності досягти вкрай складно. Враховуючи це, а також ті переваги, що надає залучення інститутів самоорганізації населення до вирішення суспільних проблем, європейські країни забезпечують останні вагомою підтримкою держави.

Загальновідомо, що країни Європи є чи не найбільш обізнаними в сфері надання послуг, яка почала свій стрімкий розвиток з середини ХХ ст. поряд з появою та закріпленням такого поняття як «державна добробуту». Це період відновлення Європи після двох світових воєн, коли паралельно

з реконструкцією зруйнованих економік країн паралельно відбувалося становлення громадянського суспільства та оформлення його суспільної складової в окрему сферу, відповідальність за що взяла на себе держава. Та саме послуги, бурхливий розвиток яких супроводжував означені процеси, викликають особливий інтерес в контексті дослідження, вони на сьогоднішній день у вищезгаданих країнах становлять більше половини всього національного виробництва.

Але саме суспільним послугам приділяється особлива увага як в силу їхньої значимості, так і в силу складнощів, що виникають в процесі їхнього надання. Значним кроком на шляху розвитку системи надання суспільних послуг була еволюція підходів до статусу суб'єкта-надавача, адже традиційно сфера послуг була прерогативою приватного сектору, сфера суспільних послуг – публічної влади. Та наріжним каменем тут виступило питання потреб, про що зазначала ще Маргарет Тетчер [3]: «Воно дозволяє людям задовольняти реальні потреби, а не ті, котрі бачить держава». Тобто інститути самоорганізації населення, які за своєю природою є виразниками суспільних потреб, покликані найкращим чином їх і задовольняти.

В Великій Британії, де принцип дієвості демократичних інституцій реалізується на практиці, передбачено можливість звільнення від оподаткування організацій, за рахунок внесків яких відбувається фінансування інститутів самоорганізації населення. Положення відносно незалежності останніх попри механізм залучення коштів як місцевих так і державних бюджетів є правомочним не тільки для Великої Британії, а й для інших країн Європи [4]. В основі лежить можливість інститутів самоорганізації населення для досягнення поставлених цілей залучати ресурси інших джерел.

Окрему увагу слід приділити досвіду Німеччини, де негласним правилом є необхідність визнавати права та свободи кожного представника суспільства, тобто бути платником податків, з тим, щоб і твої права були визнані. Цілком природною виглядає ситуація, що в Німеччині рівень надання суспільних послуг досить високий, адже інститути самоорганізації населення з відповідним рівнем фінансування мають змогу наймати все більш оплачуваних працівників. Додатковою перевагою, зокрема в контексті надання соціальних послуг, виступає т. зв. принцип «від допомоги до самопомоги», що передбачає, залучення до надання соціальних послуг осіб, які проживають на тій самій території, знаходяться в однаковій віковій категорії й т. і.

Список використаних джерел

1. 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 16.09.2014 № 1678-VII // Відом. Верховної Ради України. – 2014. – №40.

2. Маркетинг соціальних послуг: Навчальний посібник / Під ред. д. ф. н., проф. В.Г. Воронкової. – К.: «Видавничий дім «Професіонал», 2008. – 576 с.

3. <http://www.margaretthatcher.org/document/107352>.

4. NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility? / edited by Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci. – Edward Elgar Publishing. – 2008. – 288 S.

Руслан СИВИЙ

*аспірант кафедри державної служби
та кадрової політики НАДУ*

ПРОБЛЕМАТИКА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

На зміну класичним уявленням про державну службу прийшли нові категорії, що значно трансформували уявлення про державну службу. Каталізатором таких трансформацій стали економічні та політичні взаємини які набули нової якості: найважливішою формою і одночасно новим етапом інтернаціоналізації виступають інституціональні зміни. Інституціональні зміни – безперервний процес кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень різних соціальних та економічних інститутів. До таких інститутів належать конкуренція, монополії, держава, профспілки, податки, сталий спосіб мислення, юридичні норми, правила, постанови, права окремих соціальних верств і груп, система відносин між господарюючими суб'єктами та ін. Інституційними факторами із є наукові, техніко-технологічні, економічні (в т.ч. фінансові, інвестиційні, інноваційні та ін.), соціальні, правові, політичні тощо, пов'язані з управлінням та регулюванням системи суспільних відносин, передусім економічних, окремих їх підсистем та елементів [3].

Практика трансформації зокрема й управлінських систем вимагає застосування методологічного інструментарію, основою якого є теорія інституціоналізму. Інституціоналізм як теоретичне надбання дає можливість повною мірою об'єктивно досягнути і зрозуміти сутність управлінських й соціально-економічних процесів. Інституціоналізм як науковий напрям поглиблює не тільки дослідження процесів суспільних трансформацій і структурної політики України, а й доповнює їх комплексністю соціо гуманістичного захисту людини і нації в системі загальнолюдських цивілізованих відносин [2, с. 20].

Таким чином, в умовах активізації новітньої глобальної інтеграції з'явився новий вид конкуренції – інституціональна конкуренція. Вона являє собою суперництво між країнами за систему правил, моделей державного розвитку, за лідируючі позиції в їх встановленні та розширенні «зони» дії. Сучасні опрацювання в проблематиці діяльності органів державної служби доводять, що в умовах інституціональної конкуренції

одні держави домагаються великих результатів і встановлюють свої «правила гри», можуть диктувати умови іншим державам, а інші держави, в свою чергу, демонструють кращі результати при розроблених ними для свого національного господарства інститутах. Тому система державної служби у розвинених країнах кардинально змінює соціально-економічні порядки в світі й відповідно, ефективна система державної служби серйозно позначається на можливостях проектування національного громадського порядку та економічних перспективах кожної країни. Слід підкреслити, що вище зазначена інформаційна складова державної служби є тільки частиною загального тренду трансформації державної служби. Так інститут державної служби Європейського Союзу не тільки імплементує регламенти міжнародних організацій, але в якості міри інститут державної служби є похідною їх діяльності.

Як показують дослідження, у подальшому розвиток європейського управління відбуватиметься в умовах постійного впливу на нього цілої низки стандартів, закріплених в *acquis communautaire*, роль яких виконують неписані джерела права Євросоюзу, і, насамперед, адміністративного права, якими є відповідні принципи, визначені в державах-членах за їх спільною згодою в процесі інтеграції [1; 4].

Разом з тим, в умовах нинішнього рівня глобалізації міжнародне співробітництво охоплює практично всі сфери суспільної діяльності і потребує встановлення загальноприйнятих і зрозумілих «правил гри» та певного регулювання на наднаціональному рівні. Ці функції покладені на міжнародні інститути та систему міжнародних договорів. Модель глобального управління, що склалася на цей час, не є оптимальною та ідеальною для всіх. Зокрема, провідні держави можуть здійснювати вплив на процеси формування та функціонування міжнародних інститутів, корегуючи їх відповідно до власних інтересів, або використовуючи міжнародні інститути для впливу на політику слабкіших держав [5].

Так яскравим прикладом синергетики в діяльності державної служби на засадах міжнародних організацій є діяльність Організації з питань безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Діяльність цієї міжнародної інституції в певній мірі дублює регламенти та функції національних державних служб в країнах Європейського Союзу. Так наприклад, діяльність ОБСЄ в зонах конфліктів, дублює механізми державної служби та як правило, зводиться до підтримки мирних зусиль ООН. Місії ОБСЄ вирішують питання щодо повернення біженців, які залишили свою країну під час збройного конфлікту, спостерігають за дотриманням прав людини, оцінюють умови забезпечення і захисту прав людини, охорони культурних цінностей під час збройних конфліктів.

Іншим напрямом діяльності ОБСЄ, що доповнює основні функції державної служби як в країнах Європейського Союзу так і інших країнах – це розвиток демократичних інститутів. ОБСЄ виступає за зміцнення

демократичних інститутів держав-учасниць, надаючи підтримку парламентам, судовим системам, що допомагає створювати більш ефективні урядові механізми і реалізовувати принцип верховенства права. Також ОБСЄ направляє групи спостерігачів для спостереження за виборчими процесами на всьому просторі Організації. Експерти слідкують за підготовкою до виборів, за передвиборною кампанією, дією законодавства, процедурою голосування та підрахунком голосів. Підводячи висновки, експерти вирішують, чи відповідають ці процедури міжнародним стандартам та вносять рекомендації щодо покращення виборчого процесу.

Таким чином, інституціональна теорія допомагає збудувати єдиний та цілісний механізм за умови застосування нових методологічних підходів до формування інституту державної служби, врахування специфіки соціально-економічних груп та їх зв'язків з інституційною структурою та напрямком еволюційного розвитку суспільства. Зміна інституційних функцій держави є чинником еволюційних зрушень у поглядах і демонструє інституційну роль держави в сучасному суспільно-економічному житті країни.

Отже, аналізуючи процеси трансформації державної служби у контексті сучасних дослідницьких підходів варто зазначити, що новітня система державної служби за змістом своїх структурних елементів трансформується у якісно нову концепцію. А саме на зміну жорсткій адміністративній системі підпорядкування приходять партнерські відносини між державою і громадянами. Саме це визначає нові загальні сфери та інструменти державної служби. Разом з тим, як елемент загальної державної структури інститут держслужби виконує об'єднуючу роль між державою і суспільством, відтворює публічно-правові відносини.

Список використаних джерел

1. Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине: Пер. с англ. / Ред.: Дж.Галлиган и др.; Науч. ред. И.Грицак. – К.: АртЕк; Будапешт: ОСИ / КОЛПИ, б.г. – 688 с.
2. Вовканич С.Й. Префекти в системі децентралізації влади: новий інститут, модерна інституція (організація) чи розвиток в Україні неоінституціоналізму? / С.Й. Вовканич // Регіональна економіка. – 2016. – № 2(80). – С. 18-33.
3. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000. – 864 с.
4. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю.Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
5. ОБСЄ: сучасні виклики та перспективи розвитку. Аналітична доповідь / А.В. Єрмолаєв, К.А. Кононенко, О.О. Резнікова та ін. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень. – 2013. – 45 с.

Наталія СОРОКІНА

*к.держ.упр., доцент, докторант кафедри
державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЕТИЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Європейські країни від перших кроків реформування публічної служби прагнуть рухатися шляхом побудови демократичного прозорого управління державою та створення якісно нового інституту етичного регулювання публічної служби, в якому мають забезпечуватися пріоритети загальнолюдських цінностей. Професійна етика у розвинених демократичних країнах Європи розглядається як основна мета управління людськими ресурсами. Якщо етичні принципи проголошено, то вони мають бути нормою щоденної практики.

Питання про те, до якої міри поведінка публічних службовців має регулюватися в законодавчому порядку, залишається відкритим. Його рішення залежить від традицій публічного управління конкретної країни і від її культурної специфіки.

Професійна етика публічних службовців в країнах Європейського Союзу розглядається як практичний інструментарій морально-правового регулювання службової діяльності, спрямованої на ефективне виконання професійної ролі на благо громадян і суспільства. Її базовими принципами виступають служіння, законність й відповідальність, політична нейтральність і лояльність, чесність, прозорість і відкритість, які представлені в модельному Кодексі поведінки публічних службовців, рекомендованому Комітетом Ради Європи [1].

Комітет міністрів будучи переконаний, що метою Ради Європи є забезпечення більшої єдності між його членами та нагадуючи, що залучення уваги громадськості і просування етичних цінностей є важливими засобами щодо попередження корупції, рекомендував урядам всіх європейських країн сприяти прийняттю національних кодексів поведінки для публічних службовців, керуючись саме цим Модельним кодексом, при цьому дотримуючись національного законодавства і принципів, що регулюють діяльність публічної адміністрації кожної країни. В модельному Кодексі поведінки публічних службовців визначено, що публічний службовець зобов'язаний виконувати свій службовий обов'язок політично нейтрально, не намагаючись протидіяти проведенню політики, рішеннями чи законним заходам, що приймаються державними органами. Він зобов'язаний бути чесним, неупередженим і виконувати свої обов'язки в міру своїх здібностей, ефективно, компетентно, справедливо і з розумінням, беручи до уваги лише суспільну користь і відповідні обставини справи [1].

Після перегляду Кодексів поведінки публічних службовців країн Європи можна підсумувати, що більшість з них використовують саме модельний Кодекс, рекомендований Комітетом Ради Європи, як основу для Кодексів поведінки публічних службовців своїх країн. Це говорить про те, що в цьому Кодексі фіксуються критерії та стандарти поведінки для публічних службовців, які є актуальними для більшості європейських країн.

В цьому контексті слід також звернути увагу на те, що в країнах Європейського Союзу (ЄС) функціонують установи, діяльність яких сприяє закріпленню етичного законодавства у діяльності публічних службовців. Так, Європейська школа управління (The European School of Administration) як міжвідомчий орган Європейського Союзу має на меті сприяння співробітництву інститутів у сфері професійної підготовки службовців ЄС, етизації публічної служби, поширення спільних цінностей та гармонізації професійних навичок [2]. Цільовою аудиторією курсів школи є службовці з інститутів Європейського Союзу, а головним завданням – сприяння кращому взаєморозумінню серед службовців ЄС. Тренінгові програми для персоналу, що виконують управлінські функції, новопризначених працівників та службовців, які перебувають у резерві на управлінські посади, передбачають курси з менеджменту, етики, теорії лідерства тощо.

Подібною діяльністю займається й Європейський інститут державного управління (The European Institute of Public Administration – EIPA), який забезпечує проведення навчання службовців з країн-членів ЄС, службовців інститутів та агентств ЄС з метою покращення діяльності і, зокрема, етики, у зазначених структурах, дослідження тенденцій та подальших перспектив розвитку публічної служби в ЄС [3].

