

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

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Матеріали 16-ї регіональної
науково-практичної конференції
(16 травня 2019 р., м. Дніпро)

Дніпро
ДРІДУ НАДУ
2019

Схвалено до друку рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України від 30 травня 2019 р., протокол № 04/224.

Редакційна колегія:

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

А 43 **Актуальні** проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 16-ї регіон. наук.-практ. конф. 16 трав. 2019 р., м. Дніпро/за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2019. – 268 с.

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

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

© ДРІДУ НАДУ, укладання,
оригінал-макет, 2019

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

| | |
|--|----|
| <i>РУДІК Олександр</i> . Європейський Союз напередодні чергового інституційного циклу: ТОП-10 досягнень в 2014 – 2019 рр. | 8 |
| <i>РАКША Олександр</i> . Зовнішньоекономічні та інвестиційні відносини Дніпропетровської області з країнами Європейського Союзу | 14 |
| <i>КРИШЕНЬ Олена</i> . Ключові цілі нової соціальної політики країн ЄС: орієнтир для України | 16 |
| <i>БОРОДІН Євгеній</i> . Співробітництво ЄСоюзу та Ради Європи в молодіжній сфері: можливості для України | 18 |
| <i>ПРОКОПЕНКО Леонід</i> . Співробітництво регіонів України та країн ЄС: шляхи удосконалення | 20 |
| <i>МАМАТОВА Тетяна, ЧИКАРЕНКО Ірина, КІРССВА Ольга</i> . Smart-спеціалізація у стратегіях регіонального розвитку: досвід Європейського Союзу для України | 22 |
| <i>ГОНЧАРУК Наталія</i> . Модернізація системи професійного навчання публічних службовців України в контексті європейського досвіду | 27 |
| <i>ЩОЛОКОВА Ганна</i> . Специфіка політичної комунікації в ЄС | 30 |
| <i>БАШТАННИК Віталій, КУДРЯВЦЕВА Марія</i> . Концептуальні засади наукового аналізу модернізації державного управління в Україні в умовах європейських інтеграційних процесів: соціальний складник | 33 |
| <i>ШПЕКТОРЕНКО Ігор</i> . Тенденції вдосконалення місцевого самоврядування в країнах світу | 36 |
| <i>БРЕЖНЄВА Тетяна</i> . Еволюція стримування й оборонної позиції НАТО через посилення передової присутності | 38 |
| <i>ЩЕРБАКОВ Павло</i> . Зарубіжний досвід реалізації гуманітарної політики у сфері освіти | 47 |
| <i>АНТОНОВА Ольга</i> . Подолання суперечностей між цінностями державної служби: досвід країн ЄС для України | 51 |
| <i>БОЙКО Наталія</i> . Реформування судової влади Республіки Польща: досвід для України | 55 |

СЕКЦІЯ 1

Європейський Союз: історія, інститути, політика, управління

| | |
|---|----|
| <i>БОРОДІН Євгеній</i> . Медіація як інструмент інституціоналізації Європейського Союзу | 59 |
| <i>ВОЛИНЕЦЬ Сергій</i> . Досвід застосування народного вето в державах-членах ЄС | 62 |
| <i>ГЕРАСЬКОВ Сергій</i> . Публічна політика у сфері релігії в країнах ЄС: моделі державно-церковних відносин у постсекулярну добу | 65 |

| | |
|---|----|
| <i>ГУРТОВА Юлія</i> . Принцип професіоналізму судді в європейському праві | 68 |
| <i>КУРІЛОВ Юрій</i> . Міжмуніципальне співробітництво в країнах Європи | 70 |
| <i>ЛИМАР Андрій</i> . Європейський підхід до надання первинної правової допомоги: досвід Литовської Республіки | 73 |
| <i>ЛЕБЕДСЬВА Надія</i> . Актуальні проблеми публічного управління в країнах ЄС | 76 |
| <i>ОВДІН Олександр</i> . Демографічні аспекти членства Великої Британії в ЄС та Брекзиту | 79 |
| <i>РУДІК Надія</i> . Європейський Союз напередодні чергового інституційного циклу: стан економіки ЄС в оцінках Європейської Комісії | 82 |
| <i>РУДІК Олександра</i> . Стратегічний порядок денний ЄС на 2019 – 2024 рр.: ТОП-10 питань, які потребують остаточної домовленості | 88 |
| <i>ФРОЛОВА Наталія</i> . Напрями комунікацій з громадськістю в ЄС | 95 |

СЕКЦІЯ 2

Відносини Україна – ЄС в контексті Угоди про асоціацію

| | |
|---|-----|
| <i>БАЗАВЛУК Наталія</i> . Трансформація засад регіонального управління в контексті євроінтеграційної політики України | 99 |
| <i>БОБРОВСЬКИЙ Олексій</i> . Ефективність соціального управління як чинник пришвидшення інтеграції України до ЄС | 101 |
| <i>БОЙКО Оксана</i> . Європейська інтеграція України у сфері цивільного захисту | 103 |
| <i>БОРИСОВА Юлія</i> . Удосконалення соціальних стандартів оплати праці в контексті розвитку відносин Україна – ЄС | 106 |
| <i>ДЕМЧЕНКО Володимир, ГОЛОВА Анастасія</i> . Інтеграція України до ЄС: позиції опонентів на президентських виборах 2019 р. | 109 |
| <i>ДЗЯД Олена, ГОРДІЄНКО Оксана</i> . Циркулярна економіка в контексті євроінтеграції України | 112 |
| <i>ДИМА Вікторія</i> . Побудова «зеленої» економіки – основний пріоритет європейської інтеграції України | 116 |
| <i>КРИЛОВА Ірина</i> . Підтримка інтересів споживачів у сфері водопостачання та водовідведення як напрямок державного регулювання: європейський досвід | 118 |
| <i>ЛОПУШИНСЬКИЙ Іван, КОВНІР Олена</i> . Модернізація мовної політики України в контексті євроінтеграції | 121 |
| <i>ПРУДИУС Олексій</i> . Конкурентний комплаєнс як засіб охорони відносин економічної конкуренції в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС | 126 |
| <i>РАГІМОВ Фаїз</i> . Сучасна національна політика забезпечення функціонування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів у контексті принципів «Good Governance» | 129 |
| <i>САХАРОВА Катерина</i> . Вплив Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на розвиток інтелектуального потенціалу українського суспільства | 131 |

| | |
|--|-----|
| <i>СЕРНЯК Ірина</i> . Розвиток соціального інструментарію управління персоналом у контексті Угоди про асоціацію між Україною та ЄС | 133 |
| <i>ТЕРХАНОВ Федір</i> . Реалізація європейських принципів публічного управління в Україні | 136 |
| <i>ТІШКОВА Наталія</i> . Концепція реалізації державної політики у сфері промислового забруднення | 138 |
| <i>ХАЩИНА Христина</i> . Сучасний етап розвитку відносин Україна – ЄС в контексті Угоди про асоціацію | 141 |
| <i>ХМІЛЬ Тетяна</i> . Трансформації державного суверенітету України в процесі євроінтеграції | 144 |
| <i>ХОМІЧ Юрій</i> . Формування та реалізація публічноуправлінської діяльності в системі правоохоронних органів у контексті стандартів європейського врядування | 146 |
| <i>ЧЕРНИШ Василь</i> . Публічне управління в умовах конституційних змін: теоретико-методологічні засади | 149 |
| <i>ЧИРИЧЕНКО Юрій</i> . Окремі аспекти глобального генезису готельно-ресторанного бізнесу України та ЄС | 151 |

СЕКЦІЯ 3

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

| | |
|--|-----|
| <i>АРХИПЕНКО Іван</i> . Децентралізація влади в Україні в контексті європейського досвіду | 155 |
| <i>ВЛАСЮК Валерій</i> . Управління знаннями як важливий фактор управління проектами | 158 |
| <i>ВОЛОЩУК Світлана</i> . Транспарентність як інструмент інформаційно-комунікаційного забезпечення публічного управління | 161 |
| <i>ГЛОТОВ Борис</i> . Українська національна ідентичність як фактор державного управління етнопонаціональною сферою | 164 |
| <i>ГОЛУБЧИК Ганна</i> . Європейський досвід децентралізації в соціокультурній сфері для України | 169 |
| <i>ДОБРЯНСЬКА Олена</i> . Децентралізація управління освітою в Польщі: досвід для України | 172 |
| <i>ЄФІМОВА Катерина</i> . Державна служба як публічна послуга | 175 |
| <i>ІГНАТ Олександр</i> . Міжмуніципальне співробітництво в Європі: досвід для України | 177 |
| <i>КАРНАУХОВА Марія</i> . Евристичність теорії наративної ідентичності для оптимізації управління ідентичностями | 180 |
| <i>КРИВОРУЧКО Ірина</i> . Принцип розумного строку в адміністративній процедурі | 182 |
| <i>КУЗЬМЕНКО Віктор</i> . Дефіцит комунікації та демократії в Європейському Союзі: виклики для України | 185 |

| | |
|--|-----|
| <i>КУЛЬЧИЙ Інна</i> . Правове регулювання доступу до публічної інформації в контексті відкритості та прозорості органів державної влади України | 188 |
| <i>ЛАХИЖА Микола</i> . Інновації в управлінні людськими ресурсами в публічній адміністрації посткомуністичних країн | 190 |
| <i>ЛІСМАН Тетяна</i> . Екстраполяція європейських цінностей у систему місцевого самоврядування в Україні | 193 |
| <i>МОХОРТ Наталка</i> . Смарт-складник в оцінюванні стратегії та динаміки розвитку громади: рекомендації ЄС | 196 |
| <i>ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ Оксана</i> . Транспарентність як інструмент інформаційно-комунікаційного забезпечення публічності управління | 200 |
| <i>ПАСІЧНИК Олеся</i> . Особливості публічного управління в країнах ЄС: порівняльні підходи | 203 |
| <i>ПОДІП'ЯТНИКОВА Анна</i> . Досвід європейських країн у напрямі розвитку транзитивного простору України | 206 |
| <i>ПОЛЯНСЬКА ЯНА</i> . Європейський досвід взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування | 209 |
| <i>ПРУДИУС Леся</i> . Моніторинг та оцінювання ефективності державної служби: європейські стандарти | 212 |
| <i>РИЖИК Ірина, ФАСТИВЕЦЬ Анна</i> . Використання ресурсів мережевої взаємодії в процесі надання публічних послуг | 214 |
| <i>САВКА Іван, ВОРОНА Петро</i> . Європейський досвід парламентських виборчих систем як перспектива для посилення цивільного контролю в Україні | 218 |
| <i>САВОСТЕНКО Тетяна</i> . Досвід Німеччини в реалізації іміджевої політики інвестиційної привабливості територій | 221 |
| <i>СЕРЬОГІНА Тетяна</i> . Окремі аспекти залучення неурядових організацій до надання публічних послуг: досвід європейських країн | 224 |
| <i>ТАРАСЕНКО Тетяна</i> . Особливості політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування країн Балтії | 226 |
| <i>ТОРІЧНИЙ Вадим</i> . Необхідність створення і розвитку державної системи інформаційної безпеки: впровадження європейського досвіду дослідження впливових факторів | 229 |
| <i>ТРЕГУБЕНКО Галина</i> . Інноваційний характер самоосвіти державних службовців країн ЄС | 230 |
| <i>ТЮТЮНИК Іван</i> . Досвід державного регулювання земельних відносин в країнах ЄС | 233 |
| <i>ФОМЕНКО Тетяна</i> . Співпраця органів влади та громадських організацій у сфері захисту тварин від жорстокого поводження (досвід Польщі, Угорщини, Чехії для України) | 236 |
| <i>ШЕВЦОВ Віталій</i> . Європейські орієнтири України в підготовці медичних кадрів | 239 |
| <i>ШЕВЧЕНКО Лілія, ПРОХОРОВА Олена</i> . Промислова політика в країнах ЄС та можливість її адаптації | 242 |

ШУМЛЯЄВА Ірина. Покращення взаємодії органів публічної влади та територіальної громади в умовах європейської інтеграції України245

СЕКЦІЯ 4

Україна – НАТО:

проблеми та перспективи євроатлантичної інтеграції

| | |
|---|-----|
| <i>БАКАЙ Андрій</i> . Організаційно-правові засади гармонізації українського законодавства з військово-медичною політикою НАТО | 250 |
| <i>КАЛЬНИШ Юрій</i> . Перспективи розвитку системи євроатлантичного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців в Національній академії державного управління при Президентіві України | 253 |
| <i>КРАСІВСЬКИЙ Орест</i> . НАТО і безпека Центрально-Східної Європи | 256 |
| <i>РУДІК Олександр</i> . Інтеграція резолюції Ради безпеки ООН 1325 та гендерного складника в командну структуру НАТО: функції радників та координаторів з гендерних питань | 260 |

ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

Олександр РУДІК

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

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ НАПЕРЕДОДНІ ЧЕРГОВОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО ЦИКЛУ: ТОП-10 ДОСЯГНЕНЬ В 2014 – 2019 РР.

Напередодні нового інституційного циклу ЄС (за результатами виборів в Європейський Парламент 23 – 26 травня 2019 р. буде сформований новий депутатський корпус, який на першому засіданні обере Голову парламенту, а потім обере Голову та затвердить склад Європейської Комісії, яка розпочне роботу 1 листопада 2019 р.) глави держав і урядів ЄС зібрались 9 травня 2019 р. на неофіційний саміт в м. Сібіу (Румунія), щоб обмінятися думками щодо викликів та проблем, що постали перед ЄС, та зосередитись на стратегічних планах Союзу на 2019 – 2024 рр.

Ідею проведення спеціального саміту ЄС в першій половині 2019 р. в м. Сібіу (колишній Германштадт, «місто з унікальною історією, яке представляє Схід та Захід Європи, її минуле та майбутнє») висловив Голова Європейської Комісії Ж.-К. Юнкер у своєму посланні до Європейського Парламенту про становище ЄС від 13 вересня 2017 р. [11]. Напередодні саміту, 30 квітня 2019 р. Європейська Комісія оприлюднила низку підготовлених нею рекомендацій для наступного стратегічного порядку денного на період 2019 – 2024 рр., що допоможе зробити ЄС більш єдиним, сильним і демократичним. В додатку III до рекомендацій наведено топ-20 досягнень ЄС в 2014 – 2019 рр., тобто за період каденції нинішнього складу Європейської Комісії Ж.-К. Юнкера.

Отже, пропонуємо до уваги учасників конференції перелік та стислу характеристику перших 10-ти досягнень ЄС у тому порядку, як його запропонувала Європейська Комісія [12, р. 1 – 4]:

1. Європейський фонд стратегічних інвестицій. Для підтримки відновлення після фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 рр. та створення умов для збільшення робочих місць та економічного зростання, Європейська Комісія в 2014 р. ініціювала Інвестиційний план для Європи, відомий як «Фонд Юнкера». В його основі лежить Європейський фонд стратегічних інвестицій (ЄФСІ), який був створений для досягнення триєдиної мети: 1) подолати тенденцію до зниження інвестицій, усунувши перешкоди для інвестування; 2) забезпечити надання технічної допомоги інвестиційним проектам та їх видимість;

3) ефективніше використовувати обмежені державні фінансові ресурси шляхом мобілізації приватних інвестицій на основі надання державних гарантій.

Зараз економіка Європи зростає вже шість років поспіль. ЄФСІ вже мобілізував 392,6 млрд. євро додаткових інвестицій у малі та середні підприємства, а також у ключові галузі, такі як інфраструктура, дослідження, відновлювані джерела енергії, навколишнє середовище, цифрові та соціальні проекти. Цільова сума, яку ЄФСІ планує залучити до 2020 р., визначена в розмірі 500 млрд. євро, що приведе до створення в ЄС загалом 1,4 млн. нових робочих місць [6]. Програма InvestEU покликана закріпити цей успіх в наступному довгостроковому бюджеті ЄС.

2. Використання гнучкості Пакту про стабільність і зростання. У своєму повідомленні «Забезпечення максимально ефективного використання гнучкості у межах існуючих правил Пакту стабільності та зростання» від 13 січня 2015 р. Європейська Комісія заявила про намір розробити детальні керівні настанови щодо використання гнучкості, вбудованої в правила Пакту стабільності та зростання, без зміни цих правил (гнучкість полягає в тому, що відповідно до правил Пакту, державам-членам, які здійснюють основні структурні реформи, дозволяється тимчасово відхилитися від своїх середньострокових бюджетних цілей (МТО) або корегувати шляхи їх досягнення) [1]. Такий підхід був підтриманий Радою ЄС і допоміг відновленню економіки ЄС шляхом досягнення відповідного балансу між дотриманням належної фіскальної політики та підтримкою економічного зростання, зокрема шляхом проведення структурних реформ, інвестицій та фінансової відповідальності. За оцінками Комісії, використання цієї гнучкості збільшило ВВП ЄС на 0,8 % за останні чотири роки і допомогло створити 1,5 млн. робочих місць. Водночас, в 2014 – 2018 рр. державний борг зменшився на 6,8 відсоткових пунктів, а дефіцит бюджету держав-членів ЄС зменшився в середньому з близько 3 % до 0,6 %.

3. Збереження членства Греції в зоні євро. Європейська Комісія Ж.-К. Юнкера розпочала роботу в умовах нової боргової кризи в Греції. Крім сприяння проведенню переговорів між усіма учасниками, Комісія розпочала у липні 2015 р. план допомоги Греції стабілізувати національну економіку і максимально використати надані ЄС кошти для стимулювання створення робочих місць, зростання економіки та інвестицій шляхом мобілізації на ці цілі до 35 млрд. євро у межах різних європейських фінансових програм на період 2014 – 2020 рр. В найкритичніший момент кризи Комісією була залучена короткострокова позика в розмірі 7 млрд. євро в якості тимчасового проміжного фінансування в рамках Європейського механізму фінансової стабілізації, що фактично запобігло економічному краху Греції і виходу її з зони євро.

Комісія також запропонувала далекосяжну технічну підтримку, щоб допомогти країні побудувати необхідну адміністративну підтримку за допомогою Служби підтримки структурних реформ Комісії, створеної в 2015 р.

В серпні 2018 р. Греція вийшла з трирічної програми підтримки стабільності, у межах якої їй було надано кредитів на загальну суму 61,9 млрд. євро на основі імплементації комплексної і безпрецедентної програми реформ. Сьогодні зростання економіки Греції є позитивним і становить близько 2 %, що є найвищим показником за останні десять років. Незважаючи на те, що рівень безробіття залишається занадто високим (19,3 % в 2018 р.), він також істотно знизився після свого піку (27,5 % в 2013 р.) [2]. Здійснюється посилений моніторинг з метою максимізації підтримки ЄС та забезпечення досягнення цього прогресу.

4. Паризька кліматична угода 12 грудня 2015 р. ЄС відіграв провідну роль в організації та проведенні історичної, амбїтної та глобальної Паризької кліматичної угоди. В Парижі 195 країн світу погодилися досягти простої мети: передати майбутнім поколінням більш здорову планету та більш процвітаючі, сучасні та справедливі суспільства. Наразі, ЄС є єдиною великою економікою в світі, яка повністю законодавчо оформила кроки, необхідні для виконання взятих на себе зобов'язань відповідно до Паризької угоди. ЄС розробляє політику, приймає законодавство та започатковує ініціативи щодо: ефективнішого використання енергії, яка менше забруднює довкілля; чистіших та збалансованіших варіантів використання транспорту; більш екологічно чистого землекористування та сільського господарства; сталого розвитку міст; кліматично стійких громад; зменшення викидів в усіх секторів європейської економіки. Готуючись до створення кліматично нейтральної економіки, ЄС зобов'язався скоротити до 2030 р. щонайменше 40 % викидів парникових газів.

5. Заборона пластмас одноразового використання. Для того, щоб скоротити величезний обсяг пластмасових відходів, що виробляються щорічно (25 млн. тонн), і збільшити коефіцієнт рециркуляції пластмас, який наразі становить лише 30 %, ЄС ухвалив першу в світі Європейську стратегію поводження з пластмасою в економіці замкнутого циклу (16 січня 2018 р.). В рамках Стратегії були запроваджені суворі заходи щодо 10 найменувань пластмасових виробів, які найчастіше зустрічаються на пляжах, а також стосовно покинутих риболовних знарядь. Частиною Стратегії є заборона виробництва певних пластмасових виробів для одноразового використання, щодо яких існують легкодоступні альтернативи: пластикові ватні палички, столові прилади, тарілки, соломинки, мішалки для напоїв, палички для повітряних кульок, різного роду обгортки та пакувальні матеріали. Ці заходи дозволять уникнути викидів еквівалентних 3,4 млн. тонн CO₂, зменшити забруднення світового океану та його негативні наслідки для

навколишнього середовища і наблизить ЄС до справжньої економіки замкнутого циклу [10].

6. Торговельні угоди ЄС з Японією та Канадою. Угода про економічне партнерство між ЄС і Японією (набула чинності 1 лютого 2019 р.) є найбільшою торговельною угодою, яку коли-небудь укладав ЄС, і першою торговельною угодою в світі, що містить зобов'язання сторін щодо виконання положень Паризької кліматичної угоди 2015 року. Економіки ЄС і Японії разом складають майже третину світового ВВП, а угода створила зону вільної торгівлі, що охоплює понад 600 млн. людей. Після того, як угода буде виконана в повному обсязі, щорічна торгівля між ЄС та Японією може збільшитися майже на 36 млрд. євро. Також, сторони погодилися визнати системи захисту даних один одного як «еквівалентні», що створить найбільшу в світі територію вільних потоків даних високого рівня захисту [3].

ЄС також уклав Комплексну економічну та торговельну угоду (СЕТА) з Канадою (набула чинності 21 вересня 2017 р.), яка відкриває ринки товарів, послуг та державних закупівель Канади для європейських компаній і допомагає захистити трудові права та навколишнє середовище. Зокрема, для невеликих фірм ЄС ця угода полегшить і здешевить експорт до Канади, що дозволить їм збільшити його обсяг. За останніми статистичними даними, зібраними напередодні першої річниці дії угоди, за період з жовтня 2017 р. до червня 2018 р. експорт компаній та фірм ЄС в Канаду збільшився більш ніж на 7 % у річному обчисленні [9]. Скасовані обома угодами мита дозволять європейським компаніям зекономити до 1,59 млрд. євро на рік.

7. Спільна заява ЄС – США 25 липня 2018 р. Після зростання торговельної напруги Голова Європейської Комісії Ж.-К. Юнкер і Президент США Д. Трамп почали новий етап у торговельних відносинах між ЄС і США, зробивши Спільну заяву в Білому домі 25 липня 2018 р. [8] Сторони заявили, що якщо США і ЄС об'єднають зусилля, то ці дві глобальні величини (понад 50 % світового ВВП з населенням понад 830 млн. громадян) можуть зробити планету кращим, безпечнішим і процвітаючим місцем. Обсяг двосторонньої торгівлі США і ЄС досяг сьогодні 1 трлн. дол. США, що є найбільшими економічними відносинами в світі. Обидві сторони погодилися не вводити нові торговельні тарифи, а, натомість, наполегливо працювати в напрямку ліквідації всіх існуючих тарифів на промислову продукцію, а також продовжувати розвивати співробітництво в ряді секторів, включаючи енергетику та регуляторні питання. Створена з цього приводу європейсько-американська виконавча робоча група вже працює над реалізацією положень Спільної заяви.

8. Заява ЄС – Туреччина. Після заяви ЄС – Туреччина 18 березня 2016 р. обидві сторони взяли на себе зобов'язання надавати гуманітарну допомогу біженцям, особливо тим, хто втікає від жахів сирійської громадянської війни [7]. У зв'язку з поліпшенням управління міграційними

потоками, в 2018 р. кількість біженців в регіоні Східного Середземномор'я скоротилася на 90 %, порівняно з 2015 р. Паралельно з цим, ЄС надав підтримку сирійським біженцям в Туреччині, асигнувавши в 2016 – 2017 рр. на їх облаштування 3 млрд. євро, і вже виділив 1,2 млрд. євро з доступних 3-х млрд. євро наступного траншу для продовження надання такої життєво важливої підтримки в майбутньому.

9. Розселення і реінтеграція біженців та Регіональний трастовий фонд ЄС. З 2015 р. успішні програми розселення допомогли понад 50 тис. найуразливіших людей з усього світу знайти притулок в ЄС. Працюючи разом, держави-члени мали змогу орієнтуватися на пріоритетні регіони, такі як сирійські біженці в Йорданії, Лівані та Туреччині або біженці, евакуйовані з Лівії. У межах запропонованої Комісією нової схеми розселення, в 2018 р. 20 держав-членів добровільно взяли на себе безпрецедентне й найбільше колективне зобов'язання з питань розселення – виділити 50 тис. місць [4]. Щоб забезпечити освіту, захист, охорону здоров'я та соціально-економічну підтримку більш ніж 2-х млн. сирійців, Регіональний трастовий фонд ЄС мобілізував 1,5 млрд. євро для фінансування 46-ти проектів в Іраку, Йорданії, Лівані та Туреччині.

10. Захист кордонів ЄС. Оновлене в жовтні 2016 р. Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) означає, що зараз понад 1 600 прикордонників розгорнуто для допомоги патрулювати зовнішні кордони Союзу на території Болгарії, Греції, Італії та Іспанії. Наступним кроком, після того, як Європейський Парламент та Рада ЄС схвалили пропозицію Комісії, є подальше розширення Агентства та його зміцнення власним обладнанням та постійним штатом чисельністю 5 тис. прикордонників станом на 2021 р. та щонайменше 10 тис. до 2027 р., а також посилення його мандату на виконання повернень нелегальних мігрантів [5]. Запровадження ряду нових вдосконалених та сумісних між собою інформаційних систем дозволить зберегти кордони ЄС безпечними та зручними для мандрівників. Система в'їзду / виїзду прискорить походження формальних процедур для добросовісних мандрівників і допоможе виявити сумнівні випадки, а Європейська система туристичної інформації та авторизації дозволить проводити більш ефективні перевірки перед поїздками безвізових відвідувачів. Вся відповідна інформація буде обмінюватися між державами-членами в режимі реального часу для забезпечення належного застосування правил.

До топ-20 досягнень ЄС в 2014 – 2019 рр. також входять (наводимо зі збереженням наскрізної нумерації, згаданого вище Додатку III) [12, р. 4 – 7]: 11. Надзвичайний трастовий фонд для Африки та План зовнішніх інвестицій. 12. Новий механізм цивільного захисту ЄС RescEU. 13. Загальна постанова про захист даних (27 квітня 2016 р.). 14. Скасування плати за роумінг. 15. Реформа Директиви про

прикомандированих працівників (96/71/ЄС) та Європейський орган з питань праці. 16. Європейська прокуратура. 17. Реформа Директиви щодо спільних правил внутрішнього ринку природного газу (2009/73/ЄС). 18. Постійне структурне співробітництво (PESCO) та Європейський оборонний фонд. 19. Угода про Північну Македонію. 20. Реформа Європейської громадянської ініціативи.

Список використаних джерел

1. Commission issues guidance to encourage structural reforms and investment – Frequently Asked Questions: European Commission - Fact Sheet. – Strasbourg, 13 January 2015. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3221_en.htm.
2. Economic forecast for Greece. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/greece/economic-forecast-greece_en.
3. EU – Japan trade agreement enters into force: European Commission Press release. – Brussels, 31 January 2019. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-785_en.htm
4. European Agenda on Migration: Still fragile situation gives no cause for complacency: European Commission Press release. – Brussels, 16 May 2018. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3743_en.htm.
5. European Border and Coast Guard: Stronger EU borders with a new standing corps of 10,000 border guards: European Commission Press release. – Strasbourg, 17 April 2019. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2166_en.htm.
6. European Fund for Strategic Investments. – Access mode : <https://www.eib.org/en/efsi/index.htm>.
7. EU – Turkey Statement, 18 March 2016. – Access mode : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
8. Joint U.S. – EU Statement following President Juncker's visit to the White House: European Commission Statement. – Washington, 25 July 2018. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_en.htm.
9. One year on EU – Canada trade agreement delivers positive results. – Access mode : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1907>.
10. Plastic Waste: a European strategy to protect the planet, defend our citizens and empower our industries. European Commission Press release. – Strasbourg, 16 January 2018. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5_en.htm.
11. President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017. – Brussels, 13 September 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

12. Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world. Annex III «The Top 20 EU achievements 2014 – 2019». – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-annex-iii_en.pdf.

Олександр РАКША
начальник управління
зовнішньоекономічної діяльності
Дніпропетровської ОДА

ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНІ ТА ІНВЕСТИЦІЙНІ ВІДНОСИНИ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ З КРАЇНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У 2018 році обсяг зовнішньоторговельного обороту товарів та послуг області з країнами ЄС збільшився на 9,5 % у порівнянні з попереднім роком, експорту – на 21,5 %, імпорту – на 7,6%.

На область припадало 9,4 % загальноготорговельного обороту товарів та послуг України з країнами ЄС, у тому числі 12,5 % експортних та 6,9 % імпортних операцій.

Обсяг експорту товарів збільшився у порівнянні з 2017 роком на 35,6 % і склав 2746,5 млн дол. США (13,6 % у загальному обсязі експорту товарів України до країн ЄС).

Таблиця 1

Динаміка показників зовнішньої торгівлі товарами та послугами Дніпропетровської області з країнами ЄС в 2014 – 2018 рр. (млн дол. США)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Зовнішньо-торговельний оборот | 3897,4 | 2877,2 | 3147,0 | 4055,7 | 4694,7 |
| Експорт | 1922,3 | 1444,4 | 1713,6 | 2370,3 | 2880,9 |
| Імпорт | 1975,1 | 1432,8 | 1433,4 | 1685,4 | 1813,8 |
| Сальдо | -52,8 | 11,6 | 280,2 | 684,9 | 1067,1 |

З області до країн ЄС експортувалися: руди, шлак і зола – 39,8 % (від загального обсягу експорту товарів з області до ЄС); чорні метали – 25,0 %; вироби з чорних металів – 10,9 %; палива мінеральні, нафта і продукти її перегонки – 11,4 %; жири та олії тваринного або рослинного походження – 3,2 %; залізничні локомотиви – 1,6 %; добрива – 0,4 %.

Обсяг імпорту товарів збільшився на 6,0 % у порівнянні з 2017 роком

і склав 1583,5 млн дол. США (6,8 % у загальному обсязі імпорту товарів з країн ЄС до України).

До області з країн ЄС імпортувалися: фармацевтична продукція – 17,7 % (від загального обсягу імпорту товарів з ЄС до області); палива мінеральні, нафта та продукти її перегонки – 14,6 %; реактори ядерні, котли, машини – 14,6 %; пластмаси, полімерні матеріали – 5,9 %; електричні машини – 4,6 %; засоби наземного транспорту, крім залізничного – 3,2 %; папір та картон – 3,1%; чорні метали – 2,3 %; вироби з чорних металів – 2,1 %; екстракти дубильні – 1,9 %.

Найбільші обсяги експортно-імпортних товарних операцій здійснювались з 11-ма країнами ЄС (Табл. 2).

Таблиця 2

Обсяги експортно-імпортних товарних операцій Дніпропетровської області з державами-членами ЄС

| Назва країни | Експорт | | Імпорт | |
|-----------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| | 2018 р. млн дол. США | у % до відповідного року | 2018 р. млн дол. США | у % до відповідного року |
| Польща | 715,0 | 135,4 | 204,4 | 58,9 |
| Угорщина | 307,0 | 150,8 | 49,8 | 86,7 |
| Словаччина | 305,8 | 102,4 | 90,2 | 297,0 |
| Чехія | 263,6 | 131,5 | 61,2 | 131,3 |
| Італія | 221,5 | 97,0 | 306,9 | 222,5 |
| Румунія | 214,7 | 98,5 | 13,5 | 86,1 |
| Нідерланди | 171,4 | 142,6 | 55,0 | 144,4 |
| Німеччина | 139,3 | 129,5 | 340,2 | 103,0 |
| Велика Британія | 70,9 | 129,4 | 35,2 | 92,3 |
| Болгарія | 61,0 | 57,0 | 18,8 | 98,2 |
| Іспанія | 53,2 | 72,7 | 47,4 | 109,1 |

Станом на 31.12.2018 р. в економіку регіону залучено прямих іноземних інвестицій в обсязі 3577,8 млн дол. США, у тому числі з країн ЄС на суму 2780,0 млн дол. США (77,7 % від загального обсягу внесених інвестицій).

Інвестиції залучено із 23 країн ЄС. Найбільші обсяги інвестицій надійшли з Кіпру – 1234,2 млн дол. США (33,5 % від загального обсягу внесених іноземних інвестицій з області), Нідерландів – 746,9 млн дол. США (20,2 %), Німеччини – 570,6 млн дол. США (15,5 %), Австрії – 101,6 млн дол. США (2,8 %) та Великої Британії – 50,2 млн дол. США (1,4 %).

Олена КРИШЕНЬ
директор Департаменту
соціального захисту населення
Дніпропетровської ОДА
аспірантка ДРІДУ НАДУ

КЛЮЧОВІ ЦІЛІ НОВОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄС: ОРІЄНТИР ДЛЯ УКРАЇНИ

З огляду на обраний європейський курс майбутнього розвитку української держави, проблеми реалізації соціальної політики та соціальних стандартів в країнах європейського співтовариства у практику соціального розвитку України є надзвичайно актуальною не тільки науковою, але й державно-управлінською проблемою.

Як свідчать дані Світового банку і Програми розвитку ООН, сьогодні фізичний капітал (накопичені матеріальні блага) не перевищує 16 % загального надбання, природні багатства становлять близько 20 %, а людський капітал становить біля 64 %. Показник розвитку людського капіталу в найбільш економічно розвинутих країнах сягає до 80 %. В той же час, як зазначають експерти, показник розвитку людського капіталу в Україні не перевищує 45 % зі стійким трендом до погіршення. В країнах ЄС цей показник становить понад 75 %. Тож зволікання з реформуванням сектору освіти, як зазначають експерти, закономірно призведе до відставання від соціальних стандартів життя в розвинених країнах ЄС, активізує «інтелектуальну міграцію» та призведе до скорочення людського капіталу [1].

Після світової фінансово-економічної кризи 2008 року на теренах ЄС почала активно розроблятися стратегія «нової» соціальної політики. Деякі сфери соціальної політики координуються інститутами ЄС та національними урядами, створюючи можливість обліку трудового стажу і виконання соціальних зобов'язань для «мобільних європейців», які працюють і живуть в різних країнах ЄС. Але деякі сфери соціального захисту традиційно знаходяться у виключній компетенції національних органів виконавчої влади, зокрема, мова йде про соціальну і медичну допомогу, пенсійне забезпечення, забезпечення людей з професійними захворюваннями, учасників збройних конфліктів, соціальні права цивільних службовців тощо.

Сучасний підхід в реалізації соціальної політики в країнах ЄС передбачає, насамперед, координацію спільних зусиль у прогидії бідності та соціальній ізоляції, що визначені у «Стратегії Європа 2020» [2]. До ключових цілей нової соціальної політики в країнах ЄС відносяться:

- збільшення показника зайнятості населення у віці 20-64 років до 75 %;
- збільшення частки населення з вищою освітою до рівня вище 40 %;

- зниження частки молоді (віком 18 – 24 роки), що не має закінченої середньої освіти до рівня нижче 10 %;
- зниження кількості людей, що знаходяться за межею бідності – на 20 млн. осіб.

В той же час серед європейських країн спостерігається різний рівень досягнення вказаних цілей, що, як правило, корелює з економічними показниками розвитку окремо взятої країни. Але основними механізмами досягнення визначених цілей соціальної політики в ЄС на найближчу перспективу визначені активна інтеграція та соціальні інвестиції.

У Стратегії «Соціальні інвестиції: сила для соціальних змін» (2016 р.), яка розроблена на найближчі п'ять років, сформульовані орієнтири для державної політики країн-учасниць: трансформувати державний сектор за рахунок соціальних інвестицій, збільшити соціальну економіку та зміцнити ринкове середовище для соціальних інвестицій [3]. Головними напрямками соціальних інвестицій є збільшення фінансування для соціальних інвестицій; зміцнення кадрового потенціалу для соціально-орієнтованих організацій; розвиток культури інвестицій; розширення доступу для нових інвесторів у сфері соціальних інвестицій; підвищення спроможності держави як замовника соціальних послуг; збільшення інвестицій у соціально-орієнтовані організації; покращення законодавчого поля та регуляторної політики для соціально-орієнтованих організацій; зниження юридичних і регуляторних бар'єрів для потенціальних інвесторів.

Упродовж останніх років програми соціального інвестування в європейських країнах розвивались надзвичайно активно: сформувався розвинутий ринок соціальних інвестицій, створено мережу спеціальних бірж, за підтримки держави активно розвивається соціальне підприємництво. Головний фінансовий інструмент – це доступ до так званих м'яких кредитів. Наприклад, мікрокредитування тих організацій, яким важко залучити для свого розвитку традиційні банківські позики.

Однак слід зауважити, що в цьому сенсі українська держава суттєво відстає від розвинутих західних держав, хоч відповідно до Угоди про Асоціацію з ЄС взяла на себе зобов'язання поступово наближувати своє законодавство до права, стандартів та практики ЄС. На жаль, як показує практика, упровадження політики соціального інвестування в Україні значною мірою зорієнтовано на міжнародну та державну підтримку. Так, в Україні реалізуються проекти пільгового кредитування у соціально значимих сферах виключно через фонди, засновані іноземними державами та організаціями. У якості прикладу можна назвати Western NIS Enterprise Fund, який було створено за фінансової підтримки уряду США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Наступним прикладом може бути програма соціального інвестування WNISEF. Вона розроблена з метою надання фінансової підтримки приватним підприємствам та фізичним особам-підприємцям як

інструмент досягнення соціального та екологічного впливу в Україні через створення механізму доступного кредитування спільно з банківськими установами, надання тренінгових і консультаційних послуг, коучингу і наставництва. Результатом реалізації цієї програми є можливість отримувачів цього виду фінансової допомоги вирішувати соціальні та екологічні проблеми через фінансові інвестиції та надійні практики ведення бізнесу. Важливим елементом успішності цієї програми є надання Фондом консультування та підтримки в процесі реалізації та впровадження бізнес-планів. Тож, вочевидь, розбудова України як соціально орієнтованої країни, багато у чому залежить від синергії державної політики та зусиль бізнесу у розширенні соціальних інвестицій.

Підсумовуючи можна сказати, що сьогодні існує гостра необхідність розроблення та запровадження комбінованих інструментів фінансування соціальних інвестицій, на основі ресурсів міжнародних фінансових організацій, прямих бюджетних видатків, приватних інвестицій (які доцільно стимулювати державними гарантіями та іншими механізмами сприяння), фінансових ресурсів суверенних фондів, приватних інвесторів, заможних індивідуалів, благодійних фондів тощо.

Список використаних джерел

1. Соціальні інвестиції – філософія нової державної політики. – Режим доступу: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/socialni-investiciyi-filosofiya-novoyi-derzhavnoyi/>.
2. Стратегія «Європа 2020». – Access mode : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester-framework/europe-2020-strategy_en].
3. Social impact assessment [Electronic resource] / RED OCHRE – 2011. – Access mode : <http://www.vai.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/110707-SocialImpact-Toolkit.pdf>.

Євгеній БОРОДІН

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

ПАРТНЕРСТВО ЄС ТА РАДИ ЄВРОПИ У МОЛОДІЖНІЙ СФЕРІ: МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Євроінтеграційний вектор розвитку України формує нові завдання для органів публічної влади України у різних сферах, зокрема, у молодіжному секторі. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони певним

чином визначає основні напрями дій української сторони. При цьому не треба забувати про ті можливості, які нашій країні надає членство в Раді Європи, що має розвинений молодіжний сектор. З 1995 р. українські політики, публічні службовці, активісти громадських організацій, дослідники беруть участь у різних програмах та заходах Ради Європи. Україна стала також учасницею двостороннього співробітництва з цією міжнародною організацією. Це знайшло своє відображення і в сфері молодіжної політики.

Наявність двох великих партнерів загальноєвропейського масштабу для України, зрозуміло, передбачає безпосередню співпрацю з кожним з них відповідно до наявних механізмів. Одночасно з цим існує можливість долучитися до однієї зі спільних програм співробітництва у молодіжній сфері, яка є дієвим інструментом об'єднання зусиль інституцій Європейського Союзу та Ради Європи.

У 1998 р. було розпочато програму співробітництва між Європейською Комісією та Радою Європи в молодіжній сфері (The EU-CoE youth partnership) (далі – Молодіжне Партнерство). Базовим принципом зазначеної активності став принцип збалансованого залучення партнерських інституцій в процесі визначення пріоритетів політики, управління, фінансування та бачення. Зазначена програма орієнтована на потреби молоді, а також основних акторів сфери молодіжної політики – розробників політики, урядових експертів, дослідників, практиків та активу молодіжного руху. Особливістю географічного аспекту діяльності Молодіжного Партнерства є залучення до його заходів країн південної частини Середземного моря.

Пріоритетним для Молодіжного Партнерства стали питання участі молоді (громадянськості), соціального залучення та якісний розвиток молодіжної роботи. Основними завданнями Молодіжного Партнерства визначено здобуття «кращих знань» та «розвиток молодіжної роботи». Самі представники цієї програми підкреслюють пріоритетне значення комунікативного та інформаційного аспектів.

Європейська Комісія та Рада Європи створили спільний управлінський орган – Управлінська рада Партнерства (The Partnership Management Board).

Важливим аспектом в діяльності Молодіжного Партнерства є залучення до спільної роботи Європейського Молодіжного форуму, Національних агентств програми «Еразмус+», ресурсних центрів SALTO, Керівного Комітету та Дорадчої Ради з питань молоді Ради Європи, Європейських молодіжних центрів у Страсбурзі та Будапешті.

Молодіжне Партнерство визначило пріоритетним співробітництво з низкою Європейських регіонів, зокрема, зі Східною Європою та Кавказом, що безпосередньо відноситься і до нашої країни. Україна отримала доступ до участі в об'єднанні молодіжних дослідників, комунікативних та навчальних заходах, різноманітних платформах.

Представники владних структур, науково-дослідних та освітянських закладів, громадських організацій взяли участь в симпозіумах, семінарах, конференціях, підготовлених Молодіжним Партнерством. Одним з прикладів використання можливостей програми було проведення в 2011 році в Одесі симпозіуму з питань молодіжної політики. Щоправда, захід подібного спрямування, спочатку запланований в Україні на 2018 рік, було проведено в Молдові.

Розвиваючи підтримку політики, заснованої на доказах (обґрунтованої політики), Молодіжне Партнерство надало можливість представникам України розмістити інформацію про молодіжну політику та молодіжну роботу, зокрема, Дорожню карту реформування молодіжної сфери. Декілька разів розміщувалися узагальнені інформаційні матеріали, у яких за встановленою методикою висвітлювалася державна молодіжна політика в Україні (загальний контекст, статистика, основні актори та структури, законодавство, програми, бюджет, участь у європейських структурах тощо).

Одним з наочних прикладів впливу заходів, що здійснює Молодіжне Партнерство на молодіжний сектор України, став семінар з питань формування молодіжної політики (2013 – 2014 рр.), який активізував діяльність Міністерства молоді та спорту України, Державного інституту сімейної та молодіжної політики України щодо переведення в практичну площину питання про проведення семінарів-тренінгів для молодіжних працівників.

Завдяки існуванню мережі національних кореспондентів європейського Центру знань з молодіжної політики Україна має можливість забезпечувати рух необхідної інформації у двосторонньому напрямі. Нині існують можливості ширше використовувати кращі практики молодіжної політики у молодіжній сфері завдяки діяльності Молодіжного Партнерства.

Леонід ПРОКОПЕНКО

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

СПІВРОБІТНИЦТВО РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ТА КРАЇН ЄС: ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Курс України на європейську інтеграцію ставить на порядок денний розширення співробітництва регіонів України та країн ЄС. Говорячи про державне управління процесом міжрегіонального співробітництва, можна виділити три його найбільш поширені механізми: правовий, організаційний та ресурсні.

Правовий механізм відіграє особливу роль у державному управлінні

взагалі та в державному управлінні процесами європейської інтеграції зокрема. На жаль, поки що для реалізації політики європейської інтеграції він використовується несистемно. Хоча ще понад десять років тому В.А. Ющенко ставив питання про необхідність закріплення в Конституції України курсу держави на європейську інтеграцію, це було зроблено лише нещодавно.

Наступним логічним кроком було б прийняття Закону України «Про міжрегіональне співробітництво». Якщо Законом України «Про транскордонне співробітництво» від 24 червня 2004 р. в основному були врегульовані проблеми транскордонного співробітництва, то питання взаємодії регіонів України та ЄС, які не мають спільних кордонів, залишилися поза увагою законодавця. На законодавчому рівні відсутнє саме визначення поняття «міжрегіональне співробітництво» [1].

Іншим чинником, який стримує розвиток співробітництва регіонів України та країн ЄС, є відсутність відповідного інституційного забезпечення. На сьогодні запроваджені посади віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, посади заступників міністрів з питань європейської інтеграції, створено урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, проте відсутня відповідна вертикаль виконавчої влади на регіональному рівні.

Аналіз структури обласних державних адміністрацій свідчить про те, що необхідні структурні підрозділи для здійснення пріоритетного державного курсу на європейську інтеграцію і, зокрема, забезпечення міжрегіонального співробітництва створені переважно у прикордонних регіонах, де активно розвивається співпраця в рамках євро регіонів. Так, у Львівській облдержадміністрації створено департамент міжнародної технічної допомоги та міжнародного співробітництва, до складу якого входить управління міжнародного співробітництва та євроінтеграції, в Івано-Франківській – управління міжнародного співробітництва, євроінтеграції, туризму та інвестицій, у Волинській – департамент економіки та європейської інтеграції, в Одеській – департамент інвестицій, міжнародного та міжрегіонального співробітництва, в Закарпатській – управління зовнішньоекономічних зв'язків, інвестицій та транскордонного співробітництва.

Що стосується інших областей, то в них аналогічні структурні підрозділи відсутні: у Харківській облдержадміністрації, наприклад, створено департамент економіки і міжнародних відносин з управлінням зовнішньоекономічних зв'язків та міжнародних відносин, у Дніпропетровській – управління зовнішньоекономічної діяльності, у Запорізькій – управління зовнішніх зносин та зовнішньоекономічної діяльності, у Черкаській – департамент регіонального розвитку з управлінням інвестицій, міжнародного співробітництва та регуляторної політики, у Кіровоградській – департамент економічного розвитку і торгівлі з управлінням зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності,

державної регуляторної політики та розвитку підприємництва тощо. Тобто, їх завдання значно вужчі, ніж у прикордонних регіонах.

Ефективність інституційного механізму безпосередньо залежить від його ресурсного забезпечення: кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного тощо. На жаль, тут теж існує багато проблем.

1. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 24 червня 2004 р. №1861-IV. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>.

Тетяна МАМАТОВА

д.держ.упр., професор, професор кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ

Ірина ЧИКАРЕНКО

д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ

Ольга КІРЄЄВА

к.держ.упр., доцент, доцент кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ

СМАРТ-СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ У СТРАТЕГІЯХ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ УКРАЇНИ

Починаючи з 2015 року в Україні на державному рівні визначено необхідність упровадження «смарт-спеціалізації» [7; 8]. «Смарт-спеціалізація – підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в рамках регіональної стратегії окремих стратегічних цілей та завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону та сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні» [6 – 8].

Як визначено у «Методиці розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації», «впровадження смарт-спеціалізації у стратегічне планування розвитку регіону здійснюється з метою: забезпечення сталого розвитку регіону; підвищення ефективності управління інноваційними процесами у регіоні; створення сприятливого середовища для інноваційної діяльності; підвищення рівня інноваційної та інвестиційної активності регіону [6].

Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» визначено, що «не менше ніж одна стратегічна ціль регіональної стратегії визначається на засадах смарт-спеціалізації та передбачає інноваційний розвиток пріоритетних видів економічної діяльності регіону, підвищення рівня конкурентоспроможності регіону» [8].

Зазначений підхід є визнаним і широко апробованим у Європейському Союзі, у 12 країнах на регіональному та національному рівнях розроблено понад 120 стратегій смарт-спеціалізації [11].

Концепцію смарт-спеціалізації (*Smart specialization*) було розроблено групою «академічних експертів» у 2008 році [15] і вона дуже швидко зробила значний вплив на аудиторію вироблення політики в ЄС. Саме концепція смарт-спеціалізації є ключовим елементом інноваційного плану «ЄС 2020» – «Стратегія для розумного, стійкого та інклюзивного розвитку» [12]. У цьому програмному документі політики ЄС, зазначено, що необхідно «реформувати національні (і регіональні) науково-дослідні та інноваційні системи для сприяння «досконалості» та «розумній спеціалізації», посилити співпрацю між університетами, дослідними організаціями та бізнесом, впровадити спільне програмування та посилити транскордонне співробітництво у сферах з «доданою вартістю ЄС» та відповідно адаптувати національні процедури фінансування для забезпечення поширення технологій на території ЄС» [12, р. 11].

Фактично, «академічна» ідея смарт-спеціалізації виявилася дуже «практичною» і отримала надзвичайну «історію успіху»: Європейська Комісія вирішила побудувати платформу послуг (S3) для підтримки регіонів у їхніх зусиллях з розробки та впровадження стратегії «інтелектуальної» («smart» / «смарт») спеціалізації; на цей час саме наявність визначеної «смарт-спеціалізації» розглядається як умова для отримання фінансування від структурних фондів ЄС; ОЕСР проводить діяльність з вимірювання розумної спеціалізації [1 – 4; 10]. Європейська Комісія очікує, що як національному, так і на регіональному рівнях на усій території ЄС влада заохочуватиме розроблення національних та регіональних «стратегій досліджень та інновацій для смарт-спеціалізації» (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation, RIS3) з метою належного використання коштів структурних фондів ЄС і збільшення синергії між різними політиками ЄС, національних і регіональних, а також державних і приватних інвестицій [1; 13]. На думку експертів, розроблення Strategies for Smart Specialisation (S3) має на меті є виявлення унікальних функцій і активів кожної країни і регіону, підкреслення переваг регіональної промисловості й співпраці регіональних стейкхолдерів, а також має вирішальне значення для ефективного залучення інвестицій та інновацій у розвиток промисловості [5].

Національні/регіональні RIS3 мають розроблятися як інтегровані, орієнтовані на специфіку території програми економічної трансформації, які здійснюють п'ять важливих функцій:

– зосередження політичної підтримки та інвестицій на ключових національних / регіональних пріоритетах, викликах та потребах розвитку, що базується на знаннях, включаючи заходи, пов'язані з ІКТ;

– взяття за основу сильних сторін кожної країни / регіону, конкурентних переваг та потенціалу щодо досконалості;

– підтримка технологічних інновацій так само як і практично орієнтованих з метою стимулювання інвестицій у приватний сектор;

– повне залучення заінтересованих сторін (стейкхолдерів) і упровадження інновацій ними самими;

– базування на основі доказів (фактів) і формування надійних систем моніторингу та оцінювання [13].

Розробники концепції смарт-спеціалізації акцентують необхідності фокусування змін через створення «унікальних знань на основі досвіду» (unique experience-based knowledge) й тому, що смарт-спеціалізація стосується саме «знансвих» ресурсів і має на меті не лише концентрувати ресурси, але й спрямовує і концентрує увагу на сфері набуття знань, що засновані на досвіді, доповнюючи тим самим інші відповідні ресурси регіону. Таким чином, смарт-спеціалізація передбачає «як логіку концентрації, так і логіку конкретизації активів регіону» [14, р. 15].

Національні/регіональні RIS3 мають ґрунтувались на чотирьох загальних принципах або чотирьох «С»:

– (Tough) Choices and Critical mass (жорсткий відбір і критична маса) – обмежена кількість пріоритетів на основі власних сильних сторін і міжнародної спеціалізації – уникнення дублювання та фрагментації в Європейському дослідницькому просторі – концентрація джерел фінансування задля забезпечення більш ефективного управління бюджетом;

– Competitive Advantage (конкурентна перевага) – мобілізація «талентів» через узгодження потенціалу сектору досліджень і розвитку промисловості (RTD + I) та потреб бізнесу через «підприємницький процес виявлення»;

– Connectivity and Clusters (включеність та кластери критична маса) – розвиток кластерів світового класу та створення арени для відповідних різноманітних / міжгалузевих зв'язків всередині регіону та зовні, що стимулює спеціалізовану технологічну диверсифікацію – «порівняння того, що маєте з тим, що має інший світ»;

– Collaborative Leadership (колективне/спільне керівництво) – ефективні інноваційні системи як колективні зусилля, засновані на державно-приватному партнерстві [13; р. 17].

Але концепція розумної спеціалізації має і свої недоліки, а її упровадження пов'язане із певними загрозами та ризиками. Основний з

них – це небезпека концентрації розвитку сучасних технологій в найрозвиненіших регіонах, що може призвести до великої поляризації регіонів [1]. Саме тому необхідно через визначення «смарт спеціалізації» виявити те, що робить «локальну базу знань» оригінальною і унікальною й може сприяти збільшенню різноманітності областей знань і досвіду, тим самим зробивши національну економіку у цілому більш здатною використати переваги окремих економік місцевих агломерацій і менш схильною до потрясінь попиту та пропозиції на світових ринках [14].

У рамках співпраці з Європейською Комісією було обрано 3 пілотних регіони, в яких буде визначено смарт-спеціалізацію: Харківська, Одеська та Запорізька області. У другій частині проекту візьмуть участь Черкаська та Закарпатська області. До кінця 2019 р. мав бути завершений аналіз даних згідно з підходом смарт-спеціалізацій в усіх регіонах України. Тим регіонам, які визначають свою смарт-спеціалізацію та отримують підтвердження від Комісії, буде відкрито доступ до фінансової та технічної підтримки ЄС, зокрема в рамках програм Horizon 2020 та COSME. В цьому регіонам допомагатиме дослідницький центр Європейської Комісії, чийм коштом і будуть профінансовані всі необхідні заходи [9].

Зазначене зумовлює актуальність подальших наукових досліджень і розроблення методико-технологічного інструментарію реалізації підходу смарт-спеціалізації в Україні на регіональному та місцевому рівнях .

Список використаних джерел

1. Бжуска Я. Розумна спеціалізація регіону / Я. Бжуска, Я. Пика // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – 2012. – № 749: Логістика. – С. 362–366. – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/25853/1/65-362-366.pdf>.

2. Грошев С. В. Управління smart-спеціалізацією фермерських господарств як стратегічний напрям підвищення ефективності використання земельних ресурсів / С. В. Грошев // Український журнал прикладної економіки. – 2018. – Том 3. – № 2. – С. 217 – 225.

3. Горблюк С. Процес розробки стратегії формування регіональної інноваційної системи / Сергій Горблюк // Evropsky politicky a pravni diskurz. – 2017. – Vol. 4, Iss. 2. – Р. 48 – 53. – Режим доступу : <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2017/2017-4-2/09.pdf>.

4. Дунаєв І. В. Ціннісні цілі модернізації регіональної економіки крізь призму принципу «розумної спеціалізації» / І. В. Дунаєв // Аналітика і влада. – 2014. – № 9. – С. 260 – 266.

5. Інфографіка «Смарт Спеціалізація» / Ukrainian Institute for International Politics. – Режим доступу : <http://www.uip.org.ua/інфографіка-смарт-спеціалізація/>.

6. Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації : наказ Міністерства

регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 бер. 2016 р. № 79. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16/ed20190212#n188>.

7. Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів : постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 931. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/931-2015-п/ed20181117#n76>.

8. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів : постанова Кабінету Міністрів України від 11 листоп. 2015 р. № 932. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п/ed20181117#n63>.

9. Українські регіони визначають свої конкурентні переваги та зможуть отримати доступ до додаткового фінансування ЄС. – 2018. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2536282-ukrainski-regioni-zalucatum-finansuvanna-z-evrosouzu-mert.html>.

10. Федяєва М. С. «Розумна» спеціалізація як інструмент трансформації національної економіки (теоретичний аспект) / М. С. Федяєва // Причорноморські економічні студії. – 2018. – Вип. 26-1. – С. 87 – 92.

11. Черепова Т. Smart-спеціалізація як новий інструмент регіональної політики / Тетяна Черепова // VEZHA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://vezha.net.ua/economy/smart-specializaciya-yak-novij-instrument-regionalnoyi-politiki/>.

12. European strategy for smart, sustainable and inclusive growth «Europe 2020». – Access mode : <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research/european-commission-europe-2020-2010.pdf>.

13. Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3) / Smart Specialisation Platform, 2012. – 116 p. – Access mode : <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/84453/RIS3+Guide.pdf/fceb8c58-73a9-4863-8107-752aef77e7b4>.

14. Foray D. Smart specialization. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation / D. Foray, P. A. David, B. H. Hall // MTEI-WORKING_PAPER-2011-001 – 2011. – 16 p. – Access mode : <https://pdfs.semanticscholar.org/29ad/6773ef30f362d7d3937c483003d974bc91c5.pdf>.

15. Foray D. Smart specialisation: the concept / D. Foray, P. A. David, B. H. Hall ; «Knowledge for Growth» Expert Group // Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation, Report, EUR 24047, European Union. – 2009. – 5 p. – Access mode : http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf?11111.

Наталія ГОНЧАРУК

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

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

В умовах реформування державного управління, місцевого самоврядування та публічної служби модернізація системи професійного навчання публічних службовців набуває особливого значення. Професійне навчання публічних службовців розглядається як одне з першочергових завдань, без вирішення якого неможливо забезпечити ефективність публічного управління, зробити реальним входження України до спільноти європейських держав. У зв'язку з цим важливого значення набуває вивчення європейського досвіду реформування системи професійного навчання публічних службовців.

Слід зазначити, що в Україні основою для формування системи професійного навчання публічних службовців із самого початку була обрана європейська модель, за якої підготовка та підвищення кваліфікації державних та муніципальних службовців ведеться в спеціалізованих навчальних закладах. Формування системи професійного навчання публічних службовців у нашій державі розпочалося зі створення в березні 1992 р. Інституту державної служби і самоврядування при Кабінеті Міністрів України (з філіалом у м. Дніпропетровськ), який у червні 1995 р. було трансформовано в Українську академію державного управління при Президенті України (УАДУ). У 1996 р. було створено регіональні підрозділи УАДУ в Дніпропетровську, Львові, Одесі і Харкові (в 2001 р. отримали статус регіональних інститутів у складі Академії), відкрито 9 магістратур у провідних вищих навчальних закладах України для підготовки магістрів за спеціальністю «Державна служба», а також засновано 23 регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державних підприємств. У 2003 р. УАДУ отримала статус національної і назву Національної академії державного управління при Президенті України (НАДУ) і є головним вищим навчальним закладом освіти, що здійснює підготовку та підвищення кваліфікації кадрів для роботи в органах публічної влади. Поряд з НАДУ та її регіональними інститутами існувала розгалужена мережа навчальних закладів для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [2].

Сьогодні інституційна структура системи професійного навчання

включає: замовників освітніх послуг у сфері професійного навчання; суб'єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів); саморегульовані професійні об'єднання [4]. Зокрема, до системи професійного навчання публічних службовців входить 116 вищих навчальних закладів, які мають право на підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Ключова роль у системі професійного навчання публічних службовців належить НАДС.

Система професійного навчання публічних службовців є цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає: визначення потреб у професійному навчанні; формування, розміщення і виконання державного замовлення; формування мотивації до підвищення рівня професійної компетентності; забезпечення функціонування і розвитку ринку надання освітніх послуг у сфері професійного навчання; моніторинг та оцінку якості навчання [3]. Учасники професійного навчання можуть реалізовувати своє право на професійне навчання через такі види навчання: підготовку, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіту [4].

Аналізуючи європейський досвід реформування системи професійного навчання публічних службовців, слід зазначити, що за багатьма показниками найближчими до України є системи підготовки публічних службовців у Франції та Польщі. У Франції існує централізована система підготовки управлінських кадрів. Зокрема, Школа національної адміністрації (ENA), була створена в 1945 р. і готує чиновників для категорії А+ (вищі кадри адміністрації). За період її діяльності відбулося понад 30 реформувань. ENA прямо підпорядкована Прем'єр-Міністрові Франції, а її директор затверджується Кабінетом Міністрів. Щорічний набір до неї складає 100 осіб, в тому числі з країн ЄС, слухачі мають статус державних службовців, а випускники потім мають 10 років відпрацювати на публічній службі або повернути кошти. Відбір абітурієнтів здійснюється лише на основі 5 письмових іспитів допуску та 6 іспитів прийому, щороку поступає 1 000 – 1 200 осіб (передбачено 60 місць для загального вступу і 40 – для внутрішнього конкурсу, який проводиться для тих, хто має стаж державної служби не менше 3 – 5 років). Навчання в ENA відбувається впродовж 24 місяців, з них 9 місяців відводиться на стажування (після вивчення кожного з трьох модулів), лекції читають посадовці високого рівня, слухачі вивчають техніку прийняття управлінських рішень, техніку ведення переговорів, управління персоналом, європейське право, регіональне управління, державне управління та ін. Всі випускники ENA, відповідно до свого рейтингу в таблиці успішності, отримують високі призначення до різних міністерств, міжнародних організацій, армії, префектур та ін. Поряд з цим у Франції в 1970 р. створена мережа із 5 інститутів регіональної адміністрації (IRA), які здійснюють підготовку чиновників для категорії А за однорічною

програмою, щорічний набір до яких складає близько 80 осіб. Крім того, підготовка публічних службовців здійснюється в університетах та близько 50 адміністративних школах (де викладачі також є практиками), а також у тренінгових центрах при міністерствах [5, с. 121 – 125; 2, с. 54].

Цікавим для нас є й досвід Польщі, де основним навчальним закладом для підготовки публічних службовців є Національна (крайова) школа публічної адміністрації (KSAP), що готує управлінську еліту. Вона була створена в 1991 р., має статус державної структури, є підпорядкованою, підзвітною і підконтрольною Прем'єр-міністрові Республіки Польща. Навчання в цій школі базується на використанні активних форм навчання та передбачає вивчення наступних предметів: економіки, менеджменту, державної політики, державного і міжнародного права та ін. Для вступників встановлено досить жорсткі вимоги: закінчена магістратура, вік до 32 років, знання однієї іноземної мови (англійської, німецької чи французької), стаж роботи в органах публічної влади. Навчання відбувається впродовж 1,5 роки, виробнича практика триває три місяці, обов'язковим є відпрацювання після закінчення школи впродовж 5 років на публічній службі. Крім того, у Польщі створено 5 Вищих шкіл публічної адміністрації (WSAP) та 55 державних вищих навчальних закладів, які працюють на некомерційних засадах [5, с. 131 – 133].

Окрім зазначеного вище, в країнах ЄС особливе значення надається також вивченню потреби у навчанні публічних службовців; мотивації навчання, зокрема самоосвіти; встановленню співвідношення форм підготовки на користь стаціонарного навчання; збільшенню часу на стажування слухачів, їх практичну підготовку; на законодавчому рівні визначено відсоток від фонду заробітної плати, який спрямовується на підвищення кваліфікації (у Франції, наприклад, він складає біля 6 %) тощо.

Таким чином, система професійного навчання публічних службовців в Україні потребує модернізації у контексті наближення до стандартів, правових та організаційних основ Європейського Союзу і передбачає роботу за такими основними напрямками: удосконалення інституційної та організаційної структури професійного навчання; оновлення навчально-методичного забезпечення; удосконалення механізмів направлення публічних службовців на навчання; створення відповідної мотиваційної системи на ґрунті коригування професійної підготовки з кар'єрним просуванням [1, с. 366 – 367].

Перспективними напрямками модернізації системи професійного навчання публічних службовців України відповідно до стандартів Європейського Союзу мають стати [5, с. 238] : удосконалення нормативно-правових основ та кадрового забезпечення системи професійного навчання публічних службовців; визначення потреб органів публічної влади та замовників; оптимізація і конкурентне формування мережі навчальних закладів, розвиток їх матеріальної та навчально-

методичної бази; впровадження нових освітніх методів та технологій, що забезпечують безперервність освіти; самоосвіта публічних службовців, зв'язок професійного навчання з плануванням кар'єри; підвищення ролі служб управління персоналом; створення цілісної системи оцінювання, контролю та моніторингу якості надання освітніх послуг.

Список використаних джерел

1. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика : монографія / К. О. Ващенко. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2017. – 416 с.
2. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : Монографія. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
3. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 974-р. – Режим доступу : kmu.gov.ua.
4. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. – Режим доступу : kmu.gov.ua
5. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : колект. моногр. / С. М. Серьогін, Є. І. Бородин, Н. А. Липовська, І. І. Хожило [та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 274 с.

Ганна ЩОЛОКОВА

*к.політ.н., доцент, доцент
кафедри політології та міжнародних відносин
Вищого навчального закладу
«Університет імені Альфреда Нобеля»*

СПЕЦИФІКА ПОЛІТИЧНОЇ КОМУНІКАЦІЇ В ЄС

Концепт «політична комунікація» є традиційним та, відповідно, добро розробленим в політичній науці. Проте сучасні реалії, пов'язані в тому числі із активізацією наднаціонального рівня співробітництва, актуалізують необхідність комплексного осмислення політичної комунікації в нових дослідницьких ракурсах. Так, більшість наукової

літератури щодо вказаної тематики присвячена аналізу політичної комунікації на рівні окремих держав, тобто – на національному рівні. Завдяки, в тому числі, розвитку Інтернету політична комунікація наразі легко долає національні межі, виходячи на наднаціональний рівень. Одним із очевидних прикладів практичного втілення даних тенденцій в сучасному політичному житті виступає розвиток політичної комунікації в ЄС.

З одного боку, політична комунікація – класичний елемент національної політичної системи (тобто на рівні держав). Відповідно, донесення владою політично значимої інформації до населення обумовлюється в тому числі його можливістю впливати на політичний процес через вибори. Тоді як у випадку ЄС проблема безпосереднього обрання громадянами країн-учасниць загальноєвропейських органів управління визначається цілим рядом чинників, що може слугувати предметом окремого наукового дослідження. В даному випадку доцільно обмежитися лише констатацією того факту, що це вимагає наявності європейського демосу як єдиного цілого.

З іншого боку, можливим є застосування технологічного підходу до вирішення проблеми налагодження політичної комунікації, коли доцільним є звернення, наприклад, до досвіду проведення PR-кампаній транснаціональними корпораціями, тобто до технологій донесення аудиторіям різних країн певної інформації.

Для Європейського Союзу ефективна політична комунікація має важливе практичне значення, адже пов'язана вона з існування європейської публічної сфери, яка, в свою чергу, розглядається в контексті надання можливості громадянам брати участь в обговоренні суспільно-політичних питань, зокрема загальноєвропейського рівня. В даному випадку необхідно зробити акцент на двох аспектах. По-перше, одним із найважливіших чинників розвитку демократії виступає участь громадян у прийнятті політичних рішень, що включає в себе й участь у їх обговоренні. По-друге, в умовах існування більшого рівня довіри (лояльності) громадян держав-членів ЄС до національних, а не загальноєвропейських органів управління особливої гостроти та актуальності набуває необхідність залучення громадян до процесу політичної комунікації наднаціонального рівня, що буде виступати для них джерелом надійної інформації про ЄС, що, в свою чергу, має важливе проінтеграційне значення [2, с. 74].

При аналізі політичної комунікації важливого значення набуває питання визначення суб'єктів політичної комунікації. Так, Ганжуров Ю., базуючись на виокремлених Г. Алмондом ступенях індексів участі у політиці, вказує наступні ключові суб'єкти політичної комунікації: інституціональні, соціальні та функціональні. Під першими розуміються ключові політичні інститути, під другими – індивіди та соціальні спільноти. Нарешті ЗМІ – це функціональні суб'єкти [1, с. 125].

Якщо застосувати дану класифікацію для аналізу загальноєвропейського комунікаційного простору, то можливо прийти до наступних цікавих висновків. В якості інституціональних суб'єктів необхідно розглядати політичні інститути ЄС, насамперед Європейську Комісію, яка в найбільшій мірі відповідає за процес agenda-setting (встановлення черги денної) та за розробку і впровадження комунікаційної політики ЄС. ЗМІ як функціональні суб'єкти політичної комунікації в ЄС можуть бути поділені на дві великі групи: національні (вони є домінуючими – як кількісно, так і з точки зору впливу на громадську думку) та загальноєвропейські (наприклад, Euronews).

Ще один важливий напрям досліджень політичної комунікації – це виокремлення певних її рівнів. Так можливо говорити про два такі рівні, як горизонтальний та вертикальний. Основна відмінність між ними полягає у тому, чи відбувається взаємодія між однорівневими або різнорівневими політичними акторами [3, с. 142]. У випадку дослідження саме досвіду Європейського Союзу процес політичної комунікації виглядає значно складніше, ніж той, що відбувається на рівні політичних систем національних держав. В ЄС функціонує складна багаторівнева комунікативна система. По-перше, йдеться про взаємодію в рамках держав-членів Євросоюзу як на горизонтальному, так на вертикальному рівні, коли, наприклад, обговорюється те чи інше питання євроінтеграційної тематики, на основі чого приймається певне рішення. По-друге, наявна активна комунікативна взаємодія країн-учасниць ЄС (їх представників) в процесі вироблення спільних загальноєвропейських рішень.

Отже, категорія «політична комунікація» може бути застосована для аналізу політичних процесів не тільки на національному, але й на наднаціональному рівнях.

Список використаних джерел

1. Ганжуров Ю. Політична комунікація: проблеми структуризації // Політичний менеджмент. – 2004. – № 2. – С. 121 – 129.
2. Карпук Н. Публічна сфера Європейського Союзу як основа його ефективної комунікаційної політики // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. – 2013. – № 9. – С. 73 – 77.
3. Остапенко М. Політична комунікація: теоретичні аспекти дослідження // Політичний менеджмент. – 2012. – № 3. – С. 135 – 144.

Віталій БАШТАННИК

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

Марія КУДРЯВЦЕВА

*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НАУКОВОГО АНАЛІЗУ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: СОЦІАЛЬНИЙ СКЛАДНИК

Визначальною закономірністю сучасного процесу політичного реформування в Україні є реалізація демократичних принципів соціального управління з метою забезпечення політичної стабільності, вдосконалення системи державного управління, оптимального поєднання процесів побудови правової держави та становлення інститутів громадянського суспільства. Важливим завданням формування організаційно-правових засад державного управління в Україні є приведення системи влади у відповідність до світових (європейських) стандартів суспільного управління, з урахуванням національних інтересів і процесів структурування наднаціональних систем. Врахування глибинних процесів розвитку євроінтеграційних процесів на нинішньому етапі реформування управління є важливим, перш за все, для розуміння тенденцій та напрямів розвитку національного механізму управління політичними та соціально-економічними процесами, розбудови власної економічної стратегії та формування адекватної державної політики.

В умовах формалізації та закріплення у конституційному вимірі стратегії європейського вибору України, наближення до європейських стандартів життєдіяльності, соціальна спрямованість державного управління передбачає забезпечення внутрішніх умов для нормального функціонування ринкових механізмів, ослаблення протиріч, обумовлених ринковою диференціацією між соціально слабкими і сильними групами суспільства, а також надання визначених соціальних гарантій, що забезпечували б прийнятні умови життя людей. Цілком природно, що напрями національного розвитку інтегрують не лише соціальні аспекти. Багато в чому національна держава чи наднаціональне утворення залежить від зовнішніх загроз, економічної нестабільності, стану екологічної та воєнної безпеки.

Завдання, поставлені перед державою, по-перше, мають бути детерміновані законодавчо закріпленими зобов'язаннями держави по

соціальному захисту населення у випадку непередбачених обставин. А по-друге, вони пов'язані з необхідністю забезпечення прийнятного стандарту життя для груп населення з низьким прибутком. Пріоритетність у даному випадку обумовлена функціональною роллю держави як інституту, що гарантує забезпечення населення визначеним набором соціальних благ і гарантій. Саме тому мета наукового аналізу реформування державного управління, серед іншого, полягає в тому, щоб на підставі комплексного дослідження проблем соціального забезпечення та захисту громадян, відповідного національного законодавства, матеріалів практики з'ясувати основні проблеми правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення, у теоретичному осмисленні і напрацюванні адаптаційних механізмів впровадження європейського досвіду формування моделі соціальної держави в контексті соціального розвитку, а також виробити пропозиції стосовно удосконалення законодавства з соціального забезпечення. Досягнення зазначеної мети реалізується через вирішення таких основних завдань як аналіз теоретико-методологічних передумов розбудови соціальної держави, визначення і обґрунтування місця соціальної держави серед основних засад державного ладу; та водночас, аналіз основних засад та структури соціальної політики в теорії і практиці сучасної української держави, сучасного стану державно-управлінської діяльності у сфері соціальної політики України; визначення змісту і структури соціальної політики ЄС та країн-членів ЄС.

Однією з головних причин зазначених негативних явищ є, на нашу думку, недосконалість державної соціальної політики і, в першу чергу, неналежне виконання державою своєї соціально-захисної місії. Цей висновок підтверджується і тим, що існуючій державній системі соціального захисту населення притаманні такі негативні риси, як зрівняльний підхід, не сформованість нормативної бази, нечітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування у сфері соціального захисту, нестача механізмів діагностики нужденності і виявлення реальної потреби у тих чи інших видах допомоги, відсутність обґрунтованих критеріїв її надання.

У країнах Європи соціальна держава традиційно закріплюється у вигляді конституційного принципу. Становлення соціальної держави обумовлене специфікою лібералізму континентальної Європи і вимогами часу її започаткування. Соціальний вимір - основа, на якій розгортається європейська інтеграція. Це аспект, тісно пов'язаний із усіма напрямками діяльності Європейського Союзу, що отримав своє оформлення у вигляді комунітарної соціальної політики. Європейська соціальна ідея, що присутня на всіх етапах інтеграції, була втілена в Європейську соціальну модель і відповідно до цієї моделі трансформувалася політику інтеграційного процесу загалом, зайняла своє законне місце поруч з економічною, регіональною, зовнішньою політикою ЄС.

Саме сьогодні роль держави полягає у створенні відповідних умов реалізації ефективної соціальної політики. Окрім того, держава бере на себе ті функції, які нездатна виконати самостійно особа чи сім'я. Головна мета соціальної політики – досягнення соціальної справедливості, подолання нерівності, що виникає під час розподілу економічних та соціальних ресурсів. Функція держави полягає у гарантуванні й забезпеченні визначеного рівня доходів та соціальних послуг незалежно від трудового внеску. Відомо, що кожна країна, регіон мають специфічні культурні особливості: власну систему норм і традицій, які враховуються при формуванні соціальної політики. Таким чином, специфічною особливістю політичної ситуації в Україні була й досі залишається відсутність єдиної стратегії у соціальній сфері, що призводить до прийняття ситуативних рішень, обумовлених політичною кон'юнктурою та спрямованих на тимчасове поліпшення життєвого рівня окремих категорій населення. На часі – формування умов суспільної взаємодії, відновлення багатосторонніх (у сучасному розумінні – тристоронніх національних соціально-економічних комісій з метою забезпечення ведення соціального діалогу в Україні).

Становлення сучасної Української держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд з цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках. Адже процес управління повинен якомога повніше відповідати демократичним принципам, позаяк люди володіють невід'ємним, природним правом на самоврядування. Базова теоретико-методологічна проблема управління зводиться до того, що процеси управління властиві складним, динамічним системам, атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, до оптимізації її функціонування.

Україна нині потребує закріплення нової системи ціннісних орієнтацій, своєрідної духовної субстанції, основу якої складатимуть свобода, вільна праця, соціальна справедливість, духовний розвиток на основі національних і загальнолюдських базових цінностей. Звідси – інтенсивний суспільний пошук загальнонаціональних ідейно-духовних орієнтирів та універсальних об'єднавчих цінностей, що базуються насамперед на правах і свободах людини, здатних консолідувати і зміцнити державу, забезпечити її вихід на цивілізований рівень сучасності та чітку історичну перспективу.

Європейський вибір України як напрям діяльності всієї системи публічної влади, основа правової реформи, визначений пріоритетом державної політики з 1991 року, закріпив формування (на думку окремих вчених – відродження) демократичних управлінських механізмів, з

одночасним інтегруванням місцевої влади до системи управління країною, перш за все, у політико-правовому і законодавчому контексті. У правовому аспекті, це безумовно сприяло ствердженню конституційної основи Української держави, забезпечення конституювання механізмів управління адміністративно-територіальними одиницями. Саме тому актуалізується завдання комплексної реформи державного (публічного) управління, яка повинна вирішити завдання щодо: формування ефективної та результативної системи органів виконавчої влади; організацією професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби, тобто служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; створенням системи фінансово самодостатніх органів місцевого самоврядування; орієнтацією роботи органів публічної адміністрації на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян (йдеться про необхідність усвідомлення того, що на першому місці має бути публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації).

Ігор ШПЕКТОРЕНКО

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

ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ СВІТУ

Зазвичай виділяється шість моделей територіального управління держав:

- германська (її особливістю є сильна автономія регіональних складових та розвинене місцеве самоврядування на локальному рівні);
- британська (надзвичайно потужні адміністративно-територіальні одиниці локального рівня та тенденція у напрямку посилення управлінської автономії регіональних складових);
- скандинавська (надання значної управлінської автономії локальному рівню адміністративно-територіального устрою);
- середземноморська (наявність значної кількості дрібних та слабких в адміністративному відношенні локальних з тенденцією посилення адміністративної регіоналізації);
- балканська (концентрація управлінської автономії на низових щаблях – локальному, або субрегіональному) та відсутність регіонального самоврядування);
- центральноєвропейська модель (вибудовування інституту місцевого самоврядування фактично «з нуля», здійснення комплексних реформ у напрямку децентралізації).

З нашої позиції, на сьогодні немає підстав пов'язувати Україну із жодною з перелічених моделей.

Характеризуючи тенденції удосконалення місцевого самоврядування в країнах світу, слід мати на увазі, що у більшості випадків вони не є такі однозначні та лінійні. Зазвичай вони є наслідком взаємодії цілої низки чинників і часто бувають взаємно суперечливими. Загальносвітовою тенденцією є тотальна алгоритмізація управлінських дій, упровадження процедурного підходу, який обмежує владу та зменшує роль державних службовців у здійсненні управлінських дій і таким чином забезпечує публічність влади.

Відповідно до основних тенденцій адміністративних реформ кінця ХХ – початку ХХІ ст., у світі суттєво зростає роль людини та громадянина в реалізації управлінського процесу. Домінуючою тенденцією розвитку місцевого самоврядування передових демократичних держав світу є набуття ним обслуговуючого характеру. Щодо країн ЄС – принциповим питанням еволюції місцевого самоврядування є тенденція до уніфікації територіального управління. Поширюється регіоналізація, яка стала однією з основних тенденцій країн ЄС. Світові глобалізаційні процеси, а також сама євроінтеграція зумовлюють уподібнення в підходах до місцевого управління. Ще однією тенденцією, яка кардинально змінила в останні роки характеристики місцевого самоврядування в країнах світу, є впровадження електронного врядування.

Реформи системи місцевого самоврядування на локальному рівні у державах світу суттєво відрізнялися між собою за низкою параметрів, відповідно, їх передумови доцільно класифікувати за такими групами: політичні, економічні, фінансові, кадрові, стратегічні, організаційно-технічні, комунікаційні, демографічні, соціальні. Практика та досвід реорганізації місцевого самоврядування в країнах світу та Європи вказують на те, що її основними концептуальними векторами розвитку є визначення ефективних для здійснення публічних функцій розмірів територіальних одиниць, а також повноважень та компетенцій органів публічної влади на територіальному рівні для належного виконання поставлених завдань і надання якісних послуг громадянам.

Одним із важливих механізмів реформування територіально-управлінської системи в країнах Європи стало запровадження системи NUTS, що забезпечує уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу в межах: укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних територіальних одиниць, або, навпаки, розділення через виділення більш дрібних одиниць. Вибір тієї чи іншої моделі реформування пов'язаний із історичними, соціально-економічними та політичними чинниками й обумовлений вирішенням завдань, з одного боку, підвищення економічної ефективності здійснення публічної влади, а з іншого – розвиток процесів демократизації та забезпеченням субсидіарності в механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до громадян.

Головними принципами реформування врядування на локальному рівні, враховуючи світовий досвід, є: субсидіарність; децентралізація; партнерство; програмування; концентрація; адиціоналізм (доповнюваність). Основними блоками принципів є: загальносистемні, устатковано-політичні, управлінсько-праксеологічні та географічно-морфологічні. Зазначені принципи суттєво впливають на компетенцію органів місцевого самоврядування, їх депутатського корпусу та працюючого в них персоналу.

Аналізуючи перебіг соціально-економічних перетворень останніх двох десятиліть в державах Центрально-Східної Європи виділяються дві основні тенденції. Перша полягає у зростанні ролі економічних механізмів управління порівняно з політичними – ринкові механізми дозволяють обмежити політичний вплив на економічне життя. Друга тенденція відображає розвиток місцевої демократії у вигляді зростання обсягу владних повноважень самоврядних органів у питаннях місцевого розвитку. Ця тенденція пов'язана з наслідками децентралізації публічної влади, що є характерним для посттоталітарних суспільств.