Виходячи з вищезазначеного, країни ЄС виявились однотайними стосовно того, що умовами професійної етики публічних службовців є, насамперед, рівень моральної культури суспільства, політичні традиції управління, активність громадського суспільства, професійна чесність вільних ЗМІ, які висвітлюють діяльність владних структур і політичні цінності конкретної держави.

Список використаних джерел

1. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 року. – Режим доступу: <http://zakon.sop.com.ua/regulations/8231/8232/460171/>.
2. European School of Administration: Key facts and figures. – Access mode: europa.eu/eas/images/eas_brochure_en.pdf.
3. Learning & Development at EIPA. – Access mode: seminars.eipa.eu.

Тетяна ТАРАСЕНКО

к. держ.упр., доцент кафедри

державного управління

та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА УТВЕРДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні актуалізує питання розвитку інституту відповідальності як необхідної умови ефективного місцевого самоврядування. Розширення повноважень місцевого самоврядування та надання необхідних ресурсів для їх виконання передбачає наявність дієвих механізмів політичної відповідальності суб'єктів владних повноважень у цій сфері. Це відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування за результати своєї діяльності щодо вирішення питань місцевого значення від імені та в інтересах територіальної громади.

Утвердження політичної відповідальності розглядається як чинник зміцнення демократії участі та демократії представництва, реалізації принципу народовладдя. Розвиток цього інституту в місцевому самоврядуванні значною мірою пов'язаний з зростанням рівня свободи та відповідальності органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації. Сутність полягає у досягненні балансу між свободою дій в межах повноважень та зобов'язанням суб'єктів владних повноважень відповідати за свою діяльність. Необхідною умовою для розвитку відносин політичної відповідальності є наявність високого рівня політичної культури як у місцевій управлінській еліті, так і населення, громадянської освіти, відповідальності влади та громадян у сфері вирішення питань місцевого самоврядування.

Особливий інтерес, у розрізі цієї проблематики, викликає досвід реформи місцевого самоврядування в Польщі, одним з наслідків якої стало зміщення відповідальності уряду на локальний та регіональний рівні [4, с. 10]. У ст. 16 Конституції Польщі закріплено положення про те, територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади, приналежну йому в рамках законів істотну частину публічних завдань самоврядування виконує від власного імені і під свою відповідальність [2]. Таке формулювання відповідає п. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування. Загалом в процесі децентралізації відбулася зміна розуміння ролі відповідальності в місцевому самоврядуванні. Так, за Б. Дольницьким, сучасне бачення місцевого самоврядування розглядається як рішуче та відповідальне виконання завдань державної адміністрації окремими відносно держави суб'єктами, які не належать ніякому державному втручання у сфері доручених їм завдань [4, с. 3].

Серед завдань, які передбачалося виконати в процесі реформування місцевого самоврядування в Польщі, було вирішення проблеми змішування адміністративних та політичних функцій (розмитості кордонів між політичною відповідальністю та компетенцією чиновників) [4, с. 6]. У результаті, до основних ефектів муніципальної реформи в Польщі експерти відносять побудову децентралізованої системи, заснованої на політичній відповідальності виборної влади [4, с. 25-26]. Це було забезпечено зокрема на основі досягнення таких результатів реформи як: вибори влади демократичним шляхом на рівні воєводства, повіта, гміни; закріплення на рівні гміни принципу безпосередньої демократії, що знайшло відображення в локальному референдумі, до питань якого віднесено відклик ради гміни або звільнення з посади війта, бургомістра, президента (виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні гміни) [4, с. 17-18].

Досвід Польщі підтверджує значущість питання розвитку політичної відповідальності в забезпеченні ефективності системі місцевого самоврядування. Можна зробити припущення про існування певних відмінностей політичної відповідальності на базовому (рівні територіальної громади) та регіональному рівнях місцевого самоврядування. Це обумовлюється особливостями моделі місцевого самоврядування та реформи децентралізації влади. У той же час, потребує врахування висновки про те, що відносини політичної відповідальності можуть по-різному складатися за різних моделей територіальної організації влади, тоді як інститути політичної відповідальності представницького органу перед місцевою громадою є спільними для всіх моделей: інститути імперативного мандата депутата представницького органу та місцевого відкличного референдуму [5, с. 24].

Дослідження практики європейських країн підтверджує висновок про зростання значення політичної відповідальності органів місцевого самоврядування в процесі децентралізації влади. Зокрема при визначенні позитивних рис децентралізації, дослідники відзначають наступне: в умовах децентралізації реалізація рішення відбувається за участю суб'єкта прийняття рішення, або під його відповідальність; підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення [1, с. 17-18]. Продовженням цього висновку є підкреслення того, що в умовах децентралізації відбувається підвищення якості роботи місцевої управлінської еліти. Це пояснюється акцентуванням уваги громадськості саме на місцевих чиновниках, які для того, щоб залишитися при владі, мають працювати більш ефективно. При цьому, зауважується, що за наявності у органів місцевого самоврядування власних коштів та повноважень з їх мобілізації вони несуть політичну відповідальність за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці [3]. Разом із тим, серед можливіших загроз децентралізації науковці виокремлюють

зростання ризиків впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців враховуючи те, що свобода прийняття ними рішень є досить великою [1, с. 19].

Отже, одним з основних наслідків децентралізації влади є децентралізація відповідальності, у тому числі, політичної. Це сприяє поглибленню демократизації, створенню кращих умов для реалізації форм локальної демократії. Утвердження інституту політичної відповідальності може розглядатися як засіб підсилення заінтересованості спільноти людей – жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, створенні інструментів контролю за діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування. Ця заінтересованість є однією з характерних рис, які розкривають сутність територіальної громади, а відтак, і природи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
2. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
3. Молдован О. Навіщо Україні потрібна децентралізація? / О. Молдован // Україна Forbes – 26 червня 2014 р. – Режим доступу: <http://forbes.net.ua/ua/nation/1373806-navishcho-ukrayini-potribna-decentralizaciya>.
4. Трансформация общественного строя в Польше после 1989 года. Реформа местного самоуправления. PECSA, 37 с. – Режим доступу: http://www.polinst.kiev.ua/storage/25_15_10/transformacija_samorzdowa_wersja_2_ru_ap.pdf.
5. Шурко О. Б. Взаємозв'язок локальної демократії та політичної культури / О.Б. Шурко, С. П. Була // Панорама політологічних студій. Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. - Випуск 13, Рівне – 2015, 312 с.

Федір ТЕРХАНОВ

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

РОЗВИТОК ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ ЯК ЧИННИК ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

Податкова система держави виступає основним елементом у регулюванні економічних та соціальних складових національної безпеки. У зв'язку з тим, що на сьогоднішній день інтенсивно розвиваються ринкові відносини, проблема ефективності функціонування національної

податкової системи полягає в тому, що вона є залежною від різноманітних факторів, а саме: рівня податкової культури, економічного розвитку держави, рівня нормативного забезпечення певними досягненнями наукової діяльності, антикорупційної політики тощо. Щодо розуміння самого терміну «податкова система» нині у науковій літературі не існує спірних питань щодо трактування змісту даного терміну. У більшості випадків суть даного терміну розкривається як сукупність податків, зборів та платежів. Так, зокрема у Податковому Кодексі України (п. 63, ст. 6) термін «податкова система» визначається, як сукупність загальнодержавних та місцевих податків і зборів, що справляються в установленому Податковим Кодексом України або законами порядку з питань оподаткування та митної справи [1]. У широкому розумінні термін «податкова система» слід розглядати як сукупність податків, зборів та платежів, законодавчо закріплених у даній державі; принципів, форм та методів їх встановлення; зміни або скасування; дій, які забезпечують їх сплату, контроль, відповідальність за порушення податкового законодавства [2, с. 536].

На сучасному етапі розвитку України досить актуальним залишається вирішення такого важливого питання, як проблема модернізації системи оподаткування. Важливість даного питання супроводжується тим, що діюча податкова система України характеризується певною складністю, нестабільністю та внутрішньою неузгодженістю, що негативно позначається на становищі національних інтересів країни. При цьому зміни, які відбуваються в системі оподаткування України, носять позитивний характер, зокрема, це стосується зниження податкових ставок, розширення бази оподаткування тощо. При цьому, незважаючи на досить позитивні зрушення у податковій системі України, залишається ще багато невирішених проблемних питань, зокрема: у більшості випадків нормативно-правова база у сфері оподаткування є досить складною та нестабільною; неефективність та неузгодженість діяльності органів державної влади, які здійснюють контроль за збиранням податків і зборів, а також їх акумуляції до бюджетів усіх рівнів; у більшості випадків, податковий тягар розподіляється не в рівномірній кількості через існування значної чисельності податкових пільг а також різних схем для уникнення від сплати податкових платежів [3].

Наявність наведених проблем, звичайно, має негативний вплив на якість податкової системи та економічну безпеку країни, тому потребує реформування та удосконалення неефективних методів його функціонування. Для усунення існуючих недоліків у податковій системі України, особливе місце має відводитись вивченню міжнародного досвіду щодо врегулювання даного питання, а також приведення української законодавчої бази у відповідність до європейських стандартів. Аналіз сучасного розвитку національних податкових систем інших країн

свідчить, що даний процес відбувається під впливом таких зовнішніх факторів як міжнародна фіскальна конкуренція і європейська податкова гармонізація. Так, наприклад, характерною особливістю податкової системи США є встановлення трьох основних податків, а саме: індивідуальний прибутковий; податок на соціальне страхування та на прибуток корпорацій. Що стосується платників податків, то їх основну чисельність становить середні версти населення. Особливу увагу у Сполучених Штатах Америки відводять податковим санкціям, що характеризуються жорстокістю покарань. Зокрема, наприклад, спроба ухилення від сплати податків карається позбавленням волі на строк до 5 років [4, с. 85].

Особливості податкової системи Франції визначаються тим, що платник податків сам надає дані для визначення податкового платежу, при цьому 90% податкових надходжень сплачується добровільно. Важливим джерелом наповнення бюджету Франції є прибутковий податок з фізичних осіб, який становить близько 18%. Досить розвинена у Франції і система місцевого оподаткування. Загальна величина місцевих бюджетів сягає понад 60% бюджету країни [5, с. 21-23].

Досвід провідних держав щодо здійснення ефективного функціонування податкової системи свідчить, що у процесі здійснення реформування податкової системи України необхідно особливу увагу приділити не тільки зниженню рівня оподаткування, так як на сьогоднішній день він має досить об'єктивні межі у відповідності до витрат бюджету. У даному випадку, значну увагу для поліпшення ситуації щодо розвитку та функціонування податкової системи України слід приділити саме дохідній частині бюджету держави, так як саме це являється основним джерелом фінансування витрат на потреби соціального захисту населення і розвитку соціально-культурної сфери. Зазначені витрати сьогодні реалізуються за мінімальними нормативами щодо рівня соціальних благ і послуг, тому скорочення доходів бюджету може призвести до низки небажаних соціальних наслідків та послаблення національних економічних інтересів держави.

Список використаних джерел

1. Податковий Кодекс України від 20 вересня 2015 р. №2755-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2011, №13-14, №15-16, №17, ст. 112.
2. Кучеривенко М.П. Податкове право України: Підручник / М.П. Кучеривенко. – Харків: 2013. –260 с.
3. Огоновський А.Р. Система податків в Україні та основні напрями її реформування / А.Р. Огоновський // Науковий вісник. – 2008 – №17.
4. Савченко Л.А., Цимбалюк А.В., Шкарупа В.К., Гнух М.В. Фінансове право: Підручник – Ірпінь, Академія ДПС України. – 2001. – 446 с.
5. Оніщенко В.А. Податкова система Франції / В.А. Оніщенко // Вісник податкової служби України. – 2011. – №5.

ПРИНЦИПИ ЗАСТОСУВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ КОМПОНЕНТІВ У ПІДВИЩЕННІ РІВНЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВПЛИВ

Запровадження інноваційних підходів у процесі підвищення рівня професійної компетентності державних службовців повинно реалізовуватися, спираючись на базові засади, під якими необхідно розуміти конкретні принципи. І хоча питання про принципи є теоретико-методологічним, завдяки його чіткому визначенню значно покращується практична робота, у тому числі – застосування інновацій у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Зауважимо, що під принципами в теорії наукових досліджень розуміють основне вихідне положення якої-небудь теорії, навчання, науки, світогляду. Принцип не вичерпує всього змісту ідеї. Якщо в основі теорії лежить завжди одна ідея, то принципів, що виражають її, може бути декілька.

Потрібно зазначити, що науковці, розглядаючи системні підходи до запровадження інновацій, з одного боку, в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, а, з іншого боку, в освітні процеси, у тому числі і в освіту дорослих, детально зупиняються на питанні щодо принципів, покликаних дані процеси забезпечити. Зокрема, І.В. Шпекторенко детально визначає та розкриває зміст принципів безперервної професійної освіти державних службовців, а саме [1, с. 48]:

- необхідність безперервної освіти на фоні обов'язковості професійного навчання;
- відповідність безперервної освіти державних службовців державним вимогам та потребам у кадровому забезпеченні державного управління;
- зв'язок безперервної освіти з процесами ринкових перетворень, трансформаційними процесами в суспільстві і державі;
- взаємозв'язок професійного навчання державних службовців із загальною системою безперервної професійної освіти;
- урахування сукупності функцій та завдань кожного органу державної влади, установи, організації, які забезпечують діяльність системи державного управління;
- забезпечення наповнення всіх структур влади спеціально підготовленими для них кадрами з високим рівнем культури та професіоналізму, здатними сприяти інноваційним соціальним процесам.