Тетяна БРЕЖНЄВА

*к.і.н., с.н.с. з національної безпеки держави,
начальник відділу розвитку громадянського
суспільства управління з питань внутрішньої
політики департаменту інформаційної
діяльності та комунікацій з громадськістю
Дніпропетровської ОДА*

ЕВОЛЮЦІЯ СТРИМУВАННЯ Й ОБОРОННОЇ ПОЗИЦІЇ НАТО ЧЕРЕЗ ПОСИЛЕННЯ ПЕРЕДОВОЇ ПРИСУТНОСТІ

В умовах необхідності реагування на швидкі та важко прогнозовані зміни стратегічного безпекового середовища НАТО зосередила свою увагу на вирішенні проблем на східних і південних кордонах територій країн-членів й впровадження під час Уельського саміту 2014 р. ряду заходів в рамках Плану дій щодо готовності. Усвідомлення, що існуючі проблеми можуть бути симптомами більш фундаментальних змін, спонукало до стратегічного переформатування під час саміту в Варшаві 2016 р. й прийняття рішення посилити здатність Альянсу до стримування та оборони шляхом впровадження постійної передової присутності. Отже, в рамках адаптації стримування та оборонної позиції й відповідно до стратегічного середовища безпеки НАТО була впроваджена Зміцнена передова присутність (Enhance Forward Presence) на сході та Цільова передова присутність (Tailored Forward Presence) на південному сході територій країн-членів. Загалом НАТО окреслює дані ініціативи як «Tripwire Deterrence»¹ (стримування силами присутності).

Зміцнена передова присутність (ЗПП) в східній частині Альянсу складається з багатонаціональних сил, наданих рамковими країнами, а також іншими країнами-членами НАТО, що роблять внески на добровільній, стійкій та ротаційних засадах. Основу цих сил складають чотири багатонаціональні бойові групи (multinational battlegroups) розміру батальйону в Естонії, Латвії, Литві та Польщі, що надаються відповідно рамковими країнами Великою Британією, Канадою, Німеччиною та США. Багатонаціональні бойові групи (ББГ) здатні вести злагоджені дії разом з національними силами оборони приймаючої країни, постійно присутні в цих країнах та підтримуються стратегією підкріплення (reinforcement strategy). Багатонаціональні бойові групи перебувають під командуванням НАТО через підпорядкування Штабу багатонаціонального корпусу Північний Схід (Multinational Corps Northeast Headquarters) в м. Щецин, Польща та Штабу багатонаціональної дивізії Північний Схід (Multinational Division Northeast Headquarters) в м. Ельблонг, Польща. Сили забезпечені необхідною логістичною та інфраструктурною підтримкою для попереднього позиціонування та полегшення швидкого посилення. Протягом 2018 року під проводом рамкових країн понад 20 країн-членів надали сили і можливості, близько 4 500 військовослужбовців розгорнуто та інтегровано в національні сили оборони приймаючих країн [15; 12].

У південно-східній частині території Альянсу запроваджується Цільова передова присутність (ЦПП), що має на меті посилення потенціалу Альянсу щодо стримування і оборони, підвищення ситуаційної обізнаності, а також взаємосумісності та готовності до дії.

Наземний компонент ЦПП включає ББГ Південний-Схід під проводом Румунії як рамкової країни в м. Крайова, Румунія, під командуванням та управлінням Штабу багатонаціональної дивізії Південний Схід та Об'єднану спільну ініціативу поглиблених навчань (Combined Joint Enhanced Training Initiative (CJET)). Об'єднана спільна ініціатива поглиблених навчань є регіональною платформою для співпраці, спрямована на забезпечення постійної присутності Альянсу в регіоні шляхом участі у навчаннях та підготовці.

Повітряна та морська складові в Чорноморському регіоні містять конкретні заходи посилення морської та повітряної присутності в регіоні через надання країнами-членами сил та потенціалів. Розширення присутності постійних оперативних з'єднань об'єднаних військово-морських сил НАТО в Чорному морі й додаткове співробітництво в сфері льотної підготовки й патрулювання повітряного простору.

Повітряний компонент включає посилення зусиль щодо захисту повітряного простору країн-членів НАТО – розширені Місії НАТО з

¹ Стимування силами присутності – порівняно слабка військова сила, задіяна як перша лінія оборони, залучення якої призведе до втручання основних (або більш потужних) сил

патрулювання повітряного простору (NATO's enhanced Air Policing (eAP), що забезпечуються силами країн-членів на ротаційній основі й здійснюють постійне патрулювання повітряного простору.

Морська складова передбачає інтегровану підготовку та додаткові навчання за участю Постійних військово-морських сил НАТО² в Чорному морі, з метою підвищення оперативної взаємосумісності й розвитку навиків ведення бойових дій, в тому числі спільно з ВМС чорноморських країн-членів НАТО Болгарії, Румунії, Туреччини та країнами-партнерами. У 2018 р. кораблі НАТО провели 120 діб в Чорному морі у порівнянні з 80 в 2017 р.[15; 14]

Стратегія швидкого підкріплення Альянсу (rapid-reinforcement strategy) у випадку застосування сценарію колективної оборони передбачає посилення ББГ бригадою Об'єднаних оперативно-тактичних сил надзвичайно високої готовності (Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)), Силами реагування НАТО, додатковими силами високої готовності та, за необхідності, силами наступного розгортання (Follow-On Forces) високої готовності³. Разом з національними силами оборони приймаючих країн бойові угруповання передового базування також стануть важливим елементом оборони цих країн. Вони будуть швидко підсилюватись Силами реагування НАТО чисельністю 40 000 осіб, до складу яких входить бригада Об'єднаних оперативно-тактичних сил надзвичайно високої готовності (ООС НВГ) під проводом Італії в 2018 р., багатонаціональна ООС НВГ під проводом Норвегії й, в разі необхідності, подальшими підкріпленнями [15; 15]. У разі серйозного конфлікту підкріплення, завдяки високому рівню боєготовності, мобільності і витривалості збройних сил країн Альянсу, залишається головним елементом оборонної стратегії НАТО. З оперативної точки зору, важливість передової присутності полягає у забезпеченні вчасної наявності військ Альянсу в потрібний час і в потрібному місці, уникаючи зосередження сил Альянсу лише на одному театрі операцій.

Таким чином, впровадження посиленої передової присутності є чітким проявом солідарності й рішучості НАТО. Бойові групи НАТО є

² Постійні військово-морські сили (Standing Naval Forces (SNF)) НАТО – багатонаціональні стримувальні сили, призначенням яких є забезпечення постійної військово-морської присутності. Складаються з чотирьох груп: двох постійних морських груп НАТО (Standing NATO Maritime Groups (Standing NATO Maritime Groups – SNMG1 та SNMG2)), і двох Постійних груп з протимінною діяльністю (SNMCMG1 та SNMCMG2). Всі чотири групи інтегровані в Сили реагування НАТО (СРН). Вони беруть участь в реалізації програми запланованих навчань, маневрів та візитів в порти, і можуть бути швидко розгорнуті в періоди кризи або напруженості.

³ Сили наступного розгортання високої готовності мають здатність до швидкого розгортання після ООС НВГ під час реагування на кризу та складаються з двох багатонаціональних бригад.

пропорційними оборонними формуваннями, які цілком відповідають рішучості НАТО гарантувати ефективне стримування і забезпечувати колективну оборону. Багатонаціональний характер передової присутності слугує сигналом для попередження потенційного агресора, й допомагає уникнути будь-яких непорозумінь чи двозначностей й чітко вказує на невідворотність застосування статті 5. Така багатонаціональна модель окреслена НАТО моделлю «Західний Берлін» [8], оскільки нагадує підтримку Західного Берліну у 1950-х рр.

Підвищення присутності Альянсу в обох регіонах має на меті продемонструвати довіру до «пост-2014» погляду Альянсу щодо захисту та стримування, який включає баланс звичайних і ядерних сил, а також ініціативи ПРО та контролю над озброєннями. Значний внесок Сполучених Штатів та Канади підкреслює імператив трансатлантичної безпеки щодо посилення східного флангу Альянсу. За словами посадовців у штаб-квартирі НАТО, ЗПП та ЦПП мають на меті повідомити про згуртованість та спроможність Альянсу в умовах зростаючої загрози для населення та території Альянсу [6].

Проте, для належного функціонування та досягнення мети необхідно подолати ряд існуючих проблем, як то компенсація недостатньої конфігурації сил, боєготовність та відповідне оснащення сил, й головне, своєчасне забезпечення належного підкріплення.

Існуюча конфігурація звичайних сил на східних територіях Альянсу залишається недостатньою для захисту від широкомасштабного звичайного російського наступу. Згідно з даними дослідження RAND Corporation щодо здатності НАТО відбити узгоджену російську атаку на країни Балтії, російські сили досягнуть Таллінна або Риги за 60 годин. Як дослідники RAND Corporation заявили членам Комітету з питань безпеки та оборони Парламентської Асамблеї НАТО (ПА НАТО), незважаючи на зусилля, спрямовані на посилення стійкості Альянсу до стримування в регіоні щодо сил та обладнання, НАТО дійсно потребує сил чисельністю близько 35 000, які мають вже перебуватимуть на місці, з набагато кращим оснащенням, зокрема це стосується систем ППО та важких броньованих платформ. На сьогодні ЗПП може задіяти на ротаційній основі лише приблизно 4400 військовослужбовців у будь-який момент часу [2; 6]. Проте, йдеться про чисельність необхідних сил для протистояння масштабному нападу наземними силами. Якщо взяти до уваги, що останнім часом Росія застосовує гібридне проникнення, наявні сили здатні забезпечити захист проти застосування асиметричних тактик.

Отже, вкрай важлива проблема полягає в необхідності забезпечити підкріплення. У випадку непередбаченої ситуації в будь-якому регіоні уздовж східного флангу, особливо в країнах Балтії, Альянс має бути готовий забезпечити підкріплення будь-якої операції, спрямованої на відбиття вторгнення й відновлення стабільності. Це пов'язано ще з двома найважливішими проблемами: по-перше, нездатністю швидко

перемішувати необхідну військову техніку та персонал певною територію до регіону через обтяжливі бюрократичні та логістичні перешкоди; по-друге, відсутність у європейських країн - членів достатньої кількості сил швидкого реагування високої готовності, наявних для розгортання в разі кризи.

З традиційної тактичної точки зору, стримування на основі присутності НАТО значною мірою залежить від підкріплення, яке розгортатиметься від центру до периферії Альянсу за короткий термін. За офіційними оцінками НАТО для розгортання ООС НВГ та СРН необхідно близько 3 діб. Деякі експерти вважають, що не тільки необхідно не менше 7 діб, але й «від 30 до 45 діб від повідомлення до початку руху» ? часова шкала, яка не включає фактичне розгортання [11; 28]. Навіть якщо рішення про розгортання СРН та ООС НВГ буде зроблено вчасно, Росія здатна перемогти просто перешкоджаючи вільному руху до та в межах цільової зони шляхом ефективного використання концепції A2/AD [3]. Росія знаходиться в процесі розробки різноманітних систем A2/AD у регіоні Балтійського моря, Чорного моря, Східного Середземномор'я та Баренцева моря. Коли ці системи досягнуть повної оперативної спроможності вони суттєво обмежать здатність НАТО до підкріплення сухопутним, повітряним та морським транспортом [1].

Планувальники НАТО зосереджені також на проблемі швидкості надання підкріплення через проблеми військової мобільності сил в Європі. Держави Балтії з'єднані з територією НАТО вузькою смугою площею 65 км, так званім Сувальським коридором, що є найуразливішою точкою блокування для Альянсу. Вражаючи інтегровані оборонні системи Росії в цьому районі ставлять під загрозу військове постачання до регіону [14]. Цільова передова присутність є засобом моніторингу еволюції російських можливостей A2/AD в регіоні та навколо нього, зокрема розміщений в Румунії об'єкт ПРО Aegis Ashore. Організація НАТО з науки та технологій (NATO Science and Technology Organization (STO)) в даний час проводить аналіз можливостей російських A2/AD для подолання існуючих вразливостей [1].

Враховуючи географічне розташування, ББГ в Балтійських країнах можуть бути повністю відрізані завдяки російськими можливостями A2/AD. Як зазначив Комітет безпеки та оборони ПА НАТО, єдиною перешкодою російським A2/AD в Балтійському морі є шведський острів Готланд. У вересні 2017 р. Швеція провела найбільші військові навчання «Augora 17». Метою навчань було відпрацювання оборони шведського острова Готланд від нападу з боку Калінінграду та Білорусі. За результатами навчань, після десятиліть відсутності, Швеція прийняла рішення залишити постійний контингент на острові [18].

Наступною проблемою є наявність значних недоліків в інфраструктурі. Незважаючи на те, що частина інфраструктури часів

«холодної війни» існує на сьогоднішній день, вона досягає лише переднього краю кордонів НАТО часів «холодної війни». Оскільки розширення НАТО відбувалось зовсім в іншому кліматі безпеки, увага інфраструктурі нових членів не приділялась [12]. Отже, на теперішній час перед Альянсом гостро постали два основні питання забезпечення військової мобільності: перше стосується самої інфраструктури, друге ? врегулювання правових норм.

НАТО бракує необхідної інфраструктури для транспортування сучасної військової техніки швидко та на великі відстані через критичну нестачу рухомого складу для завантаження та вивантаження вздовж залізничних ліній комунікацій. Крім того, не вистачає матеріалу для військового сполучення. Інфраструктура в певних країнах-членах фізично не здатна витримати вагу сучасних військових транспортних засобів та потребує модернізації. Наприклад, у країнах Балтії ширина колій змінюється на польському кордоні [9].

Альянс також стикається зі значними бюрократичними та ресурсними затримками на кордонах країн-членів щодо вільного трансферу обладнання та сил. Колишній Верховний головнокомандувач ОЗС НАТО в Європі Генерал Б. Ходжес в інтерв'ю Deutsche Welle наголосив про необхідність «військового Шенгену», оскільки під час переміщення танків або інших важких транспортних засобів та озброєнь Європою потрібно зупинитися на кожному національному, іноді регіональному, кордоні та мати справу з унікальним контролем, у багатьох європейських країнах це займає тижні, у Німеччині кожна федеральна земля вимагає власної процедури. Він зауважив, що іронічно мати сили надзвичайно високої готовності, а потім не мати здатності швидко рухатись через бюрократію [13]. Проте, НАТО не бажає використовувати термін «військова шенгенська зона», оскільки вважає, що виключає союзників, які не є частиною Шенгену.

Отже, врегулювання правової бази неофіційної «військово-шенгенської зони» має відбуватись одночасно з модернізацією інфраструктури. Здатність НАТО зміцнювати свої традиційні можливості на східному фланзі залишається важливою проблемою безпеки. В той час як Росія не має жодної з них.

Під час саміту НАТО в Брюсселі в липні 2018 р. було наголошено, що Альянс вживає заходів для подолання цих критичних бар'єрів. Були прийняті широкомасштабні рішення щодо адаптації та зміцнення Командної структури НАТО: посилення Командної структури більш ніж на 1,2 тис. чол. особового складу; створення Об'єднаного командування в Атлантиці (Joint Force Command for the Atlantic) в Норфолку, США, й Командування з логістики (Enabling Command) в Ульмі, Німеччина, що дозволить забезпечити безпеку ліній комунікацій між Північною Америкою та Європою й збільшити можливості із забезпечення підкріплення по всій Атлантиці [7]. Адаптована Командна структура

також зосередиться на таких сферах, як кіберзахист та логістика, зокрема через інтеграцію національних кіберможливостей в операціях НАТО. Буде створено Центр кібероперацій в Бельгії (Cyberspace Operations Centre) для забезпечення ситуаційної обізнаності та координації оперативної діяльності НАТО в кіберпросторі [4].

Проте мобільність військ залежить від здатності дислокації сил та озброєнь швидко, використовуючи відповідні транспортні засоби та інфраструктуру. Зусилля НАТО спрямовані на 1) необхідність гарантувати цілковите виконання національних законів, які спрощують перетин кордонів, надання дипломатичних дозволів щодо наземного, повітряного та морського руху, протягом 5 діб, а також розглянути можливість подальшого скорочення цього терміну з метою швидкого надання підкріплення; 2) визначити основні та альтернативні маршрути постачання, придатні для військового транспорту; 3) використовувати всі можливі навчання для регулярного відпрацювання військової мобільності; 4) створити мережу між НАТО, національними установами, громадськими та військовими, в тому числі єдині національні контактні пункти до кінця 2019 р., для сприяння підтримці і прискоренню зв'язку та і взаємодії щодо перетину кордону [4]. Крім цього, планується забезпечити достатню кількість транспортних засобів, значна частина яких належить приватному сектору; пристосування військових потреб до цивільної інфраструктури. Забезпечення військової мобільності також вимагає загальнодержавного підходу, зокрема інформування на міністерському рівні стосовно військових потреб.

На подолання недоліків боєготовності був ухвалений пакет цільових показників, що є частиною процесу оборонного планування НАТО. Були окреслені сфери, де НАТО прагне поліпшити свої можливості, у тому числі для більш важкого та більш високотехнологічного обладнання та сил, здатних до передислокації в найкоротший термін. Впроваджена Ініціатива щодо посилення готовності НАТО (NATO Readiness Initiative), що має забезпечити більшу кількість високоякісних, боєздатних національних сил високої ступеня готовності. Із загальної кількості збройних сил країни-члени НАТО мають забезпечити до 2020 року на рівні готовності до 30 діб для розгортання та бойового застосування 30 механізованих батальйонів, 30 авіаційних ескадрилей та 30 бойових кораблів [4; § 14].

У 2016 р. деякі експерти надавали рекомендації Україні зробити свій внесок у посилення присутності НАТО шляхом розгортання перевіреної в боях української піхотної роти чи більшого підрозділу для посилення захисту території НАТО в Центральній Європі. Робились висновки, що оскільки Україна прагне членства в НАТО, вона повинна діяти де-факто як союзник й що такий крок підкреслить прихильність до безпеки та цінностей Альянсу [5]. Інші фахівці вважають, що Україна вже опосередковано бере участь, забезпечуючи посилену військову

присутність на українсько-білоруському кордоні [6], що було спричинено порушенням Росією міжнародних норм проведення навчань [16] й зберігається, оскільки після навчань Росія відкликала лише невелику частину військ, розміщених у Білорусі [17].

Однак, саме внесок України в ЗПП через надання підрозділу має сенс з точки зору поліпшення взаємосумісності, причому взаємодоповнюючий. Українські підрозділи отримують цінний досвід, беручи участь у важливій місії НАТО в рамках виконання завдань, участі в навчаннях та зміцненні боєготовності. З іншого боку, Альянс значно вииграє завдяки інтеграції бойової української одиниці, оскільки коли мова йде про протистояння російським тактикам та силам в країнах-членах НАТО немає військової частини, що має бойовий досвід Збройних сил України.

Крім того, якщо гіпотетично розмірковувати, що участь в передовій присутності це крок на зустріч вступу, у разі членства України в НАТО територіально ЗПП прийдеться переносити з Польщі до України. Таким чином, доцільніше було б Україні опікуватись подоланням всіх тих проблем, що й європейські країни-члени НАТО: модернізувати інфраструктуру, оскільки Україна як і країни Балтії має відмінні за характеристиками від європейських ліній комунікацій, проводити власні та брати участь в НАТОвських навчаннях, відпрацьовуючи військову мобільність, переглянути законодавство щодо процедур перетину кордонів на відповідність тощо. Особливої важливості набуває пряма або опосередкована участь України в морському компоненті ЦПП.

Висновки. Впровадження посиленої передової присутності є чітким проявом 1) трансатлантичного імперативу солідарності Альянсу в умовах російської агресії; 2) рішучості НАТО стримати будь-яку агресію, демонструючи військовий потенціал; 3) запобігти обмеженому вторгненню й застосуванню гібридних тактик, щоб загалом гарантувати ефективне стримування і забезпечувати колективну оборону.

В той же час, для належного функціонування необхідно подолати ряд існуючих проблем, як то: компенсація недостатньої конфігурації сил, відповідна боєготовність та оснащення сил, й головне, своєчасне забезпечення належного підкріплення. Мобілізаційна дилема буде зменшуватись з розвитком передової присутності, оскільки збільшення чисельності сил та покращення логістичного забезпечення має призводити до скорочення часу розгортання. Важливе значення для подолання проблеми боєготовності та оснащення матимуть спільні зусилля з інвестування у процес трансформації НАТО, зокрема вдосконалення потенціалів, з акцентом на створення можливостей поглинання та деградації російських систем А2/AD.

Україні необхідно прямо чи опосередковано брати участь в забезпеченні НАТО передової присутності, а саме: 1) розглянути можливість та доцільність приєднання до певної ББГ українського підрозділу; 2) брати участь в НАТОвських й проводити власні навчання

із відпрацювання військової мобільності; 3) постійно оновлювати і відпрацьовувати плани забезпечення, оснащення та боєготовності сил; 4) розглянути потреби оновлення інфраструктури з точки зору військової мобільності, оскільки Україна як і країни Балтії має відмінні за характеристиками від європейських ліній комунікацій; 5) провести ревізію відповідного законодавства та дипломатичних процедур, що регулюють транскордонне переміщення військ; 6) ретельно розглянути план дій ЄС із забезпечення військової мобільності та визначити напрямки, необхідні для застосування в Україні.

Список використаних джерел

1. Analysis of Anti-Access Area Denial (A2AD) // NATO Science & Technology Organization. – November 2017. – Access mode: <https://www.sto.nato.int/SitePages/newsitem.aspx?ID=3546>.
2. Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe. Implication for Counter Russian Local Superiority // RAND Corporation Research Report. – 2018. – Access mode: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2402.html.
3. Baroudos C. Why NATO Should Fear Russia's A2/AD Capabilities (And How to Respond) // The National Interest. – 21 September 2016. – Access mode: <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/why-nato-should-fear-russias-a2-ad-capabilities-how-respond-17776>.
4. Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council. – Brussels. – 11 July 2018. – Access mode: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=e.
5. Brzezinski I. J., Bilynskij M. How Ukraine Can Contribute to NATO Forward Defense // I. J. Brzezinski, M. Bilynskij. – April 2016. – Access mode: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/how-ukraine-can-contribute-to-nato-s-forward-defense>.
6. Day J. A. Reinforcing NATO's Deterrence in the East // NATO Parliamentary Assembly. Defence and Security Committee. 063 DSC 18 E. – 3 April 2018. – Access mode: <https://www.nato-pa.int/>.
7. Doorstep statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg prior to the meetings of NATO Defence Ministers. – Access mode: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_155263.htm?selectedLocale=en.
8. Emmott, R. NATO launches Black Sea force as latest counter to Russia // Reuters. – 9 October 2017. – Access mode: <https://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKBN1CE0MJ-OCATP>.
9. Jacobson, Carsten Presentation on Enhancing NATO's Capability to meet Current and Future Security Threats and the Need for a «Military Schengen Zone», NATO PA, 2018 Joint Committee meetings.
10. Joint Communication to the European Parliament and the Council on the Action Plan on Military Mobility // European Commission. – 28 March

2018. – Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018JC0005&from=EN>.

11. Kuhn U. Preventing Escalation in the Baltic // U. Kuhn // The Carnegie Endowment for International Peace. – 28 March 2018. – Access mode: <https://carnegieendowment.org/2018/03/28/consequences-for-nato-pub-75881>.

12. Novaky N. The Commission's military mobility proposal: a good first step // Wilfred Martens Center. – November 2017. – Access mode: www.martenscentre.eu/blog/commissions-military-mobility-proposal-good-first-step.

13. Schultz. T. NATO in Europe Needs «Military Schengen» to rival Russian mobility // DW. – 12 September 2017. – Access mode: www.dw.com/en/nato-in-europe-needs-military-schengen-to-rival-russian-mobility/a-40470302.

14. Standing strong together: Allied efforts to reinforce NATO's deterrence move forward in Estonia // NATO PA Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Cooperation. – June 2018. – Access mode: <https://www.nato-pa.int/news/standing-strong-together-allied-efforts-reinforce-natos-deterrence-move-forward-estonia>.

15. The Secretary General's Annual Report 2018 // NATO official website. – March 2019. – Access mode: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20190315_sgar2018-en.pdf.

16. Ukraine boosts security on borders ahead of Zapad-2017 military drills // UNIAN. – 7 September 2017. – Access mode: www.unian.info/politics/2120409-ukraine-boosts-security-on-borders-ahead-of-zapad-2017-military-drills-president.html.

17. Williams M., Polityuk P. Russia left troops in Belarus after wargames: Ukraine // Reuters. – 29 September 2017. – Access mode: www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-army/russia-left-troops-in-belarus-after-wargames-ukraine-idUSKCN1C4234.

18. Winnerstig M. The Strategic Ramifications of the Aurora 17 Exercise in Sweden // International Centre of Defence and Security (Estonia). – October 2017. – Access mode: <https://icds.ee/the-strategic-ramifications-of-the-aurora-17-exercise-in-sweden/>.

Павло ЩЕРБАКОВ

*к.е.н., доцент, заступник директора
ДРІДУ НАДУ*

ЗАРУБІЖНІЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ

У глобалізованому світі освіта й наука стали визначальним фактором людського розвитку. Сьогодні вони є безальтернативним засобом національного самоутвердження. Повноцінним учасником глобальної економіки може бути лише та країна, в якій інтелектуальні

професії стали масовими, а інвестиції в розвиток людського потенціалу – вагомими і ефективними. Країни, які у свій час зробили ставку на науку й освіту, тепер стали світовими лідерами. Наприклад, стимулювання людського розвитку у країнах Південно-Східної Азії дало їм змогу здійснити прорив у сфері високих технологій. Таким шляхом ідуть Індія і Китай. Сьогодні розвинуті країни щороку 10 – 12 % ВВП вкладають в освіту. Розвиток, інвестиційну привабливість країн Балтії, Польщі, Чехії експерти пов'язують із здатністю їх середньої і вищої школи динамічно реагувати на соціальні та економічні зміни. Прийшов час «економіки знань», у який інтелектуальні ресурси приносять значно більший прибуток, ніж природні, а розвиток освіти постає як умова і засіб входження держави в когорту розвинених країн світу. Від якості освіти вже сьогодні значною мірою залежить місце країни і народу в міжнародному поділі праці. Тому освіта має бути найголовнішим пріоритетом державної політики.

У ОЕСР у 2011 р. річні державні та приватні видатки на освітні заклади на одну особу, що навчається (у денному еквіваленті), у середньому по країнах у доларах США (в еквіваленті паритету купівельної спроможності – ПКС) становили: у допочатковій освіті (для дітей 3-х років і старше) 7,4 тис., початковій – 8,3 тис., нижчій середній – 9,4 тис., вищій середній – 9,5 тис., разом у середній – 9,3 тис., післясередній невищій – 4,8 тис., вищій освіті без досліджень і розробок – 9,6 тис., у вищій освіті, включаючи дослідження і розробки – 14,0 тис. Тобто питомі витрати у вищій освіті в 1,9 раза більші ніж у допочатковій, у 1,7 раза більші ніж у початковій, у 1,5 раза більші ніж у середній освіті, 2,9 раза більші ніж у післясередній невищій, а видатки на дослідження та розробки досягали майже третини (31,0 %) вартості навчання одного студента у вищій школі. В окремих країнах видатки на вищу освіту, зведені на одного студента, на початку століття знизилися через швидке збільшення студентського контингенту [1].

Аналогічні витрати відносно ВВП на душу населення становили для допочаткової освіти 21 %, початкової – 23 %, нижчої середньої – 26 %, вищої середньої – 27%, середньої разом – 26 %, післясередньої невищої – 15 %, вищої типу В – 23 %, вищої типу А і продовженої – 43 %, вищої разом – 41 % (вищої освіти без наукових досліджень – 28 %).

У цілому за період 2000–2011 рр. видатки на одного учня в початковій, середній і післясередній невищій освіті зросли в 1,4 раза (за невеликого зменшення чисельності учнів і загального збільшення видатків у 1,3 раза), на одного студента вищої освіти – у 1,2 раза (при збільшенні чисельності студентів у 1,4 раза і загальному збільшенні видатків у 1,5 раза).

Середня тривалість навчання в початковій і середній школі нормативно становила 12,4 року і вартувала 106,3 тис. доларів США (2010 р.); у вищій школі фактично – 3,9 року (2,2 року типу В і 4,4 року

типу А і продовженої) і його сумарна вартість дорівнювала 58,5 тис. доларів США (2011 р.).

У 2010 р. на дошкільну освіту спрямовувалося 9 % видатків (за загальної частки контингенту в ній 12 %), початкову, середню і післясередню невищу – 64 % (контингент – 68 %), вищу – 26 % (17 %), нерозподілені кошти становили 2 %. Відповідно відношення частки фінансування до частки контингенту (у денному еквіваленті) по зазначених рівнях освіти становили 0,7; 0,9 та 1,5.

Країни ОЕСР у 2011 р. у середньому витрачали на освітні заклади 6,1 % (у 2000 р. – 5,4 %) їхнього валового внутрішнього продукту (ВВП), у тому числі 5,3 % становили державні та 0,9 % – приватні видатки. Видатки на допочаткову освіту (для дітей 3-х років і старше) склали 0,6 % (0,5 % – державні, 0,1 % – приватні), початкову, середню і післясередню невищу освіту – 3,9 % (відповідно 3,6 % і 0,3 %); вищу – 1,6 % (1,1 % і 0,5 %), зокрема на вищу типу В – 0,2 % і типу А та продовжену – 1,4 % ВВП. Найбільше (понад 7 % ВВП) на освіту витрачали Данія (7,9 %), Ісландія (7,7 %), Корея (7,6 %), Нова Зеландія (7,5 %), Норвегія (7,4 %) та Ізраїль (7,3 %). На вищу освіту найбільшими (понад 2,5 % ВВП) видатки були в Канаді (2,8 %), США (2,7 %) і Кореї (2,6 %). Загалом на дослідження та розробки у вищій освіті відводилося 0,5 % ВВП, найбільше (понад 0,6 %) у Швеції (0,9 %), Фінляндії (0,8 %), Швейцарії, Нідерландах, Норвегії, Канаді, Естонії (0,7 %), Австралії (понад 0,6 %) [1].

Освітні заклади фінансуються переважно (на 84 %) із державних джерел. У 2000 – 2011 рр. приватні видатки на освіту зростали швидше, ніж державні, відтак частка державних витрат за цей період зменшилася з 87 до 84 %. приватні джерела значні в Чилі (40 %), Кореї (37 %), США (32 %) і Японії (31 %), натомість незначні у Фінляндії (2,4 %), Швеції (2,8 %), Бельгії (5,0 %), Данії (5,5 %). Держави забезпечують видатки пріоритетно на допочаткову (82 %, 2010 р.), початкову, середню, післясередню невищу освіту (91 %, у 2000 р. – 92 %). Заклади вищої освіти прагнуть ширше залучати кошти з приватних джерел (69 % державні, у 2000 р. – 75 %) порівняно з нижчими рівнями освіти. Частка приватних асигнувань на вищу освіту коливається в межах від 4 % до 10 % у Норвегії, Фінляндії, Данії, Ісландії та Бельгії, до 51 % в Ізраїлі, 54 % в Австралії, 65 % у США, 66 % в Японії, 70 % у Сполученому Королівстві, 73 % у Кореї, 76 % в Чилі (включаючи приватні платежі за державними субсидіями, з яких найбільші в Сполученому Королівстві).

У середньому країни ОЕСР у 2011 р. відводили на освіту 13 % загальних державних видатків (12 % у 1995 р.). Державне фінансування освіти є суспільним пріоритетом і зростає швидше, ніж загальнодержавний бюджет. Понад 15% державного бюджету витрачали на освіту Нова Зеландія (22 %), Мексика (21 %), Корея (17 %), Ісландія (16 %) і Данія (понад 15 %), менше 10% – Італія, Японія, Угорщина (по 9%) [1].

Державне фінансування початкової, середньої і післясередньої невищої освіти більш децентралізоване, ніж вищої освіти. Розподіл кінцевого фінансування за рівнями управління сумарно в початковій, середній та післясередній невищій освіті приблизно був таким: центральний – 36 %, регіональний – 24 %, місцевий – 43 % (2011 р.); у вищій освіті відповідно – 85 %, 13 %, 2 % (2010 р.).

Для початкової, середньої та післясередньої невищої освіти високий рівень централізованого фінансування (понад 80%) зберігається в Новій Зеландії (100 %), Туреччині (96 %), Словенії (90 %), Нідерландах (88 %), Ірландії (83 %), Італії (понад 80 %), низький рівень (менше 3 %) – у Швейцарії, США, Кореї (до 1%) та Японії (1,8 %), Польщі (2,4 %) і Канаді (2,7 %). Для вищої освіти (2010 р.) найбільшу централізацію (понад 99 %) демонструють Чилі, Ісландія, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія та Словачка Республіка (по 100 %), Сполучене Королівство (99,9 %), Естонія, Угорщина і Португалія (по 99,8 %), найменшу – Іспанія (16 %), Швейцарія (18 %) і Бельгія (25 %).

Останнім часом в різних країнах здійснюються реформи щодо вдосконалення моделей фінансування вищої освіти.

Державні субсидії (стипендії, гранти, запозичення тощо) студентам і сім'ям в основному є характерними для вищої освіти. Майже 22 % державних видатків на вищу освіту, або 0,3 % ВВП, спрямовується на підтримку студентства, сімей та інших приватних осіб. Ці видатки як частка ВВП найбільші в Норвегії та Сполученому Королівстві (по 1,0 %), Новій Зеландії (0,9 %), Данії (0,7 %), найменші – у Чеській Республіці (0,02 %), Кореї (0,07 %), Мексиці, Франції, Швейцарії, Ізраїлі та Іспанії (0,09 – 0,11 %). Субсидії зазвичай більш явні в системах, де студенти повинні принаймні частково платити за освіту. Система студентських запозичень має тенденцію до провадження в країнах із високим рівнем залучення у вищу освіту. Отримувачі субсидій мають значну свободу у витраті коштів [1].

У початковій, середній, післясередній невищій освіті в середньому по країнах капітальні видатки становлять 7 %, поточні – 93 %, із них 79 % витрачаються на заробітну плату (63 % викладачам). У вищій освіті частка капітальних видатків становить 10 %, поточних – 90 %, з них 68 % на заробітну плату (42 % викладачам). Близько третини (31 %) асигнувань на вищу освіту присвячено дослідженням і розробкам, найбільше – у Швейцарії (56 %), Швеції (52 %), Португалії (46 %), Норвегії (41 %), Нідерландах, Німеччині, Фінляндії та Естонії (по 39 %), Австралії (38 %), Італії та Бельгії (по 35 %) [1].

Показники свідчать, що в країнах ОЕСР немає простої залежності між видатками на освіту та рівнем успішності учнів: менші питомі витрати не обов'язково призводять до більш низьких результатів. Результати навчання можуть бути покращені більш як на 20 % за умови збереження нинішнього рівня витрат.

1. Соціальна і гуманітарна політика: підручник / [авт.кол. : В. П. Трошинський, В. А. Скурагівський, М. В. Кравченко та ін.]; за заг. Ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського. – Київ : НАДУ, 2016. – 792 с.

Ольга АНТОНОВА

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

ПОДОЛАННЯ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ МІЖ ЦІННОСТЯМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ДЛЯ УКРАЇНИ

Актуальність проблематики подолання суперечностей між цінностями державної служби обумовлена не тільки болючими процесами реформування системи державного управління та державної служби, але й тими суперечливими факторами суспільного життя, що «...підривають основи державного управління, породжують в громадськості сумніви щодо прозорості й законності прийняття та реалізації управлінських рішень...» [4, с. 3]. Соціальні суперечності серед іншого пов'язуються у професійній діяльності державних службовців із патерналістськими настроями, непоінформованості та необізнаності як громадян, так і державних службовців, певними стереотипами щодо організаційної, управлінської культури та стилю керівництва, що призводить до неможливості виявити ініціативність, персональну відповідальність, нездатність відстоювати власну фахову думку, успішно взаємодіяти з колегами та знаходити спільну мову з громадянами.

На думку французьких реформаторів Ф.Ларата та К. Шовіна, «...державна влада спирається на адміністрацію, яка уособлюється державною службою та обслуговує суспільство, поважає закон та демонструє нейтралітет, об'єктивність та звітність. Це означає, що державні службовці повинні поводитися у такий спосіб, аби поважати ці принципи, включаючи лояльність, безпристрасність, чесність, та повинні демонструвати зразкову поведінку» («Подолання суперечностей між цінностями: виклик французьким менеджерам державної служби та їх навчальним закладам», 2017) [8]. До того ж Ф. Ларат підкреслював, що важлива роль у просуванні цих цінностей надається саме фахівцям цієї сфери, які будуть втілювати ці цінності шляхом розробки інституціональних проектів, під час оцінювання професійної діяльності посадовців та просування тих фахівців, які реалізують ці цінності, водночас із застосуванням санкцій за наслідками діяльності тих, хто їх ігнорує, не дотримується їх [8]. Саме ця думка розділяється і директором Академії державного управління в Берліні В. Широцьким.

Проте в Україні традиційна недовіра громадськості до органів влади створила ситуацію, що публічним адміністраціям доводиться дбати не

про власний імідж, створення та підтримку свого бренда, скільки про цілковиту зміну свого позиціонування – зміну ставлення громадян до установи та послуг, що нею надаються [5, с. 34]. Особливо актуалізується необхідність підготовки державних службовців до такої професійно-мовної комунікації з метою взаємного пристосування поведінки людей і забезпечення кооперативної взаємодопомоги на основі обміну знаннями, інформацією, досвідом [5, с. 102]. Інформаційний обмін та налагодження діалогової комунікації залежить від професійної діяльності. Готовність до діалогової комунікації полягає в одночасному розвиткові та підтримці діалогової компетенції, професійно-мовну гомогенності, комунікативної компетентності, регулятивно-емоційної компетентності [5, с. 115 – 116]. Окрім фахової підготовки до комунікації не останню роль відіграє етична компетентність державного службовця, що безпосередньо пов'язана з процесами гуманізації, розвитком професіонального потенціалу та визнанням заслуг.

На окрему увагу у цьому контексті заслуговує підхід дослідниці Т.Е.Василевської щодо підтримки та розвитку етичних компетентностей державних службовців: «...морально-психологічні характеристики публічних службовців часто залишалися поза рамками оцінювання їхнього професіоналізму», «...безвідносно до внутрішньої мотивації вияву...» професійних знань, вмінь, навичок [1, с. 155]. Вузькокорпоративний професійний егоїзм (в якому державний службовець є заручником професійних знань, функціонує в умовах обмеженості «інтересів контори», настанов, поглядів на світ, специфічних норм, правил взаємодії) призводить до деформацій принципів та процедур публічноуправлінської діяльності, зокрема використання службового становища, неухважне ставлення до громадян та колег, нехтування загальногромадськими інтересами [1; 2, с. 69-70], що сприймається як «другорядні фактори ... й не розглядаються як нівеляція професійності. Тим самим легалізується можливість бути високим професіоналом, не дотримуючись професійно-етичних вимог» [1, с. 157]. Пріоритетного значення в таких умовах набувають практика nepотизму, кар'єрного просування за допомогою неформальних дружніх зв'язків, політичної доцільності, особистої відданості, залежності кар'єрних просувань від одноосібного волевого рішення керівника.

Запроваджений Міжнародний індекс ефективності державної служби (2017) до функції управління людськими ресурсами відносить як компетентність і добросесність кандидатів, яких відбирають на посади державної служби, так і вміння держави залучити та, найголовніше, втримати талановитих людей.. До того ж добросесність вимірювалася за такими показниками, як: рівень сприйняття корупції, дотримання правил та процедур, професійна етика, справедливість та незалежність, прагнення служити суспільству і державі та процеси, що спрямовані на забезпечення добросесності державних службовців та запобігання

конфлікту інтересів [1, с. 157-158]. Етична компетентність, вважає Т.Е.Василевська, це етична чутливість, вияв етично коректної поведінки в ситуаціях морального вибору [1, с. 160], де морально-психологічний клімат в колективі та організаційна культура створюють умови для належного вибору лінії поведінки.

Сучасний підхід до організаційної культури, зорієнтований на надання послуг, ґрунтується на зовнішній спрямованості професійної діяльності державних службовців. Проте дані досліджень свідчать про той факт, що внутрішнє організаційне середовище не сприяє розвитку, стимулюванню та підтримці саме цих компетентностей. Так, серед причин відсутності внутрішньої мотивації державними службовцями вказуються необґрунтована критика та незадовільна оцінка роботи керівництвом, вербальна агресія, поширення чуток та недостовірної інформації, приписування успіхів іншим, відсутність визнання, навмисне надмірне завантаження роботою, безпідставна зміна чи погіршення умов роботи та відпочинку, навмисне обмеження доступу до інформації, умисне становлення терміну, який унеможливує виконання завдання і т. д. Серед суб'єктів, які застосовували подібні прийоми було вказано безпосереднього керівника та керівника вищого рівня [6]. Саме цими причинами пояснюється динаміка плинності кадрів на державній службі. Цей феномен пояснюється, за словами О.А. Линдюк, «остаточною невизначеністю суспільством моделі модернізації державної служби, що модернізується одразу в двох напрямках» [3, с. 240], що зумовлено трансформацією ціннісних імперативів та постійною зміною нормативного підґрунтя під впливом глобалізації [3, с. 254]. Така ціннісна трансформація спричиняє постійний конфлікт цінностей, суперечностей реформування та наслідків відсутності наступництва серед колективів державних службовців.

Французький дослідник Д. Дефорж погоджується з думкою колеги Ф.Ларата щодо організаційних основ формування наступництва на державній службі щодо передання цінностей, створення наступництва в державній службі за допомогою шкіл підготовки як свідоме створення «ідеальної ситуації для передачі цінностей». Тобто йдеться не тільки про виробництво, але й про закріплення цінностей, а саме : «школи державної служби виконують функцію підготовки та адаптації майбутніх менеджерів ... в аспекті розвитку їх здатності виявляти цінності, які важливі та актуальні для управлінської діяльності, та ідентифікувати себе з ними» [8]. Тоді як українська школа управління (Національне агентство України з питань державної служби) лише робить перші кроки і пропонує такі напрями реформування системи професійного навчання посадовців та депутатів місцевих рад, як: створення належних умов для забезпечення професійного розвитку, впровадження системи визначення потреб у професійному навчанні, забезпечення неперервності, обов'язковості, плановості професійного навчання, розвиток ринку

освітніх послуг у сфері професійного навчання, впровадження механізму координації діяльності суб'єктів системи професійного навчання [7]. Отже, питання створення поживного середовища для створення механізмів наступництва, передачі цінностей та повторного, відновлювального їх виробництва, гармонізації практики та навчання державних службовців все ще залишається відкритим питанням для вітчизняної школи державного управління.

Список використаних джерел

1. Василевська Т. Е. Етичні компетентності публічних службовців в контексті реформування публічного управління / Т. Е. Василевська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарПІДУ «Магістр», 2018. – Вип. 1(60). – С. 155 – 162.
2. Куйбіда В.С. Професійна мобільність та проблеми професіоналізації персоналу публічного управління : монографія / В.С. Куйбіда, І. В. Шпекторенко. – Київ: НАДУ, 2018. – 256 с.
3. Линдюк О.А. Теорія та практика модернізації державної служби України в умовах глобалізації: монографія / О. А. Линдюк. – Київ : НАДУ, 2016. – 304 с.
4. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія / авт. кол.: Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І. Васильєва та ін.; за заг. ред. Т. Е. Василевської. – Київ: НАДУ, 2018. – 256 с.
5. Професіоналізація у сфері публічного управління: стан, проблеми, перспективи вирішення: монографія / С. К. Хаджирадева, Н.О.Алюшина, Л. О. Воронько, та ін.; за заг. ред. С. К. Хаджирадевої. – Київ: НАДУ, 2017. – 256 с.
6. Хаджирадева С. К. Моббінг, харасмент, булінг, медиация: препринт / С. К. Хаджирадева; Проект «Зміцнення співпраці мереж закладів з професійного розвитку для публічних службовців» Регіонального фонду Східного партнерства зі зміцнення реформи публічного адміністрування. – Тбілісі, 2019.
7. Чмыга В.А. Актуализация содержания профессиональных программ повышения квалификации по вопросам этики в процессе формирования системы профессионального обучения государственных служащих и служащих органов местного самоуправления: препринт / В.А. Чмыга; Проект «Зміцнення співпраці мереж закладів з професійного розвитку для публічних службовців» Регіонального фонду Східного партнерства зі зміцнення реформи публічного адміністрування. – Тбілісі, 2019.
8. Широцкий В. Этика и ценности на государственной службе: препринт / В. Широцкий; Проект «Зміцнення співпраці мереж закладів з професійного розвитку для публічних службовців» Регіонального фонду Східного партнерства зі зміцнення реформи публічного адміністрування. – Тбілісі, 2019.

Наталія БОЙКО

*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Важливість дослідження напрямів формування та реалізації публічно-управлінської діяльності в системі органів судової влади пов'язана з необхідністю розробки теоретико-методологічних засад публічно-управлінської діяльності в контексті проведення сучасних реформ в умовах європейської інтеграції України.

Судова реформа, як одна з пріоритетних державних реформ, має на меті забезпечити впровадження європейських стандартів захисту прав людини та діяльності судової влади на основі гуманізаційних засад публічного управління, що відповідатиме суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду. Реформування судової системи України – одне з ключових завдань сьогодення. В українському суспільстві довіра до судової влади є дуже низькою. Правосуддя здебільшого асоціюється з корупцією, політичним вмотивуванням, безкарністю суддів тощо. Відновлення авторитету органів судової влади, створення ефективного механізму захисту прав людини, забезпечення справедливості та верховенства права – основні питання, які часто виступають предметом дискусій в суспільстві.

Місце і роль органів судової влади в системі публічного управління в Україні обумовлюється суспільною значимістю проблемних питань, що характеризують розвиток України як соціальної, правової та демократичної держави відповідно до стратегічного напрямку Української держави – набуття відповідності критеріям на вступ до Європейського Союзу. Такий політичний шлях має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування.

Україна давно працює над приведенням вітчизняної судової системи у відповідність до демократичних, європейських стандартів. Задля належного реформування системи публічного управління в Україні та створення ефективного механізму захисту прав людини необхідно спиратися на досвід країн Європейського Союзу. Однією з таких країн є Республіка Польща. Експерти Ради Європи вважають Польщу взірцем для реформ у Центрально-Східній Європі, тому досвід Польщі для України є найбільш повчальним [1, с. 27].

Коли Польща обрала проєвропейський курс розвитку, виникла необхідність реформувати судову систему з метою забезпечення її відповідності загальноновизнаним демократичним стандартам, при цьому

слід було враховувати необхідність розробки й проведення заходів, які в майбутньому забезпечували б ефективну взаємодію польської судової системи із судовою системою Європейського Союзу й національних судів країн-членів ЄС. Робота в цьому напрямі була розпочата ще до вступу Польщі до Європейського Союзу. Слід наголосити, що Польща протягом невеликого часу здійснила ключові перетворення у судовій владі. У 2004 році Польща стала членом Європейського Союзу. Процес підготовки до вступу Польщі до ЄС включав в себе адаптацію судочинства та судоустрою Польщі до європейських стандартів.

Слід наголосити, що Польща протягом невеликого часу здійснила ключові перетворення у судовій владі. Процес підготовки до вступу Польщі до ЄС включав в себе адаптацію судочинства та судоустрою Польщі до європейських стандартів.

Конституцією Республіки Польща передбачено, що судова система включає в себе Верховний Суд, загальні суди, адміністративні суди та військові. На відміну від України, мають місце суди військові, а також на час війни допускається створення особливих судів. Окрім того, відмінністю від судоустрою України виступає те, що Верховний Суд Польщі винесений за межі системи загальних судів, оскільки Верховний Суд є касаційною інстанцією не лише для загальних, а й військових судів.

Суддів загальних судів призначає на посаду Президент Республіки Польща на невизначений період часу за поданням Національної судової ради – незалежного від законодавчої та виконавчої влади органу, до повноважень якого віднесені питання, пов'язані з формуванням судового корпусу та забезпечення здійснення правосуддя. Проголошено незалежність суддів, які керуються лише Конституцією та законами.

Суддів загальних судів призначає на посаду Президент Республіки Польща на невизначений період часу за поданням Національної судової ради – незалежного від законодавчої та виконавчої влади органу, до повноважень якого віднесені питання, пов'язані з формуванням судового корпусу та забезпечення здійснення правосуддя. Національна судова рада була створена в Польщі у 1989 році як орган, завданням якого є утвердження безсторонності та незалежності судової влади. Її створення пов'язане із демократизацією Польщі на базі політичної кризи, одним з чинників якої вважають заполітизованість суду та побоювання, що партії, які прийдуть на зміну комуністичній, матимуть вплив на діяльність судів, в тому числі, в частині формування судового корпусу та кадрового забезпечення апаратів судів. За тривалий проміжок часу повноваження Національної судової ради розширювалися та доповнювалися.

На теперішній час Національна судова рада становить конституційний, колегіальний центральний орган державної влади, діяльність якого пов'язана із забезпеченням незалежності судів та самостійності суддів, що формується представниками від трьох гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової, які обираються

строком на 4 роки [2]. Отже, діяльність Національної судової ради як державного органу, завданням якого є забезпечення незалежності судової влади, характеризується тривалим розвитком, що робить актуальним вивчення її досвіду при здійсненні реформування судової влади в Україні, зокрема, в частині механізму забезпечення незалежності суддів, а саме в діяльності Вищої Ради Правосуддя.

Доцільно звернути увагу на те, що після перемоги на парламентських виборах у 2015 році партією «Право і справедливість» було оголошено про намір щодо реформування судової влади, що передбачало внесення змін до низки нормативно-правових актів, зокрема, законів Республіки Польща «Про Верховний Суд», «Національну судову раду» та «Про загальні суди». Основною новизною Закону Республіки Польща «Про загальні суди» було надання Міністру юстиції Республіки Польща права призначати та звільняти голів судів загальної юрисдикції, не погоджуючи їх з представниками органів правосуддя. Що стосується законів «Про Верховний Суд» та «Національну судову раду», то зміни до них передбачали право Міністра юстиції Республіки Польща звільняти та призначати суддів Верховного Суду. Прийняття Сенатом законів «Про Верховний Суд» та «Про загальні суди» викликало спротив суспільства, що знайшло відображення в протестах та мітингах проти проведення судової реформи.

Голови п'яти фракцій польського парламенту були вимушені звернутися з листом до президента Європарламенту, в якому вказували на те, що Верховний суд є інституцією, що встановлює легітимність виборів, то йдеться не лише про порушення принципу верховенства права, а й про те, що Польща більше не може гарантувати проведення вільних виборів [3]. Саме тому, Єврокомісія заявила, що у разі прийняття судової реформи, яка знищує незалежність судів, проти Польщі можуть бути застосовані санкції. Все ж таки, Закони «Про Верховний Суд» та «Про Національну судову раду» були ветою Президентом Республіки Польща, а Закон «Про загальні суди» було підписано. Проте, вже в грудні 2017 року Сеймом було ухвалено законопроекти «Про Верховний Суд» та «Про Національну судову раду», вже з поправками Президента Республіки Польща.

Досвід Польщі в питанні реформування судової влади дає можливість поглянути на цей процес з точки зору впровадження європейських стандартів в країні. В Українській державі одним із нагальних питань є проведення відповідної судової реформи, що відповідатиме суспільним очікуванням. Як доцільно зазначає О. Бринзанська, у процесі реформування судової влади України необхідно врахувати, що приведення національного законодавства у відповідність з європейськими стандартами саме по собі не усуває загроз для незалежності судової влади за наявності політичної волі. У такому випадку стримуючими чинниками є волевиявлення громадян та наявність розвиненої системи

противаг та стримувань між різними гілками державної влади [4]. Судова реформа є дуже важливою, оскільки, у разі успішного її завершення, вона здатна сприяти якісній зміні системи правосуддя та належному гарантуванню захисту прав людини.

Список використаних джерел

1. Малиновський В. Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України / В. Малиновський // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2007. – № 3. – С. 224 – 232.
2. Нор В. Національна рада судівництва Республіки Польща: етапи становлення та діяльності [Електронний ресурс] / В. Нор, С. Білостоцький // Вісник Львівського університету. Сер.: Юридична. – 2013. – Вип. 57. – С. 361 – 376. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlpu_yu_2013_57_47.
3. Економіка – вперед, демократія – назад: ЄС висунув Польщі ультиматум щодо судової реформи. – Режим доступу: <https://umoloda.kyiv.ua/number/0/2006/113885/>.
4. Бринзанська О. Реформування судової системи у Республіці Польща: можливість врахування в Україні / О. Бринзанська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2017. – № 6. – Режим доступу: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/45/34>.

СЕКЦІЯ 1

Європейський Союз: історія, інститути, політика, управління

Євгеній БОРОДІН

*аспірант кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ*

МЕДІАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Розвиток медіації у сфері реалізації правових і економічних інтересів є досить новим прийомом регулювання відносин, однак цей інструмент вже має значну історію в сфері міжнародного права і дипломатії. При аналізі макроекономічних процесів стає очевидно, що медіація виступає не тільки способом врегулювання конфліктів, а й методологією формування великих інтегрованих структур, які об'єднують самостійних учасників. Найбільш яскравий приклад реалізації інтеграційної функції медіації – розвиток інститутів Європейського Союзу.

Макроекономічними причинами, які ініціювали розвиток механізмів медіації, стали: ускладнення ділового обігу, глобалізація ринків, утворення нових сфер господарювання та впровадження революційних технологій (комп'ютерних, телекомунікаційних, біологічних), створення продуктів інтелектуальної творчості, підвищення значущості екологічних проблем. Ускладнення і диференціація проблем у суспільному житті обумовлюють необхідність підвищення різноманітності гнучких та ефективних управлінських засобів їх вирішення. Ці засоби в першу чергу повинні бути спрямовані на те, щоб конфлікт не перешкоджав діловій співпраці його учасників. Розвиток механізмів узгодження в Європі тісно пов'язаний з формуванням міжнародних правил врегулювання конфліктів, що значною мірою обумовлено взаємодією з транснаціональними і американськими компаніями, які зацікавлені в ефективному механізмі врегулювання комерційних суперечок. Організації, що представляють інтереси великих компаній, сприяють поширенню знань про те, як можна вирішувати спори, не звертаючись до суду і зберігаючи нормальні ділові відносини.

У той же час процедури примирення, такі як посередництво, зовсім не є чимось абсолютно новим для європейського суспільства, вони протягом багатьох століть застосовувалися в побутових, комерційних, міждержавних та інших суперечках. Таким чином, мова йде не про запозичення посередництва як чисто американського правового інституту, що ймовірно не мало б значного успіху, а про відродження власних традицій. Тому Європейський Союз став вкладати

інтелектуальні і фінансові ресурси в розвиток процедур примирення, не тільки через те, що вони є цінною спадщиною минулого, а й елементом побудови кращого майбутнього. Сама історія становлення Європейського Союзу нерозривно пов'язана з розвитком механізмів медіації як засобу інтеграції та об'єднання на якісно новій основі. На думку фахівців, інституційна реформа ЄС ґрунтувалася не так на перетворенні інститутів, залучених до законотворчого процесу, а на вирішенні принципово іншого завдання – узгодженні процесів економічної інтеграції в Західній Європі [1]. Досить чітко це продемонстрували результати референдуму по Конституції ЄЕС і її неприйняття в ряді країн: якби ЄЕС почав формуватися з визначення загальних правових засад функціонування (єдиної Конституції), то, ймовірно, цей процес міг тривати значно довше. Був обраний шлях, який виявився більш ефективним – економічне об'єднання країн: загальні правила комерційного обігу, єдина валюта, стандарти виробничої і господарської діяльності дозволили сформулювати фактичну єдність європейських країн. У цих умовах узгодження єдиної Конституції видається більш технічним заходом, ніж актом створення європейської спільноти. Формування союзу європейських держав не було б можливо без вироблення дієвих механізмів узгодження організаційних і господарських питань. Успішність функціонування цих механізмів можна значною мірою пояснити тим, що був обраний як засадничий принцип досягнення консенсусу при ухваленні рішень.

Незважаючи на те, що метод більшості також є демократичним і значно прискорює вирішення питань, що вимагають вибору однієї з альтернатив, інтереси меншості залишаються нереалізованими, що може призвести згодом до великих проблем, ніж прискорене вирішення поточних питань. Основою досягнення консенсусу є те, що група меншості готова поступитися більшості, віддаючи собі звіт в тому, що рішення може бути прийнято і без її участі. Зі свого боку, група більшості готова піти на поступки з метою досягнення консенсусу, вважаючи, що найважливіші питання для їх реалізації потребують схвалення максимальною кількістю учасників.

Процес прийняття рішень в Раді Європи також збагатився механізмами медіації, сформованими не в ході формального розподілу функцій, а в результаті законотворчої практики. Спочатку Рада Європи відображала національні інтереси держав і разом з тим мала великі наднаціональні повноваження. Прийняті Радою рішення часто не приймалися Парламентською асамблеєю в результаті недостатньої єдності позицій з різних питань. Для подолання цих проблем був створений Координаційний комітет, який взяв на себе функції медіатора. Навіть для врегулювання суперечок, пов'язаних з претензіями до самих інститутів і органів ЄЕС, передбачені механізми примирення. Так, Маастрихтським договором про створення Європейського союзу 1992 р. був заснований Інститут європейського медіатора [2]. Він має такі

повноваження: будь-яка фізична або юридична особа, яка постійно проживає або має місце знаходження на території ЄС, має право подати медіатору скаргу на неправомірні дії або бездіяльність інституту чи органу ЄС (за винятком суду ЄЕС і суду першої інстанції). Медіатор проводить необхідні розслідування і в разі підтвердження обґрунтованості скарги надсилає запит до відповідного інституту або органу ЄС і протягом трьох місяців отримує відповідь. Потім він сповіщає про нього заявника скарги, Європарламент, а також інші зацікавлені інститути та органи.

Механізми узгодження інтересів активно розвиваються в європейській спільноті не лише на рівні вищих органів влади, а й у дії будь-яких організаційно-правових механізмів: вже сьогодні в ЄС функціонують різноманітні позасудові механізми врегулювання суперечок – ті, в яких третя особа вносить обов'язкове для сторін рішення (арбітраж), і ті, в яких вона або дає сторонам рекомендацію з приводу умов врегулювання, або взагалі обмежується зближенням позицій сторін та їх переконанням досягти взаємоприйнятної рішення. Одні механізми створюються за ініціативою державних органів, центральних або місцевих, інші – за ініціативою асоціацій споживачів або підприємців, в тому числі центри примирення при торгових палатах, омбудсмани при банках і страхових компаніях, треті являють собою спеціалізовані організації, які надають послуги з проведення процедур примирення та третейських процедур (юридичні фірми, незалежні центри посередництва, адвокати та їх об'єднання). Саме процедури узгодження є пріоритетними в політиці європейських інститутів усіх рівнів, що виражається в тому, що процедури примирення є одним з пріоритетів політики Європейського Союзу, який прагне забезпечити їх поширення і високий професіоналізм. Результатом активного розвитку механізмів узгодження є те, що ділова громадськість усвідомила незамінну роль процедур примирення при врегулюванні повсякденних конфліктів. Більш того, можна констатувати, що Європейський Союз взяв курс на випереджальний розвиток процедур примирення в найбільш чутливих для суспільства сферах. Такими сферами є: захист прав споживачів, підтримка малих і середніх підприємств, трудові конфлікти.

Діяльність інститутів ЄС спрямована на те, щоб процедури примирення розвивалися, були ефективні (тобто забезпечували своєчасне врегулювання суперечок на умовах, що задовольняють учасників) і не приводили до порушення їх прав (особливо сторону, яка вважається «слабкою» і підлягає особливому захисту: споживача – виробником, найманого працівника – наймачем, міноритарного акціонера – акціонерним товариством, виробника – великою торгово-закупівельною фірмою).

Розвиток європейських інститутів медіації в багатьох інституціональних сферах робить неминучим формування подібних

механізмів у сферах, безпосередньо пов'язаних з економічним управлінням. Так, в останні роки створені дві загальноєвропейські мережі позасудових органів з врегулювання спорів за участю споживачів: Європейська мережа позасудових органів (European Extra-Judicial Network – EEJ-Net) і мережа органів з розгляду претензій до постачальників фінансових послуг (Financial Services Complaint Network – FIN-NET). Заходи ЄС з розповсюдження процедур примирення не носять жорстко нормативного характеру, виходячи з того, що в цій сфері поки ухвалюються не регламенти та директиви, а тільки рекомендації. Однак загальна орієнтація інституційного розвитку надає формуванню механізмів медіації достатню динамічність. На глобальному і загальноєвропейському рівні докладаються зусилля для того, щоб процедури примирення зайняли центральне місце в інструментарії конфлікт-менеджменту.

1. Сорока С. Правова та інституційна система Європейського Союзу і проблеми прийняття Конституції. – Режим доступу: <https://www.researchgate.net/>

2. Кисельова Т. Правове регулювання відносин із надання послуг медіації у зарубіжних країнах. – Режим доступу: https://www.academi.edu/3371569/Legal_Regulation_of_Mediation_Services_Comparative_Overview_%D0%.

Сергій ВОЛИНЕЦЬ

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ НАРОДНОГО ВЕТО В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Одним з напрямів розвитку громадянського суспільства в Україні має бути суттєве розширення та запровадження нових форм прямої демократії і безпосереднього народовладдя, які сприятимуть залученню громадян до вирішення державних та суспільних справ, а також нададуть їм реальні важелі впливу на ухвалення рішень органами влади. До таких форм прямої демократії, зокрема, відноситься народне вето, що передбачає право громадян відхилити шляхом голосування на референдумі закони чи їх окремі положення.

Історичною батьківщиною народного вето вважається Швейцарія, де вперше на практиці воно було реалізовано у 1831 р. [4, с. 15]. На сьогодні інститут народного вето утвердився у низці провідних демократичних держав світу, у тому числі державах-членах Європейського Союзу: Італії, ФРН, Ірландії, Данії, Ісландії, Латвії, Мальті тощо.

Найбільш активно народне вето застосовується в Італії, причому, в багатьох випадках воно спрямоване не проти закону в цілому, а проти його окремих положень. У період з 1974 по 2002 р тільки на загальнонаціональному рівні відбулося 45 голосувань щодо скасування положень законодавчих актів. На одному референдумі може вирішуватись доля одразу кількох законів.

Референдум в Італії призначається для повного або часткового скасування закону, коли цього вимагатимуть 500 тисяч виборців або п'ять обласних рад. Винесена на референдум пропозиція вважається прийнятою, якщо в голосуванні взяло участь більшість громадян, які мають на це право, і якщо пропозиція збрала більшість голосів. Референдум не допускається щодо законів про податки і бюджет, про амністію і помилування, про схвалення ратифікації міжнародних договорів. Крім того, народне вето в Італії не може проводитись: 1) за рік до закінчення повноважень однієї з палат парламенту; 2) через рік після його обрання; 3) в останні три місяці кожного року. Законом також передбачено відкладення раніше призначеного референдуму у разі розпуску однієї чи обох палат парламенту [3, с. 65]. У свою чергу, органи конституційного правосуддя можуть визнати неправомірними пропозиції про проведення того чи іншого референдуму в Італії.

На відміну від Італії, де голосування в порядку народного вето проводиться на підставі загальних положень законодавства про референдум, в землях ФРН воно регламентується загальними положеннями законодавства про законодавчу ініціативу. Для відхилення закону потрібно, щоб участь у голосуванні взяла більшість виборців. Проте відсоток тих, хто повинен проголосувати за скасування закону, у кожній землі може відрізнятись. Так, наприклад, Конституцією Берліна передбачено, що проти закону має проголосувати не менше 30 % від загальної чисельності електорату, а в Нижній Саксонії скасування закону відбувається за рішенням більшості громадян, що мають право голосу.

В Ірландії будь-який закон, винесений на референдум, вважається ветою народом, якщо проти нього проголосувало більше 50 % виборців, які взяли участь у голосуванні, за умови, що в голосуванні взяло участь не менше 1/3 виборців, включених до списків виборців. Разом з тим, закон вважається схваленим на референдумі, якщо не було прийнято рішення про накладення на нього вето [4; с. 40].

В Данії ухвалений парламентом законопроект може бути винесений для остаточного затвердження на загальнонаціональному референдумі на вимогу 1/3 членів Фолькетингу, рішення про проведення відповідного референдуму ухвалює спікер парламенту [4, с. 7, 26]. Для відхилення законопроекту необхідно, щоб за це проголосувала більшість виборців, що беруть участь у голосуванні, і щоб вони представляли не менше 30 % виборців. При цьому, не можуть виноситися на народне голосування законопроекти фінансового характеру, про додаткові чи тимчасові

асигнування, дозвіл на державну позику, штат адміністративних установ, зарплату та пенсії, примусове відчуження майна, прямі та непрямі податки тощо [2, с. 26].

Доволі цікавою є модель народного вето, запроваджена в Ісландії. Відповідно до неї референдум заміняє президентське вето – якщо президент не схвалює законопроект, останній все одно вступає в силу, але в той же час подається на референдум. Якщо відповідний закон набере необхідну кількість голосів виборців під час референдуму, то він зберігає свою силу. Якщо ні – він скасовується [4, с. 9].

У Латвії народне вето теж слугує заміником президентського вето. Президент країни має право затримати опублікування ухваленого закону на два місяці. Він також зобов'язаний зробити це, якщо цього вимагає 1/3 членів Сейму. Затриманий закон має бути винесений на народне голосування, якщо цього вимагатиме не менш як 1/10 частина виборців. Закон вважається скасованим, якщо у референдумі взяла участь принаймні половина тих, хто брав участь у попередніх виборах до Сейму, і більшість проголосувала проти відповідного закону. На референдум не можуть бути винесені бюджет та закони про позики, податки, митні збори, залізничні тарифи, військову повинність, оголошення та початок війни, укладення миру, оголошення та припинення надзвичайного стану, мобілізацію та демобілізацію, договори з іншими державами. Також не може бути винесений на народне голосування Закон, схвалений 2/3 голосів Сейму [2; с. 29].

Досвід європейських країн демонструє, що народне вето, з одного боку, суттєво розширює можливості громадян впливати на ухвалення нормативно-правових актів та спонукає громадян більше цікавитися правотворчістю, а з іншого, сприяє збільшенню відповідальності органів публічної влади за ухвалені рішення, зростанню громадянської участі в публічно-правових справах та подоланню правового нігілізму у суспільстві [4, с. 20].

Говорячи про перспективи впровадження в Україні народного вето, слід зазначити, що деякі дослідники вважають дану форму безпосередньої демократії дещо передчасною для нашої держави, адже вона передбачає високий рівень політичної культури населення і знання правової бази, чого бракує більшій частині громадян України [5]. Проте, підкреслимо, що в перспективі, за умови врахування та виправлення зазначених недоліків, народне вето може посилити роль громадян у законодавчому процесі і стати ефективним механізмом їх впливу на владу.

Список використаних джерел

1. Бусол Е. Народная законодательная инициатива «народное вето» – разновидность отклоняющего референдума / Е. Бусол // Конституційна Асамблея. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2013. – № 9 (18). – С. 6 – 14.

2. Законотворчість : участь громадськості у законодавчому процесі: Інформаційно-аналітичне дослідження / А. М. Євгенєва, Ю. Г. Шкарлат ; Програма сприяння Парламенту України. – Київ : Вид-во «Заповіт», 2008. – 98 с.

3. Нестерович В. Ф. Перспективи конституційно-правового утвердження народного вето в Україні у контексті зарубіжного досвіду // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2016. – № 4(58). – С. 63 – 70.

4. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна та ін. ; за ред. Д. С. Ковриженка. – Київ : ФАДА, ЛПД, 2007. – 186 с.

5. Эксперт: идея «народного вето» преждевременна для Украины. – Режим доступу: <http://impress.ua/ru/politics/11374-ekspert-ideya-narodnogo-veto-prezhdevremenna-dlya-ukrainy>.

Сергій ГЕРАСЬКОВ

к.філос.н., доцент, завідувач Центру соціальних та гуманітарних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ РЕЛІГІЇ В КРАЇНАХ ЄС: МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН У ПОСТСЕКУЛЯРНУ ДОБУ

Очевидно, що, говорячи про релігійну політику в європейському метанарративі, ми не можемо підходити до Європейського Союзу як до єдиного цілого; на європейській карті сьогодні чітко вимальовуються «релігійні субконтиненти». Оцінюючи моделі державно-церковних відносин (далі – ДЦВ) в європейських країнах, потрібно вводити таку перемінну як тип релігійної культури. За цим типом можна виокремити: «католицький пояс» (Австрія, Бельгія, Ірландія, Іспанія, Італія, Польща, Португалія, Франція тощо); країни мішаної, католицько-протестантської релігійної культури (Велика Британія, Нідерланди, Німеччина, Швейцарія тощо); лютеранську Північ (Данія, Естонія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція тощо) і православний балкано-чорноморський анклав (Болгарія, Греція, Румунія, Кіпр)¹.

Найпростішою типологізацією ДЦВ в країнах ЄС буде виділення світського і конфесійного типів держав, де перший характеризуватиме формальне розмежування чи навіть цілковиту автономність секулярних і релігійних центрів, а у другому держава делегуватиме церкві частину

¹ Про дисперсно розселених по Європі мусульман, іудеїв та інші діаспори наразі не йдеться.

повноважень, визнаючи її вагомим фактором впливу на суспільство.

Більшість країн ЄС є секулярними, і церква у них офіційно відокремлена від держави, але це не дозволяє говорити про повне невтручання церкви в процеси публічного управління. При цьому ДЦВ вибудовуються по-різному, і ми можемо виділити низку характерних моделей, кожна з яких містить велику кількість додаткових перемінних. Це, на думку В. Єленського, уможливує створення лише приблизних моделей ДЦВ, точніше, робить їх множинними, співмірними числом із кількістю країн [1, с. 32].

В умовах світського типу церква обіймає той статус, який їй відведено органами державної влади. Світська держава характеризується наступними типовими ознаками: 1) відокремлення релігійних об'єднань від держави; 2) забезпечена законом рівність релігійних об'єднань; 3) неприпустимість запровадження загальнообов'язкової релігії чи ідеології тощо. У межах світського типу можна виділити низку моделей, що відрізняються особливостями ДЦВ в тій чи іншій країні: *сепараційна* (Франція), *антагоністична* – відкрита чи прихована конфронтація держави і церкви, спрямована на тотальне домінування світської влади над духовною (колишній СРСР); *авторитарна* – церква фінансується державою і є підпорядкованою її ідеологічним інтересам (Бельгія); *антицерковна* – церква сприймається державою як інституція, що обмежує права громадянські права (свого часу була поширена у країнах Центральної та Східної Європи) та інші. У більшості країн Європи, що нині позиціонують себе як світські, функціонує сепараційна модель, в якій всі конфесії, включно з найчисельнішою, мають рівні права; відсутній спеціальний державний орган, що контролював би діяльність релігійних організацій. Церква і держава чітко розділені, а релігія перебуває поза всіма державними сферами. Зауважимо, що, попри забезпечення рівності конфесій перед законом, ця модель все ж надає державі можливості обмеження прав кожної з них.

Конфесійний тип власне, як і світський, не існує в чистому вигляді. Його можна ідентифікувати за наступними ознаками: 1) понад 50 % населення декларують і засвідчують релігійність своїми діями; 2) вплив церкви чітко усвідомлюється державою й оцінюється у вигляді певних преференцій; 3) між державою і церквою укладається угода про співпрацю, але можуть діяти й неформальні домовленості.

В залежності від специфіки ДЦВ, конфесійний тип також представлений різними моделями. В *синкретичній* моделі закладено можливість існування таких варіацій як державна церква (Греція), національна церква (Велика Британія); клерикальна (скандинавські країни) та теократична (Ватикан) системи. Синкретична модель поширена у третині європейських країн, де церква, маючи офіційний, закріплений законодавчими актами статус, отримує фінансування з

державного бюджету. У цій моделі існування та розвиток інших, не державних релігійних організацій регламентовано окремими законами. *Симбіотична* модель характеризується наявністю установи, що координує світську й духовну влади, забезпечуючи оптимальні взаємовідносини між ними. ДЦВ тут реалізуються за допомогою спеціальної угоди – конкордату. Сьогодні католицька церква уклала понад 70 таких угод (у більшості – з європейськими країнами). *Коопераційна* модель (Австрія, Німеччина) забезпечує офіційне фінансування однієї церкви за лояльного ставлення до інших. Відтак у відповідній церкви з'являються умови для інтенсивного розвитку, тоді як решта намагаються утримати свої позиції. У свою чергу, ця модель може бути протекціоністською (патерналістською), як у Польщі, де державою надається відкрита підтримка церкві як національній структурі та інтегральному елементу суспільства; диференційованою, коли релігійні організації мають різні права та обов'язки, а їх статус може бути державним або договірним (яскравим прикладом цієї моделі є Литва).

Сьогодні, окрім світського та конфесійного типів держав можна виділити й третій тип – какофонічний. Він стосується пострадянських країн, де населення є переважно православним, але не має/дондавна не мало своєї автокефальної церкви (Білорусь, Молдова, Україна), і може бути позначений як тимчасовий або перехідний. Природно, така ситуація не може бути довготривалою, і ці країни врешті будуть змушені визначитися, яку церкву вони (не)підтримають.

Отож, розглянувши моделі ДЦВ в країнах ЄС зауважимо, що жодну з них не можна вважати універсальною, бо у кожній є як переваги, так і недоліки. З іншого боку, навряд чи можна стверджувати, що можливе існування хоч якоїсь з них у чистому вигляді. Сучасні країни-члени ЄС прагнуть узагальнювати як традиції, пов'язані з власним державотворенням, так і найкращі традиції своїх сусідів, і на практиці це призводить до появи змішаних моделей, в яких виокремлено тільки такі елементи, що корелюють з принципами розвитку держави.

1. Єленський В. Велике повернення: релігія у глобальній політиці та міжнародних відносинах кінця ХХ – початку ХХІ століття / В. Єленський. – Львів: Видавництво УКУ, 2013. – 504 с.

2. Kratochvil P. The Religion-Politics Nexus in East-Central Europe: Church in the Public Sphere of Post-Secular Societies / P. Kratochvil // Perspectives. – Vol. 17. – No. 2, 2009. – P. 119 – 138.

Юлія ГУРТОВА

*аспірантка кафедри державного
управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ*

ПРИНЦИП ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ СУДДІ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРАВІ

Одним з вагомих складників судової реформи, яка відбувається в Україні, є кадрове забезпечення цієї системи професіоналами. Тому важливим моментом реалізації реформи є удосконалення процедури добору кандидатів на посади суддів та механізму контролю за професійністю діючих суддів.

Відповідно до статті 127 Конституції України, право здійснювати функції судової влади надано лише професійним суддям, а у визначених законом випадках представникам народу – присяжним і народним засідателям [1].

Щоб зрозуміти сутність принципу професіоналізму судді звернемося до Бангалорських принципів поведінки судді, які були схвалені Резолюцією 2006/23 Економічної і Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р.

Одним із невід’ємних принципів поведінки судді є принцип компетентності або професіоналізму. Суть його полягає в наступному:

– судові функції судді мають пріоритет над всіма іншими видами діяльності;

– суддя присвячує свою професійну діяльність виконанню судових функцій, в які входять не тільки виконання судових та посадових обов’язків в судовому розгляді справи та винесення рішень, а й інші завдання, що мають відношення до судової посади та діяльності суду;

– вживає розумні заходи для збереження та розширення своїх знань, удосконалення практичного досвіду та особистих якостей, необхідних для належного виконання ним своїх обов’язків, використовуючи для цих цілей засоби навчання та інші можливості, що в умовах судового контролю мають бути доступні для суддів;

– має бути в курсі відповідних змін до міжнародного законодавства, включаючи міжнародні конвенції та інші документи, що встановлюють норми, які діють у сфері прав людини;

– виконує всі свої обов’язки, включаючи винесення відкладених рішень, розумно, справедливо та з достатньою швидкістю;

– підтримує порядок та дотримується етикету в ході всіх судових розглядів та поводить себе терпляче, гідно та ввічливо у відношенні до сторін судового засідання, присяжних, свідків, адвокатів та інших осіб, з якими суддя спілкується в своїй офіційній якості;

– має вимагати такої ж поведінки від законних представників сторін,

співробітників суду та інших осіб, що знаходяться під впливом судді, підпорядковані йому чи перебувають під його наглядом;

– суддя не повинен займатися діяльністю, що несумісна зі старанним виконанням судових функцій [2].

Існує і ряд інших європейських нормативно-правових актів, в яких говориться про принцип професіоналізму суддів, зокрема Рекомендація № (94) 12 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи щодо незалежності, професіоналізму та ролі суддів, 1994 рік [3].

Відповідно до Статуту європейського судді Європейського об’єднання суддів 1996 р. суддя повинен відповідати тільки перед законом (ст. 2). Він не має права знаходитись під впливом політичних партій чи групи тиску. Суддя повинен використовувати свої обов’язки вільно від зовнішніх впливів, без зайвого зволання. Він повинен бути не тільки безстороннім, але це повинні відчувати всі (ст. 3).

Цінність для нас представляє і Європейська Хартія про статус суддів. Мета Хартії полягає в тому, щоб забезпечити професійну та людську компетентність, незалежність та безсторонність судів та суддів, відповідним чином підняти рівень суддівської незалежності в європейських державах-членах Ради Європи. Хартія для держав не є обов’язковою, йдеться лише про рекомендації.

Зокрема пункт 5.1. висловлюється за дисциплінарне право. При цьому порушення обов’язків судді не може бути санкціоноване тільки на основі рішення суду чи органу, який не менш ніж на половині складається з обраних суддів. Це рішення повинно проводитись в рамках процесу, в якому беруть участь обидві сторони, та суддя має право бути представлений адвокатом. В статуті судді визначені певні санкції. При цьому інстанція по санкціям повинна дотримуватися принципу пропорційності (відповідності). Рішення по санкціям виконавчого органу чи суду може апелюватися в вищу судову інстанцію. Склад порушень суддівських обов’язків повинен бути законодавче внесений, наприклад в статут суддів.

Пункт 5.2. визначає і закріплює принципи відповідальності держави за збитки, які виникли внаслідок дій державної установи чи державного службовця у випадках, де виникли збитки неправильної поведінки чи незаконне виконання службових обов’язків. Держава може, звичайно, взяти регрес за грубу халатність у винного судді. Це те ж повинно проводитись у відповідному судовому процесі [3].

Стаття 5 Загальної Хартії суддів Міжнародного об’єднання суддів (1999 р.) вказує на те, що суддя при виконанні своїх службових обов’язків повинен не тільки бути безстороннім, але й видавати себе таким. Він повинен дуже обережно виконувати свої обов’язки і враховувати гідність суду та всіх інших осіб. Він повинен бути працьовитим і виконувати свої обов’язки професійно. Він не має права виконувати інші функції (громадські чи особисті), сплачені чи безкоштовні, які повністю не сумісні

з обов'язками та статусом судді. Його не можна використовувати без його згоди до роботи, не пов'язаною з його судовою діяльністю (ст. 3 – 7). Нарешті статут указує на право судді належати до професійної організації. Це дозволяє суддівському корпусу мати, з одного боку, можливість консультуватися з питань суддівської етики чи бюджету, а, з іншого боку, приймати до уваги законні інтереси юстиції (ст. 12) [3].

Реалізація європейських стандартів до оцінки професіоналізму суддів може стати ефективним інструментом розбудови високопрофесійної судової системи в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Бангалорські принципи діяльності судді // Резолюція 2006 економічної та соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року. – 6 с.
3. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства / за заг. ред. В. В. Комарова. – Х., 2008. – 928 с.

Юрій КУРІЛОВ

аспірант ДРІДУ НАДУ

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

У Франції існує понад 36 тис. комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчувалися невдачею. Після прийняття відповідних законів було сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, в які увійшли 90 % їх загальної кількості. У цих комунах проживає 85 % населення Франції.

В Угорщині законодавчо також передбачено створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво налагоджене у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам.

Широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративного територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо). Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів усіх громад.

У 1990-х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині деякі невеликі муніципалітети створили «спільні бюро» для надання адміністративних послуг. Спільне на дання адміністративних послуг може бути хорошим прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності. Зазвичай, у невеликих муніципалітетах витрати на надання

адміністративних послуг є дуже високими. Відповідно, висока частка бюджету витрачається на адміністративні цілі. Це має серйозні наслідки для країн, в яких значною є кількість невеликих за розмірами громад (муніципалітетів). Слід зазначити, що для деяких послуг ММС може бути засобом для заощадження коштів й у діяльності великих громад.

У деяких країнах ММС є відносно слабким через великий розмір муніципалітетів (напр., країни Скандинавії та Великобританія). У деяких країнах, де демократична система місцевого самоврядування є досить молодою (наприклад, Сербія та деякі інші країни колишнього соціалістичного табору), культура партнерства між органами місцевого самоврядування є недостатньо розвинутою, а реалізація ініціатив та проектів ММС ускладнена багатьма чинниками.

Слід також відзначити, що у країнах з успішно функціонуючою системою ММС (напр., Франція, Італія) існує чітка національна політика для стимулювання ММС. Органи місцевого самоврядування починають співпрацювати добровільно, але належна державна політика може достатньо сильно мотивувати їх до такого співробітництва (мова йде, зокрема, про належні правові рамкові умови та фінансову підтримку).

У Німеччині питання ММС набувають останнім часом особливого значення. Так, у федеральній землі Гессен ММС має довгу традицію, адже Закон про спільну діяльність громад був прийнятий ще у 1969 році. Його практична реалізація засвідчила, що, працюючи за принципами міжмуніципального співробітництва, можна досягати значних показників економії у сферах водопостачання та забезпечення, очищення стічних вод, транспортного руху тощо.