Тенденція щодо запровадження інноваційних форм, методів та технологій навчання у процесі підготовки та перепідготовки фахівців

спонукала науковців до визначення принципів запровадження інновацій у певних сферах. Так, наприклад, було визначено ряд принципів створення й функціонування системи інформаційного забезпечення впровадження освітніх інновацій у підвищення кваліфікації педагогічних працівників [2, с. 5-8]. Більшість з визначених принципів викликають зацікавленість, тому що їх можна розглядати не лише у вузькому сенсі, тобто інформаційного забезпечення впровадження освітніх інновацій у підвищення кваліфікації педагогічних працівників, але й у значно ширшому контексті, тобто використання інноваційних компонентів у процесі підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. До таких принципів можна віднести:

- принцип законності й відповідності нормативно-правової бази;
- принцип цільового підходу до запровадження інновацій;
- принцип регулювання інформаційних відносин, який діє у рамках організаційно-функціональних форм регламентації професійних стосунків педагогічних працівників (державних службовців) у процесі впровадження освітніх інновацій;
- принцип оптимізації процесів запровадження інновацій;
- принцип ефективного використання інноваційних технологій в процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;
- принцип функціональної структуризації, який відображає організаційну побудову і структуру системи впровадження освітніх інновацій;
- принцип достатності інформаційного забезпечення включає всю сукупність видів інформації про освітні інновації й методики і технології їх впровадження та масового застосування.

Перебуваючи в процесі удосконалення всієї системи державної служби, у тому числі і підвищення рівня професійної компетентності державних службовців на інноваційних засадах, доречно звернутися до європейського досвіду у цьому питанні. Доречно буде зазначити принципи адміністративного управління в ЄС [3, с. 7], серед яких, насамперед, виокремимо ті, що стосуються відкритості органів влади під час здійснення процесу врядування. В цьому контексті передбачається активна комунікація із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, що ними приймаються.

Окреме місце серед принципів європейського врядування займає принцип ефективності та результативності. Визнання важливості та цінності, ефективності для державного управління і державної служби є порівняно новим. Щодо продуктивності, то це поняття у державному управлінні виникло тоді, коли держава стала виробником і постачальником державних послуг. Сьогодні у багатьох країнах через фінансовий тиск все більше уваги приділяється вивченню ефективності та результативності управлінської діяльності [3, с. 8]. Сутність ефективності

як управлінського вміння – у підтриманні найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами. Результативність покликана забезпечити успішне вирішення суспільних проблем та досягнення цілей, які було поставлено законодавством та урядом перед системою державного управління.

Зазначимо, що вказані принципи адміністративного управління в ЄС ? відкритості органів влади під час здійснення процесу врядування, принцип ефективності та результативності необхідно розглядати і як мету, на яку спрямовано інноваційні підходи у навчанні державних службовців, і, власне, як одні з принципів такого навчання. Забезпечити відкритість органів влади під час процесу врядування можливо за умови опанування державними службовцями України сучасних інноваційних підходів до виконання своїх повноважень, що можливо досягти за рахунок інноваційних форм, методів та технологій навчання (наприклад, тренінги, «мозкові штурми» тощо). Принцип ефективності та результативності можна вважати квінтесенцією запровадження інновацій у процесі підвищення рівня професійної компетенції державних службовців. Адже інноваційні форми, методи та технології навчання покликані ефективно та швидко забезпечити передачу нових знань, вмінь та навичок, сприяти результативності підготовки без відриву від робочого місця (завдяки дистанційній освіті, вебінарам тощо), у тому числі шляхом закріплення наставників (менторів).

Отже, з урахуванням основних тенденцій підвищення рівня професійної компетентності державних службовців на засадах інновацій, використовуючи європейський досвід, необхідно продовжити роботу з визначення базових принципів застосування інноваційних форм, методів та технологій у навчанні працівників органів публічного управління.

Список використаних джерел

1. Шпекторенко І.В. Етапи безперервної професійної освіти державних службовців (в умовах дистанційного навчання) [Електронний ресурс] / І.В. Шпекторенко // Державне будівництво. – 2007. – №1. – С. 43-55. ? Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/3/05.pdf>.
2. Гораш К.В. Система інформаційного забезпечення впровадження освітніх інновацій у підвищення кваліфікації педагогічних працівників [Електронний ресурс] / К.В. Гораш // Теорія та методика управління освітою. – 2010. – №3. – С. 1-11. ? Режим доступу: http://umo.edu.ua/images/content/nashi_vydanya/metod_upr_osvit/v_3/7.pdf.
3. Забезпечення підготовленості державних службовців до запровадження принципів європейського врядування в діяльність органів державної влади: досвід Кіровоградського ЦППК; уклад. Яременко О.П. – Кіровоград: ТОВ «ПОЛІГРАФ-СЕРВІС», 2010. – 32 с.

Сергій ФЕДЧИШИН

*к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права,
заступник декана господарсько-правового
факультету Національного юридичного
університету ім. Я. Мудрого*

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАОХОЧЕННЯ СЛУЖБОВЦІВ ЗАКОРДОННОЇ СЛУЖБИ США

У процесі реформування дипломатичної служби України, у тому числі на шляху пошуку ефективних способів зміцнення і забезпечення службової дисципліни її працівниками, безумовного значення має досвід провідних іноземних держав (держав-членів ЄС, США, Китаю та ін.). Зокрема, заслуговує на увагу досвід у сфері заохочення службовців Закордонної служби США, держави, дипломатична служба якої вважається однією з найбільш ефективних у світі.

Головним чином заходи заохочення службовців Закордонної служби США, їх види, суб'єкти застосування та процедурні питання регулюються Законом «Про закордонну службу» від 1980 р. зі змінами та доповненнями (Foreign Service Act), нормативними актами Президента США, Державного департаменту США та ін. Вагомого практичного значення має «Керівництво із закордонних справ» (Foreign Affairs Manual, далі – FAM), яке оприлюднюється Держдепартаментом США та розкриває особливості реалізації заохочень щодо службовців Закордонної служби США (3 FAM – Personnel, section 3 FAM 4800 Department Awards Program) [1].

3-поміж особливостей насамперед слід відзначити наявність значної кількості заохочень службовців Закордонної служби США, їх істотну диференційованість, деталізацію підстав їх застосування в розрізі окремих заходів, врегулювання порядку застосування (заохочувального провадження) та ін. Перелік заходів заохочення, що можуть застосовуватись до дипломатичних службовців США, нараховує більше 40 видів. Зокрема, такі заходи можуть бути класифіковані:

а) за їх природою (моральні, фінансово-матеріальні та ін.). Привертає увагу, що значна частина заохочень дипломатичних службовців США пов'язані саме із грошовими преміями, розмір яких сягає від 200 до 10 000 доларів США і більше;

б) за суб'єктами, що їх застосовують (президентські відзнаки, відомчі заохочення Держдепартаменту США, спільні відзнаки Держдепартаменту та інших відомств США (відзнака за видатні досягнення у сфері трудової дипломатії – Award for Excellence in Labor Diplomacy та ін.), відзнаки неурядових організацій тощо). Зокрема, у системі Закордонної служби США встановлено низку відомчих почесних відзнак: (1) відзнака Державного секретаря (The Secretary's Award); (2)

відзнака Державного секретаря за відмінну службу (The Secretary's Distinguished Service Award); (3) свідоцтво доблесті (Certificate of Valor); (4) відзнака за героїзм (Award for Heroism); (5) Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (Thomas Jefferson Star for Foreign Service); (6) відмінна почесна відзнака (Distinguished Honor Award); (7) вища почесна нагорода (Superior Honor Award); (8) похвальна почесна нагорода (Meritorious Honor Award); (9) почесні відзнаки для осіб, які звільняються зі служби (Honor Awards for Retiring Employees) та ін.;

в) за періодичністю застосування (щорічні відзнаки та ті, що застосовуються з нагоди досягнення особливих, видатних заслуг тощо). З-поміж щорічних можна навести такі заохочення службовців Закордонної служби США – Herbert Salzman Award for Excellence in International Economic Performance, Luther I. Replogle Award for Management Improvement та ін.

г) загальні та іменні заходи заохочення – названі в честь відомих дипломатів (державних діячів) США (наприклад, Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (Thomas Jefferson Star for Foreign Service), відзнака імені Бенджаміна Франкліна (Franklin Award) та ін.);

д) за напрямком (складовою, сферою) дипломатичної діяльності, за заслуги у якій може бути застосоване заохочення (наприклад, за заслуги у сфері екологічної дипломатії – відзнака Франка Е. Лоя за дипломатію у сфері екології (Frank E. Loy Award for Environmental Diplomacy), досягнення у розвитку співробітництва між США та ЄС – відзнака Роквелл Ентоні Шнабель за розвиток відносин між США та ЄС (Rockwell Anthony Schnabel Award for Advancing U.S.-EU Relations) та ін.

Значна варіативність системи заохочень службовців Закордонної служби США сприяє ефективному досягненню цілей інституту заохочення, адже дозволяє досить точно обрати відзнаку відповідно до конкретних фактичних обставин, особливостей наявної заслуги дипломатичного службовця, його психологічних особливостей, інтересів, цінностей тощо.

Заслужений вчинок як підстава для заохочення службовців Закордонної служби США може пов'язуватись із одноразовим успішним виконанням важливого службового завдання чи доручення, багаторічною бездоганною дипломатичною службою, проходженням служби у важких та небезпечних умовах за кордоном (при триваючому воєнному конфлікті, за підвищеної терористичної загрози та ін.), проявленими високими професійними якостями (лідерство, творчий підхід, мужність та ін.), спричиненням тілесних ушкоджень або навіть загибеллю при виконанні (або пов'язаними із виконанням) службових обов'язків за посадою та ін.

Особливістю регламентації підстав для заохочення службовців Закордонної служби США є їх закріплення не лише у загальному вигляді, а й детальний опис їх змісту (складових, критеріїв, вимог) окремо відносно

кожного заходу заохочення. Наведемо деякі приклади. Так, відзнакою Державного секретаря за відмінну службу (*The Secretary's Distinguished Service*) нагороджуються в знак визнання винятково видатного лідерства, професіоналізму і значних досягнень у сфері закордонних справ, продемонстрованих під час тривалої служби. При цьому, такі досягнення повинні мати значну національну або міжнародну важливість та внесли значний вклад у просування національних інтересів США. Свідоцтво доблесті (*Certificate of Valor*) є заходом заохочення, що застосовується до дипломатичних службовців, які проходять службу у надзвичайних та небезпечних умовах у зонах конфліктів у різних частинах світу, та зазнали фізичних травм від ворожих дій проти США під час виконання службового обов'язку, якщо такі травми не призвели до смерті, інвалідності і не матимуть постійного характеру.

Відзнака за героїзм (*Award for Heroism*) вручається за мужність та видатні заслуги, проявлені у важких та небезпечних умовах, незалежно від того чи пов'язані вони із виконанням покладених службових обов'язків. Підставами для такого заохочення може бути: (а) тривала зразкова діяльність під загрозою фізичного нападу чи переслідування; (б) здійснення мужнього або виняткового вчинку з ризиком для особистої безпеки. Особливою відзнакою є Зірка Закордонної служби імені Томаса Джефферсона (*Thomas Jefferson Star for Foreign Service*). Нею відзначаються особи, які, здійснюючи покладені на них обов'язки, під час подорожі або проходження служби за кордоном були вбиті або зазнали тілесних травм, що призвели до їх загибелі, постійної непрацездатності або інвалідності. Нагорода складається з медалі – Зірка Закордонної служби та свідоцтва, що підписується Президентом США і Держсекретарем США. Якщо Зіркою Закордонної служби імені Томаса Джефферсона особа нагороджується посмертно, то медаль і свідоцтво до неї вручаються найближчим родичам загиблої особи [Дет. див.: 2, с. 299-302].

Підсумовуючи, слід зазначити, що заходи заохочення займають особливе місце в системі способів забезпечення службової дисципліни у Закордонній службі США. Заохочення є важливим способом впливу, який через інтереси та свідомість дипломатичних службовців спрямовує їх волю на вчинення корисних, з точки зору відповідних суб'єктів, дій. Як свідчить досвід США, застосування заохочень у поєднанні із заходами дисциплінарної відповідальності (за наявності підстав), забезпеченням матеріально-фінансових, безпекових та інших необхідних умов для ефективного виконання завдань та функцій дипломатичними службовцями, повсякденною вимогливістю і турботою керівників про підпорядкованих дипломатичних службовців, членів їх сімей, умови проживання у державі перебування за кордоном, навчання дітей тощо здатне сприяти забезпеченню службової дисципліни в державних органах, що реалізують зовнішню політику.

1. Foreign Affairs Manual, 3 FAM, 4800 Department Awards Program (CT: PER-742; 07-24-2014) / US Department of State / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://fam.state.gov/Fam/FAM.aspx?ID=03FAM>.

2. Федчишин С.А. Заохочення працівників дипломатичної служби України / С.А. Федчишин // Заохочення у службовому праві: навч. посіб. / [Н.О. Армаш, Ю.А. Берlach, І.В. Болокан та ін.]; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; ЗНУ. – К.: Ін Юре, 2017. – С. 273-308.

Тетяна ХМІЛЬ

*к.філос.н., доцент, доцент кафедри права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ*

ГРОМАДЯНСЬКА РЕЛІГІЯ: У ПОШУКУ НАДКОНФЕСІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ

Поліетноконфесійний характер релігійних стосунків в Україні висуває особливі вимоги до держави як гаранту забезпечення атмосфери толерантності та рівності в суспільстві. Це потребує чіткого розподілу інтересів світської держави, що репрезентує своїх громадян незалежно від їх віросповідання, конфесійних уподобань, які є складовими приватної сфери життя. Такий розподіл, що має місце у сучасних країнах Європейського Союзу, базується на існуючій культурно-історичній традиції, яка знаходить своє втілення у відповідних моделях державно-церковних відносин і мають законодавче закріплення – державна церква, привілейована церква, модель співпраці тощо. Такі моделі характерні для Італії, Іспанії, Великої Британії, Німеччини. Незважаючи на особливий статус тієї чи іншої церкви, головний наголос робиться не на релігійні організації, але на особистості віруючого та забезпечення йому духовної автономії незалежно від державних церковних пріоритетів.