Слід зазначити, що Уряд федеральної землі Гессен з 2004 року надає фінансове сприяння проектам міжмуніципального співробітництва (дотації) з фонду фінансового вирівнювання, а саме: 75 000 євро (стандартний варіант підтримки за умови участі у проекті ММС 3-х громад-учасниць) та 100 000 євро (у разі участі 4-х та більше громад).

Досвід багатьох країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування (територіальні громади базового рівня) ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. У зв'язку з цим ММС є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох органів місцевого самоврядування. ММС є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нераціонального розподілу функцій та ресурсів між органами місцевого самоврядування, недосконалої організації територіальної влади.

Наприклад у Конституції Іспанії лише побіжно згадуються два перші рівні місцевого самоврядування – муніципалітети й провінції, але Конституція гарантує їх автономію з правом створення міжмуніципальних спеціальних округів, а також у загальних рисах визначає джерела місцевого фінансування. Основні контрольні та регулятивні функції розподілені між центральним урядом, який ухвалює основні

загальнодержавні закони та має значні бюджетно-фінансові повноваження, і автономні області, які мають право встановлювати й корегувати муніципальні кордони, створювати нові муніципалітети та об'єднувати їх. На практиці багато функцій, закріплених за регіональними урядами, виконуються нині спільно з органами місцевого самоврядування.

До прийняття Конституції 1978 р. в Іспанії діяла французька модель. Федеральні міністерства діяли в містах через громадських губернаторів та представників у місцевій адміністрації. Процеси демократизації в Іспанії також супроводжувалися децентралізацією і запровадженням самоврядування на регіональному й місцевому рівнях. За формою державного устрою внаслідок «федералістичної» традиції права Іспанія є де-юре унітарною державою, проте де-факто визнана «регіоналістською державою» або державою «квазіфедералістичною». Нова система розподілила владу між центральним, регіональним і місцевим рівнями. Конституція Іспанії передбачає трирівневу систему територіально-адміністративного поділу країни з новими владними органами на другому рівні. Відгоди уряд наділений повноваженнями організації муніципалітетів, провінцій та автономних областей. На місцевому рівні самоврядування функціонує через низку виборних органів влади і спеціальних міжмуніципальних та субмуніципальних одиниць.

Цікавим є факт, що іберійська модель частково була впроваджена і в Україні. Практика самоврядування у місті зі спеціальним статусом Києва – це практика поєднання змішаної горизонтальної (французької) та іберійської моделей. Тут голова місцевої ради, що обиралася прямим голосуванням населення міської громади, згодом отримувала статус голови державної адміністрації, як алькальди в іберійській моделі вона одночасно поставала і як посадова особа місцевого самоврядування, і як посадова особа держави.

Європейська Хартія місцевого самоврядування та українське законодавство про місцеве самоврядування визначають, що усі органи місцевого самоврядування (територіальних громад міст, сіл та селищ) мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати усі повноваження, визначені для них законом. Одночасно абзац 2 статті 142 Конституції України проголошує: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

1. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В. В., Журавля Т. В. – Київ. –2016. – 154 с.

Надія ЛЕБЕДЄВА

аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування МАУП, м. Київ

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄС

Проблемам публічного управління та публічної служби в країнах ЄС присвячено багато наукових робіт як закордонних фахівців, так і українських науковців. Так, Л. Л. Прокопенко та І. А. Шабатіна проаналізували модель публічної служби в країнах ЄС та визначили сутність поняття «модель державної служби» разом із її основними характеристиками [2].

Спробою комплексного дослідження проблематики публічної служби, що включає інститути державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є видання українських науковців «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» [3]. У згаданій роботі розглядаються теоретичні питання щодо поняття публічної служби, її видів, принципів та практичні аспекти реформування публічної служби в Україні, зокрема проблеми чіткого розмежування політичних та службових посад, організації управління системою державної служби, вступу на службу, службової кар'єри, припинення служби тощо. Важливою частиною видання є також вибірка перекладених на українську мову законів зарубіжних країн про публічну службу та Рекомендації Ради Європи. Видання здійснено за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні та за фінансової підтримки Уряду ФРН.

У світлі досвіду для України О. Ласийчук розглядає деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу [1].

Кандидат економічних наук, доцент М. К. Хім та його колега О. І. Білик описали публічне управління професійним розвитком державних службовців в країнах Європейського Союзу [5].

Як зазначає доктор наук з державного управління, доцент, професорка О. М. Руденко, «побудова ефективної демократичної держави передбачає визначення основних пріоритетів державної політики. Питання оптимальної організації державної політики є особливо актуальним в даний момент в умовах безпрецедентного розвитку міждержавної інтеграції. Оптимально організована влада – це питання як внутрішньої політики, так і зовнішньої, адже тільки при дієвій організації державного управління держава здатна адаптуватися до умов, що безперервно змінюються. Для України протягом її історії питання основного зовнішньо політичного курсу завжди стояло доволі гостро через територіальне розміщення на перехресті Європи та Азії. Тому курс на європейську інтеграцію є важливим кроком для України на шляху

побудови сильної та незалежної держави, де потрібно розуміти основні принципи розвитку європейської спільноти» [4, с. 3].

Цікавим дослідженням є наукова розвідка Сільвії Арчмен та Кастилио Іглессіаса «Електронний уряд, як сила, що сприяє інноваціям та ефективності державного управління» [6].

За твердженням згаданих науковців, державне управління має прийняти новий, ринково-орієнтований підхід до надання державних послуг, що «зводить до мінімуму бюрократію та зменшує адміністративне навантаження на громадян та підприємства, тим самим підвищуючи їх задоволення та ефективність функцій державного управління» [6, с. 30]. Сільвія Арчмен та Кастилио Іглессіас надали всебічний огляд ролі, яку електронний уряд відіграє у справі інновацій та ефективності, забезпечуючи більш сучасне, ефективне та якісне державне управління, одночасно відображаючи деякі аспекти, що стосуються поточної ситуації в Європі. В Україні також маємо процес вдосконалення електронного урядування, що являє собою застосування позитивного досвіду країн Європейського Союзу.

На мій погляд, щодо українських реалій актуальним є дослідження лектора з державного управління Університету Лімерік з Ірландії Тоні Верхейдзена та дослідниці Центру Європейських наук Університету Лімерік Антуанети Дімітрової «Приватні інтереси та державне управління: досвід Центральної та Східної Європи». Науковці зосередили свою увагу на такому явищі, як «корупція». Вони надали рекомендації, відштовхуючись від питання: «Якщо корупція дійсно зростає, то яка задіяна практика, причини, що стоять за ними, і які заходи можуть бути вжиті для вирішення цієї проблеми?» [7, с. 197]. Науковці зіставили загальні критерії державного управління та конкретні вимоги, що пред'являються до адміністрацій країн Центральної та Східної Європи, які стикаються зі зміною попередньої системи. Виходячи з особливостей адміністрування держав Східної Європи за попередніми режимами (авторитарний або тоталітарний), науковцями було окреслено деякі причини корупції, які знайдено у минулому, а також деякі особливості сучасного періоду демократичного переходу, що на думку автора даних тез є актуальним для сучасного стану корупції в Україні.

Тоні Верхейс і Антуанета Дімітрова запропонували деякі заходи, які необхідно вжити. Це, перш за все, пропозиції щодо політичної стратегії. Корупцію у центральних і східноєвропейських адміністраціях не можна вирішувати лише дисциплінарними заходами. «Корупцію важко довести, хоча медіа хотіли б, щоб ми вірили інакше. Розглядаючи аналіз можливих причин поширення корупції в центральних та східноєвропейських адміністраціях, існують чотири основні напрямки дій, які політики можуть вжити для підвищення етичних стандартів в адміністрації. В ідеалі ці чотири напрямки дій слід проводити одночасно і зробити так, щоб вони стали частиною інтегрованої стратегії» [7, с. 213]. «Звинування лише

збільшить вже існуюче відчуження між політиками та державними службовцями, з одного боку, і громадськість, з іншого, може забезпечити вирішення етичних криз в адміністрації. Державні службовці на найвищому рівні повинні активно підтримувати зусилля, спрямовані на боротьбу з корупцією, і послідовно готувати нових людей з повагою до етичних правил адміністрації» [7, с. 214]. Заходи, що запропонували науковці Університету з Ірландії, є такими: зміна відношення політиків і держслужбовців, новий код етики роботодавців, покращення умов працевлаштування та реструктуризація політико-адміністративних відношень [7, с. 214 – 215]. Отже, щодо українських реалій, такі чотири пункти можуть стати дієвими рекомендаціями до усунення даного негативного явища.

Список використаних джерел

1. Ласійчук О. Деякі особливості публічної служби в країнах Європейського Союзу: досвід для України // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2009. – Вип.3. – Режим доступу: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik3/fail/+Lasijchuk.pdf.
2. Прокопенко Л. Л., Шабатіна І. А. Публічна служба в країнах ЄС // 36. Наук праць ДРІДУ НАДУ. – 2009. – січень. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К. : Конус Ю, 2007. – 735 с.
4. Руденко О. М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України : навч.-метод. матеріали / О. М. Руденко ; упоряд. І. В. Поліщук. – К. : НАДУ, 2013. – 68 с.
5. Хім М. К., Білик О. І. Публічне управління професійним розвитком державних службовців в країнах ЄС // Державне управління: удосконалення та розвиток. – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1152_
6. Archmann S., Iglesias C. (2010) «e-Government – a driving force for innovation and efficiency in Public Administration». – Access mode: http://aei.pitt.edu/14694/1/20100519110452_Eipascope_2010_1eGovernment.pdf_ – (Accessed: 29 April 2019).
7. Verheijen T., Dimitrova A. (2013) «Private interests and public administration: the Central and East European experience». – Access mode: <https://www.researchgat.net>. – (Accessed: 29 April 2019).

Андрій ЛИМАР

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

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПІДХІД ДО НАДАННЯ ПЕРВИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ: ДОСВІД ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

3 лютого 2000 р. рішенням Литовського уряду була створена робоча група, відповідальна за підготовку концепції реформування системи гарантованої державою правової допомоги, а також за розробку необхідного супутнього законодавства. До прийняття цього рішення підштовхнуло існування прогалин у функціонуванні та управлінні чинною на той момент системою; обмеженість можливостей надання безоплатної правової допомоги у цивільних та адміністративних справах, а також надання первинної правової допомоги (через відсутність інформації про доступність безоплатної правової допомоги); надзвичайно ускладнена система вимог, що пред'являються до особи, яка потребує правової допомоги, розосередження управлінських компетенцій у сфері правової допомоги між різними органами (Міністерство юстиції, Міністерство фінансів, Колегія адвокатів, суди, правозастосовні органи, муніципалітети), а також відсутність узгоджених процедур і механізмів контролю / звітності.

Новий Закон «Про правову допомогу» [1] був прийнятий Парламентом Литовської Республіки 20 січня 2005 р. разом з Законом «Про вступ в силу нового Закону «Про правову допомогу»» [2].

Наміри законодавців, які працювали над новим Законом «Про правову допомогу» зводилися до наступного: підвищення ефективності існуючої системи правової допомоги з тим, щоб держава могла виконувати свої конституційні зобов'язання, несучи контрольовані і помірні витрати. Новий Закон «Про правову допомогу» передбачав здійснення цілого ряду реформ системи правової допомоги, націлених на покращення керівництва та надання правової допомоги в цілому. Закон передбачає наявність двох типів гарантованої державою правової допомоги: первинної і вторинної.

За новим Законом первинна правова допомога – це правова інформація (інформація про правову систему, закони та інші правові акти, надання правової допомоги), правові консультації (поради з правових питань), підготовка документів, призначених для державних органів і органів місцевого самоврядування, поради щодо вирішення спорів у досудовому порядку та ін. Також вона включає складання прохання про надання вторинної правової допомоги або допомогу у поданні такого прохання. Слід зазначити, що такого рівня правова допомога не охоплює підготовку

процесуальних документів (призначених для суду), тому особи, які надають первинну правову допомогу, таких документів не готують.

Новий Закон «Про правову допомогу» припускав проведення ряду реформ, покликаних вирішити проблеми, пов'язані з критеріями прийнятності звернення за правовою допомогою, визначеними попередньою редакцією Закону. Згідно з попередньою редакцією Закону «Про правову допомогу» навіть надання первинної правової допомоги було можливим тільки в разі відповідності клієнта встановленим рівням доходів або власності. Відповідно до нового Закону «Про правову допомогу», всі громадяни Литовської Республіки, громадяни країн ЄС, а також інші фізичні особи, які законно проживають в Литовській Республіці та інших державах ЄС, мають право на отримання первинної правової допомоги без необхідності відповідати будь-яким критеріям. Єдине встановлене обмеження стосується часу – не більше години консультування і надання інформації в сфері правової допомоги [1].

Новий Закон «Про правову допомогу» припускав реструктуризацію підходів до управління системою правової допомоги, а також вдосконалення цілей правозастосовчої практики. В рамках реформи передбачалося створення п'яти Служб з питань гарантованої державою правової допомоги, розширення їх діяльності, а також знаходження способів співпраці між основними суб'єктами системи – урядом Литви, Міністерством юстиції, органами місцевої влади (муніципалітетами), Колегією адвокатів Литви, Службами з питань правової допомоги – і чіткий розподіл функцій між ними.

Первинну правову допомогу організують і (або) надають органи самоврядування. Муніципальні установи займаються організацією та наданням первинної правової допомоги, здійснюють інформування шляхом підготовки інформаційних видань, публічних виступів, розміщення інформації в інтернет-джерелах, регулярного проведення громадських інформаційних кампаній, що підвищує рівень обізнаності місцевого населення про можливості отримання гарантованої державою правової допомоги, а також про умови надання такої допомоги. Органи місцевої влади так само, як і Служба правової допомоги, зобов'язані надавати річний звіт до Міністерства юстиції з описом виконаної за звітний період роботи, а також вжитих заходів з надання гарантованої державою правової допомоги.

Особи, які бажають отримати первинну правову допомогу, не зобов'язані декларувати свої доходи і майно. Вони повинні звертатися до виконавчого органу самоврядування за своїм декларованим місцем проживання або, якщо особа не має місця проживання, до виконавчого органу самоврядування, до якого особа належить.

Первинна правова допомога повинна бути надана відразу після того, як інтересант звернувся до виконавчого органу самоврядування. Якщо немає можливості відразу ж надати первинну правову допомогу, заявнику

повідомляється про час прийому, який не може бути довшим за 5 днів з дня звернення [1].

Первинну правову допомогу надають посадовці органів самоврядування, в описі посадових обов'язків яких встановлені функції правового порядку, працівники, які працюють за трудовими договорами, в яких передбачені правові функції, і які отримують заробітну плату з бюджету самоврядування, або адвокати (професійні адвокатські товариства), або громадські установи, з якими органи самоврядування укладають договір. Органи самоврядування, з урахуванням якості, ефективності та економічності первинної правової допомоги, вибирають конкретний спосіб її надання.

Тривалість первинної правової допомоги не повинна перевищувати однієї години. Вона може бути продовжена за рішенням виконавчого органу самоврядування або його уповноваженої особи.

Кожна особа за первинною правовою допомогою з одного і того ж питання може звернутися тільки один раз.

Якщо при наданні первинної правової допомоги з'ясується, що заявнику знадобиться вторинна правова допомога, особа, яка надає первинну правову допомогу, допомагає заявнику написати або сама пише прохання про надання вторинної правової допомоги.

Якщо заявник звертається з приводу дій або бездіяльності службовця того органу самоврядування, який надає первинну правову допомогу, то працівник органу самоврядування інформує заявника про можливий конфлікт інтересів. І тільки в разі, якщо заявник згоден, то службовець цього органу самоврядування надає первинну правову допомогу [1].

Якщо заявник не згоден, щоб первинну правову допомогу надав працівник цього органу самоврядування, він пропонує заявнику звернутися до адвоката або до публічної установи, з яким орган самоврядування уклав договір, або до державної Служби гарантованої правової допомоги.

Правова допомога надається безоплатно. При зверненні за правовою допомогою заявник повинен мати посвідчення особистості.

Первинна правова допомога не надається, якщо: вимоги заявника явно не обґрунтовані; заявнику з цього питання була надана вичерпна консультація адвоката або очевидно, що таку допомогу він може отримати і без встановленої цим законом гарантованої правової допомоги; заявник звертається по приводу не своїх прав і законних інтересів, крім випадків представництва за законом.

Новий Закон «Про правову допомогу», безумовно, обійдеться уряду Литви дорожче, ніж його попередня версія. Однак незначне збільшення витрат, в сукупності з підвищенням ефективності механізмів надання правової допомоги, а також впровадження моніторингових механізмів повинні привести до істотного розширення сфери доступу

малозабезпечених громадян до якісної правової допомоги. Таким чином, Литва зможе не тільки виконати свої зобов'язання в рамках міжнародних угод і відповідно до Конституції, але також розширити і зміцнити конституційну систему в цілому.

Очевидно, що прийняття нового Закону «Про правову допомогу» є першим необхідним кроком, але недостатньою умовою для створення повноцінної системи правової допомоги. Таким чином, тільки всебічна реформа може привести до суттєвих структурних та функціональних змін системи правової допомоги в Литві.

1. Закон «Об изменении Закона «О гарантированной государством правовой помощи» от 20 января 2005 г. № .X-78 (вступил в действие 1 мая 2005 г.) // Official Gazette – 2005. – № 18-572.

2. Закон «О вступлении в силу Закона «Об изменении Закона «О гарантированной государством правовой помощи» от 20 января 2005 г. № X-79 (вступил в действие 1 мая 2005 г.) // Official Gazette – 2005. – № 18-573.

Олександр ОВДІН

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

ДЕМОГРАФІЧНІ АСПЕКТИ ЧЛЕНСТВА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ В ЄС ТА БРЕКЗІТУ

23 червня 2016 р. народ Сполученого королівства Великої Британії та Північної Ірландії на референдумі більшістю голосів (51,9 %) підтримав вихід своєї держави зі складу Європейського Союзу. Почався складний процес, який отримав у суспільстві та серед науковців назву Брекзиту. Зазначимо, що раніше подібних прецедентів не було – раніше ЄС лише розширювався (щоправда можна згадати про вихід Гренландії у 1985 р., проте, він відбувся ще до Маастрихтського договору, і до того ж Гренландія є автономним регіоном у складі Данської корони, а не суверенною державою). Процес Брекзиту триває до сьогодні. Більш того, британський парламент відмовився підтримати Угоду про вихід Британії з ЄС та на даний момент невідомо чи вдасться реалізувати результати референдуму (уряд Сполученого королівства наполягає на тому, що альтернативи Брекзиту не існує).

У даному контексті буде доречним розглянути роль та значення, яку грає Велика Британія у ЄС, а відповідно й те, що зміниться для ЄС у зв'язку із виходом цієї держави зі складу Союзу. Ми зупинимось на демографічних аспектах перебування Сполученого королівства у ЄС та Брекзиту.

По-перше, зазначимо, що на 1 січня 2018 р. населення ЄС становило

512,6 млн. мешканців (дані щодо населення на початок 2019 р. будуть оприлюднені Євростатом лише у липні поточного року). У т.ч. числі населення Великої Британії становило 66,2 млн. Зазначимо, що з початку ХХІ ст. населення Сполученого королівства зростало більш швидкими темпами, ніж у ЄС в цілому. І частка країни у ЄС зросла до 12,9 % у 2018 р. (у 1995 р. вона становила 12,0 % населення ЄС у нинішніх кордонах, тобто з урахуванням всіх 28 держав-членів, у т.ч. тих, які приєдналися пізніше) [2; 3].

Зростанню частки Британії у населенні ЄС сприяли як природні, так і міграційні процеси (водночас міграції суттєво впливають і на природне зростання населення). Зазначимо, що сумарний коефіцієнт народжуваності (показує, скільки в середньому дітей народила б одна жінка упродовж усього репродуктивного періоду) становив у ЄС 1,46 у 2001 р. та 1,59 у 2017 р. У Великій Британії він збільшився за цей період з 1,63 до 1,74. Попри те, що Велика Британія є державою надзвичайно передовою у сімейних відносинах, із давньою історією емансипації жінок, проте, середньостатистична жінка у Британії народжує першу дитину раніше (у віці 28,9 років) ніж в середньому у ЄС (29,1 рік). Також більшою є частка жінок які народжують першу дитину не досягнувши 20 років (у Британії – 6,1 %, у ЄС у середньому – 4,7 %). Нарешті зазначимо, що у Великій Британії більше багатодітних родин. Частка дітей народжених третіми у загальній народжуваності становить 14,2 %, а четвертими і наступними – 8,8 % (відповідні середні показники ЄС становили у 2017 р. 12,5 % та 6,0 %). Потрібно зробити наголос на тому, що за усіма зазначеними показниками Велика Британія відрізняється від деяких інших держав Західної Європи (наприклад, від Німеччини) значно більше, ніж від середньоевропейського рівня [5].

Відповідно щорічна народжуваність у Сполученому королівстві є вищою, ніж у ЄС. Зокрема в 2017 р. у Великій Британії народжуваність (755 тис.) перевищила смертність (607 тис.) на 148 тис. Британські показники народжуваності, смертності та природного приросту на 1 000 мешканців становили 11,4, 9,2 та 2,2. Водночас у ЄС останні декілька років спостерігається негативний природний приріст населення, тобто ситуація коли смертність є вищою, ніж народжуваність. Зокрема у 2017 р. народжуваність становила 9,9 на 1000 мешканців, а смертність відповідно 10,3. У цілому смертність перевищила народжуваність майже на 200 тис. Зазначимо, що від загальної депопуляції ЄС рятує достатньо великий міграційний приріст [5].

Велика Британія є надзвичайно привабливою для іноземців, які шукають кращої долі у цій заможній державі. У 2017 р. в ЄС дозвіл на проживання (не враховуючи тих, хто такий дозвіл продовжував) отримали 3 136 тис. іноземців, у т.ч. 517 тис. у Великій Британії (майже кожен шостий). І це без урахування громадян інших держав-членів ЄС, які такого дозволу не потребували [4].

З 825,4 тис. іноземців які отримали громадянство однієї з європейських держав у 2017 р., 123,1 тис. (тобто близько 15 %) стали підданими Її Величності Єлизавети II. Даний показник є більшим, ніж частка Британії у населенні ЄС, проте, меншим, ніж частка іммігрантів до Великої Британії. Щоправда це пояснюється не тільки якимись особливими складнощами із отриманням британського паспорту, скільки тим що серед мігрантів до Сполученого королівства велику кількість становлять громадяни інших держав-членів ЄС, які користуються у Великій Британії надзвичайно широкими економічними та соціальними правами та не мали великої потреби у британському паспорті (проте, ситуація може змінитися після Брекзиту, коли громадяни ЄС стануть іноземцями у Сполученому королівстві) [1].

Підводячи підсумки демографічних аспектів можливого Брекзиту, потрібно зазначити, що ЄС зазнає суттєвих втрат у зв'язку з ним і у цій сфері. Населення Євроспільноти в результаті виходу Великої Британії скоротиться майже на 13 %. Символічну півмільярдну позначку (досягнуто 7 років тому) буде втрачено. Цілком вірогідно, що на досить тривалу перспективу, адже можливе приєднання до Союзу західнобалканських держав не може компенсувати втрати Британії. Остання за населенням утричі переважає разом узяті Албанію, Боснію та Герцеговину, Північну Македонію, Сербію та Чорногорію. Лише вступ до ЄС нашої держави може відновити демографічну вагу Євроспільноти.

Оскільки ключові демографічні показники Великої Британії були кращими за середньоевропейські, то відповідно без неї демографічна ситуація у ЄС буде виглядати дещо гіршою. Зокрема майбутня статистика зафіксує збільшення розриву між смертністю та народжуваністю на користь смертності. Разом із Британією негативне сальдо у 2017 р. становило близько 200 тис. Без Британії – 350 тис.

Більш важко передбачити міграційні наслідки Брекзиту. Вони залежатимуть від багатьох факторів, зокрема, від статусу громадян держав-членів ЄС, які мешкають у цій острівній державі (на сьогодні йдеться про збереження у них більшості нинішніх соціально-економічних прав, проте, остаточно питання не вирішено), від міграційної політики Британії у цілому (вірогідно, що вона може стати більш жорсткою) та загальної економічної ситуації після Брекзиту.

Список використаних джерел

1. EU Member States granted citizenship to over 800 thousand persons in 2017. Moroccans, Albanians and Indians were the main recipients : newsrelease // Eurostat : official web-site. – Access mode : <http://ec.europa.eu/eurostat>.

2. EU population up to 508.2 million at 1 January 2015. Over 1 million more people living in the EU than in 2014. First population estimates : newsrelease // Eurostat : official web-site. – Access mode : <http://ec.europa.eu/eurostat>.

3. EU population up to nearly 513 million on 1 January 2018. First population estimates. Increase driven by migration : newsrelease // Eurostat : official web-site. – Access mode : <http://ec.europa.eu/eurostat>.

4. First residence permits issued in the EU Member States remain above 3 million in 2017. Main beneficiaries from Ukraine and Syria : newsrelease // Eurostat : official web-site. – Access mode : <http://ec.europa.eu/eurostat>.

5. Over 5 million births in EU in 2017. Women in EU have first child on average at 29 : newsrelease // Eurostat : official web-site. – Access mode : <http://ec.europa.eu/eurostat>.

Надія РУДІК

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

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ НАПЕРЕДОДНІ ЧЕРГОВОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО ЦИКЛУ: СТАН ЕКОНОМІКИ ЄС В ОЦІНКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

9 травня 2019 р. лідери ЄС зустрілись на неофіційному саміті в м. Сібіу, Румунія, для обговорення політичних прагнень Європейського Союзу та підготовки «стратегічного порядку денного» на наступні п'ять років інституційного циклу. Саміт відбувся напередодні виборів до Європейського Парламенту 23 – 26 травня, коли понад 400 млн. європейців матимуть можливість обрати найбільшій у світі транснаціональній представницький орган. Чергові європейські вибори відбудуться через 40 років з часу перших загальноєвропейських виборів до Європейського Парламенту, 30 років після краху комунізму та падіння Берлінської стіни та через 15 років після початку безпрецедентного розширення Союзу на посткомуністичний простір, яке поклато край болісному повоєнному розколу Європи.

Напередодні саміту, 30 квітня 2019 р. Європейська Комісія оприлюднила низку рекомендацій для наступного стратегічного порядку денного на період 2019 – 2024 рр., що допоможе зробити ЄС більш об'єднаним, сильним і демократичним. Оскільки політика та комунікація є двома сторонами однієї монети, Комісія запропонувала власні міркування щодо того, як краще поширювати інформацію про прийняті колективні рішення для того, щоб це служило громадянам Європи та демократії.

Комісія також збрала та підсумувала інформацію про нинішній стан ЄС, окреслила шляхи як Союз може пристосуватися до змін, що відбуваються, і як він може формувати ті, які ще попереду. На основі досвіду останніх п'яти років Комісія виклала низку рекомендацій щодо політики, які мають допомогти ЄС та його державам-членам досягти

визначених цілей. У зв'язку з цим, пропонуємо стислий огляд стану економіки ЄС, як його бачить Європейська Комісія в підготовленому до саміту документі «Європа в травні 2019 р. Підготовка до більш згуртованого, сильного і демократичного Союзу в дедалі невизначеному світі. Внесок Європейської Комісії у неформальну зустріч лідерів ЄС-27 в Сібіу (Румунія) 9 травня 2019 р.» [6].

П'ять років тому Європейська Рада ухвалила «Стратегічний порядок денний Союзу в часи змін» [11]. Це важливе рішення набуло подальшого уточнення у вигляді 10-ти політичних пріоритетів Голови Європейської Комісії Жана-Клода Юнкера [1], розроблених під час його виборчої кампанії та у діалозі з державами-членами і Європейським Парламентом. Ці пріоритети були зосереджені на важливих для європейців речах: пожвавлення ринку праці та збільшення робочих місць, зростання та інвестиції, зміцнення соціальної справедливості, управління міграцією, пом'якшення загроз безпеці, розкриття потенціалу цифрових технологій та трансформації енергетичних систем, перетворення ЄС на сильного глобального актора, посилення прозорості та демократичної легітимності. Ці зусилля принесли відчутні результати для європейців, незважаючи на непередбачені труднощі, які продовжують створювати серйозні проблеми для ЄС.

Амбітний порядок денний ЄС щодо робочих місць, зростання та інвестицій, зусилля щодо поглиблення єдиного внутрішнього ринку, а також стимулююча монетарна політика Європейського центрального банку (ЄЦБ) сприяли впевненому відновленню економіки ЄС, яка зростає вже шість років поспіль (в 2018 р. ВВП ЄС-28 зріс на 2 %, а в 19-ти державах-членах зони євро – на 1,9 %). Всі без винятку держави-члени також зафіксували в 2018 р. зростання ВВП. За результатами опитування Євробарометру (осінь 2018 р.) 49 % європейців позитивно оцінюють поточну ситуацію в європейській економіці (38 % – негативно, а 13 % – не мають думки щодо цього) [9, р. 2 – 3].

З початку роботи Європейської Комісії Ж.-К. Юнкера (з 1 листопада 2014 р.) в економіці ЄС створено 12,6 млн. робочих місць [9, р. 4]. Зараз в ЄС працюють 240 млн. людей (більш ніж будь-коли), а рівень безробіття є найнижчим в цьому столітті (в 2018 р. він становив 6,4 % в ЄС-28 та 7,7 % в 19-ти державах-членах зони євро, тоді як в 2014 р. – 10 % та 11,5 % відповідно), хоча в деяких державах-членах він все ще залишається високим, особливо серед молоді (в 2018 р. він становив 14 % в ЄС-28 та 15,4 % в 19-ти державах-членах зони євро, тоді як в 2014 р. – 21,7 % та 23,6 % відповідно) [6, р. 10 – 11].

Стан державних фінансів поліпшився за всіма напрямками. Дефіцит державного бюджету в державах-членах ЄС зменшився з 6,6 % в 2009 р. до 0,6 % в 2018 р., а співвідношення державного боргу до величини ВВП знизилось з 88,3 % в 2014 р. до 81,5 % в 2018 р. Кількість держав-членів, які перебувають під процедурою надмірного дефіциту, яка ініціюється

Європейською Комісією щодо будь-якої держави-члена, що перевищує граничну межу бюджетного дефіциту, встановлену Пактом стабільності та зростання, зменшилась з 24-х в 2011 р. до однієї (Іспанія) в 2019 р. Застосування Комісією гнучкого підходу в рамках Пакту стабільності та зростання дозволило досягти відповідного балансу між дотриманням належної фіскальної політики та підтримкою економічного зростання, зокрема шляхом реформ та інвестицій. За оцінками, використання гнучкості збільшило ВВП ЄС на 0,8 % за останні чотири роки і привело до створення близько 1,5 млн. робочих місць [9, р. 5]. Нині бідність і соціальне виключення зменшуються, а між державами-членами ЄС спостерігається більша конвергенція (наближення), зокрема в соціально-економічній сфері. Це пов'язано з позитивним впливом структурної та інвестиційної політики ЄС, а також зі зміцненням європейського фінансового сектора, який підтримує кредитування та інвестиції.

Менш розвинені посткомуністичні держави-члени, валовий внутрішній продукт (ВВП) на душу населення, яких в 2016 р. був меншим, ніж 75 % від середнього в ЄС-28 (Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Хорватія), поступово наздоганяють решту ЄС. В період між 2006 – 2017 рр. ВВП на душу населення в цих дев'яти країнах щорічно зростав на рівні 4,5 %, порівняно з 1,4 % в більш розвинених державах-членах. Якщо в 2006 р. їх ВВП на душу населення в середньому становив 49,6 % від середнього в ЄС, то в 2017 р. цей показник збільшився до 66,5 %, причому з 2014 р. (початок каденції Європейської Комісії Ж.-К. Юнкера) він зріс з 63,6 % до 66,5 % (2017 р.) [6, р. 12].

Після помітного зниження заробітної плати внаслідок фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 рр., зараз спостерігається стабільна тенденція до її зростання як в ЄС-28, так і в 19-ти державах-членах зони євро, особливо з 2017 р. Так, з 2010 р. (100 %) рівень реальної валової заробітної плати та посадових окладів на одного працівника (цей показник включає в себе податки та соціальні внески) зріс в ЄС-28 на 105,8 %, а в зоні євро – на 104,5 %, причому з 2014 р. зростання цього показника в ЄС-28 становило зі 100,1 % до 105,8 % наприкінці 2018 р., а в зоні євро – зі 100,6 % до 104,5 % за аналогічний період [6, р. 12]. В 2019 р. очікується подальше зростання заробітної плати у всіх державах-членах ЄС. Європейська Комісія наголошує, що така тенденція є дуже міцною основою для посилення внутрішнього споживання і, у свою чергу, посилення внутрішнього економічного зростання, яке менше залежатиме від зовнішніх подій.

Європейський фонд стратегічних інвестицій (ЄФСІ), започаткований у 2014 р. як спільна ініціатива Європейського інвестиційного банку та Європейської Комісії (відомий як «Фонд Юнкера») [7], залучив в економіку ЄС майже 400 млрд. євро (392,6 млрд.) додаткових інвестицій (ціль – 500 млрд. до 2020 р.), перевищивши початкову мету більш ніж

на 70 млрд. євро. (до середини 2018 р. ЄФСІ мав залучити 315 млрд. євро). Ці інвестиції підтримали робочі місця для 750 тис. європейців (ціль – 1,4 млн. до 2020 р.), поліпшили доступ до фінансування для 945 тис. малих і середніх компаній і збільшили ВВП ЄС-28 на 0,6 % (ціль – 1,3 % до 2020 р.). Фонд Юнкера також є прикладом інноваційного та ефективного способу використання бюджету ЄС для реалізації багатьох цілей політики, таких як інновації, боротьба зі зміною клімату, зв'язок або якісні робочі місця. Суспільна підтримка євро ніколи не була такою високою – згідно з останнім за часом опитуванням Євробарометру (листопад 2018 р.), 74 % респондентів зони євро вважають європейську валюту корисною для ЄС, а 64 % – для власної країни [5]. Єдина валюта ЄС, яка з 1999 р. є джерелом економічного захисту та розширення економічних прав і можливостей європейців, займає сильні позиції в сучасній глобальній економіці: 175 млн. людей у 60-ти країнах за межами зони євро використовують євро або прив'язують до неї свої національні валюти. Це також пов'язано з тим, що євро є дуже стабільною валютою з рівнем інфляції в середньому лише 1,7 % за перші 20 років її існування [6, р. 12].

Сильна валюта вимагає належної економічної політики та постійних зусиль для проведення структурних реформ у державах-членах. Ось чому механізм координації економічної політики ЄС – «Європейський семестр», створений в 2011 р. – протягом останніх років постійно зміцнювався та удосконалювався. Сьогодні він також включає в себе спеціальні рекомендації для зони євро та більш сильний акцент на соціальні пріоритети та інвестиційні потреби на рівні держав-членів. Європейська Комісія також почала надавати технічну підтримку структурним реформам в державах-членах, яка нині поширюється на понад 700 проектів реформ в 26-ти державах-членах. Ці проекти охоплюють так реформи, як перехід на цифрові технології публічних адміністрацій або сучасні процедури неплатоспроможності. Інвестування в людей є ключовим компонентом сталості та майбутнього зростання Європи. Саме тому Європейський соціальний фонд підтримав понад 15 млн. людей, щоб розвивати навички, які вони потребують для сьогоdnішнього ринку праці [6, р. 13].

Європейська Комісія наголошує на суттєвому зменшенні ризиків в банківському секторі ЄС. Це відбувається завдяки більш суворому банківському нагляду з боку ЄЦБ, зменшенню кількості банків в ЄС, які тепер мають набагато більше ліквідних активів, а також банкам єврозони, які з 2014 р. посилили свої буферні запаси капіталу на 812 млрд. євро. Кількість проблемних кредитів (в середньому по ЄС-28 – 3,4 %) зараз наблизилась до докризового рівня і продовжує знижуватись [3]. Це дозволило лідерам держав-членів зони євро в грудні 2018 р. прокласти шлях для наступних кроків в реформуванні Економічного і монетарного союзу (ЕМС) та розбудові Банківського союзу [10].

Ефективне дотримання правил і норм ЄС – від фундаментальних свобод, безпеки харчових продуктів і товарів, якості повітря і до захисту єдиної валюти – має суттєве значення для європейців і впливає на їх повсякденне життя, захищає громадян та бізнес, стимулює зростання та інновації. У зв'язку із порушеннями законодавства ЄС, Комісія вдається до активних та ефективних дій, вживаючи рішучих заходів щодо порушників, якщо проблеми не можна було вирішити шляхом діалогу. Наразі у всіх державах-членах відкрито понад 1 500 справ про порушення законодавства ЄС (станом на 1 травня 2019 р. – 1 543 справи). Як вже зазначалось, перш ніж звернутися до Суду ЄС Комісія наполегливо працює з національними органами влади для залагодження порушень, якщо це можливо. З 2014 р. щороку вдавалося знайти досудове рішення стосовно щонайменше третини справ про порушення (в 2014 – 2018 рр. в досудовому порядку в середньому було закрито 667 справ, а станом на 1 травня 2019 р. – 325 справ) [6, р. 13]. Це свідчить про значення більш ефективної взаємодії між Комісією та національними органами влади на етапі, який передуює розгляду позову в Суді ЄС, що часто вимагає багато часу (в 2018 р. розгляд справ в Суді ЄС в середньому тривав 15,7 місяця, а в Суді загальної юрисдикції – 20 місяців [2, р. 43, 45]).

Комісія Ж.-К. Юнкера також прийняла більш цілеспрямований підхід до розроблення політики та законотворчості на рівні ЄС. Вона має раціональну програму роботи, яка лежить в основі всіх етапів розроблення політики ЄС і спирається на високоякісний аналіз та відкриті консультації із всіма зацікавленими сторонами. Цей новий спосіб роботи, який є основою ухваленого в травні 2015 р. пакету реформ «Порядку денного щодо більш ефективного регулювання», має на меті забезпечити, щоб кожен захід у правилах ЄС відповідав меті, легко впроваджувався та застосовувався в ЄС. У своєму повідомленні «Краще регулювання: досягнення кращих результатів для більш сильного Союзу», Комісія зобов'язалася сприяти більш ефективному застосуванню та забезпеченню дотримання норм і правил ЄС. Згідно з підписаною в травні 2016 р. Міжінституційною угодою про поліпшення законотворчої діяльності, Європейський Парламент, Рада ЄС та Європейська Комісія визнають свою спільну відповідальність щодо прийняття високоякісного законодавства Союзу [4, р. 11].

Комісія також уважно стежила за застосуванням загальноприйнятих правил конкуренції ЄС. За необхідності, вона вживала рішучих заходів проти анти-конкурентних злиттів, створення картелів, зловживання домінуючим становищем на ринку або незаконних рішень щодо надання державної допомоги. За період 2015 – 2018 рр. завдяки діям Комісії щодо антимонопольного регулювання та контролю за злиттями споживачі заощадили від 48 млрд. до 78 млрд. євро. Наприклад, в 2016 р. та 2017 р. Комісія наклала штраф у розмірі 3,8 млрд. євро на картель виробників вантажних автомобілів, а в 2018 р. зобов'язала російський «Газпром»

забезпечити вільну подачу газу в країни Центральної та Східної Європи за конкурентними цінами. Застосування законодавства ЄС у сфері конкуренції також є ключовою умовою для забезпечення однакових правил гри на цифрових ринках Союзу. Так, в 2017 – 2019 рр. Комісія тричі оштрафувала компанію Google за порушення нею антимонопольних правил ЄС на загальну суму 8,25 млрд. євро. Ці порушення позбавили інші компанії можливості конкурувати на основі успішності та інноваційної діяльності, а також позбавили європейських споживачів переваг конкуренції. Нарешті, втручання Комісії у сфері державної допомоги в рівній мірі сприяли забезпеченню справедливих і рівних умов для всіх у сфері оподаткування. Наприклад, в серпні 2016 р. Комісія встановила, що компанія Apple отримала незаконні податкові пільги від уряду Ірландії, що врешті-решт дозволило повернути в країну 14,3 млрд. євро. Водночас, Комісія затвердила надання 1,75 млрд. євро державної допомоги від чотирьох держав-членів (Велика Британія, Італія, Німеччина, Франція) для реалізації ними спільного дослідницького та інноваційного проекту у секторі мікроелектроніки на користь всієї європейської економіки [6, р. 14].

На саміті в Сібіу лідери ЄС обговорили черговий стратегічний порядок денний ЄС на 2019 – 2024 рр. та обмінялися думками щодо викликів і пріоритетів для ЄС на наступні роки. Обговорення в Сібіу ґрунтувалися на записці «Порядок денний лідерів», підготовленому Головою Європейської Ради Д. Туском, яка була розділена на дві частини: перша була присвячена зовнішнім вимірам, а друга – внутрішнім.

Щодо європейської економічної моделі майбутнього, то в записці було зазначено, що сильна економічна база має ключове значення для процвітання і конкурентоспроможності Європи та її ролі на світовій арені. Це має бути досягнуто завдяки інтегрованому підходу, спрямованому на вирішення поточних та нових глобальних та технологічних проблем, викликів безпеки та сталому розвитку, а також поєднанню всіх відповідних напрямів політики та вимірів [8].

Список використаних джерел

1. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the next European Commission. President: Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Candidate for President of the European Commission Strasbourg, 15 July 2014. – Access mode : <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-junker—political-guidelines.pdf>.

2. Annual Report 2018 of the Court of Justice of the European Union. – Access mode : https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/ra_pan_2018_en.pdf.

3. Commission reports on progress in risk reduction in the Banking Union and calls for faster progress on Capital Markets Union ahead of EU Leaders'

meetings: European Commission Press release. – Brussels, 28 November 2018. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6548_en.htm

4. EU law: Better results through better application: Communication from the Commission (2017/C 18/02). – Access mode : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=EN).

5. Eurobarometer: Support for the euro steady at all-time high levels. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/news/eurobarometer-2018-nov-20_en.

6. Europe in May 2019: Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world. The European Commission's contribution to the informal EU27 leaders' meeting in Sibiu (Romania) on 9 May 2019. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm_sibiu_06-05_en.pdf.

7. European Fund for Strategic Investments (EFSI). – Access mode : http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/funding/efsi_en.

8. Leaders' Agenda. – Access mode : https://www.consilium.europa.eu/media/39291/en_leaders-agenda-note-on-strategic-agenda-2019-2024-0519.pdf.

9. Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world. Annex I «Progress on the economic situation». – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-annex-i_en.pdf.

10. Statement of the Euro Summit, 14 December 2018. – Access mode : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/14/statement-of-the-euro-summit-14-december-2018/>.

11. Strategic agenda for the Union in times of change: Conclusions of the European Council of 26 – 27.6.2014, Annex I. – Access mode : <https://www.consilium.europa.eu/media/39245/143477.pdf>.

Олександра РУДІК
магістр філософії

СТРАТЕГІЧНИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ ЄС НА 2019 – 2024 РР.: ТОП-10 ПИТАНЬ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ОСТАТОЧНОЇ ДОМОВЛЕНОСТІ

ЄС являє собою систему багаторівневого врядування, що включає в себе 28 демократій на національному рівні, часто з впливовими демократичними силами на нижчих рівнях, і демократичні процеси між інститутами Союзу. Досягнення справедливого, збалансованого компромісу між всіма зацікавленими сторонами часто вимагає чимало часу і тому процес прийняття рішень ЄС зазвичай триває довше, ніж на національному рівні. Проте, незважаючи на цю унікальну політичну

систему та багато додаткових проблем, ЄС зумів виконати зобов'язання, взяті в 2014 р. в стратегічній програмі Європейської Ради та 10-ти політичних пріоритетах Комісії Ж.-К. Юнкера.

До літа 2018 р. Європейська Комісія Ж.-К. Юнкера представила на розгляд Європейському Парламенту та Раді ЄС всі законодавчі пропозиції, які вона зобов'язалася підготувати на початку свого мандату восени 2014 р. Загалом, Комісія розробила 471 нову законодавчу пропозицію, а також додаткові 44 пропозиції, подані свого часу Комісією Ж. М. Баррозу. З них 348 пропозицій було прийнято або узгоджено Європейським Парламентом та Радою протягом поточного мандату. Це свідчить про те, що в 348 випадках Союз зміг домовитися про рух Європи вперед. Примітно, що приблизно в 90 % випадків остаточний компроміс був досягнутий консенсусом в Раді ЄС, тобто підтриманий всіма 28 державами-членами. Комісія зазначає, що це є частиною чітко вираженої тенденції – кількість випадків досягнення консенсусу між 28-ма державами-членами, зростає щороку з моменту набуття чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 р. [5, р. 15].

За останні п'ять років у всіх сферах політики ЄС було досягнуто значного прогресу. Прагнучи детально поінформувати глав держав і урядів перед самітом в Сібіу 9 травня 2019 р., Комісія підготувала ряд міркувань та рекомендацій щодо стратегічного порядку денного ЄС на 2019 – 2024 рр. В додатках до рекомендацій Комісія, серед іншого, навела 20 ключових досягнень ЄС за останні п'ять років (Додаток III), а також вказала на 10 законодавчих пропозицій які є «незавершеними справами» (Додаток IV), оскільки все ще перебувають на розгляді у законодавців ЄС: Європейському Парламенті та Раді ЄС. Комісія вважає, що під час розроблення наступного стратегічного порядку денного лідерам ЄС слід пам'ятати про ці пропозиції.

Отже перелічимо та стисло охарактеризуємо кожен з цих «незавершених справ» [5, р. 72 – 74]:

1. Багаторічна фінансова перспектива на 2021 – 2027 рр. Пропозиції Комісії щодо нової багаторічної фінансової програми на 2021 – 2027 рр., представлені в травні та червні 2018 р., закладають основу для формування більш сучасного та ефективного довгострокового бюджету, який допоможе ЄС зосередитись на ключових пріоритетах. Один євро з кожних 4-х євро планується витрачено на боротьбу зі зміною клімату, а такі програми для молоді, як наприклад Еразмус, отримують більш ніж у два рази більше коштів. Висунуті пропозиції є баченням Союзу, якого всі прагнуть, а також прагматичним планом того, як цього досягти. У цьому й полягає так звана додана вартість ЄС, тобто можливість збільшення інвестування у сфери, де одна держава-член не може діяти самостійно або де ефективніше діяти разом. Ось чому фінансування досліджень та інновацій, європейських стратегічних інвестицій, єдиного ринку та

космічних програм отримують в цілому 187,4 млрд. євро, фінансування зовнішньої діяльності Союзу буде спрямовано 123 млрд. євро, фінансування програм управління кордонами та міграції буде збільшено до 34,9 млрд. євро, а витрати на безпеку і оборону збільшаться до 27,5 млрд. євро. [7].

2. Реформа спільної європейської системи надання притулку.

Останніми роками Європа досягла значних успіхів у сфері міграційної політики і змогла пройти через кризу 2015 – 2016 років. Проте, все ще існує потреба у створенні системи надання притулку, яка є повністю ефективною, гуманною і спроможною протистояти будь-яким майбутнім кризам. Спільна європейська система надання притулку встановлює спільні мінімальні стандарти поводження з усіма шукачами притулку. Вона складається з правової бази, що охоплює всі аспекти процесу надання притулку, а також допоміжного агентства – Європейське управління з надання підтримки шукачам притулку (EASO). Пакет пропозицій щодо реформування системи надання притулку, представлений Комісією в травні та липні 2016 р. має на меті забезпечити баланс між солідарністю та відповідальністю. Ці заходи будуть вигідними шукачам захисту завдяки більш справедливим та одноманітним умовам та простішому і швидшому процесу прийняття рішень. Вони покликані послабити стимули для повторних переміщень, перешкодити пошукам «зручних притулків» (практика, коли шукач притулку подає заяву про надання притулку в більш ніж одній державі-члені ЄС, або обирає державу-член ЄС, віддаючи їй перевагу на основі прийнятих в ній вищих стандартів умов прийому або соціальної допомоги) та підтримувати більш ефективно повернення до пункту відправлення тих, хто не має права залишатися. Правила визначають, яка держава-член ЄС відповідальна за розгляд прохання про надання притулку, будуть зрозумілішими та ефективнішими, з більш структурованою і передбачуваною системою підтримки, тих держав-членів, які опинилися під непропорційним міграційним тиском [11].

3. Електронна конфіденційність (e-Privacy).

Європа є світовим лідером за стандартами захисту даних, але її правила щодо конфіденційності в Інтернеті є застарілими – онлайн-сервіси можуть читати повідомлення людей в Інтернеті та ділитися ними без згоди авторів. 92 % європейців, опитаних у 2016 р., висловилися за гарантування конфіденційності їхніх електронних листів та миттєвих повідомлень. Пропозиція Комісії, представлена 10 січня 2017 р., передбачає заходи спрямовані на оновлення існуючих правил, розширення їх сфери застосування на всіх постачальників (провайдерів) електронних комунікацій. Ці заходи також мають на меті створення нових можливостей для обробки комунікаційних даних та посилення довіри та безпеки на єдиному цифровому ринку – ключової мети стратегії Єдиного цифрового ринку ЄС [2].

4. Електронні докази (e-Evidence) та запобігання поширенню терористичного контенту в Інтернеті.

Злочинці залишають цифрові сліди (в електронних листах або в документах, які зберігаються в хмарних сховищах), які можуть служити доказом в судах. Пропозиція Комісії, подана 17 квітня 2018 р., передбачає запровадження нових правил, адаптованих до реалій цифрової епохи, які полегшують і спрощують отримання поліцією та судовими органами держав-членів доказів, необхідних для розслідування злочинів, переслідування та засудження кримінальних злочинців і терористів [13]. Протягом останніх кількох років великі Інтернет-компанії, такі як Facebook, Twitter і Google, дедалі більше видаляють терористичний контент в Інтернеті. Проте масштаб загрози випереджає заходи у відповідь. Пропозиція Комісії, представлена 12 вересня 2018 р., забезпечить чітку та гармонізовану правову основу для запобігання зловживанню послугами хостингу для поширення терористичного контенту в Інтернеті, шляхом автоматичного видалення такого вмісту протягом однієї години [8].

5. Шенгенська зона – збереження як безпеки, так і вільного пересування людей.

В своєму листі про наміри від 13 вересня 2017 р. Голова Європейської Комісії Ж.-К. Юнкер анонсував розроблення Комісією пакету нормативних актів щодо збереження та зміцнення Шенгенської зони, у тому числі пропозиції щодо оновлення Шенгенського прикордонного кодексу. Пропозиція Комісії, представлена 27 вересня 2017 р., покликана встановити належний баланс між поточними загрозами внутрішній безпеці ЄС, на які необхідно давати ефективну відповідь (наприклад, нелегальна міграція, міжнародний тероризм та транскордонна злочинність), та забезпеченням того, щоб запровадження контролю на внутрішніх кордонах держав-членів залишалось винятковим заходом і не призводило б до невинуватого обмеження вільного пересування людей Європою [9].

6. Сучасні податкові правила для сучасної економіки.

Пропозиція Комісії щодо створення єдиної консолідованої бази корпоративного податку (CCCTB), представлена 25 жовтня 2016 р., полегшила б і здешевила б ведення бізнесу в межах єдиному внутрішнього ринку ЄС. Вона також відкриє багато шляхів ухилення від сплати податків, допомагаючи вирівняти умови для багатонаціональних підприємств [3]. Комісія не пропонує спільні податкові ставки, оскільки кожна держава-член як і раніше самостійно прийматиме відповідні рішення. Міжнародні правила щодо корпоративного оподаткування є особливо застарілими, коли мова йде про цифрові послуги. Сучасний цифровий бізнес (компанії-власники соціальних медіа та мереж, Інтернет-платформи економіки спільної участі, контент-провайдери тощо), роблять значний внесок в зростання економіки ЄС. В глобальній економіці відбуваються вражаючі зміни: 9 з 20-ти провідних компаній світу за ринковою капіталізацією зараз є цифровими, порівняно з однією з 20-ти

десятиліття тому. Пропозиція Комісії щодо податку на цифрові послуги, представлена 21 березня 2018 р., більш чітко встановлює, що податок має сплачуватися там, де отримується прибуток, навіть якщо компанії є віртуальними або мають незначну або нульову фізичну присутність [4]. В пропозиції щодо єдиного простору податку на додану вартість (ПДВ), представленій 18 січня 2018 р., Комісія запропонувала нові правила з метою надання державам-членам більшої гнучкості у встановленні ставок ПДВ, та створення сприятливого податкового середовища для малого і середнього підприємництва. Створення в ЄС єдиного простору ПДВ дозволить різко скоротити втрати від шахрайства з ПДВ, які щороку оцінюються в 50 млрд. євро, та забезпечити доходи бюджетів держав-членів [14].

7. Європейська схема страхування банківських вкладів та підтримка Єдиного фонду врегулювання проблем банків

Пропозиція Комісії щодо Європейської схеми страхування вкладів, представлена 17 листопада 2015 р., завершить роботу щодо створення Банківського союзу і стане важливим компонентом фінансової системи, побудованої на єдиній європейській валюті. Вона доповнить Економічний і монетарний союз, поліпшить захист клієнтів банку та підвищить стабільність та стійкість фінансової системи в зоні євро та за її межами. Підтримка Єдиного фонду врегулювання проблем банків, яка є принципово узгодженою, але ще не функціонує, сприятиме подальшому підвищенню довіри до банківської системи ЄС шляхом надання кредитної лінії Фонду та подальшої мінімізації ризику, що платники податків повинні будуть підтримувати банки, які опинилися на межі банкрутства. Єдиний фонд, який фінансуватиметься за рахунок внесків банків єврозони, має цільовий розмір близько 55 млрд. євро. Розмір програми Backstop відповідатиме розміру Фонду [1].

8. Доступ до безпечної питної води. Представлена 1 лютого 2018 р. пропозиція Європейської Комісії щодо перегляду директиви про якість води, призначеної для споживання людиною (98/83/ЄС), розроблена на основі ініціативи «Право на воду» («Right2Water»), яка збирає 1,6 млн. підписів громадян ЄС в 13-ти державах-членах [15], що стало першим успішним прикладом практичної реалізації механізму європейської громадянської ініціативи, передбаченого ст. 11(4) Договору про Європейський Союз. Пропозиція Комісії має на меті поліпшити доступ до безпечної питної води близько 2-х млн. європейців. Сьогодні, щорічно близько 5 % населення ЄС є під загрозою від проблем із здоров'ям, пов'язаних з питною водою (цей показник значно варіюється між різними державами-членами). Дефіцит води впливає на 11 % населення ЄС. Пропозиція зменшить ризик для здоров'я населення до 1 %, розширить права споживачів (постачальники води повинні будуть надавати споживачам більш чітку інформацію про споживання води, структуру витрат, а також про ціну за літр, що дозволить порівняти ціну

водопровідної води з водою в пляшках). Завдяки безпечнішій водопровідній воді європейці зможуть заощадити кошти, зменшивши споживання бутельованої води, а це, у свою чергу, приведе до зменшення обсягу пластикових відходів та викидів CO₂ в процесі їх переробки. [12].

9. Реформа координації систем соціального забезпечення. В 2017 р. 17 млн. європейців – 3,3 % населення ЄС – жили або працювали в іншій державі-члені, що майже вдвічі більше, ніж десять років тому. Системи соціального захисту спрямовані на матеріальне забезпечення населення від соціальних ризиків (хвороба, інвалідність, старість, материнство / батьківство, сім'я, безробіття, нещасні випадки на виробництві тощо) і є виключною відповідальністю національних органів влади. Це означає, що кожна держава-член ЄС має власну систему соціального забезпечення, які, в результаті, відрізняються одна від одної як з точки зору організації, так і пропонованих переваг (пільг, допомоги тощо). В умовах свободи пересування працівників в ЄС взаємодія між національними системами соціального забезпечення є досить складною, що створює додатковий тягар для працівників, роботодавців і органів соціального забезпечення. 13 грудня 2016 р. Комісія представила на розгляд Європейського Парламенту та Ради ЄС законодавчу пропозицію щодо постанови, яка має зробити правила координації систем соціального забезпечення зрозумілишими, простішими в адмініструванні та дотриманні, а також більш справедливими [10].

10. Інструмент міжнародних публічних закупівель. Світовий ринок публічних закупівель щорічно оцінюється на суму близько 8 трлн. євро, але більше половини його закрито для компаній ЄС, які отримують лише близько 10 млрд. євро контрактів в третіх країнах. Відкриття ринків було б корисним для створення нових робочих місць та економічного зростання в Європі, але також означало б зниження витрат на публічні закупівлі у відповідних країнах. 29 січня 2016 р. Європейська Комісія представила на розгляд Європейського Парламенту та Ради ЄС оновлену законодавчу пропозицію щодо постанови про доступ товарів і послуг третіх країн на внутрішній ринок публічних закупівель ЄС та процедури підтримки переговорів щодо доступу товарів і послуг Союзу на ринки публічних закупівель третіх країн. Постанова передбачає запровадження нового інструменту для боротьби з протекціонізмом багатьох країн за межами Європи, в тому числі, в крайньому випадку, застосування Комісією, після консультацій з державами-членами, цінової санкції до заявок компаній з протекціоністських країн на участь у тендерах на ринку публічних закупівель держав-членів. В результаті тендерні пропозиції від компаній протекціоністських країн подорожують до 20 % від заявленої ними ціни, що надасть компаніям держав-членів та інших країн, які не вживають протекціоністських заходів, конкурентні переваги на ринках публічних закупівель [6].

Список використаних джерел

1. Commission calls for the completion of all parts of the Banking Union by 2018: European Commission Press release. – Brussels, 11 October 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3721_en.htm.
2. Commission proposes high level of privacy rules for all electronic communications and updates data protection rules for EU institutions: European Commission Press release. – Brussels, 10 January 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-16_en.htm.
3. Commission proposes major corporate tax reform for the EU: European Commission Press release. – Strasbourg, 25 October 2016. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3471_en.htm.
4. Digital Taxation: Commission proposes new measures to ensure that all companies pay fair tax in the EU: European Commission Press release. – Brussels, 21 March 2018. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-2041_en.htm.
5. Europe in May 2019: Preparing for a more united, stronger and more democratic Union in an increasingly uncertain world. The European Commission's contribution to the informal EU27 leaders' meeting in Sibiu (Romania) on 9 May 2019. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm_sibiu_06-05_en.pdf.
6. European Commission Takes Action to Open Up International Procurement Markets: European Commission Press release. – Brussels, 29 January 2016. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-178_en.htm.
7. Multiannual Financial Framework 2021 – 2027. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/documents/multiannual-financial-framework/2021-2027_en.
8. Proposal for a Regulation on preventing the dissemination of terrorist content online. – Access mode : <https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-on-preventing-the-dissemination-of-terrorist-content-online/>.
9. Questions & Answers: Preserving and strengthening the Schengen area: European Commission Fact Sheet. – Brussels, 27 September 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3408_en.htm.
10. Questions and Answers on the revision of social security coordination rules: European Commission Fact Sheet. – Brussels, 13 December 2016. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4302_en.htm.
11. Relocation and Resettlement: EU Member States must act to sustain current management of flows: European Commission Press release. – Brussels, 18 May 2016. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1763_en.htm.
12. Safer drinking water for all Europeans: European Commission Press release. – Brussels, 1 February 2018. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-429_en.htm.

13. Security Union: Commission presents new measures to deny terrorists and criminals the means and space to act: European Commission Press release. – Brussels, 17 April 2018. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_en.htm.

14. VAT: More flexibility on VAT rates, less red tape for small businesses: European Commission Press release. – Brussels, 18 January 2018. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-185_en.htm.

15. Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity! // Commission's answer and follow-up. – Access mode : <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/en>.

Наталія ФРОЛОВА

*аспірантка кафедри публічної політики
та політичної аналітики НАДУ*

НАПРЯМИ КОМУНІКАЦІЙ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ЄС

Для держав, які входять до Європейського Союзу новим етапом розбудови гласності та відкритості комунікаційних процесів стало формування Союзу як єдиного утворення. У Лісабонському договорі декларується, що «рішення повинні прийматися відкрито і як можна ближче до громадян» (Стаття 10 Лісабонського договору). Але тут не фіксуються конкретні механізми щодо зобов'язання європейських інституцій інформувати громадян про політику та законодавство, які вони приймають та втілюють у життя [1]. Цей пункт залишає вибір оптимальних видів та способів комунікацій із громадськістю на вибір національних урядів.

Як зазначається в аналітиці ОБСЄ, паралельно зі структурою ЄС Рада Європи розробила додаткові документи зміцнення довіри, які відкривають можливості посилення співробітництва між сторонами – «Керівні засади розвитку та зміцнення НПО в Європі», «Рекомендації щодо правового статусу неурядових організацій в Європі», а також «Кодекс передової практики громадської участі у процесі прийняття рішень», прийнятий у жовтні 2009 р. Конференцією міжнародних неурядових організацій. Ці документи визначають головні напрямки поширення стандартів активної громадської участі за межі ЄС, формують спільне загальноєвропейське розуміння належного будівництва довіри між владою та громадянами [4]. Це закріплює положення ІГС як основи громадянського суспільства та актора комунікацій із органами влади.

У свою чергу, Євросоюз виробив власні механізми комунікації із громадянами. Як зазначає Н.П. Карпчук, ще з часів референдумів, що передували вступу в дію 1992 року Маастрихтського договору, «розрив

у комунікації» між ЄС і громадянами був предметом обговорення – для стимулювання дебатів і початку консультацій з комунікації на європейському рівні в січні 1999 р. Єврокомісія запропонувала Зелену книгу з Громадського сектору інформації в інформаційному суспільстві [1]. Результатом обговорення стало прийняття через кілька років Білої книги з Європейської комунікаційної політики, у якій запропоновано низка заходів поліпшення комунікації з громадянами [2]. Основною метою даної книги стало залучення всіх гравців до обговорення та висунення власних ідей щодо співпраці для заповнення розриву в комунікації з громадянами. В ній Комісія визначила 5 сфер діяльності в партнерстві з іншими інституціями ЄС, державами-членами та громадянським суспільством:

1) Визначення загальних принципів: право на інформацію та вільне вираження думок є в основі демократії й гарантоване Маастрихтським договором і Європейською хартією основних прав (Стаття 11 Хартії); включеність – усі громадяни повинні мати доступ до інформації про питання, що викликають громадський інтерес, своїми рідними мовами через різноманітні канали, включаючи ЗМІ та Інтернет; різноманітності – усі громадяни ЄС мають різне соціальне та культурне походження та дотримуються різних політичних поглядів, тому комунікаційна політика має поважати всі точки зору, що висловлюються під час політичних дискусій; принцип участі – громадяни мають право висловлювати думки, бути почутими та мати можливість діалогу з тими, хто приймає рішення.

2) Надання повноважень громадянам: передбачається, що робота із створення успішної комунікаційної політики буде концентруватися навколо таких трьох цілей: поліпшення світської освіти; зв'язок громадян один з одним; зв'язок громадян і громадських інституцій.

3) Співпраця із ЗМІ та новими технологіями. Europe by Satellite від імені трьох основних інституцій ЄС постачає ЗМІ відео-звуковою та зображувальною інформацією. Європейський Парламент планує відкритися громадськості через веб-телебачення. Еурога – найбільший веб-сайт світу. Цифрові технології можуть запропонувати нові канали комунікації з європейських питань, нові форуми громадських обговорень і нові засоби транскордонної демократії.

4) Розуміння європейської публічної політики. Європейська громадська думка – комплексне явище, бо відображає національні перспективи. Європейська Комісія перша запровадила огляди Євробарометра для аналізу громадської думки, який із часом став базою моніторингу даного питання, адже він на регулярній і професійній основі досліджує громадську думку в державах-членах і державах-кандидатах ЄС.

5) Спільне виконання роботи. Партнерський підхід повинен залучати всіх ключових акторів – держави-члени мають довготривалі зобов'язання співпрацювати з європейськими інституціями щодо інформування людей про Європу та створення національних зв'язків і Брюсселем. Також

інституції ЄС мають працювати паралельно для поліпшення комунікації (органи й інституції ЄС, які беруть участь у Міжінституційній групі з інформації (Inter-institutional Group on Information), повинні сприяти децентралізації комунікації, зробивши її «місцевою», заохочувати держави-члени активніше інформувати громадян про справи ЄС) [1].

Прийняття даної «Білої книги» законодавчо закріпило співпрацю між органами влади та інститутами громадянського суспільства, визначило механізми їх участі в публічній політиці, що є важливим, адже встановлює власні «правила гри» для даної частини публічної сфери.

Також у інших документах Євросоюзу закріплено основні принципи і стандарти публічних консультацій – Повідомленнях Європейської Комісії «У напрямі зміцнення культури консультацій та діалогу. Загальні принципи і мінімальні стандарти консультацій Комісії із зацікавленими сторонами», «Про інтерактивне вироблення висновків Комісією: принципи та керівні роз'яснення «Вдосконалення бази знань для кращої політики», «Діалог з асоціаціями регіональних та місцевих влад щодо формулювання політики Європейського Союзу» тощо [3, с. 84]. Згадані документи є одними із основних в ЄС стосовно проведення консультацій з громадськістю та забезпечують уніфікацію певних механізмів консультацій у національних законодавствах, залучення на європейському рівні всіх громадян у публічну політику на високому рівні.

Розвиток комунікацій з громадськістю в європейських країнах має довгу історію та строкатість через різні традиції та культурні особливості держав-членів Євросоюзу. Але спільним для них є широке впровадження механізмів прозорості прийняття владних рішень, постійне інформування громадськості щодо діяльності посадових осіб органів державної, місцевої та євро союзної влади, активне використання консультацій з громадянами як механізму комунікації та двостороннього впливу, майданчика для пошуку консенсусного рішення. Використання даних механізмів має численне закріплення в документах всіх держав та Євросоюзу в цілому. Це є позитивним прикладом для України, адже засвідчує необхідність комплексного закріплення аналогічних процесів в законодавстві та демонструє, що для становлення механізмів комунікації із громадськістю необхідно, щоб органи влади та громадянське суспільство були готові до комунікації (були сформовані інституційно, мали визначені та артикульовані цілі діяльності). Але одним із найбільш актуальних питань є винесення на широке обговорення розробки даних механізмів – адже це буде сприяти розбудові публічної політики, що напряду буде стосуватися і громадськості, яка має право голосу стосовно власного майбутнього, а як свідчить досвід України, такі стратегічні документи, які б в виносилися на загальне широке обговорення та потім були прийняті, в нас відсутні.

Список використаних джерел

1. Карпчук Н. П. Роль Європейської Комісії у формуванні комунікаційної політики ЄС [Електронний ресурс] / Н. П. Карпчук – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Pmv/2011_2/07_karpch.pdf.
2. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / Навч. посібник за заг. ред. кандидата наук з державного управління Н.К. Дніпренко. – К.:ТОВ «Вістка», 2008. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/civic_old/doccatalog/document?id=115430.
3. Куюмджиєва А. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Альбена Куюмджиєва. – 2010. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true>.
4. Михненко А. М. Механізми взаємодії суспільства та влади : підручник / А. М. Михненко (кер. авт. кол.), С. О. Кравченко, В. Ф. Мартиненко [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2013. – 210 с.

СЕКЦІЯ 2

Відносини Україна – ЄС в контексті Угоди про асоціацію

Наталія БАЗАВЛУК

*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗАСАД РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

З огляду на стратегічний вибір євроінтеграції, реформування регіонального управління в Україні має відповідати європейським нормам і стандартам. 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.

Напрацювання нової моделі регіонального управління передбачає оптимальне поєднання самостійності регіонів, насамперед у сфері вирішення повсякденних питань місцевого (регіонального) розвитку та координуючої, стимулюючої ролі центру (що представляє інтереси суспільства, країни в цілому). Синергія цих двох складників формує основу успішного реформування системи регіонального управління – основи конкурентоспроможності регіонів України. Ефективне регіональне управління – це запорука 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. Важливість вирішення цієї проблеми для України зумовлена завданнями реалізації.

Сьогодні надзвичайно актуальним є вирішення проблем регіонального управління, бо саме воно охоплює всі сфери життя суспільства з урахуванням регіональних і місцевих особливостей. Запровадження політичної, адміністративної і муніципальної реформ в Україні змінює сам формат відносин регіонів з центром, і висуває нові вимоги до державної регіональної політики. Розбудова демократичної держави потребує усвідомлення ролі місцевого самоврядування в управлінні розвитком регіонів, формування моделі територіальної

організації влади, яка б відповідала сучасним європейським стандартам і була спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів кожної людини. Для цього необхідно здійснити теоретико-методологічне обґрунтування інституціонально-функціональних перетворень, узагальнити управлінські досягнення органів місцевого самоврядування і регіональних органів виконавчої влади у різних країнах.

Для вирішення завдання удосконалення моделі регіонального управління у теоретико-методологічному контексті доцільно спрямувати дослідження такими напрямками: 1) проаналізувати сучасні наукові дослідження з проблем регіонального управління та дослідити теоретичні засади врядування на регіональному рівні, виявити недосліджені питання в даному напрямі, уточнити сутнісні характеристики категорій дослідження регіонального управління; 2) розвинути засади застосування в Україні європейських стандартів врядування на регіональному рівні у безпосередньому взаємозв'язку з принципами демократичного врядування; 3) визначити вплив спільної регіональної політики ЄС на удосконалення механізмів регіонального управління у країнах-членах ЄС; 4) систематизувати методологію імплементації європейських стандартів регіонального управління в державно-управлінській практиці України; 5) проаналізувати інституційне та інструментальне забезпечення реформування системи регіонального управління в Україні на європейських засадах; 6) запропонувати концептуальні підходи щодо прийняття та реалізації стратегій регіонального управління; 7) на основі комплексного підходу щодо проведення реформування системи регіональної влади розробити пропозиції щодо удосконалення механізмів, форм та засобів регіонального управління.

Слід наголосити, що за умов ефективної реалізації зазначених принципів вітчизняного управління на регіональному рівні може бути забезпечено дотримання загальнодержавних інтересів та поєднання національних і регіональних інтересів. Також запровадження децентралізованої моделі управління надасть регіонам України можливість отримати реальну свободу дій щодо реалізації регіональних стратегій розвитку.

Стратегічною метою зовнішньої та внутрішньої політики України визначено європейську інтеграцію, відповідність європейським стандартам публічного управління. І в цьому контексті напрацювання ефективної системи регіонального управління є безумовною вимогою європейської моделі розвитку держави. Акцент сьогодні зроблено на піднесенні регіональних економік та подоланні диспропорцій у їх соціально-економічному розвитку. При цьому слід урахувати найкращі інструменти посилення регіонального управління, створення регіональних та міжрегіональних кластерів, застосування стратегічного планування, зміцнення міжрегіональних господарських зв'язків, модернізація інфраструктурних об'єктів тощо. Формування теоретичних засад

інституційного та інструментального забезпечення регіонального управління в Україні, незважаючи на численні спроби удосконалення, відбувається повільно. Це зумовлено частими змінами у нормативно-правовій базі, що викликає зміни й в управлінській системі, потребу в узгодженні повноважень між існуючими та новоствореними державно-управлінськими інституціями регіонального управління. В Україні загалом вироблені теоретичні засади інституційного та інструментального супроводу реформування системи регіонального управління розвитком на європейських засадах. Сформовані і діють відповідні управлінські інституції та інструменти. Проте управлінським недоліком є дублювання повноважень, недостатня визначеність у взаємодії між різними управлінськими, неурядовими інституціями, відсутність належного управлінського забезпечення інноваційності у сфері управління регіонами. Розв'язання зазначених проблем можливе через зростання ролі регіонів у розвитку держави.

Олексій БОБРОВСЬКИЙ

асистент кафедри прикладної математики та інформаційних технологій Державного вищого навчального закладу «Придніпровська державна академія будівництва та архітектури»

ЕФЕКТИВНІСТЬ СОЦІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ПРИШВИДШЕННЯ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС

Вибір Україною шляху європейського розвитку і можливість її долучення і інтеграції до Європейського Союзу (ЄС) окреслили довгий і непростий шлях прогресивних перетворень українського суспільства. Управління процесами інтеграції України до країн ЄС являє собою вирішення поточних і стратегічних проблем розвитку і створення умов для досягнення економічного і соціального європейського рівня життя в Україні для її майбутнього співробітництва з ЄС. Подолання цих проблем супроводжується численними реформами структури і механізмів державного управління. Реформи змінюють відносини із суспільством, трансформують організаційні, змістовно-функціональні, економічні, інформаційні й аналітичні умови суб'єкт-суб'єктної і суб'єкт-об'єктної взаємодії на всіх ієрархічних рівнях держави. Ці зміни потребують створення креативно-продуктивного соціального середовища, суттєвого поглиблення інноваційно-інвестиційної поведінки, гнучкого компетентнісного управління і обумовлюють потребу постійної і послідовної трансформації системи організації діяльності публічного управління й адміністрування з метою підвищення його ефективності. Серед впливових чинників на зміни в цих процесах можна виділити:

– кризові явища в управлінському суспільстві;

- збільшення впливу міжнародних факторів глобалізації;
- поширення нових форм співпраці;
- поява нових інформаційних технологій управління;
- інтенсивний розвиток в управлінні комп'ютерних технологій і соціальних мереж;
- суттєве збільшення підприємницьких структур і структур державних господарюючих суб'єктів;
- підсилення впливу конкурентних чинників;
- перебудова відносин між органами державної і місцевої влади;
- зміни в управлінських технологіях і механізмах та ін.

Діяльність держави щодо управління спільними справами зосереджена в органах державного управління. Вони складаються із таких основних елементів, як інституційно-організаційні форми організації влади, людей, їх взаємодії, технологій і механізмів співпраці. Особливу роль відіграє міцність соціальних основ управління як ідеологічного ядра держави і влади, що являє собою складну соціальну мегасистему, в якій об'єкт і суб'єкт управління створюють і розвивають основи соціальної держави і соціального управління.

Формування об'єктів державного управління, їх види і кількість залежить від виділених на території України структуроутворювальних ланок соціальних систем різних масштабів: село, селище, місто, район, регіон. Найбільшу роль у виокремленні соціальних систем і ланок управління відіграють закони суспільного розвитку, які обумовлюють економічні, організаційні, техніко-економічні умови життя і фактори суспільної діяльності, тісно пов'язані між собою, а також впливають на спеціалізацію, галузевий і територіальний поділ, рівень централізації і децентралізації управління, який обумовлюється структурою форм власності. Ці ланки стають основою побудови суб'єктів державного управління як цілісної підсистеми.

Суб'єкти державного управління – органи державної влади як регулятори і координатори розвитку всіх соціальних структурних ланок різних масштабів реалізують закони держави, її цілі і функції, методи принципи і механізми державного управління, стратегії, програми і плани розвитку держави. Об'єкти і суб'єкти державного управління створюють цілісну систему могутності публічного управління і адміністрування на всій території як надзвичайно складної соціальної мегасистеми із численними внутрішніми і зовнішніми взаємозв'язками і постійно зростаючою кількістю персоналу, задіяного в державотворчих процесах, їх внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків і взаємодії відповідно до законів країни та інституційно-організаційних форм їх реалізації.

При систематизації змісту діяльності у складі основних ланок управління можна виокремити підсистеми підпорядкованого рівня: соціально-економічні, соціально-виробничі, соціально-культурні, соціально-політичні тощо. Їх діяльність спрямовується на обґрунтування

і вибір шляхів розвитку країни, узгодження, організацію і координацію функціональної діяльності людей, суспільних груп і інституцій, об'єктивне розроблення планів і процесів діяльності, підтримку фінансового стану нормального існування суспільства і гідного життя людей.

Навіть поверховий розгляд організаційних основ побудови системи державного публічного управління і адміністрування ілюструє потенційну потужність влади України для створення і супроводу інноваційно-інвестиційних процесів розвитку країни разом з Євросоюзом. Але, на жаль, показники сьогоденного стану економіки і соціальної сфери країни, передбачені Стратегією «Україна – 2020», яка повинна створити платформу для успішної реалізації угоди України з Євросоюзом, своєчасно і в повному обсязі не виконуються. Стан економіки країни свідчить про необхідність перебудови організаційних і змістовних основ і змісту публічного управління і місцевого самоврядування і всієї структури його органів.

У складі дієвих важелів впливу на ефективність проєктованих заходів щодо підвищення державного управління повинно розглядатися створення комплексного інноваційного інструментального підґрунтя їх проєктування як соціальних складників динамічних систем на базі широкого використання кількісних математичних методів і сценаріїв розвитку з використанням комп'ютерних технологій. Останнє повинно стати невідкладним завданням науковців і практиків.

Оксана БОЙКО

*аспірантка кафедри
інформаційних технологій
та інформаційних систем
ДРІДУ НАДУ*

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Співробітництво між Україною та Європейським Союзом у галузі цивільного захисту вперше отримало свої правові рамки 8 грудня 2008 року, коли в м. Брюсселі було підписано Адміністративну домовленість між Міністерством надзвичайних ситуацій України та Генеральним Директоратом «Навколишнє середовище» Європейської Комісії щодо співпраці між Центром моніторингу та інформації Механізму цивільного захисту Співтовариства та Оперативно-черговою службою Міністерством надзвичайних ситуацій України [2].

Зазначене співробітництво у сфері цивільного захисту, запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків з країнами-членами Європейського Союзу помітно активізувалися після підписання у 2014 році політичної та економічної частин Угоди про асоціацію з ЄС. Зокрема,

Главою 6 «Навколишнє природне середовище» розділу 5 «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено співробітництво у сфері цивільного захисту [6].

Слід зазначити, що в Главі 31 «Міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту» Кодексу цивільного захисту України визначено основні напрями міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту, зокрема порядок надання допомоги іноземним державам у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, отримання Україною міжнародної допомоги для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, повноваження Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) на представництво в міжнародних організаціях з питань цивільного захисту [3].

На виконання 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, на 2014 – 2017 роки ДСНС проведено відповідну роботу щодо імплементації законодавства України до Директиви 2012/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 липня 2012 року про контроль значних аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами, що вносить зміни та скасовує Директиву Ради 96/82 ЄС, та до Директиви 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про оцінку та управління ризиками затоплення [4].

Одним із пріоритетів євроінтеграції є приєднання України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу (далі – Механізм) – найбільшої в світі системи надання міжнародної координованої оперативної допомоги при надзвичайних ситуаціях, яка включає різноманітні ресурси і форми допомоги від країн ЄС, що співпрацюють у сфері цивільного захисту з метою покращення захисту населення, його майна, навколишнього середовища, культурної спадщини у разі масштабних природних та техногенних катастроф, що можуть виникнути як в середині так і за межами ЄС. Ефективність роботи Механізму неодноразово підтверджувалася під час ліквідації наслідків масштабних надзвичайних ситуацій та стихійних лих, у тому числі і в Україні.

Реалізації цього важливого завдання сприяє розпочата за ініціативи Європейської Комісії у 2011 році Програма Європейського Союзу з попередження, готовності та реагування на катастрофи природного та техногенного характеру для країн Східного партнерства (PPRD East), головним бенефіціаром якої в Україні виступає ДСНС.

PPRD East впроваджена для поглиблення знань про потенційні ризики та про доступні ресурси для реагування на надзвичайні ситуації, наближення до законодавства ЄС та найкращого досвіду в управлінні ризиками катастроф, наприклад Директиви ЄС щодо повеней та засадничих документів ЄС у сфері цивільного захисту; розбудови

спроможності цивільного захисту країн – партнерів стосовно запобігання катастроф, підготовки до них та реагування на них; розробки та практичного використання Електронного атласу регіональних ризиків; підвищення обізнаності про катастрофи; зміцнення зв'язків із Механізмом ЄС у сфері цивільного захисту та державами-учасниками. Завдяки реалізації цієї Програми розроблена загальна методика оцінки ризиків на базі рекомендацій Європейського Союзу, проводяться міжнародні семінари для обміну досвідом та експертами у сфері державного управління у сфері цивільного захисту, навчання викладачів у сфері цивільного захисту, спільні командно-штабні та польові навчання.

Слід відзначити, що у площині європейської інтеграції 15 січня 1997 р. Україна приєдналася також до Частково відкритої угоди Ради Європи з питань запобігання, захисту та надання допомоги у разі великих природних та техногенних катастроф. Починаючи з 2008 р. здійснюється співробітництво з Організацією з безпеки і співробітництва в Європі в рамках реалізації проектної діяльності Координатора проектів ОБСЄ в Україні [1].

ДСНС реалізуються міжурядові угоди у сфері цивільного захисту, запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків з країнами-членами ЄС – сусідами Республікою Польща, Словацькою Республікою та Угорщиною. Триває опрацювання проекту міжурядової угоди з Румунією.

Питання використання досвіду функціонування систем цивільного захисту в країнах ЄС та двостороннього співробітництва з Україною досліджувались в наукових працях та статтях В. Андронова, М. Болотських, П. Волянського, С. Домбровської, О. Євсюкова, М. Козяра, А. Рогулі, В. Садкового, А. Терент'євої та інших. Окремі аспекти формування та реалізації державної політики, організації державного управління у сфері цивільного захисту в країнах Європейського Союзу досліджували О. Труш та О. Козубенко [5].

Важливим на всіх етапах розвитку співробітництва в контексті Угоди про асоціацію є внесення відповідних коректив під час формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту та організації державного управління на цьому напрямку, з урахуванням кращого європейського досвіду.