В країнах, які додержуються моделі повного нейтралітету церковної та державної сфер (пострадянські країни Східної Європи, США) також не відмовляються від використання релігійних почуттів в формуванні громадянської свідомості.

Потреба в стабілізації соціально-політичної ситуації вимагає звернення до ментально-духовних основ суспільного буття в контексті пошуків основ так званої громадянської релігії, котра засновується на гармонізації релігійних та політичних ідей у суспільстві.

Ще епоха французького Просвітництва висунула концепцію громадянської релігії як спробу дати світу нову систему надконфесіональних цінностей. На думку Ж.Ж. Руссо, громадянська релігія повинна існувати незалежно від держави і бути основою громадянського суспільства. Християнство не вирішувало проблеми єдності суспільства, тому що держава була зацікавлена в конфесіональній однорідності, відстоюючи головний принцип державного права: чия влада,

того і віра. Потім Гегель багатозначно зауважить, що без релігії люди неспроможні бути громадянами держави.

Відмінність громадянської релігії від традиційних релігій у тому, що сакральний елемент у ній зведений до мінімуму і має спрямування не на конфесіалізацію суспільства, а суто на регуляцію взаємовідносин між людьми та народами. Усі традиційні релігії виходять з індивідуального спасіння, а громадянська релігія йде від спасіння нації, громади. Головною ознакою громадянської релігії є відсутність есхатологічного вчення, як розподілу між життям небесним та земним, а спрямованість на регуляцію взаємовідносин між людьми з метою досягнення суспільного ідеалу відповідно поглядам, пануючим в даній спільноті. Як зазначають дослідники, така релігія дає змогу конфліктуючим групам та співтовариствам знаходити спільну мову у пошуках компромісу. Вона ж одночасно обґрунтовує існуючу у суспільстві владу і задає принципи її критики. Чітко вираженої церковності ця релігія не має. Її прихильники вважають, що вона звеличує дух нації.

Важливо нагадати, що в такому плані цей феномен дослідив американський вчений політолог Р.Беллах на прикладі США, де не утворилася державна церква, але в країні існували усі умови для формування громадянської релігії, що спиралася на особистісну віру американців різних конфесій. Він надає таке визначення громадянської релігії: «Під громадянською релігією я розумію такі релігійні виміри які характерні для життя кожного народу, за допомогою яких він інтерпретує свій історичний досвід у світлі трансцендентальної дійсності».

Український дослідник – релігієзнавець А. Колодний зауважує, що, хоча Бог такої релігії не тотожний будь-якої релігії, він за своєю сутністю зберігає її атрибути. «Таким чином – відмічає дослідник – громадянська релігія не конкурує з трансцендентними релігіями, але певним чином відбудовується над ними, закликаючи віруючих й навіть невіруючих поклонятися Богові. Кожна людина у рамках громадянської релігії має право по-своєму конфесійне виявляти це поклоніння».

Треба також відмітити, що слід відрізнити громадянську релігію від соціальної міфології, яка сакралізує певні події, ідеї, принципи минулого, які не базуються на сакральних уявленнях про установлений державний устрій. Наприклад, мова йде про певну ідеалізацію радянських символів, свят, процедур, церемоніалу тощо. Надання їм сакральності не дозволяє розглядати їх сукупність як різновид громадянської релігії, оскільки остання є проявом сприйняття нацією свого буття як богоданного за суттю з відповідним державним оформленням, а функціонування громадянської релігії в її різноманітних деїдеологізованих формах громадської участі і може проявлятися тільки в сфері громадянського суспільства. Саме така модель найбільш поширена у країнах Європейського сполучення та США, яка дозволяє зміцнювати єдність нації в умовах поліетнічності та поліконфесіональності сучасного глобалізованого суспільства.

Олена ШАТАЛОВА

*аспірантка кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ*

ОСОБИСТІСНИЙ АДАПТАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (РЕЗУЛЬТАТИ ОПИТУВАННЯ)

У дослідженні сучасного стану сформованості адаптаційного потенціалу було використано багаторівневий особовий опитувач «Адаптивність» (МЛЮ-АМ) А.Г. Маклакова і С.В. Чермяніна [1, с. 99-107]. В цілому було опитано 230 посадових осіб місцевого самоврядування, які працюють в органах влади Дніпропетровської, Запорізької, Кіровоградської, Донецької, Харківської та Луганської областей. Посадовцям було запропоновано 149 питань.

Результати обробки означеного опитування вказали на актуальність теми дослідження, на серйозні проблеми в процесах розвитку особистісного сегменту адаптаційних баз сучасних органів місцевого самоврядування Центральних та Східних регіонів України. Так, 53,3% опитуваних оцінили свій адаптаційний потенціал як низький, і лише 5% – як високий, що лише на перший погляд може вважатися суб'єктивною точкою зору. Особливий науковий інтерес мають дані аналізу складових адаптаційного потенціалу сучасних посадових осіб місцевого самоврядування України.

45% опитаних мають низький рівень нервово-психічної стійкості, що має прояв у низькому рівні поведінкової регуляції, певній схильності до нервово-психічних зривів, у відсутності адекватності самооцінки і реального сприйняття дійсності. Це – майже половина опитаних. Зауважимо, що високий рівень вказує на нервово-психічну стійкість і поведінкову регуляцію, високу адекватну самооцінку і реальне сприйняття дійсності, що було б кращим показником сформованості особистісного сегменту адаптаційної бази органу місцевого самоврядування.

3,3% опитаних виявили низький рівень розвитку комунікативних здібностей, утруднення в побудові контактів з оточенням, прояв агресивності, підвищену конфліктність, коли лише 8,3% з них мають високий рівень розвитку комунікативних здібностей, легко встановлюють контакти з товаришами по службі, що оточують, не конфліктні. Отримані дані вказують на надто низьку частину посадових осіб, здатних продуктивно використовувати функцію комунікації в процесі управління місцевими справами.

Низький рівень моральної нормативності показала п'ята частина опитаних – 21,7%, що є дуже високим негативним показником, який вказує на те, що посадова особа не може адекватно оцінити своє місце

і роль в колективі, не прагне дотримуватися загальноприйнятих норм поведінки.

Надто низьким виявився відсоток (3,3%) посадових осіб місцевого самоврядування, що мають високий рівень моральної нормативності, коли працівник реально оцінює свою роль в колективі, орієнтується на дотримання загальноприйнятих норм поведінки.

Варто вказати, що результати опитування вкотре звертають увагу на адаптаційний потенціал посадових осіб місцевого самоврядування, який треба розвивати, адже середні показники притаманні відповідним відсоткам опитаних (комунікативні здібності – 88,4%, моральна нормативність – 75%). З ними треба працювати, використовуючи техніку, технології, засоби роботи з персоналом у контексті управління його професійною адаптацією.

Тобто в цілому групи та колективи сучасних органів місцевого самоврядування України є групами задовільної адаптації. Це означає, що більшість осіб цієї групи мають ознаки різної акцентуації, яка в звичних умовах частково компенсована і можуть проявлятися при зміні діяльності. Тому успіх адаптації залежить від зовнішніх умов професійного середовища, від процесу управління професійною адаптацією посадових осіб. В цілому сучасні посадові особи місцевого самоврядування України – це особи, як правило, з невисоким рівнем сформованості емоційної стійкості. У них можливі асоціальні зриви, прояв агресії і конфліктності. Працівники цієї групи вимагають індивідуального підходу, постійного спостереження з боку керівництва, професійних психологів, фасилітаторів, адаптаційних та корекційних заходів.

Створення груп і колективів високої і нормальної адаптації постає вкрай важливим завданням сучасної адміністративної реформи. Добір на службу в органи місцевого самоврядування, система управління професійною адаптацією у контексті загальної роботи з персоналом повинні будуватися таким чином, аби працівники цих груп досить легко адаптувалися до нових умов діяльності, швидко входили в новий колектив, досить легко і адекватно орієнтувалися в ситуації, швидко виробляли стратегію своєї професійної поведінки. Перевагу потрібно віддавати неконфліктним кандидатам на посаду, які мають високу емоційну стійкість та високі моральні якості, а не лише професійну компетентність.

1. Крутцова М.Н. Управление адаптацией персонала: учебное пособие / М.Н. Крутцова. – Вологда: Легия, 2010. – 128 с.

ЕЛЕКТРОННИЙ ПАРЛАМЕНТ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

Парламент, як центральна демократична установа, відіграє ключову роль у встановленні соціальних та політичних цінностей, корисних для всіх членів суспільства, незважаючи на їх різноманітність.

Основними тенденціями розвитку сучасних демократичних парламентів є реалізація принципів відкритості, прозорості, гласності. Відкритість парламенту передбачає доступність інформації про його процедури для громадськості, що, в свою чергу, є передумовою ефективної парламентської комунікації.

Використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності парламентів стало популярним протягом останніх років. При цьому останні використовуються, щоб забезпечити осіб більш доступними, ефективними та продуктивними послугами та оновити існуючі процедури та процеси. Використання таких технологій вже засвідчило про їхню істотну підтримуючу та полегшуючу роль у контексті ефективного забезпечення виконання прав та обов'язків, наданих парламентаріям конституцією. Інформаційно-комунікаційні технології полегшують процеси законотворчості, здійснення представництва та нагляду за напрямом підвищення ефективності, імплементацію ідеї публічної участі та покращення іміджу політиків загалом і парламенту зокрема.

Міжпарламентський Союз визначає електронний парламент як законодавчий орган, який досягає більшої прозорості, відкритості і підзвітності у своїй роботі завдяки ефективному застосуванню сучасних засобів інформаційно-комунікаційних технологій [3, с. 122].

Адаптація до форми електронного парламенту здійснює істотний вплив на структуру традиційних парламентів, їхню компетенцію та повноваження, відносини між парламентами та іншими особами, зокрема громадянами.

Оновлення формату взаємовідносин повинно відбуватися за такими напрямками: легальний (у законодавчому процесі – організація документообігу та здійснення ефективної міжнародної діяльності), комунікативний (соціальні мережі та сайти – зменшення перешкод для вільного спілкування), технологічний (еволюція технологій, модернізація інформаційних сервісів), інтерактивний (покращення інституційно-функціональних параметрів взаємодії, посилення безпосередньої участі, запровадження інтеграції між парламентом і громадянами) [2].

Європейський досвід свідчить, що можливості, надані громадянам завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям, допомагають їм

брати участь у політичному житті у міжвиборчій період, а отже, збільшують розуміння державних процесів і, як наслідок, довіру громадян до державних інституцій. Так, найчастіше парламенти використовують наступні інструменти:

- подача електронних скарг та петицій до органів державної влади;
- електронні звернення громадян;
- право електронної законодавчої ініціативи від груп громадян;
- винесення законодавчих ініціатив на публічне обговорення;
- використання парламентарями соціальних мереж та електронних порталів як офіційних джерел комунікації [4].

Взірцевими прикладами роботи електронного парламенту є Великобританія, Нідерланди, Австрія. Наприклад, документообіг парламенту Шотландії здійснюється повністю у відцифрованому форматі, цікавою є можливість громадян лобювати законопроекти через спеціалізовані форуми та сайти петицій. Європарламент (EuroParlTV) надає можливість слідувати за усіма веб-трансляціями пленарних засідань та засідань комітетів (за окремими законодавчими винятками), брифінгами та парламентськими публічними заходами, що дозволяє громадянам стежити не лише за процесом розгляду законопроекту, а й за обґрунтуванням авторів та іншою діяльністю депутатів.

Сенат Нідерландів повністю відмовився від паперових носіїв, весь документообіг здійснюється в електронному вигляді. За допомогою спеціально розроблених додатків депутат може ознайомитися з календарем та порядком денним засідань, вивчити найсвіжішу парламентську кореспонденцію, за запитом отримати необхідні документи від парламентської інформаційно-аналітичної служби. В Австрії ефективною є ініціатива E-Law – система управління законодавчими ініціативами, що дозволяє відслідковувати рух законопроекту від подачі урядом до засвідчення його електронним підписом. У пакет законопроекту також входять усі супровідні документи: заключення профільного комітету, фінансова експертиза, аналітичні записки, рекомендації експертів тощо.

Передовою є ініціатива Німеччини, Норвегії, Швеції та Естонії щодо створення майданчиків для спілкування парламентарів з громадянами. Саме в цих країнах комітети, фракції, а часто і окремі депутати, регулярно ведуть свої блоги, сайти, сторінки у соціальних мережах, через які беруть участь в обговореннях законопроектів з експертами, аналітиками та представниками громадськості [1].

Враховуючи викладене, зазначимо, що впровадження інформаційно-комунікаційних технологій має стати пріоритетним завданням у процесі модернізації вітчизняного парламенту для формування прозорості та відкритої законодавчої гілки влади із забезпеченням діалогу з громадянами, з метою зростання суспільної довіри та підвищення ефективності роботи депутатів.

В свою чергу, перспективними напрямками застосування європейського досвіду функціонування електронного парламенту в Україні є підвищення доступу громадян до інформаційно-пошукових мереж парламенту, збільшення кількості та інформативності персональних сайтів народних депутатів, фракцій та профільних комітетів, організація інтерактивних контактів та іміджевих проєктів засобами електронної комунікації, а також залученні інформаційних технологій до виборчого процесу.

Список використаних джерел

1. А як у них? Інструменти електронного парламенту // Режим доступу: http://radaprogram.org/sites/default/files/publications/a_yak_u_nyh_instrumenty_elektronnogo_parlamentu.pdf.
2. Барікова А. В Україні запущено електронний парламент / А. Барікова // Режим доступу: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871323-v-ukrayini-zapuscheno-elektronniy-parlament>.
3. Електронний парламент України: досвід створення. Наукове видання / За заг. ред. С.О. Довгого. – К.: Логос, 2015. – 452 с.
4. Чебаненко О. Інформаційний супровід роботи сучасних парламентів / О. Чебаненко // Режим доступу: http://parlament.org.ua/upload/docs/Inf-support_.pdf.

Ірина ШУМЛЯЄВА

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

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ НАПРИКІНЦІ ХХ СТ.

Неефективність існуючого економічного становища територіальних одиниць низового рівня через їх надмірну подрібненість призвела до проведення у другій половині ХХ ст. структурних функціональних реформ, які стосувалися муніципальної сфери у країнах ЄС-15. Вони стосувалися як перерозподілу функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління, розширивши компетенцію останніх, так і передбачали організаційні зміни щодо реформування системи адміністративно-територіального устрою країн.

У результаті трансформацій, що проходили протягом тривалого часу у Великій Британії було сформовано декілька рівнів місцевих органів влади. Їх значна самоврядна автономія склалася поступово у результаті еволюції, пройшовши тривалий шлях реалізації функцій державної політики під достатньо жорстким контролем центральної влади.

З 40-х до кінця 70-х рр. ХХ ст. в регіональній політиці Великої Британії практикувалося державне регулювання здійснення місцевого управління

[4]. Цей період характеризувався розширенням централізованого втручання держави у сферу соціально-економічних відносин, що призвело до втрати органами місцевого управління своїх функцій, фінансової незалежності, посилення контролю з боку центрального уряду [2, с. 93].

Оскільки попередні реформи не створили раціональну систему публічного управління на місцевому рівні, згідно Акту про місцеве управління від 16 липня 1985 р. було здійснено чергові перетворення з метою спрощення системи місцевого управління як прозорої та доступної для громадян. Повноваження ліквідованих метрополітен-графств та Ради Великого Лондону було передано нижчестоящим органам (окружним радам) та спеціалізованим установам. Наприклад, транспортна, протипожежна та поліцейська служби передавалися спеціальним службам, які призначалися державним секретарем. У результаті передача певних функцій місцевого управління посилила вплив уряду на вирішення місцевих справ, що означало збереження тенденції до централізації державного управління. Розпочалося запровадження однорівневої системи управління (округ) замість дворівневої, що у подальшому поширилося на Шотландію та Уельс, обумовлене віддаленістю рад графств від населення, а також плутаниною у повноваженнях між ними та окружними радами. Проте багато графств зберегли дворівневу систему [2, с. 95-96].

Запропонована у 1988 р. урядом програма модернізації місцевого управління «Наступні кроки» базувалася на тому, що глави місцевих адміністрацій не мають достатньо чітких повноважень, до того ж бюрократичні перепони заважають працювати їм в конкретних функціональних сферах. Тому метою трансформації стало надання муніципалітетам більшої свободи за умови більш суворої підзвітності. Це передбачало введення вимоги для органів місцевого самоврядування про передачу частини своїх функцій на договірних засадах іншим приватним організаціям, у результаті чого було здійснено розподіл політичних та виконавчих функцій.

Подальші реформи 1999-2000 рр. запроваджувалися на основі двох актів про місцеве управління 1999 р. (Акт про місцеве управління) та 2000 р. (Закон про місцеве управління). Як відзначається у Акті про місцеве управління 1999 р. на місцевий орган управління покладено обов'язок приймати заходи щодо постійного покращення методів виконання ним своїх повноважень, зважаючи на поєднання економічності, бережливості та ефективності [1]. Законом про місцеве управління було уніфіковано відповідну систему управління із закріпленням декількох моделей відносин «рада – мер» та способів місцевих виборів.

Серед позитивних тенденцій впровадження цих актів стала передача місцевим органам широкого кола повноважень, проте правова незахищеність місцевих органів від центральної влади зберіглася тому

що, Закон про місцеве управління 2000 р. урахував положення попередніх законів в частині обмеження самостійності муніципалітетів, насамперед щодо фінансових повноважень, які найбільш жорстко регулюються центральною владою.

Загальною тенденцією розвитку місцевого територіального управління стало запровадження інституту стратегічного партнерства на місцях; відповідальність за реалізацію окремих функцій місцевого управління; надання послуг населенню, виходячи з оновлених процедур на місцях; демократизація місцевих муніципальних процесів шляхом введення нових організаційних структур; встановлення нових етичних стандартів у відносинах з населенням органів місцевої влади; залучення населення у вирішення місцевих проблем.

Слід відзначити, що зміни другої половини 1990-х рр. у Великій Британії пов'язані з тенденцією щодо покращення якості здійснення місцевого самоврядування і надання публічних послуг членам місцевої спільноти шляхом реалізації заклику «Зробити життя краще для громадян та бізнесу». В урядових документах було викладено нові принципи реформування державного управління, серед яких: Біла доповідь «Сучасне місцеве управління. У взаємодії з людьми» (The White Paper «Modern Local Government. In Touch with the People», 1998), Біла доповідь «Модернізація уряду» (The White Paper «Modernising Government», 1999), Зелена доповідь «Модернізація фінансів місцевих влад» (The Green Paper «Modernising Local Government Finance», 2000), а також доповнила ці документи Урядова Біла доповідь «Сильне місцеве керівництво – якісні громадські послуги» (The White Paper «Strong Local Leadership – Quality Public Services», 2001) та концепція «Кращі цінності» (Best value (Wales Programme for Improvement), 1999). У результаті проведених трансформацій була змінена структура місцевого самоврядування, проведено скорочення адміністративно-територіальних одиниць, удосконалена система прийняття рішень, запроваджено різні моделі управління якістю у діяльності місцевої влади [3, с. 83-84].

Орієнтація на ці документи дозволила удосконалити систему прийняття локальних рішень, запровадити різні моделі управління якістю у діяльності місцевої влади, змінити структуру місцевого самоврядування та здійснити укрупнення низової ланки місцевого самоврядування. Так, якщо в 1950 р. в Англії було понад 1 600 місцевих органів влади різного типу, то сьогодні їх налічується близько 450. Подібним чином, в Уельсі, за цей же період кількість місцевих органів влади зменшилась від 180 до 22 (11 графств і 11 міст-графств) і в Шотландії – від 430 до 32. Північна Ірландія поділена на шість графств, які об'єднують 26 округів.

Таким чином, у ході реформ 1980-1990-х рр. у Великій Британії проводилася широка децентралізація управління на різних територіальних рівнях. Було створено більше 100 спеціалізованих агентств, до складу

яких було включено більше половини колишніх державних та муніципальних службовців, які займаються діяльністю, яка була закріплена раніше за різними відомствами та муніципальними службами, займаючись реалізацією державної політики у відповідних галузях.

Список використаних джерел

1. Акт о местном управлении 1999 года (27 июля 1999 года). – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=6042>. – Загл. с экрана.
2. Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран: учеб. пособ. / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – 4-е изд., доп. и перераб. – М.: КДУ, 2011. – 496 с.
3. Садлер Д. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании / Джеффри Садлер, Виктор Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – №2. – С. 82-86.
4. Тимків В. Тенденції та механізми удосконалення місцевого самоврядування Великої Британії у контексті євроінтеграції. – Режим доступу: http://korekta.io.ua/s119365/vasil_timkiv_tendencie_ta_mehanizmi_udoskonallennya_miscevogo_samovryaduvannya_velikoe_britanie.

Максим ШУНКІН

аспірант кафедри права

та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ

ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОЇ РЕФЕРЕНДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Інститут місцевого референдуму визнаний найвищою формою прямої демократії, що дозволяє членам територіальних спільнот безпосередньо вирішувати найважливіші питання місцевого значення. Процедура проведення місцевих референдумів в різних країнах світу має як спільні, так і відмінні риси, що обумовлено становленням принципів референдної демократії протягом різних часових періодів розвитку держави та суспільства в конкретних політичних, соціальних, культурних та інших умовах. Це, а також історичні традиції і територіальні розбіжності, відбилися на формуванні видової різноманітності інституту місцевого референдуму у межах сформованого законодавства з відповідних питань.

На становлення принципів місцевих референдумів вплинули загальні принципи демократичної участі населення у вирішенні державних справ, що є основними положеннями, вихідними ідеями для діяльності суб'єктів демократії в європейських країнах. Серед таких принципів слід виділити ті, що дозволяють сформулювати принципи місцевого референдуму:

– принцип народного суверенітету (народ є єдиним джерелом влади, обирає своїх представників, має право брати участь в розробці публічно-

управлінських рішень шляхом народних ініціатив, й зокрема референдумів);

- рівність громадян (гарантується шляхом заборони обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, релігійних та інших переконань, пола, етнічного та соціального походження, місця проживання, мовними та іншими ознаками), у тому числі й політична (право брати участь у виборчому та референдному процесі без одержання переваг);

- вільне волевиявлення народу на виборах, виборність органів державної влади та місцевого самоврядування, включаючи право на відсторонення від влади обраних осіб через інститут місцевого референдуму (можливість чесних та вільних виборів без примусу та насилля на основі встановлених законом процедур з можливістю відкликання своїх представників);

- верховенство закону у всіх сферах життя суспільства (реалізація ідей правової держави через встановлення пріоритету права над державою, чітке визначення форм та механізмів діяльності держави, а також межі свободи громадян, що гарантуються правом, врегулювання форм безпосередньої демократії на конституційному і законодавчому рівнях);

- прийняття рішень за волевиявленням більшості за обов'язкового дотримання прав меншості, відсутність дискримінації.

Керівні принципи щодо проведення референдумів сформульовані у Кодексі належної практики щодо референдумів, ухваленого Радою за демократичні вибори на її 19-й сесії 16 грудня 2006 р. та Венеціанською Комісією та її 70-й пленарній сесії 16-17 березня 2007 р. Їх прийняття було обумовлено поширенням демократії у Європі, що актуалізувало формулювання основних керівних ідей щодо проведення референдумів, у тому числі й на місцевому рівні.

Насамперед серед таких принципів закріплено загальне право голосу для кожної людини, проте це право може бути обмежено щодо віку, громадянства, місця проживання, а також передбачено умови для позбавлення права голосу при проведенні референдуму за умови врегулювання відповідних підстав законом та дотримання вимог пропорційності у певних випадках (психічної недієздатності або судового вироку за вчинення злочину) за судовим рішенням.

Також важливим принципом визнано рівне виборче право, коли кожен виборець має один голос, а в разі альтернативного голосування кожен має однакову кількість голосів. При цьому рівність можливостей має забезпечуватися як прихильникам, так і опонентам пропозиції, яка виноситься на голосування, під час референдної агітації, висвітлення у засобах масової інформації, публічного фінансування агітації та її суб'єктів, розміщення агітаційних матеріалів, права демонстрації в публічних місцях.

Вільне виборче право має бути реалізовано шляхом забезпечення свободи формування волі виборців, коли виконавча влада:

- повинна дотримуватися вимоги її нейтральності;

- не має права впливати на підтримку чи проти питання винесеного на референдум;

- не повинна впливати на результати голосування надмірною односторонньою агітацією;

- повинна надавати об'єктивну інформацію, яка має бути доступною офіційними мовами та мовами національних меншин.

Також вільне виборче право має бути забезпечено свободою волевиявлення виборців та протидією фальсифікаціям, що стосується розробки процедури голосування як легко зрозумілої для громадян з можливістю проголосувати на виборчій дільниці (поштою, електронним голосуванням тощо). Свобода волевиявлення виборців також означає належну організацію проведення референдуму владою, відповідність процедурним вимогам, точне встановлення результату референдуму органом, який відповідає за організацію референдуму у прозорий спосіб та формальну публікацію в офіційному виданні.

Принцип таємного голосування передбачає не тільки реалізацію права, але й встановлення відповідного обов'язку. Порушення принципу таємності голосування повинно бути караним за законом. Голосування має бути особистим, а списки осіб, які проголосували, не повинні оприлюднюватися [1, с. 269-274].

Таким чином, принципи референдної демократії є похідними від принципів безпосередньої демократії, а також виборчого процесу. Право жителів територіальної громади на участь у місцевому референдумі побудовано на тих самих засадах, що й право громадян обирати та бути обраними в органи місцевого самоврядування. Має місце співпадіння принципів організації виборів та референдумів, зокрема щодо територіальної ознаки, коли створюються ділянки для голосування і громадяни здійснюють своє право на участь у місцевому референдумі за місцем свого проживання. Обов'язковим є принцип гласності, що реалізується шляхом доведення до громадян шляхом офіційної публікації рішень засобами масової інформації. Будь-які обмеження залежно від походження, расової або національної належності, поглядів, роду чи характеру занять тощо забороняються.

Пряма участь населення у прийнятті рішень потребує його належної поінформованості з питань щодо яких необхідно приймати рішення, а також в цілому про демократичний референдний процес. Зважаючи на це, з метою запровадження передової європейської практики проведення місцевих референдумів в Україні, необхідним вбачається активізація діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо підвищення рівня обізнаності членів територіальної громади щодо основних принципів проведення місцевих референдумів для підвищення рівня демократичної громадянської правосвідомості.

1. Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: матеріали Венеціанської Комісії, Парламенської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – Вид. 2-ге, випр. і доповн. – К.: Лгос, 2009. – 500 с.