Список використаних джерел

1. Бойко А. П. Надзвичайні ситуації не мають кордонів. // Оборонний вісник. – 2013. – № 8. – С. 4 – 9.
2. Інформаційні матеріали щодо міжнародного співробітництва ДСНС. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhnarondiyalnist.html>.
3. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403 – VI. –Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

4. Про схвалення розроблених Державною службою з надзвичайних ситуацій планів імплементації деяких актів законодавства ЄС. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.02.2015 № 132 – р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-2015-%D1%80>.

5. Труш О. О. Політика Європейського Союзу у сфері цивільного захисту / О. О. Труш, О. А. Козубенко // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 3. – С. 437 – 442.

6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Юлія БОРИСОВА

*к.соц.н., доцент кафедри
соціальної роботи
ДНУ імені Олеся Гончара*

УДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ ОПЛАТИ ПРАЦІ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН УКРАЇНА – ЄС

Розвиток відносин Україна – ЄС у контексті Угоди про Асоціацію передбачає посилення діалогу й досягнення нашою країною низки цілей в таких сферах, як гідна праця, політика зайнятості, безпечні та здорові умови праці, соціальний діалог, соціальний захист, соціальне залучення, гендерна рівність та недискримінація [5]. В рамках окреслених цілей важливими постають подальші зусилля держави і всього українського суспільства зі скорочення бідності та посилення соціальної єдності. Впроваджувана в Україні Стратегія подолання бідності розглядається як невід’ємна складова Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; під час її розробки було враховано міжнародні зобов’язання України соціального характеру та міжнародні підходи щодо вирішення проблеми бідності та соціального виключення. Стратегією передбачене поетапне зниження в Україні масштабу бідності, соціального відчуження шляхом розширення доступу до продуктивної зайнятості, сприяння зростанню рівня доходів від зайнятості та виплат в системі державного соціального страхування для забезпечення гідних умов праці» [4].

Стратегія подолання бідності та затверджуваний щорічно План заходів з її реалізації передбачає такий комплексний напрям, як зменшення економічно необґрунтованої нерівності та сприяння утвердженню принципу соціальної справедливості в системі розподілу доходів. Даний напрям передбачає внесення змін до методології визначення прожиткового мінімуму з урахуванням досвіду європейських країн, проведення консультацій із сторонами соціального діалогу щодо

розроблення галузевих стандартів оплати праці, удосконалення умов оплати праці працівників бюджетної сфери. Таким чином, вагоме значення надається скороченню ризиків і масштабів прояву бідності серед працюючого населення, утвердженню принципів соціальної справедливості в питаннях оплати праці.

Не зважаючи на проголошені в рамках Стратегії цілі і здійснені заходи (зокрема, підвищення мінімальної заробітної плати), рівень фактично встановлених соціальних стандартів в сфері оплати праці й досягнутих на сьогодні показників потребує суттєвого покращення. Так, необґрунтовано низькою залишається середньомісячна заробітна плата в галузях економіки; її відношення до розміру середньомісячної заробітної плати в інших країнах є таким: Польщі – 23,9 %, Великобританії – 10,5 %, Франції – 8,9 %, Німеччини – 7,1 % [6]. Відставання погодинної мінімальної заробітної плати від нормативу, встановленого ООН (3 дол.), становить 3,7 рази, а від таких країн Європи, як Польща – у 3,9 рази, Естонії – 4,3, Литви та Латвії – 3,4 рази [1, с. 52].

Низький рівень оплати праці та, відповідно, високий (за європейськими та загальносвітовими критеріями) рівень бідності серед працюючих виступає вагомим чинником зовнішньої трудової міграції для молодих фахівців і кваліфікованих працівників. Законом «Про Державний бюджет України на 2019 р.» затверджено прожитковий мінімум для працездатних осіб у розмірі 1921 грн., при тому, що за розрахунками Мінсоцполітики фактичний розмір прожиткового мінімуму з урахуванням суми обов’язкових платежів у цінах січня 2019 р. склав 4 425 грн. [3]. Перший тарифний розряд встановлено на рівні прожиткового мінімуму, при тому, що мінімальна заробітна плата затверджена у сумі 4 173 грн. [2]. Означена ситуація є парадоксальною і спричиняє економічно невиправдане заниження рівня оплати праці працівників бюджетної сфери. Середня заробітна плата в таких галузях економіки, як охорона здоров’я, надання соціальної допомоги лише в 1,5 рази вища, ніж мінімальна, в сфері освіти – лише в 1,7 рази [3]. Дисбаланс в оплаті праці за видами економічної діяльності проявляється в структурі фонду оплати праці: у сфері державного управління й оборони та обов’язкового соціального страхування питома вага додаткової заробітної плати і заохочувальних та компенсаційних виплат становила 61,9 %, а основної – 38,1 %, в сільському ж господарстві частка основної зарплати становила 78,9 %, а додаткових, заохочувальних і компенсаційних виплат – 21,1 % [1, с. 53].

Принципово важливим для успішної імплементації угоди про Асоціацію Україна – ЄС в контексті розв’язання зазначених вище питань є активізація інструментів соціального діалогу. Однією з важливих форм регулювання заробітної плати в Україні є колективно-договірна, що має здійснюватися шляхом колективних переговорів профспілок, роботодавців та Кабінету Міністрів України. Практика показує, що цей інструмент розв’язання соціально-економічних питань в сфері зайнятості

й соціального захисту найманих працівників працює вкрай неефективно. Всупереч Рекомендації МОП № 91 не діє механізм поширення Генеральної та галузевих угод на усі юридичні особи, що не брали участі в їх укладенні, що призводить до звуження сфери дії угод; фактично не забезпечується відповідальність сторін соціального діалогу у разі невиконання ними домовленостей і зобов'язань. Як правило, невиконаними залишаються положення, що стосуються саме оплати праці [6].

Прогрес у досягненні домовленостей в рамках Угоди про Асоціацію Україна – ЄС залежить від виваженості, економічної й соціальної обґрунтованості подальших рішень на всіх рівнях владної вертикалі. Необхідною є оцінка впливу соціальних стандартів на реальні доходи населення, визнання їх не тільки соціального, але й економічного значення для підвищення платоспроможного попиту та, відповідно, для поживлення темпів зростання вітчизняної економіки. Важливим чинником подальшого прогресу також слід вважати готовність учасників соціального діалогу додержуватися встановлених зобов'язань і ефективність контролю за їх виконанням з боку уповноважених органів й організацій, включаючи інститути громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Заяць Т. А., Дяконенко О. И. Соціальні стандарти в сфері оплати праці України: диференційованість структури та особливості реалізації // Соціально-трудова відносина: теорія та практика : зб. наук. пр. – Київ : КНЕУ, 2018. – № 1. – С. 48 – 56.
2. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2018. – № 50. – ст. 400.
3. Прожитковий мінімум, динаміка середньої заробітної плати та стан виплати зарплати у січні 2019 р. // Департамент з питань бюджету та оплати праці апарату Федерації профспілок України. – Режим доступу: <http://expert.fpsu.org.ua/>.
4. Про схвалення Стратегії подолання бідності: Розпорядження Кабінету міністрів України від 16.03.2016 № 161-р. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/>.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифікована Законом № 1678-VII від 16.09.2014. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
6. Чи можлива в Україні гідна оплата праці? – Режим доступу: <https://hvylya.net/analytics/economics/chi-mozhliva-v-ukrayini-gidna-oplata-pratsi.html>.

Володимир ДЕМЧЕНКО

к.філол.н., доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

Анастасія ГОЛОВА

студентка Херсонського національного технічного університету

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄС: ПОЗИЦІЇ ОПОНЕНТІВ НА ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРАХ 2019 РОКУ

Сьогодні вже зрозуміло всім – і пересічним громадянам, і науковцям, що об'єднання Європи є однією з найбільш значних геополітичних подій ХХ століття, оскільки глибока інтеграція в межах Європейського Союзу перетворює його в геополітичний центр. Відповідно потрібно є ефективна співпраця з країнами, що межують із ним, зокрема з Україною, яка у свою чергу також потребує таких зв'язків [1]. Проте здобутком України в інтеграційних прагненнях є лише визнання євроінтеграції як основного напрямку розвитку держави та реальне співробітництво з деякими країнами – учасниками Євросоюзу [2].

Закономірно, що проблеми інтеграції та співпраці України з ЄС становлять предмет досліджень таких науковців, як О. Вірбулевська, А. Гальчинський, О. Корнієвський, І. Мовчан, В. Опришко, П. Пашко, О. Смагло, Є. Холстиніна, зарубіжних учених З. Бжезинського, С. Хантінгтона та ін. З державного боку, політика щодо розбудови відносин України з ЄС впроваджується на основі Закону України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», відповідно до статті 11 якого однією з основоположних засад зовнішньої політики України є «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС» [3].

Для такої інтеграції країна мусить відповідати так званим «копенгагенським критеріям» – для вступу її в ЄС. Ці критерії (ухвалені 1993 року) вимагають, щоб держава дотримувалася демократичних принципів, принципів свободи й пошани прав людини, а також принципу правової держави. У країні має бути конкурентоздатна ринкова економіка й мають визнаватися загальні правила і стандарти ЄС. 21 березня 2014 року Україна підписала політичну частину асоціації з метою подальшого вступу до ЄС [4].

У таких умовах важливо, які погляди щодо зв'язків з ЄС висловлюють політичні опоненти в українській владі. Ми проаналізували позиції головних претендентів на пост Президента України 2019 року, щоби виявити спільне та відмінне в них. Так, у передвиборній програмі

В. Зеленського, якого зрештою було вибрано на цю посаду, зазначено такі положення: «Перед гарантами Будапештського меморандуму й партнерами з ЄС ми ставитимемо питання підтримки України в прагненні завершити війну, повернути тимчасово окуповані території і змусити агресора відшкодувати завдані збитки. Здача національних інтересів і територій не може бути предметом жодних перемовин», а також заплановано підписання угоди «Відкрите небо» з ЄС, «Рух України до НАТО та інших подібних об'єднань» [6].

З іншого боку, у передвиборній програмі П. Порошенка зазначено: «В Україні існує єдиний шлях зберегти свою незалежність – маємо стати великою європейською державою вільних і щасливих людей. Наша мрія – вступ до Євросоюзу і НАТО. Лише повноправне членство в Європейському Союзі та Північноатлантичному альянсі остаточно і безповоротно гарантує нашу українську державну незалежність, нашу українську національну безпеку», а також заплановано 2023 року подати заявку на вступ до ЄС, з подальшим виконанням Плану дій щодо членства в НАТО». Чинний на той час Президент України зазначає, що членство в ЄС і НАТО забезпечить: високі стандарти життя людей; верховенство права і рівні правила для всіх; допомогу в розвитку економіки всієї держави і регіонів; доступ до найбільшого світового ринку; безпеку і захист держави [7].

Як бачимо, відмінність у двох програмах полягає в тому, що в П. Порошенка орієнтація євроінтеграцію – питання вирішене, що лише потребує виконання формальних обов'язків, серед яких, щоправда, існують і важко виконувані – стати лідером аграрного сектору в Європі; одним із п'яти нових глобальних лідерів IT-сектору; регіональним лідером індустріального розвитку; транспортним хабом Східної Європи; однією з десяти найбільш відвідуваних країн Європи під гаслом «Модна країна, яку відкриває світ», зрештою «подолати бідність і забезпечити порядок, добробут і безпеку кожного українця» [7]. У В. Зеленського фігурує проведення референдуму, на якому народ має визначитися, до кого ж він прихильний більшою мірою – до Європи чи Росії. Зрозуміло, що це робиться для аргументування подальших дій у напрямку ЄС таким загальноприйнятими рішенням.

Окрім позитивних перспектив вступу до ЄС (стабільність політичної системи, забезпечення розвитку малого та середнього бізнесу, формування середнього класу та проведення реформування освіти, охорони здоров'я, соціального захисту [5]), визначаються і проблеми такої інтеграції (часткова втрата суверенітету та підпорядкування територій органам ЄС, погіршення взаємин із країнами СНД, утрата конкурентоспроможності певних галузей, складність переходу на європейський рівень цін, квотування певних видів товарів, ускладнення візового режиму зі східними сусідами). При тому Україна сама потребуватиме від ЄС серйозних компенсацій від закриття цілих галузей

промисловості та матиме запроваджувати квоти на виробництво певної продукції. Також поки що не гармонізоване до європейських стандартів українське законодавство, що потребує адаптації українського законодавства з європейським, реформування української правової системи та поступового приведення її відповідно до європейських стандартів. Ця адаптація має охопити майже всі сфери права – приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, життя та здоров'я, навколишнього середовища та ін. Це поки що для України не є можливим [8].

Як висновок потрібно зазначити, що хоча інтеграційні процеси мають у перспективі як багато позитивних зрушень, що зрештою призведуть до підвищення рівня життя та добробуту населення, так і ризики й важко вирішувані проблеми. Проте навіть головні політичні опоненти та публічні службовці в Україні стоять на тому, що це – єдиний можливий шлях держави до розвитку й цивілізованості.

Список використаних джерел

1. Левицька В. В. Інтеграція України до ЄС: проблеми та перспективи / Левицька В. В., Смагло О. В. – Режим доступу: http://sophus.at.ua/publ/2015_10_30_kampodilsk/sekcija_section_3_2015_10_30/integracija_ukrajini_do_es_problemi_ta_perspektivi/104-1-0-1577.
2. Вірбулевська О. В. Інтеграція України до ЄС: проблеми та перспективи подальшої співпраці / Вірбулевська О. В., Мовчан І. В. – Режим доступу: http://www.confcontact.com/2008dec/2_virbulev.php.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 40. – Ст. 527. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
4. Україна – ЄС: реалії та перспективи співпраці. – Режим доступу: <http://dunrda.gov.ua/ehdinijj-den-informuvannya/ukra%D1%97na-ehs-reali%D1%97-ta-perspektivi-spivpraci-2/>.
5. Інвестиційне співробітництво між Україною та ЄС – Режим доступу: <http://unesco.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ukr-eu-investment>.
6. Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського. – Режим доступу: <https://program.ze2019.com/>
7. Передвиборча програма Петра Порошенка. – Режим доступу: https://lb.ua/news/2019/02/11/419445_peredvivorcha_programa_petra.html.
8. Федоришина О. О. Проблеми інтеграції України до Європейського Союзу. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1103>.

Олена ДЗЯД

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

Оксана ГОРДІЄНКО

студентка 4-го курсу, факультету економіки ДНУ ім. Олесь Гончара

ЦИРКУЛЯРНА ЕКОНОМІКА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Протягом практично всієї історії людство розвивалося за рахунок все більшого споживання ресурсів. Всі країни світу інтенсивно експлуатували свої природні ресурси та вбачали свій розвиток у збільшенні обсягів використання природних ресурсів. Така лінійна економічна модель застаріла, та залишає після себе серйозні негативні наслідки для майбутніх поколінь та для екосистеми в цілому. Нагальним питанням є трансформація такої моделі, потрібні зміни у способах виробництва та споживання продукції за умови обмеженого доступу або й скорочення ресурсної бази. Піонерами на шляху до змін існуючої моделі виступають країни ЄС. Питання «зеленого» розвитку є надзвичайно актуальними для України через обраний європейський вектор розвитку. Успішність євроінтеграційних процесів України залежить від успішної гармонізації національного законодавства з європейським, у тому числі і у виробничо-екологічній сфері.

Для більшого розуміння питання наведемо визначення лінійної та альтернативної – циркулярної економіки. Лінійна економічна модель – це модель, в якій всі ресурси проходять 4 стадії: видобуток сировини, виробництво, споживання та створення відходів; при цьому сировини видобувається все більше через нескінченні потреби людства, а кінцеві відходи не переробляються, тим самим створюючи все більше сміття. Циркулярна економічна модель – модель, яка функціонує за прикладом біологічних циклів у природі; це промислова економіка, в якій потоки матеріалів продовжують циркулювати високими темпами (з точки зору якості, власності, функціональності, діапазону використання) без «проникнення» цих матеріалів до біосфери, окрім тих випадків, коли вони є біологічними поживними речовинами [7].

Перехід ЄС на модель циркулярної економіки започаткований прийняттям Директиви про управління відходами, затвердженням Стратегії «Європа 2020», в якій задекларовано, що розумне, стале та всеохоплююче зростання - пріоритети розвитку ЄС. Розумне зростання передбачає розвиток економіки, яка заснована на знаннях та інноваціях; сталий розвиток – створення економіки, яка б ефективно використовувала ресурси і не завдавала шкоди навколишньому

середовищу; всеохоплююче зростання – підвищення рівня зайнятості та досягнення економічної, соціальної і територіальної згуртованості [9]. Всі пріоритети взаємозалежні між собою, а у контексті сталого розвитку повністю розкривається необхідність імплементації нової економічної моделі – це складає основу європейської «зеленої» політики. Разом з тим ЄС займається розробкою основних напрямків розвитку для країн-членів, створює міжурядові організації, які координують діяльність, інформаційні органи, які надають консультації і роблять інформацію доступною, а також, створює платформи приватно-державної співпраці. Основні напрямки, або ініціативи, це: створення «Інноваційного Союзу», що поліпшило умови і доступ для фінансування досліджень і інновацій; створення «Ресурсоефективної Європи», що допомогло розділити економічне зростання і надмірне використання ресурсів, підтримало перехід до економіки з низьким використанням вуглецю, збільшило використання поновлюваних джерел енергії, сприяло модернізації в транспортній галузі та ефективному використанню енергії; «Індустріальна політика, що спрямована на глобалізацію», мета якої полягає у поліпшенні бізнес-середовища, особливо для малих та середніх підприємств, та підтримці розвитку міцної та сталої бази промислового виробництва, здатного конкурувати на глобальному рівні. В контексті «Інноваційного Союзу» розроблений та прийнятий План екологічних інновацій, та діє програма «Горизонт 2020» [10]. Разом з тим, ЄС постійно оновлює, удосконалює та приймає нові ініціативи, робочі програми та законодавчі пропозиції: Законодавча пропозиція щодо онлайн продажу товарів (грудень 2016 р.), Законодавча пропозиція щодо добрив (березень 2015 р.), Робочого Плану Еко-дизайну 2016 – 2019 рр., тощо. Основою впровадження концепції сталого розвитку та імплементації нової моделі циркулярної економіки є державно-приватне партнерство.

Підписавши Угоду про Асоціацію у 2016 р., Україна взяла на себе зобов'язання, у тому числі з питань екологічної політики. Згідно з Главою 6 Угоди, Україна має привести свою екологічну політику у відповідність до стандартів Європейського Союзу у цій сфері, це стосується таких глобальних питань як: зміна клімату, якість води, управління відходами, екологічне управління, промислове забруднення, тощо [6]. В Україні існує досить багато факторів, які доводять необхідність розвитку цієї сфери життєдіяльності. Серед них, по-перше, неефективне використання сировинної бази і робочої сили. Не дивлячись на те, що Україна є багатою на ресурси, їх використання вкрай не ефективно, ресурсоемісність ВВП України в 2-3 рази перевищує середньоєвропейський [4]. Більша частина товарів, що експортується – це сировина, що, відповідно, має невелику додану вартість. По-друге, Україна є однією з країн, які мають найвищий у світі рівень депопуляції населення, зниження якісних характеристик населення (насамперед його здоров'я). Середня очікувана тривалість життя в Україні зараз є нижчою, ніж 45 років тому. Також в

Україні один з найнижчих в Європі рівень народжуваності та високий рівень смертності. Тому постає проблема підвищення ефективності праці, розвитку національного виробництва та покращення демографічної ситуації в країні [4]. Керуючись прикладом європейських країн, Президентом України 15 січня 2015 р. було підписано Стратегію сталого розвитку «Україна 2020», яка містить мету, вектори руху, пріоритети розвитку України. Мета цієї Стратегії – впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. В рамках Стратегії визначено чотири вектори руху, два з яких мають потенціал у сфері екології:

- вектор розвитку – забезпечення сталого розвитку держави, проведення реформ та підвищення стандартів життя;
- вектор безпеки – забезпечення гарантії безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій та приватної власності.

В основу Стратегії було покладено концепцію сталого розвитку, реалізація якої потребує проведення реформ у 62-х сферах, результати яких можна оцінити за 25-ма індикаторами[5]. Серед основних реформ і програм розвитку, визначених у Стратегії, можна виділити Програму енергонезалежності, яка має на меті перехід до енергоефективного та енергоощадного використання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій. Основними її цілями є зменшення енергоємності українського ВВП на 20 %, запровадження обов'язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів та ін., а також інтеграція енергосистеми України з континентальною європейською енергосистемою ENTSO-E [5]. У рамках Програми енергоефективності, з 1 січня 2018 р. розпочав свою роботу Фонд енергоефективності. Фонд надаватиме кошти для реалізації проектів термомодернізації, впровадження ефективних систем моніторингу та управління, встановлення ефективних опалювальних та охолоджувальних систем та обладнання, а також заміну наявних систем та обладнання на більш ефективне. Ще одним кроком до покращення державного регулювання є схвалення 15 квітня 2015 р. плану імплементації Директиви 2008/98 ЄС, яка визначає «ієрархію відходів». Згідно з нею, на першому місці стоїть запобігання їх створення, на другому – підготовка до вторинного використання, на третьому – їх переробка, на четвертому – інші методи переробки, у тому числі й отримання енергії, і на п'ятому – знешкодження [3; 8]. Також, були прийняті два закони: Закон України про оцінку впливу на довкілля від 23.05.2017 р., та Закон України про стратегічну екологічну оцінку від 20.03.2018 р.[1; 2].

Як показує аналіз, Україна лише частково використовує інструменти економічної політики для стимулювання переходу до нової економічної моделі. Це перш за все обумовлено нестабільним воєнним та економічним положенням, заходи державної економічної політики не стосуються еко-інноваційної діяльності. Більшість законів, що

регламентують екологічну сферу діяльності були прийняті ще у 1990-х роках, а вищенаведені закони потребують розробки механізмів їх реалізації. Так, наприклад Закон України про оцінку впливу на довкілля регулює діяльність тільки нових підприємств, які створюються вже після прийняття цього закону, та підприємств що запланували розширення та/або повне переоснащення підприємства. Це означає, що підприємствам які мають застарілу матеріально-технічну базу, особливо великі підприємства що існують вже не один десяток років, не обов'язково дотримуватися сучасних екологічних вимог.

Отже, питання переходу до циркулярної економіки є важливим у контексті побудови ресурсоефективної, низько вуглецевої економічної моделі задля збереження навколишнього середовища та наближення України до екологічних стандартів ЄС. Європейський Союз є взірцем з законодавчих ініціатив та проектів з екологічних питань, тому Україні доцільно перейняти європейський досвід провадження «зеленої політики».

З боку держави необхідно заохочувати підприємців переходити до більш екологічного господарювання, чітко визначати на законодавчому рівні вимоги до суб'єктів господарювання та наслідки від недотримання екологічних стандартів та норм. Також, за для контролю за виконанням законодавчих норм, необхідно створити незалежний орган, який буде розслідувати екологічні порушення та проводити перевірку підприємств. Стимулювати державно-приватне партнерство у цій сфері можна шляхом створення платформи, де найкращі стартапи знайдуть свого інвестора; в свою чергу така платформа буде надавати підприємцям та інвесторам актуальну та корисну інформацію про стан, перспективи та досвід існування «зелених» проектів.

Список використаних джерел

1. Закон України про оцінку впливу на довкілля. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> (дата звернення 22.04.2019)
2. Закон України про стратегічну екологічну оцінку. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19> (дата звернення 22.04.2019)
3. Про схвалення розроблених Міністерством екології та природних ресурсів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/371-2015-%D1%80#n11> (дата звернення: 10.04.2019)
4. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010-2020 роки в умовах глобалізаційних викликів. – Режим доступу : <blogs.kpi.kharkov.ua/News/file.axd?file=2009%2F6%2Fstrategia.doc> (дата звернення: 7.04.2019)
5. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10> (дата звернення: 1.04.2019).
6. Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. –

Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011(дата звернення 22.04.2019)

7. Circular Economy. – Access mode : https://www.satw.ch/fileadmin/user_upload/documents/02_Themen/06_Rohstoffe/circulareconomy_EN.pdf. – (дата звернення: 22.04.2019).

8. Directive 2008/98/EC on waste and repealing certain Directives. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=EN>. – (дата звернення: 10.04.2019).

9. Europe 2020. – Access mode: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>. – (дата звернення: 3.04.2019).

10. Innovation for a sustainable Future - The Eco-innovation Action Plan (Eco-AP). – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0899&from=EN>. – (дата звернення: 4.04.2019).

Вікторія ДИМА

аспірантка кафедри економічної політики та врядування НАДУ

ПОБУДОВА «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ – ОСНОВНИЙ ПРИОРІТЕТ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Угода про асоціацію України з ЄС вимагає адаптації економіки України до європейських стандартів у виробництві та готовності до подальшої перспективи інтеграції в європейський ринок торгівлі викидами. Останні два десятиліття передові Європейські країни тримають курс на озеленення економіки, який побудований на принципах сталого розвитку, завдяки низці стимулюючих державних механізмів активно розвивають «зелені» сектори економіки.

Враховуючи пряму та опосередковану загрози від зміни клімату, забруднення навколишнього середовища та неефективного використання природних ресурсів, Європейський Союз активно надає підтримку у створенні нових кліматичних політик шести країн Східного партнерства (Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Республіки Молдова та України), які базуватимуться на зобов'язаннях країн відповідно до Паризької кліматичної угоди, угодах про асоціацію та партнерство з ЄС. Відповідно, масштаб заходів із співпраці ЄС та України у сфері охорони довкілля та озеленення економіки нашої держави окреслюється прагненням мінімізувати екологічні екстерналиї задля повноцінного існування прийдешніх поколінь.

Підписавши Угоду про асоціацію з ЄС Україна повинна відповідати низці вимог, які стосуються природоохоронної та екологоорієнтованої частини угоди. Тому, розвиток «зеленої» економіки в Україні стає

обов'язковою умовою та можливістю євроінтеграції нашої держави. До «зеленої» економіки відносять види діяльності, котрі, поряд із підвищенням ефективності виробництва, сприяють поліпшенню якості життя та водночас істотно зменшують негативний вплив на довкілля. Розвиток «зелених» секторів економіки пропонують значні можливості для інвестицій, започаткування прибуткового бізнесу, забезпечення сталого економічного зростання та створення нових робочих місць. Насамперед йдеться про відновлювані джерела енергії, електротранспорт, «зелене» будівництво, переробку відходів тощо. «Зелена» економіка потребує нових підходів до регулювання з боку національних і регіональних органів державної влади, нових моделей ведення бізнесу, а також фахівців-економістів із відповідними знаннями й уміннями [1].

Важливою умовою здійснення озеленення економіки стали прийняття відповідної нормативно правової бази гармонізованої з угодою про асоціацію з Європейським Союзом. Зокрема, в 2017 – 2019 роках в Україні прийнято Стратегію низьковуглецевого розвитку до 2050 року (2018), Енергетичну стратегію до 2035 року (2018), Закон «Про оцінку впливу на довкілля» (2017), Закон «Про стратегічну екологічну оцінку», Закон «Про Основні засади (Стратегію) екологічної політики України на період до 2030 року» (2019) та інші екологічні документи.

Аналіз практики застосування цих нормативно-правових документів, плану імплементації Угоди про Асоціацію України з ЄС щодо екологічних питань свідчить, що цей напрямок потребує посилення інституційної спроможності як органів державної влади так і місцевого самоврядування, удосконалення законодавчої бази та прийнятих планів, що складають базу озеленення економіки у взаємодії із громадським сектором та бізнесом [2].

Розпочинати реалізацію стратегії розвитку «зеленої» економіки потрібно з детального опрацювання механізмів й способів стимулювання пріоритетних напрямків. Найбільший позитивний ефект від дії механізмів стимулювання розвитку «зеленої» економіки Україна може отримати за умови їх оптимального поєднання в середньо- та довгостроковій перспективі. Результатом дії механізмів стимулювання має стати зміна структури національної економіки в частині збільшення «зелених» секторів економіки порівняно з «коричневими».

Отже, розвиток «зеленої» економіки в Україні, потребує активної підтримки держави через застосування низки стимулюючих механізмів: нормативно-правових, організаційно-економічних, інформаційно-комунікативних, бюджетно-податкових. Підписання Угоди про асоціацію з Європейський Союз є гарним та дієвим стимулом на шляху до екологізації української економіки, розвитку та підтримки нових «зелених» секторів економіки з подальшою перспективою переходу до «зеленої» економіки.

Список використаних джерел

1. Кваша Т. К. Вимірювання зеленого зростання в Україні: концепції, системи індикаторів, досвід формування та перспективи застосування: Монографія / Т. К. Кваша, Л. А. Мусіна, за заг. ред. Мусіної Л. А. – К.: УкрІНТЕІ, 2015. – 280 с.
2. Моніторинг озеленення економіки при реалізації угоди про асоціацію Україна-ЄС. Аналітична доповідь. – Режим доступу: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Monitoring-ozelenennya-ekonomiky-pry-realizatsiyi-Ugody-pro-asotsiatsiyu-Ukrayina-YES.pdf>.
3. Угода про Асоціацію України в ЄС. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Ірина КРИЛОВА

к.ю.н., докторант кафедри економічної політики та врядування НАДУ

ПІДТРИМКА ІНТЕРЕСІВ СПОЖИВАЧІВ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ ЯК НАПРЯМОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Споживча політика Європейського Союзу спрямована на підтримку інтересів споживачів та забезпечення високого рівня їхнього захисту, що підтверджується ст. 38 Хартії основних прав Європейського Союзу [1]. Крім того, згідно зі ст. 12 Договору про функціонування Європейського Союзу [2], вимоги щодо захисту прав споживачів враховуються у визначенні та реалізації інших політик та дій Союзу. Цілями споживчої політики ЄС відповідно до ч. 1 ст. 169 Договору про функціонування Європейського Союзу є: охорона здоров'я, безпеки та економічних інтересів споживачів, а також підтримка права споживачів на інформацію, просвіту та права на створення організацій для захисту інтересів споживачів. Зосереджуючись на питаннях, що мають наслідки для внутрішнього ринку, ЄС регулює питання правозастосування та вирішення спорів у сфері споживчих відносин (Регламент № 2006/2004 Європейського Парламенту та Ради від 27.10.2004 р. про співробітництво між національними органами, відповідальними за виконання законів щодо захисту прав споживачів; Директива № 2009/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23.04.2009 р. про судові заборони на захист інтересів споживачів; Директива № 2013/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21.05.2013 р. про альтернативне врегулювання спорів в сфері споживання; Регламент № 524/2013 Європейського Парламенту та Ради від 21.05.2013 р. про он-лайн вирішення спорів в сфері споживання) [5; 3; 4; 6]. Зазначені документи дозволяють вирішувати спірні питання між споживачами та обслуговуючими

компаніями у сфері комунальних послуг і створювати різні правові механізми для позасудового врегулювання цих питань. Зокрема, ці документи зіграли вирішальну роль у розвитку інститутів енергетичних омбудсменів в Європі, а також у створенні правових механізмів захисту прав споживачів у сфері водопостачання та водовідведення. При виникненні спорів у сфері комунальних послуг (газо-, енерго-, тепло-, водопостачання та водовідведення) більшість споживачів неохоче звертаються до офіційних судових органів, особливо коли вартість предмета спору не велика. Відповідно, у країнах ЄС популярними є альтернативні методи врегулювання спорів між споживачами та підприємствами – виробниками послуг. Тим більше, коли ці методи активно запроваджуються державною політикою ЄС.

В державах-членах ЄС використовуються різні підходи до формування системи органів врегулювання спорів. В деяких країнах ЄС учасниками мережі є лише одне або кілька відомств, а в інших країнах – велика кількість відомств із повноваженнями в різних сферах та/або регіональні органи влади у федеральних країнах. Проте, держави-члени ЄС при створенні і забезпеченні функціонування внутрішнього ринку послуг з водопостачання та водовідведення мають гарантувати існування належного (простого, дієвого, швидкого і маловитратного) механізму захисту прав споживачів. На практиці це питання вирішується кожною країною в залежності від моделі управління та регулювання у сфері водопостачання та водовідведення або самими підприємствами водопостачання та водовідведення, або незалежними організаціями споживачів (із залученням адвокатів), або відповідними державними органами. При цьому, споживачі звільнялися від оплати за отримання правової допомоги з питань захисту їх прав у сфері послуг.

Проблемні питання споживачів у сфері водопостачання та водовідведення допомагає вирішувати Європейська мережа споживчих центрів (ECC-Net), яка має свій відділ у кожній країні ЄС. Крім того, для споживачів було відкрито європейську платформу Інтернет-вирішення спорів (платформу ODR). Це дозволяє споживачам ЄС подати на одній із офіційних мов ЄС скарги на європейських виробників комунальних послуг в режимі онлайн. Сторони та уповноважена організація з альтернативного вирішення спірних питань мають змогу проводити процедуру вирішення спорів онлайн на веб-сайті платформи. За встановленим механізмом вирішення спірних питань між споживачем та виробником послуг з водопостачання та водовідведення споживач з початку має звернутись до виробника послуг (хоча б одна спроба), а потім (у разі невирішення проблемного питання) до місцевої служби підтримки клієнтів або уповноваженого органу альтернативного вирішення спорів (ADR). Це може бути Омбудсмен споживачів (La médiation de la consommation) з питань водопостачання, як у Франції, або відповідний державний орган захисту прав споживачів, наприклад

Національний інститут у справах споживачів Франції (Institut national de la consommation (INC)), або Генеральний орган примирення споживачів у Німеччині (Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle des Zentrums für Schlichtung eV) чи орган з досудового врегулювання спорів для споживачів та підприємств Німеччини (Außergerichtliche Streitbeilegungsstelle für Verbraucher und Unternehmer eV) чи Рада споживачів води Англії (CCWater), Організація альтернативного вирішення спорів Water Redress Scheme (WATRS) від Центру ефективного вирішення спорів (CEDR) чи регулятор Англії Ofwat.

Таким чином, шляхом прийняття нормативних актів у сфері захисту прав споживачів ЄС забезпечило доступ споживачів до простих, ефективних, швидких і недорогих способів вирішення внутрішніх та трансграничних спорів, що випливають з відносин продажу або надання послуг. Нажаль в Україні механізмів альтернативного вирішення спорів між споживачами та виробниками послуг з водопостачання та водовідведення немає взагалі, як і немає механізмів захисту прав споживачів. Законодавець передбачив два варіанти вирішення спорів між споживачем і виробником послуг: досудовий шляхом подання претензії виробнику послуг і судовий розгляд. Обидва методи складні і неефективні із-за ряду причин: відсутність процедури із чітко визначеними строками, відсутність відповідальності за порушення процедури врегулювання, судовий збір, неефективна судова практика щодо стягнення моральної шкоди, довготривалість процесу розгляду, відсутність коштів для правової допомоги, відсутність спеціальних знань у суддів у сфері водопостачання та водовідведення, тощо. Таким чином, державна політика у сфері водопостачання та водовідведення, в тому числі державного регулювання у цій сфері, має бути переглянута і переорієнтована на споживача. Принцип державної політики щодо захисту прав споживачів у сфері має бути дієвим та реалізовуватись за допомогою конкретно визначених механізмів та інституцій примирення та посередництва. Досвід європейських країн показав, що будь яка система регулювання правових відносин чітко функціонує у випадку повної регламентації правил гри на ринку та механізмів врегулювання проблемних питань між суб'єктами правових відносин.

Список використаних джерел

1. Хартія основних прав Європейського Союзу. База даних: «Законодавство України». – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
2. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. База даних: «Законодавство України». – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.
3. Директива № 2009/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради

від 23.04.2009 р. про судові заборони на захист інтересів споживачів. База даних: eur-lex. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0524>.

4. Директива № 2013/11/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21.05.2013 р. про альтернативне врегулювання спорів в сфері споживання. База даних: eur-lex. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013L0011>.

5. Регламент № 2006/2004 Європейського Парламенту та Ради від 27.10.2004 р. про співробітництво між національними органами, відповідальними за виконання законів щодо захисту прав споживачів. База даних: eur-lex. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0524>.

6. Регламент № 524/2013 Європейського Парламенту та Ради від 21.05.2013 р. про он-лайн вирішення спорів в сфері споживання. База даних: eur-lex. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32013R0524>.

7. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення: Закон України від 10.01.2002 № 2918-III. База даних: «Законодавство України». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14/conv>.

Іван ЛОПУШИНСЬКИЙ

*д. держ. упр., професор, завідувач
кафедри державного управління
і місцевого самоврядування Херсонського
національного технічного університету,
заслужений працівник освіти України*

Олена КОВНІР

*к. пед. н., доцент, доцент кафедри
іноземних мов Херсонського
національного технічного університету*

МОДЕРНІЗАЦІЯ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Як відомо, 27 червня 2014 року Україна уклала, а 16 вересня того ж року ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами. З цього моменту всі органи влади, що мають повноваження у сфері європейської інтеграції, повинні забезпечити ефективне виконання взятих міжнародно-правових зобов'язань. Стрижневим елементом Угоди є приведення законодавства України до права ЄС. Угода про асоціацію – це близько 355 актів Європейського Союзу, положення яких повинні бути перенесені до національної системи України, тому розроблення ефективного механізму наближення законодавства України до права ЄС є важливим елементом,

що має безпосередній вплив на формування державної політики України в цілому.

Євроінтеграційні прагнення України означають, зокрема, визнання стандартів й у галузі мовної політики, оскільки світовий досвід доводить вирішальну роль мовно-культурного чинника у формуванні національних спільнот. Як зазначає М. Канавець, «захист і розвиток національної мови повинні бути неодмінним елементом політики цивілізованої держави, що має відобразитися і в її законодавстві» [2].

2012 року, підконтрольна тодішньому Президентові України Вікторові Януковичу і Партії регіонів, Верховна Рада, ухвалюючи Закон «Про засади державної мовної політики» (так званий «мовний закон» Ківалова-Колесніченка), [4] використала Європейську Хартію регіональних або міноритарних мов [1] для того, щоб під виглядом захисту регіональних мов провести повне зросійщення України за рахунок утиску української державної мови. Цей законодавчий акт, без перебільшення, відіграв фатальну роль в історії Української держави. Закон [4] було ухвалено всупереч засадам конституційного ладу в Україні, державності, двом висновкам Венеційської комісії, що ґрунтуються на міжнародних стандартах, і, зрештою, всупереч здоровому глузду взагалі. До законопроекту було внесено 2064 поправки, проте жодну з них не було враховано в остаточному варіанті. Жодна з експертиз, у тому числі й Венеційська комісія, не надала позитивної оцінки законопроекту, ураховуючи його невідповідність Європейській Хартії регіональних або міноритарних мов та Конституції України. Окрім того, ухвалення Закону в першому і другому читанні відбувалося з численними порушеннями Регламенту Верховної Ради України. Попри це, тодішній Спікер Парламенту Володимир Литвин підписав цей документ, посилаючись на статтю 131 Регламенту Верховної Ради України (стаття 131 закріплює положення про те, що Голова Верховної Ради може внести пропозиції щодо усунення неузгодженостей і непослідовностей в остаточному тексті ухваленого закону, водночас остаточного тексту просто не було).

Попри таку тогочасну «мовну політику» українське мовне законодавство мало б захищати не російську мову, а ті мови, які цього по-справжньому потребують, наприклад, кримськотатарську. Водночас нам треба було ухвалити закон, що встановив би умови для розвитку в Україні насамперед державної мови. Тобто мовне законодавство в Україні може й повинно бути поділено на закон про державну мову та на закон, що забезпечує права національних меншин та їхніх мов. Ухвалення двох окремих законів: щодо державної (офіційної) мови і щодо мови національних меншин – практика, яка заохочується, наприклад, ОБСЄ. Водночас у реальному житті між цими двома законами можуть виникнути й невідповідності, що, на нашу думку, породжуватиме певні труднощі в їх тлумаченні:

Оскільки Закон України «Про засади державної мовної політики»

[4] не відповідав Європейській Хартії регіональних або міноритарних мов [1] і був ухвалений з порушенням процедури, 28 лютого 2018 року Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України ухвалив таке рішення: «1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI зі змінами. 2. Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 року № 5029-VI зі змінами, визнаний неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення. 3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено» [5].

Відтак, 25 квітня 2019 року, Верховна Рада України після тривалого розгляду і з поправками, що сягали кількох тисяч, усе ж таки 278 голосами ухвалила в другому читанні та в цілому Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [3].

Законодавчим актом встановлено, що єдиною державною (офіційною) мовою в Україні є українська мова. Згідно із Законом, «статус української мови як єдиної державної мови зумовлений державотворчим самовизначенням української нації. Державний статус української мови є невіддільним елементом конституційного ладу України як унітарної держави» [3].

Порядок функціонування і застосування державної мови визначається виключно законом і не може бути предметом регулювання підзаконних актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим чи органів місцевого самоврядування.

Законом визначено статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені цим Законом.

Згідно із Законом, «Українська мова як єдина державна мова виконує функції мови міжетнічного спілкування, є гарантією захисту прав людини для кожного українського громадянина незалежно від його етнічного походження, а також є фактором єдності і національної безпеки України» [3].