Павло ЩЕРБАКОВ

*к.е.н., доцент, заступник директора
з підвищення кваліфікації
і міжнародного співробітництва ДРІДУ НАДУ*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ В ФОРМУВАННІ БЮДЖЕТІВ

Аналіз практики впровадження програмно-цільового бюджетування суспільно-економічного розвитку розвинених країн світу свідчить про суттєві переваги цього методу. Програмно-цільовий метод формування бюджетів передбачає управління бюджетними коштами через визначення конкретних заходів для впровадження бюджетних програм та безпосереднім зв'язком між витрачанням коштів та отриманням кінцевого результату.

Середньострокове бюджетне планування сприяє підвищенню ефективності використання коштів бюджету, забезпечує взаємозв'язок між бюджетними завданнями і результатами їх виконання, удосконалює систему державного фінансового контролю, що в цілому відображає вплив програмно-цільового підходу на всі стадії бюджетного процесу.

Зарубіжний досвід наводить низку прикладів ефективного використання програмно-цільового методу формування бюджетів з метою реалізації стратегії національного розвитку у країнах з різним соціально-політичним устроєм. Зокрема, у США програмно-цільовий метод складання бюджету було запроваджено в середині 60-х років XX століття. Уперше його застосував Роберт Макнамара в міністерстві оборони. Оцінивши ефективність даного методу, президент США Ліндон Джонсон наказав усім іншим міністерствам федерального уряду застосовувати програмно-цільовий метод при використанні бюджетних ресурсів. Ефективність і результативність у сфері управління державними фінансами США досягаються завдяки встановленій системі звітності відповідних установ щодо виконання бюджетних програм, удосконаленню методології визначення ефективності і результативності використання бюджетних коштів, здійснення аналізу стану виконання бюджетних програм.

Досвід Сполучених Штатів Америки краще за досвід інших країн показує те, як еволюціонувала концепція програмно-цільового

бюджетування. Можна виділити такі етапи розвитку концепції та практики застосування програмно-цільового бюджетування на федеральному рівні:

- 1) програмно-цільовий бюджет, ініційований комісією Гувера;
- 2) система «планування-програмування-бюджетування», запропонована в 1965 році, у період правління президента Л. Джонсона;
- 3) управління щодо цілей, що виникло в період правління президента Р. Ніксона;
- 4) розробка бюджету на нульовій основі, що виникла за президента Дж. Картера;
- 5) федеральний закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ», прийнятий у 1993 р., у період президентства Б.Клінтона [1].

Відтоді програмно-цільовий метод складання бюджету почали використовувати в інших країнах, зокрема при формуванні їх місцевих бюджетів.

Управління державними фінансами, що орієнтоване на результат, було запроваджене урядом Канади в 1995 році. Традиційно тут застосовувались методи, які значну увагу приділяли процесу витрачання бюджетних коштів на виконання робіт, випуск продукції та надання послуг, ніж на результат та оцінку ефективності використання ресурсів.

Тепер усі федеральні міністерства та відомства обов'язково чітко формулюють результати свого функціонування, визначають мету та ціль своєї діяльності в інтересах суспільства Канади. На основі цього здійснюється планування, вимір результативності та складання звітів. Відомчі звіти є головним джерелом інформації про соціально-економічну ефективність програм і послуг, здійснюваних і наданих канадським урядом [2, с. 411].

У Великобританії впровадження програмно-цільового методу бюджетування розпочалось у 1988 році з проведення аналізу ефективності управління державними фінансами та ініціатив щодо його вдосконалення. За результатами моніторингу розподілу бюджетних ресурсів між статтями витрат було визначено завдання підвищити якість послуг і провести відповідні реформи, чого було досягнуто за допомогою прийняття Угоди про бюджетні послуги та Угоди про якість послуг. Даними угодами було затверджено мету й завдання для кожного міністерства, їх цільове призначення, перелік показників якості, перелік бюджетних послуг і обсяг очікуваного результату. На розгляд парламенту разом із проектом бюджету подаються Угоди про бюджетні послуги та Угоди про якість послуг.

Успішне впровадження програмно-цільового методу в бюджетну систему Великобританії було обумовлене паралельним реформуванням системи державного управління та постійною підтримкою уряду. Його застосування сприяло забезпеченню державних пріоритетів при формуванні бюджетної політики, посиленню бюджетної дисципліни й ефективності бюджетних видатків.

Більшість вчених вважають, що найбільшого ефекту при впровадженні програмно-цільового методу складання бюджету досягли Австралія та Нова Зеландія.

Введення в дію програмно-цільового методу в Новій Зеландії почалось у 1989 році і проводилось паралельно з реформою щодо запровадження ринкових інструментів і стимулів у діяльності органів влади та було закріплено в Законі про державні фінанси. На той час у Новій Зеландії широкого вжитку набули договори на виконання державних замовлень. У 1994 році було ухвалено Закон про фінансову відповідальність, згідно з яким впроваджувалось середньострокове бюджетне планування, орієнтоване на конкретні результати, детальний контроль та аналіз діяльності відповідних органів влади. У Новій Зеландії здійснюється розробка та звітність щодо програмної заяви бюджетної політики, довгострокового фінансового і економічного прогнозу та стратегії розвитку країни.

В Австралії реформування у сфері фінансів відбувалось у 80-х роках ХХ століття. В процесі розроблення проекту бюджету, з метою оцінки соціальної та економічної діяльності, уряд визначає кінцеві результати у вигляді суспільно важливого ефекту. При цьому розробляється система показників ефективності, яка є основною якісною складовою програмно-цільового методу та являє собою сукупність певних індикаторів.

При бюджетному плануванні у більшості країн обов'язковим є врахування подій, які відбуваються поза межами одного бюджетного року, зокрема очікувані бюджетні надходження, довгострокові видатки на здійснення бюджетних програм, цілі фінансово-бюджетної політики уряду, особливо її вплив на державний борг. Для розробки річного бюджету, оцінки стабільності бюджетної політики та визначення змін, яких вона потребує, важлива підготовка середньострокової макроекономічної системи прогнозів. Передбачення базуються на визначенні цілей та засобів їх досягнення у таких сферах, як кредитно-грошова політика, бюджетна політика, валютна та торгова політика, управління зовнішнім боргом, регулювання та сприяння розвитку приватного сектору та реформування державних підприємств. Прогнози повинні охоплювати поточний рік та наступні 3-4 роки і включати оцінку бюджетних надходжень та видатків.

Проте, з метою посилення контролю за видатками, деякі країни затвердили інший підхід. Наприклад, у Канаді замість середньострокових планів перейшли до дворічного планування, оскільки міністерства дійшли висновку, що увага на короткотерміновому плануванні є більш доцільною з погляду бюджетної консолідації.

У Великобританії якомога більше видатків планується на трирічний термін. Розробка прогнозів є складовою частиною діяльності Національної Ради економічного розвитку, рад з соціально-економічних досліджень різних міністерств [3, с. 113]. Плани прогнозних оцінок

переглядаються кожні два роки, тоді середньострокова схема пересувається наперед. Особливості складання бюджету:

- уряд бере позики не для фінансування поточних витрат, а лише з метою їх інвестування;

- відношення чистого державного боргу до ВВП утримується на сталому та доцільному рівні;

- розпорядникам бюджетних коштів дозволено переносити невикористані кошти з одного року на інший у своїх планах видатків.

В Австралії на початку роботи над бюджетом Мінфін будує перспективні оцінки витрат на кожний з наступних трьох років. Ці прогнози звичайно виражені в постійних цінах і включають тільки оцінки витрат по затверджених програмах при відсутності змін політики. Витрати по програмах, термін дії яких минає і які, цілком ймовірно, будуть продовжені, визначаються окремо. На наступному етапі, Мінфін поєднує різні прогнози в огляд, який погоджується з прогнозним базовим показником рівня цін та на підставі цього встановлює широкі агреговані цілі по відомствах на бюджетний рік. Прийняті урядом у процесі складання бюджету рішення доповнюють базові перспективні оцінки, що будуються без урахування змін у політиці. Таким чином, бюджетні рішення зосереджені на корегуванні у бік підвищення або зниження цих базових показників.

В Законі про бюджет Польщі визначаються ліміти видатків на багаторічні програми, що збираються у реєстрі. Вони можуть бути складені тільки з метою реалізації завдань, що стосуються: захисту і безпеки держави, охорони довкілля, розвитку економіки, в тому числі реструктуризації обраних галузей, розвитку науки, охорони загальнонародної культурної спадщини.

У реєстрі для кожної програми визначається: назва програми, організаційна одиниця, яка реалізує програму або координує її виконання, мета програми, завдання, які мають фінансуватися з бюджету держави, період реалізації програми, загальні витрати на реалізацію програми, розмір видатків у бюджетному році та в двох наступних роках. Реалізація багаторічних програм може бути поділена на етапи.

Але найпрогресивнішими в плані застосування програмно-цільового методу складання бюджету є Австралія та Нова Зеландія. З регулярних бюджетних звітів, що видаються цими двома країнами видно, що вони досягли вражаючого рівня відкритості та прозорості щодо того, що роблять їхні урядові структури та які результати їхньої діяльності. Ці країни досягли оптимального рівня скорочення державних видатків та практикують трирічне планування бюджетної стратегії – її прозорість та прозорість податкових планів дозволяє практично аналізувати планові та фактичні результати змін податкового та бюджетного законодавства.

Із кінця 1990-х років програмно-цільовий метод почав застосовуватись і в пострадянських країнах. Впровадження програмно-

цільового методу використання бюджетних ресурсів у постсоціалістичних республіках тривалий час не було вдалим через постійні зміни економічно-господарського та управлінського механізмів. Адже виконання програм потребують високого рівня кваліфікації, відповідальності, налагодженої організаційної структури, безперервних фінансових потоків, об'єктивної системи контролю, відповідності використаних ресурсів досягнутим результатам.

Аналізуючи світовий досвід, можна зробити висновок, що успіх реформування бюджетного процесу на основі концепцій програмно-цільового бюджетування залежить від ряду факторів, зокрема, від наявності відповідного нормативно-правового забезпечення, досягнення фінансової та макроекономічної стабілізації, забезпечення єдності бюджетної та соціально-економічної політики, проведення реформи міжбюджетних відносин, наявності досвіду реалізації цільових програм тощо.

Список використаних джерел

1. Хакет Р. Програмно-цільовий метод. Program Budgeting Manual, Barents Group / Р. Хакет // 2009. – 112 с
2. Реутов В.Є. Регіональний вимір трансформаційних зрушень економіки України: моногр. / В.Є. Реутов. – Сімферополь: ПП «П-во Фенікс», 2010. – 432 с.
3. Горват Т. Державні фінанси в різних політичних системах // Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі/ За ред. Ю. Немеца, Г. Райта. – К.: Основи, 1998. – С.113-153.

СЕКЦІЯ 4 Україна – НАТО: проблеми та перспективи співробітництва

Андрій БАКАЙ

*аспірант кафедри управління
охороною суспільного здоров'я НАДУ*

ФОРМУВАННЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОГО МЕДИЧНОГО ПРОСТОРУ: ДОСВІД НАТО З ОРГАНІЗАЦІЇ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ

На сучасному етапі одним із завдань державного управління в сфері охорони здоров'я є аналіз міжнародного досвіду з координації зусиль військових і цивільних систем охорони здоров'я з надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях воєнного та мирного часу. Визначення основних показників системи медичного захисту населення в надзвичайних ситуаціях та адаптація міжнародного досвіду медичного забезпечення в особливих (екстремальних) умовах до українських реалій повинно сприяти формуванню власної моделі єдиного медичного простору держави, як складової системи національної безпеки.

Керуючись цілями і завданнями стратегічного партнерства України, з метою практичного застосування інструментів міжнародного співробітництва в сфері медичного захисту населення України, вважаємо за доцільне звернутися до досвіду організації медичного забезпечення міжнародної міжурядової організації (військово-політичного союзу) «Організація Північноатлантичного договору» (Північноатлантичний альянс, НАТО), головним принципом якої є організовані спільні дії у відповідь на прояви зовнішньої агресії. Співробітництво з НАТО у військовій сфері розглядається як важливий елемент партнерства з організацією в цілому. Імплементация стандартів і процедур НАТО через партнерство в реагуванні на надзвичайні ситуації сприяє реалізації стратегічної мети України щодо євроатлантичної інтеграції. Важливого значення набувають аналіз і оцінка досвіду організації медичного забезпечення військово-медичних служб інших країн і, насамперед, медичного забезпечення військ (сил) НАТО [2].

Принципи медичного забезпечення військ (сил) НАТО знайшли відображення в Новій Стратегічній Концепції Альянсу («The Alliance's Strategic Concept». 29 april 1999.) та Директиві щодо її реалізації («MC Directive for Military Implementation of Alliance Strategy». 14 Jun. 1996). В директиві MC 319 («Принципи і політика логістичного забезпечення військ НАТО», «NATO Principles and Policies for Logistics») відмічається що загальні принципи логістичного супроводу в переважній більшості

відносяться до медичного забезпечення військ [1]. Але при організації медичного забезпечення слід також приймати до уваги ряд специфічних факторів. Внаслідок чого у 1993 році Військовий комітет НАТО опрацював директиву MC 326 «Настанова з медичного забезпечення військ НАТО» («Medical Support Precepts and Guidance for NATO») [3]. Ресурси медичної ланки, що використовуються країнами-членами НАТО в особливих (екстремальних) умовах є складовою частиною сил НАТО. Згідно із Стратегією, країни-акцептори повинні застосовувати власні сили для надання медичної допомоги та лікування населення під час виникнення надзвичайних ситуацій. В концепції розвитку медичного забезпечення враховуються фактори розвитку військової ситуації, географічні, кліматичні умови та готовність медичних ресурсів задіяної території.

Накопичення та аналіз досвіду з організації медичного забезпечення в особливих (екстремальних) умовах сприяли подальшому розвитку системи медичного забезпечення при проведенні операцій силами НАТО. На сьогодні, система медичного забезпечення військ (сил) НАТО – це «використання передових практик з метою оптимізації надання медичної допомоги та догляду за пораненими», концепція якої заснована на досвіді військових операцій [2, с. 445].

На даний час триває адаптація системи обороноздатності України до стандартів НАТО. У Міністерстві оборони України проходить процес модернізації (адаптації) системи оборонного планування через впровадження процесу планування на основі спроможностей, що орієнтовані на загрози. Зазначений вид планування застосовується в державах-членах НАТО [4]. Одними з основних вимог до спроможностей визначено «можливість системно адаптуватись, проведення швидкої оцінки стану місцевих, регіональних та національних важливих служб відповідно до запитів приймаючої (або атакованої) країни чи міжнародної організації з метою підтримки операції (або надзвичайних ситуацій); оцінка актуального стану медичної служби а також доступність медичних послуг». Тобто адаптація органів та систем управління НАТО здійснюється за рахунок загального понятійного апарату та принципів оцінювання необхідних сил та засобів, що використовуються з метою реалізації завдань за призначенням.

Проведений аналіз практичного використання складових системи медичного забезпечення військ (сил) НАТО в особливих (екстремальних) умовах демонструє його актуальність для України. Впровадження в Україні позитивних міжнародних та європейських практик організації медичного забезпечення в надзвичайних ситуаціях дозволить наблизити спроможності держави до міжнародних базових вимог. Практична цінність співробітництва України з НАТО полягає у використанні цього досвіду при формуванні єдиного медичного простору з надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях та розбудові

власної моделі реагування на надзвичайні ситуації (організації системі медичного забезпечення в кризових ситуаціях).

З метою створення власної моделі єдиного військово-цивільного медичного простору з надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях воєнного та мирного часу в Україні вважаємо за необхідне вирішення низки завдань, а саме:

- розвиток нормативно-правової бази взаємодії державної і відомчих систем охорони здоров'я;
- визначення та встановлення порядку залучення та взаємодії цивільної системи охорони здоров'я та медичних служб військових формувань під час кризових ситуацій та особливого періоду;
- прийняття та використання загально-єдиного категорійно-понятійного апарату та принципів оцінювання необхідних сил та засобів, що стане методологічною основою системи надання медичної допомоги значним контингентам постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій воєнного і мирного часу;
- впровадження системи планування на основі спроможностей, що орієнтовані на загрози;
- оцінка медико-економічної ефективності та можливих варіантів існуючої системи медичного забезпечення військовослужбовців та цивільного населення під час виникнення надзвичайних ситуацій;
- забезпечення стійкого управління та функціональної координації міжвідомчою взаємодією організації медичного забезпечення в надзвичайних ситуаціях мирного та воєнного часу;
- урахування позитивного міжнародного досвіду організації медичного забезпечення під час проведення операцій в особливих умовах.

Використання міжнародного досвіду організації медичного забезпечення в особливих умовах дозволить системно уникати, або зменшувати ризики дублювання в організації надання медичної допомоги, надасть змогу створити власну об'єднану систему надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях, яка може бути змодельована на основі системних принципів лікування і медичних протоколів та визначатиме ресурси та практики надання медичної допомоги постраждалим в надзвичайних ситуаціях в Україні.

Список використаних джерел

1. Принципи і політика медичного забезпечення НАТО. // НАТО / Рада Євроатлантичного співробітництва. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usaisr.amedd.army.mil/cpgs.html>.http://milmed.org.ua/Publications/3_1NATO.doc.
2. Emergency War Surgery. Borden Institute, a component of the Office of The Surgeon General / United States Army, Falls Church // Virginia. 2013. – № 4th ed., 4 – 540 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usaisr.amedd.army.mil/cpgs.html>.

3. NATO. COMEDS. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_49168.htm.

4. North Atlantic Treaty Organization. Bi-SC Capability Codes and Capability Statements. NATO Unclassified. Virginia. United States of America, January 2016. – 399 p. ISBN-23551-2490.

Таміла ГРАЧЕВСЬКА

к.і.н., доцент кафедри

міжнародних відносин ДНУ ім. О. Гончара

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ НАТО: УКРАЇНСЬКИЙ ВИМІР

У сучасному світі інформаційні потоки поширюються надзвичайно швидко, що актуалізує завдання просування інформації про міжнародні організації, провідні напрямки їх діяльності. У зазначеному контексті вельми необхідно міжнародним організаціям залучати потенціал публічної дипломатії, що сприяє формуванню сприятливого середовища для практичного втілення політичних рішень. Саме тому НАТО використовує методи публічної дипломатії для роз'яснення принципів своєї діяльності, адекватного реагування на виклики та загрози безпеці, зокрема в Україні.

Для публічної дипломатії НАТО на сучасному етапі важливим завданням є активізація та поглиблення її діяльності в Україні, де до блока існує суперечливе ставлення. Головна мета діяльності в цьому напрямку полягає в налагодженні каналів двосторонньої комунікації та формування позитивного іміджу НАТО серед різних груп населення: правлячої еліти, інтелігенції, ділової спільноти, військових, молоді.

Однією із найбільш поширених форм інформаційно-роз'яснювальної роботи є заснування та підтримка функціонування інформаційних центрів НАТО, які існують не лише в Україні, а й Вірменії, Грузії.

Доволі успішний розвиток співробітництва між Україною та НАТО дозволив заснувати у травні 1997 року Центр інформації та документації НАТО (ЦІДН). Заснування цієї фундації відбулося завдяки відділу публічної дипломатії НАТО. До речі, цей Центр був першим відкритим для громадськості інформаційним офісом, який ця організація заснувала на території країна-партнера [3].

У процесі своєї діяльності Центр інформації та документації НАТО має концентруватися на вирішенні наступних завдань:

1. Поширювати загальну інформацію і знання про НАТО в Україні, її діяльність та поточні справи.

2. Підвищувати рівень обізнаності про різноманітні аспекти співпраці Україна – НАТО серед української громадськості.

3. Забезпечити широкий доступ до інформаційних матеріалів НАТО українським громадянам та організаціям.

4. Надавати допомогу Україні в реалізації Річних національних програм.

5. Надавати підтримку Україні у веденні політичного діалогу між Україною і НАТО.

6. Проводити регулярні прес-брифінги з директором ЦІДН і давати інтерв'ю місцевим ЗМІ про події та діяльність Альянсу.

7. Розповсюджувати публікації НАТО англійською, французькою, українською та російською мовами [3].

Діяльність Центру можна структурувати за трьома наступними напрямками: інформація, комунікаційні проекти, візити.

У контексті реалізації першого напрямку діяльності ЦІДН надає останню, актуальну інформацію про діяльність НАТО та динаміку розвитку відносин між Україною та НАТО. В рамках реалізації комунікаційних проектів Центр організовує семінари, телеконференції, брифінги, мультимедійні проекти та інтерв'ю, які мають на меті покращити розуміння ролі НАТО в сучасному світі, пролити світло на особливості співробітництва України з НАТО. Важливим аспектом діяльності Центру є також співробітництво з неурядовими організаціями в контексті реалізації проектів, що безпосередньо пов'язані з функціонуванням НАТО чи розвитком діалогу України з НАТО. Не менш важливим сегментом роботи Центру є організація прес-турів для представників українських засобів масової інформації, робочих та офіційних візитів представників НАТО до України.

У руслі розвитку ініціатив публічної дипломатії НАТО в Україні успішно реалізовані проекти інформаційно-просвітницького характеру щодо питань євроатлантичної інтеграції. Так, з 2006 року в Україні завдяки діяльності Інституту трансформації суспільств розпочалося заснування Центрів євроатлантичної інтеграції в регіонах України. Модель та принципи функціонування цих Центрів спираються на досвід держав-членів НАТО, які приєдналися до альянсу в результаті хвиль його розширення. Ідея створення цих структур на регіональному рівні була широко підтримана на державному рівні й уже у 2006 році одним з перших розпочав свою роботу Навчально-науковий центр з європейської та євроатлантичної інтеграції у м. Миколаєві. Пізніше були створені Волинський, Житомирський, Чернігівський Білоцерківський та інші центри євроатлантичної інтеграції. Магістральна мета діяльності цих центрів полягає в тому, щоб створити оптимальні можливості для отримання населенням певного регіону наступних складових: об'єктивної інформації про основні засади євроатлантичної та європейської моделі розвитку, формування знань про Північноатлантичний альянс та ЄС як головні механізми євроатлантичної та європейської системи розвитку [1].

Не менш важливою складовою реалізації публічної дипломатії НАТО в Україні є реалізація різноманітних програм у двосторонньому форматі. Як приклад можливо навести проект «Мережа партнерства

Україна-НАТО щодо підвищення обізнаності громадянського суспільства». Заснування цієї програми дозволило реалізувати наступні спільні заходи з неурядовими організаціями країн НАТО: тренінг «Євроатлантична політика безпеки та транскордонне співробітництво» (м. Сегед, Угорщина), українсько-польський проект «Суспільство та Армія – підстава взаємної довіри для зміцнення громадянського суспільства» [2].

Отже, масштабне залучення методів із арсеналу публічної дипломатії позитивно впливає на розвиток діалогу України з НАТО, роблячи його більш зрозумілим та прозорим для різних верств українського суспільства.

Список використаних джерел

1. Модель створення та діяльності Центрів євроатлантичної інтеграції в регіонах України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uanato.info/6-regplosch.asp>.

2. Тодоров І. Історичні, геополітичні та політико-правові засади співробітництва України та НАТО [Електронний ресурс]. / І. Тодорова – Режим доступу: http://www.ji.lviv.ua/n77texts/Zasady_spivrobitnytstva.htm.

3. Центр інформації та документації НАТО в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_64610.htm.

Олександр РУДІК

*к.політ.н., доцент, заступник директора
з наукової роботи ДРІДУ НАДУ*

ІНТЕГРАЦІЯ ҐЕНДЕРНОЇ СКЛАДОВОЇ В ДІЯЛЬНІСТЬ ЗБРОЙНИХ СИЛ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ І КРАЇН-ПАРТНЕРІВ НАТО (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОРІВНЯЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ В 2015 Р.)

На початку березня 2016 р. Офісом радника з гендерних питань в Міжнародному військовому штабі НАТО був опублікований перший в історії Альянсу «Збірник національних звітів держав-членів і країн-партнерів НАТО за 2014 р.», який містив статистичні дані, інформацію про заходи, напрями політики та ініціативи з інтеграції гендерних аспектів в діяльність збройних сил 28-ми держав-членів та 11-ти країн-партнерів [3]. По суті, збірник є порівняльним дослідженням політики інтеграції гендерної складової в діяльність збройних сил НАТО, здійснюваної на виконання резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 щодо жінок, миру і безпеки та пов'язаних з нею резолюцій. Друге видання збірника, яке містить дані 28-ми держав-членів та 9-ти країн-партнерів Альянсу, було опубліковане на початку 2017 р.

Уміщена у збірник інформація розділена на дві частини:

1. Порівняльний аналіз кількісних статистичних даних держав-членів і країн-партнерів НАТО, який містить сім тематичних розділів: 1) представленість чоловіків і жінок в збройних силах; 2) подання заяв та найм на військову службу; 3) продовження служби по завершенні контракту; 4) служба і звання; 5) інтеграція гендерної складової в діяльність збройних сил; 6) Комітет НАТО з гендерних питань в 2014-2015 рр. Рекомендації військовому комітету; 7) Висновки.

2. Національні звіти держав-членів і країн-партнерів НАТО, які являють собою детальний огляд законодавства, програм та політики кожної країни, які стосуються виконання резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 і пов'язаних з нею резолюцій в збройних силах.

З огляду на значний обсяг інформації, що міститься в збірнику, в доповіді на конференції основну увагу буде приділено інтеграції гендерної складової в діяльність збройних сил держав-членів і країн-партнерів НАТО.

В п'ятому розділі збірника «Інтеграція гендерної складової в 2015 р.» зазначається, що 46,2 % країн запровадили нову політику або законодавство щодо інтеграції гендерної складової в збройних силах. Крім того, 69,2 % країн повідомили про наявність в них в 2015 р. військового підрозділу з гендерних питань. Політику сприяння вступу жінок на військову службу втілюють у життя 26,2 % держав-членів НАТО. У всіх державах-членах НАТО встановлений однаковий вік зарахування чоловіків і жінок на військову службу (по досягненні 18-ти років), в 3,9 % країн запроваджена система квот для служби жінок у збройних силах, а в 65,4% держав-членів встановлені однакові для чоловіків і жінок вимоги щодо зарахування на військову службу. В 2014 р. частка країн, які не мали жодних обмежень для служби жінок в армії, становила 70,3 %, а в 2015 р. майже 85 % держав-членів НАТО відкрили доступ жінок до всіх військових посад. В 2015 р. 15,4 % держав-членів НАТО все ще обмежують доступ жінок для служби на певних посадах [4, р. 27].

В Збройних силах також України запроваджена система квот для жінок. Так, наказом Міністерства оборони України № 292 від 3 червня 2016 р., внесено зміни до Тимчасового переліку штатних посад рядового, сержантського і старшинського складу з урахуванням тих, на які дозволяється призначати військовослужбовців-жінок. Цим документом суттєво розширено перелік бойових посад для військовослужбовців-жінок, які проходять військову службу за контрактом (на понад 100 бойових військових спеціальностей) [1; 4, р. 213].

Вартими на увагу є також дані держав-членів і країн-партнерів НАТО щодо ініціатив, спрямованих на збалансування службових і сімейних обов'язків. Так, 61,5 % країн повідомили про прийняття конкретних програм або політики з підтримки зазначеного балансу (в 2014 р. – 58,3 %), а 52 % (в 2014 р. – 62,2 %) – про розроблення

спеціальних заходів на підтримку батьків, які обидва є військовослужбовцями (наприклад, недопущення одночасного залучення таких батьків до участі у військових операціях або навчаннях). Переважна більшість країн (88,5 %, в 2014 р. – 65,7 %) повідомили про прийняття політики по догляду за дитиною, яка передбачає, наприклад, наявність установ для денного догляду за дітьми, перерв для грудного годування немовлят або встановлення гнучкого графіку роботи. Більше половини країн (61,5 %, в 2014 р. – 54,1 %) повідомили про надання дозволу військовослужбовцям працювати неповний робочий день, а 65,4 % (в 2014 р. – 48,6 %) – про надання підтримки або сприяння одиницям батькам у виконанні ними службових обов'язків [4, р. 28].

Згідно з національним звітом, в 2015 р. в Збройних силах України не було жодної спеціальної програми, присвяченої збалансуванню службових і сімейних обов'язків. Військовослужбовцям не дозволялось працювати неповний робочий день. Відсутні також спеціальні програми/заходи щодо підтримки батьків, які обидва є військовослужбовцями. В звіті зазначається про надання підтримки у виконанні батьками-одинаками службових обов'язків, та наявність політики по догляду за дитиною, яка містить положення щодо захисту батьків під час проведення військових операцій або навчань, надання додаткових тижнів оплачуваної відпустки у зв'язку з вагітністю/доглядом за дитиною, а також спеціальні застереження стосовно службових відряджень, служби в нічний час, виконання понаднормової роботи [4, р. 214].

Стосовно протидії сексуальним домаганням і попередження сексуального насильства, то згідно з національними звітами, 63 % (в 2014 р. – 61 %) держав-членів і країн-партнерів НАТО мають стратегії щодо запобігання сексуальних домагань і сексуального насильства, 79,2 % (в 2014 р. – 70 %) – програми та/або тренінги, пов'язані з профілактикою сексуальних домагань, 64 % країн (в 2014 р. – 54,3%) мають підготовлений персонал з питань сексуальних домагань або реєстрації їх випадків, а 61,5 % (в 2014 р. – 35 %) – запровадили у практику офіційну процедуру реєстрації жертв домагань або насильства. В 2015 р. 37 % (в 2014 р. – 45,7 %) країн повідомили про зареєстровані випадки сексуальних домагань в збройних силах. Національні звіти країн, в збройних силах яких були зареєстровані випадки сексуальних домагань, показують, що переважна частка постраждалих військовослужбовців є жінками (74 %) [4, р. 29].

Як і роком раніше, в 2015 р. Україна не мала стратегії, програм або тренінгів щодо запобігання сексуальних домагань і сексуального насильства в збройних силах. В звіті зазначається про відсутність інституту консультантів з питань сексуальних домагань, але повідомляється про наявність спеціальних слідчих. В звітному році, як і в 2014 р, не було зареєстровано жодного випадку сексуальних домагань в Збройних силах України [4, р. 214].

В 2015 р. у військових операціях НАТО жінки-військовослужбовці в середньому становили 6.4 % особового складу (в 2014 р. – 5,6 %). Що стосується врахування гендерних питань під час військових місій Альянсу, то 73,1 % (в 2014 р. – 69,4 %) держав-членів і країн-партнерів НАТО включають гендерну складову в процес оперативного планування, а 92,3 % (в 2014 р. – 89,5 %) – в процес підготовки персоналу перед розгортанням та/або військовими навчаннями. Крім того, 63 % країн (в 2014 р. – 55,3 %) запровадили в своїх збройних силах підготовку радників з гендерних питань, а 30,8 % – мали координаторів з гендерних питань [4, р. 30].

В 2015 р. збройні сили 21-ї держави-члена НАТО (Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Литва, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Словенія, США, Туреччина, Угорщина, Франція, Хорватія, Чехія) мали 440 (в 2014 р. – 381) підготовлених радників з гендерних питань (найбільше в Іспанії – 196 осіб). Найбільше зростання кількості цих радників зареєстровано у Франції (від 1-го в 2014 р. до 7-ми в 2015 р.) та Великій Британії (від 3-х в 2014 р. до 8-ми в 2015 р.). В 2015 р. в державах-членах НАТО на посади було призначено 33 радника з гендерних питань (в 2014 р. – 27). В 6-ти країнах-партнерах Альянсу (Австралія, Австрія, Грузія, Ірландія, Фінляндія, Швейцарія) було підготовлено 119 (в 2014 р. – 76) радників з гендерних питань (найбільше в Грузії – 42 особи). Кількість призначених на посади радників також зросла з 10-ти в 2014 р. до 57-ми в 2015 р. Найбільше зростання кількості підготовлених радників з гендерних питань зареєстровано у Фінляндії (від 2-х в 2014 р. до 35-ти в 2015 р.) та Австралії (від 1-го в 2014 р. до 10-ти в 2015 р.) [4, р. 30-31].

В 2015 р. посади координатора з гендерних питань були запроваджені в Бельгії, Великій Британії, Греції, Ірландії, Іспанії, Італії, Португалії та Румунії, а в Італії та Португалії ці координатори діяли під час військових операцій [4, р. 31].

В національному звіті України повідомляється, що в 2015 р., як і в 2014 р., гендерна складову була інтегрована в процес оперативного планування, а також в процес підготовки персоналу перед розгортанням та/або військовими навчаннями. Однак, за звітний період в Збройних силах України не було жодного підготовленого і призначеного радника з гендерних питань. Повідомляється, що в 2015 р. в Україні був розроблений перший «Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року» (прийнятий розпорядженням Кабінетом Міністрів України 24 лютого 2016 р. [2]) [4, р. 213-214].

Таким чином, уміщені в збірник національні доповіді держав-членів і партнерів НАТО є важливим елементом у визначенні та розумінні поступу кожної країни в інтеграції гендерної складової в діяльність збройних сил, а також для бенчмаркінгу та обміну передовим досвідом

у цій сфері. Дані збірника також є неоціненним ресурсом для подальшого аналізу, винесення уроків та внесення змін у політику щодо гендерної рівності як на рівні НАТО, так і в кожній державі-члені і країні-партнері.

Список використаних джерел

1. Гранатометником чи командиром БМП тепер може бути і жінка // Офіційний веб сайт Міністерства оборони України. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/news/2016/07/15/granatometnikom-chi-komandirov-bmp-teper-mozhe-buti-i-zhinka>—/.
2. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 113-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80>.
3. Summary of the national reports of NATO Member and Partner Nations 2014. – NATO HQ Office of the gender advisor international military staff, 7 march 2016. – Access mode: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_03/Summary.pdf.
4. Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives, 2015. – Access mode: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_01/20170113_2015_NCGP_National_Reports_Summary.pdf.

Ганна ФЕДОРОВА

*аспірант кафедри державної політики
та суспільного розвитку НАДУ,
головний спеціаліст відділу контролю у сфері
телерадіомовлення Національної ради України
з питань телебачення і радіомовлення*

УКРАЇНА – НАТО: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА

Для України особливе партнерство з НАТО є невід’ємною складовою євроінтеграційного курсу, оскільки доповнює процес внутрішньодержавних перетворень у рамках процесу європейської інтеграції необхідними реформами оборонного та безпекового секторів, оборонно-промислового комплексу та Збройних Сил України. Це дасть змогу зробити процес інтеграції України в європейську та євроатлантичну спільноту комплексним і всеохоплюючим.

Сьогодні Україну розглядають як державу, що визнала свої державні пріоритети на користь демократії, правової держави та прав людини. З точки зору геополітичного положення та значення України у своєму регіоні її на сьогодні розглядають як повноцінного суб’єкта на

міжнародній арені та відводять їй важливе місце у концепціях на програмах регіонального та світового характеру. Частково Україна включена в поле інтересів трьох світових політичних і економічних гравців: США, деяких країн Західної Європи і Російської Федерації. Тобто, Україна знаходиться в залежності як від Заходу, так і від Росії. Рішучий поворот в той чи інший бік може бути пов’язаний із втратами. Традиційно зміст нашої зовнішньої політики розглядається виключно як вибір напрямку орієнтації, а не вибір змісту і способу активної діяльності на міжнародній арені політики.

Розвиток та подальше поглиблення відносин особливого партнерства України з НАТО відбувається з дотриманням принципів, зафіксованих у Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору (НАТО), підписаній 9 липня 1997 року, Декларації про її доповнення від 21 серпня 2009 року, а також на виконання рішень, прийнятих за результатами засідань Комісії Україна – НАТО на рівні глав держав та урядів (4 вересня 2014 року, м. Ньюпорт, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, та 9 липня 2016 року, м. Варшава, Республіка Польща).

Пріоритетним завданням є досягнення повної сумісності органів сектору безпеки і оборони з відповідними органами держав – членів НАТО, що має забезпечити можливість набуття у майбутньому членства України в НАТО з метою отримання дієвих гарантій суверенітету та територіальної цілісності України. У зв’язку з цим Україна підтримує політику «відкритих дверей» НАТО та позицію Північноатлантичного альянсу щодо чинності рішення Бухарестського саміту НАТО 2008 року про те, що Україна стане членом НАТО.

Так, 23 грудня 2014 року Верховна Рада України прийняла рішення про відмову України від здійснення політики позаблоковості, яка виявилася неефективною у контексті забезпечення держави від зовнішнього тиску та агресії.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» були внесені зміни до статей 6 та 8 Закону України «Про основи національної безпеки України» і статті 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», згідно з якими відновлено політичний курс на інтеграцію до євроатлантичного безпекового простору.

В умовах тимчасової окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та м. Севастополя проведення в окремих районах Донецької та Луганської областей антитерористичної операції та загальної ситуації, що склалася внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік (Указ Президента України від 08.04.2017. №103/2017) та ряд інших документів мають особливе значення для забезпечення захисту національних інтересів і безпеки України, передусім

у контексті використання потенціалу та практичної допомоги НАТО та держав – членів Альянсу у підвищенні обороноздатності України для протидії агресії Російської Федерації та реформування за стандартами НАТО сектору безпеки і оборони та оборонно-промислового комплексу. Ця програма на 2017 рік – суттєво оновлена і вдосконалена. Документ підготовлений відповідно до нового порядку розробки річних національних програм співробітництва України з НАТО (РНП) та оцінювання результатів їх виконання, який був затверджений Президентом України 7 грудня 2016 року. Програма включає заходи з проведення реформ в усіх важливих сферах функціонування держави: від сектору безпеки і оборони до ключових соціально-політичних та правових реформ, боротьби з корупцією та децентралізації. Метою цих перетворень є наближення України до стандартів НАТО. Програма передбачає подальший розвиток політичного діалогу України з НАТО та нарощування всеохоплюючої практичної співпраці з Альянсом із залученням експертних, фінансових, матеріально-технічних та інших можливостей НАТО та держав-членів Організації задля посилення обороноздатності України та можливостей протидіяти триваючій російській агресії.

Програма також спрямована на виконання рішень, прийнятих за результатами засідання Комісії Україна – НАТО на рівні глав держав та урядів 9 липня 2016 року у Варшаві. Зокрема, посилення підтримки нашої країни шляхом реалізації Комплексного пакету допомоги НАТО для України, у тому числі проектів у рамках відповідних Трестових фондів НАТО.

Інтегруючись до НАТО, Україна отримує наступні переваги: достатні гарантії безпеки; зміцнення незалежності і недоторканості кордонів України; стабільність стану безпеки України незалежно від того, як розвиватиметься Російська Федерація; збільшення шансів України на приєднання до ЄС у видимій історичній перспективі; більш вагома участь України у процесах регіональної і континентальної інтеграції; пришвидшення реформ Збройних Сил України.

Основні негативні наслідки розширення НАТО для України пов'язані з реакцією Росії на цей процес. Водночас, як свідчить досвід вступу до НАТО країн Балтії та інших держав ЦСЄ, через нетривалий час після приєднання цих держав до Північноатлантичного Альянсу відбувалося відновлення прагматичних відносин з Росією [3].

Європейському майбутньому України немає альтернативи, як немає альтернативи очевидним речам – ринковій економіці, досягненню європейських стандартів демократії, гідного рівня життя, верховенства права. Євроатлантичний вибір – це, насамперед, вступ України до НАТО і ЄС. Європейська та євроатлантична інтеграція України – це забезпечення якісного нового, вищого рівня життя для кожного завдяки новітнім технологіям, ефективному використанню ресурсної бази країни, демократизації суспільства, приєднанні до західної системи цінностей.

Євроатлантична інтеграція для України означає участь в системі колективної безпеки, що однією з важливих запорук сталого економічного розвитку будь-якої країни [4].

Таким чином, відносини України з НАТО ґрунтовно закріплені у нормативно-правових документах, що дає позитивний результат у практичному співробітництві. Розвиток відносин з Альянсом сприяє підвищенню ролі України в системі європейської безпеки, проведенню військової реформи та зміцненню демократичних перетворень у країні. У кінцевому підсумку, він сприяє зміцненню безпеки держави.

Список використаних джерел

1. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2017 рік.
2. Конституція України від 28.06.1996 р.
3. Горенко О.М. Україна і європейська інтеграція / Україна і Європа (1990-2000 рр.).
4. Дергачов О. Особливе партнерство України з НАТО.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

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

Матеріали 14-ї регіональної
науково-практичної конференції
(18 травня 2017 р., м. Дніпро)

В авторській редакції

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

Підписано до друку 11.05.2017. Формат 60х84 1/16. Ум. друк. арк. 18,83. Обл.-вид. арк. 20,21. Тираж 100 пр.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Україна, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
Свідоктво про державну реєстрацію
ДК № 1743 від 06.04.2004