Закон регулює функціонування і застосування української мови як державної у сферах суспільного життя, визначених цим Законом, на всій території України.

Дія Закону не поширюється на сферу приватного спілкування та здійснення релігійних обрядів.

Завданнями Закону є: 1) захист державного статусу української мови; 2) утвердження української мови як мови міжетнічного спілкування в Україні; 3) забезпечення функціонування державної мови як інструмента об'єднання українського суспільства, засобу зміцнення

державної єдності та територіальної цілісності України, її незалежності та національної безпеки; 4) забезпечення застосування української мови як державної на всій території України у сферах суспільного життя, визначених Законом, а також у міжнародному спілкуванні, під час здійснення посадовими та службовими особами представницьких функцій; 5) забезпечення розвитку української мови для зміцнення національної ідентичності, збереження національної культури, традицій, звичаїв, історичної пам'яті та забезпечення її подальшого функціонування як державотворчого чинника української нації; 6) підтримка української мови шляхом сприяння: а) володінню українською мовою громадянами України; б) розвитку української жестової мови як основного або одного з основних засобів спілкування жестомовних осіб. Статус, засади та порядок застосування української жестової мови визначаються законом; в) застосуванню української мови відповідно до вимог українського правопису та інших стандартів державної мови; г) вживанню замість іншомовних українських слів, словосполучень і термінів у разі, якщо в українській мові існують рівнозначні відповідники, та підвищенню рівня обізнаності громадян про них; г) запобіганню вульгаризації української мови та змішування її з іншими мовами; д) поширенню знань про українську мову та її роль у розвитку української та європейської культур; е) популяризації діалектів і говірок української мови та їх збереженню; є) вивченню української мови в Україні та за кордоном; 7) поширення української мови у світі та сприяння в задоволенні мовних потреб закордонних українців і громадян України, які проживають або тимчасово перебувають за межами України [3].

Законом встановлено, що кожний громадянин України зобов'язаний володіти державною мовою як мовою свого громадянства.

Держава забезпечує кожному громадянину України можливості для опанування державної мови через систему закладів дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти, освіти дорослих, а також через підтримку неформальної та інформальної освіти, спрямованої на вивчення державної мови.

Закон визначає осіб, які зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків. Володіти державною мовою згідно із Законом та застосовувати її під час виконання службових обов'язків зобов'язані: вищі посадові особи держави, народні депутати, державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування; голови місцевих державних адміністрацій, їхні перші заступники та заступники; службовці Національного банку України; б) особи офіцерського складу, які проходять військову службу за контрактом; особи начальницького (середнього і вищого) складу Національної поліції, інших правоохоронних та розвідувальних органів,

посадові особи інших органів, яким присвоюються спеціальні звання; особи рядового, сержантського і старшинського складу Національної поліції, інших правоохоронних, розвідувальних органів, інших органів, яким присвоюються спеціальні звання; прокурори; судді, які обрані чи призначені відповідно до Конституції України та здійснюють правосуддя на професійній основі, члени та дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члени Вищої ради правосуддя та інші посадові та службові особи. Володіти державною мовою також зобов'язані особи, які претендують на обрання чи призначення на посади в органах державної влади.

Законом встановлено вимоги щодо відповідного рівня володіння державною мовою, які встановлює Національна комісія зі стандартів державної мови; рівні володіння державною мовою.

Законом встановлено застосування державної мови в роботі органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій державної і комунальної власності.

У такій постановці питання Закон цілком відповідає європейській практиці унормування мовної проблеми і, без сумніву, має бути підписаним Президентом України.

Список використаних джерел

1. Європейська Хартія регіональних абр міноритарних мов. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014.
2. Канавець М. В. Нормативно-правове регулювання державної мовної політики в Україні: проблеми та основні виклики // Публічне адміністрування: теорія та практика, 2016. – Вип. 2 (16). – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02\(16\)/13.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/13.pdf).
3. Про забезпечення функціонування української мови як державної: проект Закону України № 5670-д. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61994.
4. Про засади державної мовної політики: Закон України від 3 липня 2012 року № 5029-VI (втратив чинність). – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17_.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року № 2-р/2018 (Справа № 1-1/2018). – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18_

КОНКУРЕНТНИЙ КОМПЛАЄНС ЯК ЗАСІБ ОХОРОНИ ВІДНОСИН ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Реалізація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [1] у сфері економічної конкуренції вимагає комплексного та системного вивчення європейського досвіду та впровадження в Україні європейських стандартів.

Останніми роками у всьому світі спостерігається різке збільшення кількості правових вимог, в тому числі вимог у сфері комплаєнс, що стосуються діяльності компаній (як малих, так і великих). Дане явище відображає стрімкий розвиток нормативних цінностей, які лежать в основі регулювання та управління комерційною діяльністю, а також зростання етичних очікувань суспільства в цілому. Це знайшло відображення у багатьох сферах – від законодавства щодо протидії хабарництву та корупції до законодавства про охорону навколишнього середовища, охорону праці, захист особистих даних та конкуренції [2].

Антимонопольний комплаєнс (від англ. antitrust compliance), тобто забезпечення дотримання вимог конкурентного законодавства, являє собою систему організаційно-управлінських заходів та процедур, що дозволяють суб'єкту господарювання виявити, мінімізувати, а також попередити ризики порушення конкурентного законодавства, які можуть мати не лише фінансові, а й репутаційні наслідки [2].

Тобто, в основі антимонопольного комплаєнсу покладено управління ризиками з метою уникнення порушень конкурентного законодавства. Для цього в установах, організаціях розробляються та запроваджуються корпоративні програми дотримання конкурентного законодавства (англ. antitrust compliance programmes).

Основними елементами корпоративних програм дотримання конкурентного законодавства є: загальна внутрішня політика з питань дотримання вимог конкурентного законодавства, що закріплює принципи роботи компанії; торгово-збутова (маркетингова) політика компанії, що передбачає недискримінаційні умови і прозорі процедури чи критерії відбору контрагентів для укладення договорів; програми та плани графіки з проведення антимонопольних тренінгів для співробітників; заходи внутрішнього моніторингу та аудиту дотримання працівниками встановлених політик, внутрішніх правил і процедур; проведення комплексних перевірок (due diligence) діяльності компанії; дисциплінарні та інші санкції за порушення співробітниками встановлених політик, внутрішніх правил і процедур; призначення співробітників, відповідальних за антимонопольний комплаєнс, наприклад, «комплаєнс-менеджера»;

організація комунікацій з державними органами, що контролюють дотримання законодавства про захист економічної конкуренції [3].

Запорукою успіху будь-якої комплаєнс-програми, незалежно від того, чи відноситься вона до сфери антимонопольного права чи інших областей, є виведення її на такий рівень, щоб поведінка, передбачена програмою, стала невід'ємною частиною культури компанії [2].

У практичному посібнику ІСС з антимонопольного (конкурентного) комплаєнсу [2] визначено декілька основних кроків при створенні комплаєнс-програми: 1) слід забезпечити визнання компанією того факту, що антимонопольне регулювання стосується її діяльності; 2) визнати антимонопольний комплаєнс як одну зі сфер, якій компанія повинна приділяти увагу; 3) оцінити питання, які виникають у сфері антимонопольного права в якості ризику для компанії; 4) після визнання факту існування ризиків компанії необхідно призначити особу, відповідальну за створення комплаєнс-системи, створити програму антимонопольного комплаєнсу, розробити заходи щодо її реалізації та здійснювати контроль за їх виконанням; 5) залучити в процес вище керівництво, яке має дотримуватись принципів комплаєнсу, оскільки керівництво практично завжди визначає культуру компанії; 6) залучити та отримати підтримку з боку працівників і керівництва на всіх рівнях компанії, забезпечувати процес їх безперервного навчання; 7) розробити та впровадити Кодекс ділової етики як головний керівний документ і орієнтир для всіх співробітників компанії при прийнятті рішень у процесі поточної діяльності.

Так, простий і в той же час ефективний алгоритм був запропонований у Методичних рекомендаціях Управління добросовісної конкуренції Великобританії, який, зокрема, передбачає чотири основних кроки у даному напрямку: виявлення і аналіз ризиків порушення конкурентного законодавства; оцінка ризиків; визначення ресурсів попередження порушень, а також, контроль і моніторинг [4].

Досліджуючи правову базу регулювання комплаєнс-контролю в Україні, у тому числі європейський досвід, Суюсанова О. Л. зазначає, що «комплаєнс-програма повинна включати в собі:

1. Кодекс поведінки: Кодекс корпоративної етики (Code of Ethics); політика повідомлення про порушення (Whistleblowing policy); політика протидії легалізації («відмиванню») доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму (Fight against Money Laundering and Terrorist Financing); політика конфіденційності даних; політика про конфлікт інтересів (Політика «китайських стін») (Chinese Walls).

2. Антикорупційну політику: а. Політика про хабарництво та корупцію (Financial Crime / Fraud Prevention); б. Політика прийняття та дарування подарунків (Gift policy)» [5, с. 67].

В Європі комплаєнс-функція регулюється насамперед наступними документами: директива Євросоюзу «Про ринки фінансових

інструментів (MIFID) встановлює, що інвестиційні компанії повинні встановити і забезпечити роботу комплаєнс-функції; звіт Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO), випущений в березні 2006 року, за комплаєнс-функції в інвестиційних компаніях (Report of IOSCO on the Compliance function at Market Intermediaries); документ «Комплаєнс та комплаєнс-функція в банках» Базельського комітету з нагляду за банками встановлює принципи роботи комплаєнс-функції; інструкції FSA (орган фінансового регулювання і нагляду Великобританії) передбачають розділи по комплаєнс-функції, системі внутрішнього контролю; регулювання Банку Італії за комплаєнс-функції в банках, випущене в липні 2007 року [5, с. 67].

Таким чином, конкурентний комплаєнс можна розглядати як систему превентивних підходів, інструментів та механізмів ризик-менеджменту для уникнення порушень конкурентного законодавства та формування корпоративної культури державного органу.

Конкурентний комплаєнс передбачає розробку комплаєнс-програми та Кодексу етики, визначення відповідальної особи щодо реалізації комплаєнс-програми.

Серед основних підходів до створення антимонопольного комплаєнсу, на нашу думку, є впровадження принципів управління якістю: орієнтація на результат; лідерство керівників на всіх рівнях управління; залучення персоналу до процесів удосконалення та формування стратегії органу; процесний підхід; задоволеність споживачів, системний підхід, управління ризиками тощо.

Запорукою успіху будь-якої комплаєнс-програми, незалежно від того, чи відноситься вона до сфери конкурентного права чи інших областей, є виведення її на такий рівень, щоб поведінка, передбачена програмою, стала невід'ємною частиною культури державного органу.

Список використаних джерел

1. 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 ЄС від 27 червня 2014 року. – Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. Т. 1. – Ст. 2125.

2. Практичний посібник ICC з антимонопольного комплаєнсу. – Режим доступу: http://www.chernihiv-oblast.gov.ua/media/upload/pdf/icc_compliance_toolkit.pdf.

3. Погляд бізнесу на питання конкуренції : Антимонопольний комплаєнс / Володимир Саєнко, Максим Назаренко, Ігор Помаз // 5й Форум України з питань конкуренції. Інформаційний дайджест. – Режим доступу: https://www.sk.ua/sites/default/files/antimonopolniy_komplaiens.pdf.

4. Хебава Т. Антимонопольный комплаєнс: каким он должен быть в Украине рассказали юристы «Спенсер и Кауфманн» – Режим доступу:

https://sklaw.com.ua/news/382_antimonopolniy_komplaiens_kakim_on_dolzhen_bit_v_ukraine_rasskazali/
5. Суюсанова О. Л. Правова база регулювання комплаєнс-контролю в Україні / О. Л. Суюсанова // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. №1 (52). 2015. – Режим доступу : file:///C:/Users/alpru/Downloads/pppd_2015_1_13.pdf.

Фаїр РАГІМОВ

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

СУЧАСНА НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПІВ «GOOD GOVERNANCE»

Важливим завданням державного управління є осмислення теоретико-методологічних засад розвитку регіонів та узгодження регіональних тенденцій із загальнонаціональними завданнями. На сьогодні у європейській регіональній політиці, на яку орієнтується й Україна, на зміну гаслу «Європа країн» прийшло гасло «Європа регіонів», що відображає посилення їх ролі. Особливого значення це набуває в умовах глобалізації, коли інтенсивно розвивається міжнародне співробітництво, поглиблюється міжрегіональна інтеграція. У такому розумінні регіон виступає основою формування і функціонування державної регіональної політики.

Кожна держава приділяє особливу увагу вдосконаленню управління сталим регіональним розвитком. Це пояснюється тим, що поява внутрішніх негативних тенденцій національного соціально-економічного розвитку багатьох випадках спричинена проблемами регіонального характеру. Дуже часто національним державам не вдається знайти ефективної моделі регіонального управління і тому баланс влади у регіонах порушується. Так само, штучне зростання базового (громадівського) рівня місцевого самоврядування деформує власне ідею сталого розвитку регіонів, трансформує її у модель із невизначеними параметрами. Підґрунтям цього є дисбаланс факторів розвитку і питомої ваги суб'єктів управління у встановленні особливостей державного управління регіональним розвитком, коли одним регіонам надається пріоритет, а інші – не отримують належної державної підтримки, відстають у економічному розвитку, а то й стають депресивними. Небезпечним наслідком функціонування такої системи державного управління регіональним розвитком може стати загроза втрати національного суверенітету. Саме такі перестороги завжди

детермінуються в межах ЄС, такі небезпеки має враховувати суб'єкт розробки нової Стратегії регіонального розвитку до 2030 року.

Сучасна ситуація ускладнюється світовою економічною кризою, яка загострилася у 2008 – 2009 рр., проте продовжується й сьогодні і, особливо, її негативними проявами в Україні. У контексті глобалізації це криза «Північ – південь», а у контексті України – криза економічного дисбалансу на рівні окремих регіонів, при цьому такий кризовий стан дисбалансу із стану окремих регіонів переходить у протиставлення навіть окремих галузевих проектів. Все очевиднішою стає недосконалість управлінських відносин «центр – регіони». Намагання держави ігнорувати особливості функціонування механізмів регіонального управління на сучасному етапі й зробити ставку на функціонування об'єднаних територіальних громад можуть мати катастрофічні наслідки, які можуть призвести до втрати оперативного управління за сталим розвитком регіонів. Про це свідчать глибокі диспропорції у соціально-економічному розвитку українських регіонів, а також регіональні сепаратистські тенденції, що підривають основи державного устрою України та системи державного управління. Виникнення негативних явищ зумовлено також низькою ефективністю реалізації регіональної політики, помилковістю підходів до вирішення її проблем, невиконанням або неналежним виконанням органами державної влади прийнятих регіональних програм розвитку, формальною підготовкою відповідних стратегій і програм. Необґрунтовані зміни законодавства, непослідовність у реалізації проектів та програм соціально-економічного розвитку регіонів перешкоджають підвищенню ефективності системи державного управління, гальмують комплексний розвиток регіонів. Це не лише ставить під сумнів запровадження європейських стандартів сталого розвитку регіонів, але й віддаляє євроінтеграційні перспективи України загалом.

На наш погляд, сучасний механізм регіонального управління за наведених особливостей державотворення може ефективно функціонувати за умови вирішення таких завдань:

- розробка теоретико-методологічних засад управління регіонами та надання змістовної характеристики категорій «децентралізація», «розвиток регіонів», «територіальна організація влади»;
- розвиток конституційно-правових засад функціонування державної влади в умовах процесів регіоналізації та децентралізації;
- удосконалення теоретико-методологічної основи формування механізмів регіонального управління в Україні;
- раціоналізація інституційного забезпечення реформування системи регіонального управління в Україні в умовах децентралізації.

Процес реформування механізмів регіонального управління на даний час визначається станом конституційної регламентації процесу децентралізації влади. Сучасні процеси конституційної реформи в Україні ґрунтуються на принципах і стандартах європейського права, що

детермінує в якості одних з основних завдань конституційно-правової модернізації суспільства забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та можливостей до кожного громадянина та соціальної групи. Разом з тим, в таких умовах виникає завдання поєднання процесів регіоналізації та децентралізації. У такому контексті важливим напрямом сучасних досліджень є встановлення теоретико-методологічних засад визначення категорії «децентралізація» як ключового інструменту трансформації суспільних відносин. Слід зазначити, що децентралізація публічної влади у сучасному розумінні визнається одним з основних принципів національного права та взагалі організації публічно-владних взаємовідносин. Також при аналізі можливостей раціоналізації регіонального варто підтримати підхід, за яким децентралізація є, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами, що обумовлює настання й відповідної економічної автономії.

Водночас слід відзначити і ту обставину, що конституційна реформа, спрямована на децентралізацію публічного управління та системи публічної влади в цілому, може за деяких умов призвести до певних негативних наслідків. Важливим інтересом національних держав Європи нині стало недопущення державної територіальної дезінтеграції, а головним інтересом кожного регіону – збалансованість соціальних, економічних, природньоресурсних та інших відносин; забезпечення на цій основі стабільного і погодженого розвитку всіх елементів регіональної політики, що відповідає потребам людини, суспільства та довкілля. При цьому мається на увазі, що крім загальноекономічного, загальносоціального потенціалу є могутній внутрішньорегіональний потенціал, який можна реалізувати винятково на місцевому рівні – і це одне з найперших завдань регіональної політики як власне, регіону, так і держави.

Катерина САХАРОВА

*аспірантка кафедри економіки
та регіональної економічної політики
ДРІДУ НАДУ*

ВПЛИВ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС НА РОЗВИТОК ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Важливою характеристикою інтелектуального потенціалу суспільства є наявність науково-інформаційних зв'язків, що виникають між окремими його носіями, творчими колективами, управлінським апаратом наукових установ, вищих навчальних закладів, інженерних

центрів тощо з приводу повного використання і здібностей до накопичення і передачі знань. У цьому сенсі можна сказати, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС [1] є потужним фактором розвитку інтелектуального потенціалу українського суспільства через створення можливостей для інтелектуальної мобільності, розширення сфери наукового пошуку і можливості використання його результатів.

Інтелектуальний потенціал тієї чи іншої країни багато в чому залежить від інтенсивності зв'язків вчених даної країни зі світовою науковою громадськістю, але при характеристиці інтелектуального потенціалу України цей суттєвий момент, як правило, не порушувався.

Однією з важливих завдань подолання Україною економічної кризи є визначення ролі і місця в різних сферах суспільного життя її інтелектуального потенціалу. Інтелектуальний потенціал – не сума індивідуальних інтелектів, а організована система з позитивним або негативним синергетичним ефектом, «вбудована» в суспільний організм. Проблема інтелектуального потенціалу – не суб'єктивно-психологічна, а об'єктивна соціальна, структурна проблема. Інтелектуальний потенціал – це здатність суспільства «розуміти», тобто конструктивно використовувати наявні в його розпорядженні знання для досягнення поставлених цілей розвитку.

Отже, інтелектуальний потенціал – це здатність суспільства в цілому або тієї чи іншої його підсистеми (соціуму, колективу людей) до засвоєння і доцільного використання знань (включаючи здоровий глузд). Масштаби і рівень такого засвоєння і використання залежать не стільки від кваліфікації та інтелектуального рівня окремих людей, скільки від інформаційних зв'язків між ними (рівня міжособистісного спілкування).

Тому й рівень інтелектуальної діяльності суспільства визначається не обсягом наявних у розпорядженні суспільства знань, зосереджених в бібліотеках, архівах, патентних фондах, в головах людей тощо, а їх ентропією (рівнем «розкиду»), наявністю можливостей їх акумуляції [2]. Справа не в наявності знань як таких, а в рівні інформаційних зв'язків міжособистісної інтелектуальної взаємодії. Саме вони перетворюють знання в «працюючий фактор» прогресу.

Угода про Асоціацію відкриває канали для інтелектуальної комунікації та мобільності, уможливує створення нових платформ для наукового пошуку та спілкування, трансферту ідей та новацій.

У контексті вищесказаного, взаємодію між країнами можна розглядати як взаємодію складних систем інтелектуального рівня, що самоорганізуються. У більш конкретному визначенні інтелектуальний потенціал виступає як система структур і механізмів відбракування «поганих» інтелектуальних мутацій кожної особистості та відбору і закріплення «гарних» ідей та інших новацій, перетворення їх в надбання всього народу (суспільства). У зв'язку з таким відбором і складається життєва траєкторія кожного члена суспільства – його життєвий статус,

кар'єра, роль в життєдіяльності народу і суспільства, популярність, матеріальне становище тощо.

Є підстави стверджувати, що в Україні зазначені вище механізми відбракування і вибору десятиліттями були порушені. Звідси: соціалізація особистості відбувається в спотвореному, патологічному вигляді: «відбраковуються» і замовчуються не гірші, а кращі ідеї і люди, закріплюються в соціальній свідомості і загальних рішеннях соціумів часто гірші ідеї, «вгору» йдуть люди сильні не стільки інтелектом, скільки волею до успіху і пробивними здібностями тощо. Така соціалізація особистості та розвиток її інтелектуального потенціалу прирікала суспільство на застій і різні потрясіння [2].

У нормально еволюціонуючому соціумі в результаті багаторічних соціальних потоків, елітарного відбору (вертикального переміщення людей відповідно до їх інтелектуального потенціалу, покликання, вольових якостей, рівня підготовки) утворюється «конусоподібна» (ієрархічна) структура, яка чітко проявляє себе в інтелектуальному і технологічному прогресі, в умінні соціуму робити вибір в тій чи іншій проблемній ситуації.

Зміна соціально-політичної ситуації в Україні, її прагнення відповідати європейським стандартам у всіх сферах функціонування соціуму дають підстави сподіватися на стрімкий розвиток інтелектуального потенціалу українського суспільства.

1. 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 27.06.2014 № 984_011. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

2. Каныгин Ю. М. Основы когнитивного обществознания (информационная теория социальных систем). / Ю. М.Каныгин. – Киев: Украинская акад. информатики, 1993. – 236 с.

Ірина СЕРНЯК

*викладач циклової комісії
обліково-економічних дисциплін
Івано-Франківського державного
коледжу технологій та бізнесу*

РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ У КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

В умовах ринкової економіки та гострої конкурентної боротьби людський фактор стає основною складовою успіху будь-якої організації. Сьогодні персонал розглядають як внутрішнього споживача, який також

шукає вигоди від споживання «продукції», але в якості продукції виступає процес і результат праці. Відповідно до того, як організована його праця та який рівень досягнення мети, залежить ступінь задоволеності внутрішнього споживача організації. Все це розставляє принципово нові акценти в методах і засобах управління персоналом, де на передній план виходять такі чинники, як кваліфікація персоналу, створення умов для найбільш повного його включення в систему організації, зростання та розкриття потенціалу.

Сучасним організаціям потрібні працівники з високим рівнем відповідних знань, умінь і навичок. Кроки, зроблені для задоволення цієї потреби, є керовані бізнесом в тому сенсі, що вони засновані на розумінні стратегічних імперативів бізнесу і підтримці досягнення цих цілей. Однак, організації також повинні враховувати особисті потреби тих, кого вони використовують для розвитку та хто є основним джерелом їх конкурентоспроможності. Це означає, що сучасні організації ставатимуть більш гармонійними та привабливими для персоналу.

Допомогти працівникам стати ефективнішими у їх діяльності є одним із фундаментально важливих завдань управління персоналом, яке повинна вирішити будь-яка організація. Роботодавці залежать від якості роботи своїх співробітників у процесі досягнення організаційних цілей і завдань, а співробітники мають мотиваційні потреби розвитку, визнання, статусу та досягнень, які можуть і повинні бути реалізовані за рахунок задоволеності працею та за рахунок трудових успіхів.

Цьому, зокрема, має сприяти успішна імплементація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Так, положення ст. 420 і 422 цієї Угоди передбачають необхідність роботи над покращенням соціальних аспектів управління організаціями з метою досягнення таких стрижневих цілей:

- збільшення кількості та покращення якості робочих місць з гідними умовами праці;

- покращення рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці, зокрема шляхом проведення навчання і тренінгів з питань охорони здоров'я та безпеки праці, сприяння реалізації превентивних заходів, попередження ризиків великих аварій та управління токсичними хімічними речовинами, а також обмін доброю практикою та результатами досліджень в цій сфері;

- посилення можливостей соціальних партнерів та сприяння соціальному діалогу;

- встановлення корпоративної соціальної відповідальності та звітності, а також ведення соціально відповідальної господарської діяльності [1].

На практиці досягнення цих цілей можливе через активне використання на підприємствах і в організаціях соціального

інструментарію управління персоналом, тобто системи людиноцентричних заходів і рішень, спрямованих на максимальне використання людського потенціалу, його постійний розвиток і капіталізацію знань, умінь і навичок працівників. В основі соціального інструментарію управління персоналом лежать базові цінності Угоди про асоціацію, а саме: повага до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини та основоположних свобод. Це свідчить про тісний зв'язок між успішністю імплементації Угоди про асоціацію та організаційним, зокрема, кадровим розвитком вітчизняних підприємств і установ.

Соціальний інструментарій управління персоналом ґрунтується на соціально-психологічних методах менеджменту та спрямований на забезпечення співробітникам умов для поліпшення їх працездатності і, як наслідок, підвищення успішності компанії. До основних таких методів можна віднести мінімізацію конфліктів, управління клімату в колективі та сприятливих умов для роботи, впровадження інноваційних форм навчання та розвитку персоналу, налагодження ефективного соціального партнерства.

Незважаючи на те, що в соціальному інструментарії управління персоналом відсутні методи матеріального заохочення, в працівників з'являються інші механізми трудової мотивації, а саме: сприятливий морально-психологічний клімат у колективі, можливість участі в управлінні організацією, постійний соціальний розвиток персоналу на основі зростання соціальних нормативів, підтримка ініціативності та творчого ставлення до виконання службових і громадських обов'язків.

Соціальний інструментарій управління персоналом має доповнювати, а в сучасних реаліях України навіть виконувати, функцію держави щодо соціально-економічної політики, але в масштабах окремо взятої організації та щодо окремих індивідуумів. Це, зокрема, посилить позитивні тенденції розвитку корпоративної соціальної відповідальності бізнесу та соціального підприємництва, а також сприятиме успішній імплементації економічної частини Угоди про асоціацію, сталому розвитку економіки та формуванню людського капіталу держави.

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Верховна Рада України. – Офіц. сайт. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Федір ТЕРХАНОВ
*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

РЕАЛІЗАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Дослідження напрямів формування та реалізації у практичній діяльності європейських принципів публічного управління визначається важливістю комплексного аналізу процесу кардинальних змін у політичній системі України, змін конституційно-правового статусу основних суб'єктів суспільних відносин та ініціювання зміни адміністративно-територіального поділу. При цьому державний курс на інтеграцію до Європейського Союзу потребує політико-правової адаптації системи управління на центральному та регіональному рівнях в Україні до усталених європейських традицій демократичного управління, вирішенні проблемних питань правового регулювання процесів децентралізації, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також у питаннях законодавчого визначення і закріплення процедури делегування владних повноважень.

В умовах трансформаційних процесів, що нині відбуваються в Україні у політичній, економічній, соціальній та духовній сферах, найважливішим чинником стабілізації виступає використання потенціалу самоорганізації і самоврядування населення для поліпшення умов життєдіяльності і зберігання національної державності. Сучасна модель здійснення самоврядування, виступаючи дійовим засобом залучення кожного громадянина у політичне та соціально-економічне регулювання суспільних відносин за допомогою цілепокладання і самоорганізації суб'єктів господарювання і населення, дозволяє враховувати, координувати і реалізовувати різноманіття суспільних інтересів, задовольняти соціально-культурні і соціально-побутові потреби через використання засобів і ресурсів населення, територіальних утворень, а також держави.

Власне, сучасна система державного управління в Україні перебуває на етапі радикального реформування, модернізації принципів, правил і процедур управління, декомпозиції підсистем управління, у багатьох випадках – за відсутності логіки таких трансформацій. Це передбачає зміни в діяльності органів публічної адміністрації, до якої за європейською традицією ми відносимо органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, імплементацію сучасних європейських принципів управління. Адже європейські принципи публічного управління як сучасні загально визнані демократичні цінності європейської цивілізації слугують орієнтиром проведення державно-правових реформ у країнах Центральної та Східної Європи.

Саме тому дослідження змісту таких принципів набуває пріоритетного значення для реалізації євроінтеграційного курсу країни, зокрема, положень Угоди про асоціацію з ЄС. На сьогодні у вітчизняній науці державного управління загалом, та практиці державної служби – зокрема, європейські принципи ще не отримали належного тлумачення і запровадження, що пояснюється, з-поміж іншого, незначною кількістю відповідних наукових розробок, узагальнень досвіду європейських країн щодо їх розуміння та практики застосування. В європейських країнах впродовж останніх десяти років було проведено комплексні науково-практичні дослідження сучасних принципів і стандартів діяльності публічних адміністрацій, з урахуванням яких розроблено методичні рекомендації щодо їх входження до Європейського адміністративного простору (ЄАП), а також сформульовано рекомендації країнам-кандидатам на вступ до Європейського Союзу з огляду на дотримання відповідних принципів та норм. Зростання ефективності управління в системі публічного управління можливе шляхом удосконалення форм, методів та механізмів діяльності органів влади з урахуванням впливу європейських принципів діяльності та на підставі адаптації вітчизняної теорії управління до принципів ЄС. Дослідженню принципів публічно-управлінської діяльності у сучасній Україні було присвячено багато наукових праць. Особливо слід виділити праці В. Д. Бакуменка, І. А. Грицяка, С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник, О. А. Оболенського, Л. Л. Прокопенка, В. А. Ребкала, О. М. Рудіка, С. М. Сergyoga, В. М. Шаповала та інших. Окремі дослідження були присвячені умовам формування, етапам, особливостям територіальної організації публічного управління, детермінації сутності позитивних та негативних владних відносин. Практично всі науковці вказують у своїх працях на проблематику розвитку державно-управлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, невирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади. Важливим напрямом сучасного реформування є орієнтація роботи органів публічної адміністрації на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян (тобто, йдеться про необхідність усвідомлення того, що на першому місці має бути публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації). Варто особливу увагу зосередити на проблемі гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та підзвітності суспільству (сьогодні, на жаль, можна констатувати про майже цілковиту відсутність контролю громадськості за діяльністю

публічної адміністрації; тобто громадяни України практично позбавлені такого свого права). Створення нової публічної адміністрації (точніше реформування старої публічної адміністрації) вимагає також реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, насамперед, в інтересах громадян України. Побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку. Поряд з цим надзвичайно важливе розуміння характеру державного (у широкому розумінні – публічного) управління, здійснюваного у конкретних просторових рамках.

Наталія ТІШКОВА

*к.держ.упр., начальник відділу
у Департаменті екології
та природних ресурсів
Дніпропетровської ОДА*

КОНЦЕПЦІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРОМИСЛОВОГО ЗАБРУДНЕННЯ

Розробка Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення (далі – Концепція) здійснюється у рамках виконання Угоди про асоціацію з ЄС та є одним із важливих зобов'язань України у напрямку адаптації національного законодавства до норм та стандартів ЄС, а саме Директиви 2010/75/ЄС про промислове забруднення (інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення).

Концепцією передбачено передусім реформування дозвільної системи та поступове зменшення обсягів забруднення навколишнього середовища промисловими підприємствами. Зокрема, йдеться про впровадження інтегрованого дозволу та найкращих доступних технологій і методів управління (НДТМ) [1]. Впровадження Директиви 2010/75/ЄС передбачає застосування комплексного міжсередовищного підходу, що є одним із стандартів управління охороною довкілля на рівні європейської спільноти, адже її реалізація тісно взаємопов'язана із виконанням ще семи директив, які регулюють діяльність співтовариства у сферах охорони атмосферного повітря та водних ресурсів, поводження з відходами тощо.

Основні елементи Директиви:

- комплексний підхід – запобігання перехресному впливу переміщення забруднення між різними компонентами довкілля;
- диференційований підхід до регулювання – передбачає орієнтацію на граничні значення виробничих потужностей та продуктивності виробництва;

- впровадження найкращих доступних технологій і методів управління;
- моніторинг, звітність та контроль;
- доступ до інформації та участь громадськості у процесі прийняття рішень [2].

Проект Концепції пропонує три варіанти посилення контролю з боку держави за обсягами промислового забруднення. Зокрема, один з них передбачає об'єднання всіх дозволів (на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, на спеціальне водокористування та на здійснення операцій у сфері управління відходами) в єдиний консолідуючий документ. Також передбачено створення інформаційної системи, де б кожен бажаючий міг довідатися про фактичні обсяги забруднення.

До сфери регулювання інтегрованого дозволу потрапляють:

- викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря;
- спеціальне водокористування (поверхневі та підземні води);
- скиди промислових стічних вод в системи централізованого водовідведення;
- управління відходами;
- охорона ґрунтів;
- ефективність енергоспоживання та використання сировини;
- вимоги до моніторингу та звітності;
- запобігання аваріям та дії у випадку аварійної ситуації, інше [1].

Це один із найскладніших напрямів виконання Угоди про асоціацію, але є вкрай необхідним для забезпечення права громадян на чисте довкілля і зменшення ризиків для їх здоров'я та життя, що викликані саме забрудненнями промислових підприємств. Впровадження Директиви про промислове забруднення вимагатиме консолідованих зусиль з боку держави, бізнесу та громадськості. Очікується, що схвалення Концепції стане першим кроком у поетапній зміні підходів саме до видачі дозволів великим підприємствам-забруднювачам.

Потрібно зазначити, що в державах-членах ЄС практика запровадження інтегрованого дозволу, незважаючи на складність процесу, показала відчутний ефект для покращення довкілля та здоров'я людей. Варто пригадати у цьому напрямку досвід Польщі, запозичення якого має стати корисним для України. Важливим позитивним моментом стала злагоджена та ефективна діяльність саме регіональних інспекцій з охорони навколишнього середовища. Так, з 1 січня 2004 р. по 31 грудня 2007 р. зазначеними інспекціями проводились перевірки щодо закриття 836 об'єктів, які не отримали інтегрованих дозволів (28 % від загальної кількості). У результаті за цей період 221 об'єкт, що не мав необхідного дозволу, був закритий [3].

Це стало суттєвим поштовхом для підприємств швидше адаптуватись до європейських стандартів, а важелі впливу, які були застосовані з боку органів влади, свідчать про пріоритетність питань

охорони навколишнього середовища для польської влади. Приклад впровадження Директиви про промислове забруднення у Польщі показує, як для деяких підприємств вступ до ЄС може стати необхідністю припинення їх діяльності, у зв'язку з невиконанням нових стандартів з охорони навколишнього середовища.

Процедура запровадження інтегрованого дозволу в Україні, на жаль, не вирішує проблеми збільшення повноважень регіональних органів влади, залишаючи за центральним рівнем достатнє коло функцій саме з реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього середовища. Мова йде про видачу дозвільних документів для підприємств першої групи – найбільш небезпечних з точки зору впливу їх виробничої діяльності на навколишнє середовище. Починаючи з 2012 р. дозвільні документи такі підприємства отримують у Мінприроди України.

Ця проблема є дійсно резонансною, адже зовсім не зрозуміло, чому підприємства, які знаходяться на території певної місцевості та спричиняють негативний вплив на довкілля та здоров'я населення саме цієї місцевості, підпадають під сферу впливу центрального рівня, позбавляючи важелями впливу при цьому регіональний рівень управління. Як показує досвід, підходи до вирішення екологічних проблем на рівні центру не враховують реальний стан справ в регіонах. Така практика існує вже сьомий рік та суттєво перешкоджає у реалізації цілей та завдань, спрямованих на покращення екологічної ситуації в областях. Децентралізація «по-українськи».

Список використаних джерел

1. Проект Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення. – Режим доступу: <https://menr.gov.ua/projects/140/>.
2. Мінприроди розробило Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення. – Режим доступу: <https://menr.gov.ua/news/32895.html>.
3. Тішкова Н. Впровадження реформ у сфері охорони навколишнього середовища: досвід Польщі для України / Н. Тішкова // Економічний розвиток в процесі децентралізації : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 4 листоп. 2015 р. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – С. 106 – 108.

Христина ХАЩИНА

*к.соц.комун., завідувач сектору
звернень громадян та юридичних осіб
Адміністрації Шевченківського району
Харківської міської ради*

СУЧАСНИЙ ЕТАП РОЗВИТКУ ВІДНОСИН УКРАЇНА – ЄС В КОНТЕКСТІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Базові національні інтереси та геополітичні пріоритети є основою для формування стратегічних завдань і цілей зовнішньополітичного курсу України. На сьогодні базовим національним інтересом та основним геополітичним пріоритетом зовнішньої політики України є її розвиток як незалежної держави разом із збереженням національних цінностей, соціально-культурної ідентичності, забезпеченням економічної безпеки та політичного суверенітету [1].

Напротязі останніх років відбувається процес осмислення концептуальних і тактичних прорахунків, допущених Україною на євроінтеграційному шляху. Ейфоричні настрої минулих років змінилися реалістичним усвідомленням того, що період адаптації України до політико-економічних вимог ЄС буде довготривалим процесом. Становлення та розвиток відносин Україна – ЄС це явище багатоаспектне. Приєднання до європейської спільноти гарантує високі стандарти в економіці і суспільному житті, але поряд з цим вимагає від України здатності взяти на себе юридичні зобов'язання, що випливають з членства в ЄС [5].

Своє головне завдання Україна на сьогоднішньому етапі вбачає в утвердженні європейських цінностей і стандартів в політиці, економіці, соціальній сфері. У цьому – запорука суспільної стабільності і сталого розвитку нашої держави. Політика України щодо розбудови відносин з Європейським Союзом впроваджується відповідно до Закону України від 1 липня 2010 року «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [3]. Відповідно до статті 11 Закону однією з основоположних засад зовнішньої політики України є «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в ЄС».

13 березня 2014 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про підтвердження курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та першочергові заходи у цьому напрямі», якою підтверджується незворотність курсу України на європейську інтеграцію, метою якої є набуття членства в Європейському Союзі. Було також відзначено, що Україна як європейська держава, яка поділяє спільну історію та цінності з країнами Європейського Союзу, має право подати заявку на набуття членства у Європейському Союзі відповідно до статті 49 Договору про

Європейський Союз. Цією Постановою Верховна Рада України рекомендувала Виконуючому обов'язки Президента України та Кабінету Міністрів України низку першочергових кроків у сфері європейської інтеграції, передусім у контексті укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. У два етапи – 21 березня 2014 року та 27 червня 2014 р. Угоду про асоціацію було підписано в м. Брюссель Україною, ЄС та його державами-членами. Від України політична частина Угоди про асоціацію була підписана Прем'єр-міністром України, економічна – Президентом України. З іншої сторони Угоду підписали керівництво інституцій ЄС та лідери усіх держав-членів Європейського Союзу. З підписанням та ратифікацією у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відносини сторін почали розбудовуватися у якісно новому форматі політичної асоціації та економічної інтеграції. Під час підписання Угоди про асоціацію 27 червня 2014 року Президентом України та під час її ратифікації 16 вересня 2014 року Верховною Радою України було зроблено відповідні заяви, що Україна розглядає укладення Угоди про асоціацію як черговий крок на шляху до досягнення кінцевої мети європейської інтеграції – набуття повноправного членства України в Європейському Союзі. З 1 листопада 2014 р. окремі розділи Угоди про асоціацію діють на умовах тимчасового застосування до моменту набуття нею чинності у повному обсязі, що відбудеться після завершення ратифікаційного процесу в усіх державах-членах ЄС. Виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відбувається на основі затвердженого 17 вересня 2014 р. Кабінетом Міністрів України плану заходів з її імплементації на 2014 – 2017 роки [6].

Серед основних цілей Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України 26 травня 2015 р., визначено забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу. Згідно зі Стратегією, Угода про асоціацію між Україною і ЄС визначає стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС. Укладення Угоди про асоціацію формує договірно-правову основу співробітництва України та ЄС на середньострокову перспективу [3].

Угодою про асоціацію передбачено підтримання регулярного діалогу на найвищому рівні у формі щорічних самітів, а також створення нових постійних органів двостороннього співробітництва – Рада асоціації, Комітет асоціації, Комітет асоціації у торговельному форматі, галузеві підкомітети Комітету асоціації, Парламентський комітет асоціації та Платформа громадянського суспільства. Навесні 2014 року Уряд України, з одного боку, та Європейська Комісія і Європейська служба зовнішньої діяльності, – з іншого, спільно розробили документ «Європейський порядок денний реформ Україна – ЄС». Зазначений документ умістив всеохоплюючий перелік спільних завдань у контексті

розвитку України та здійснення у державі фундаментальних перетворень. «Європейський порядок денний реформ» фактично став дорожньою картою імплементації пріоритетів українського Уряду та надання Європейським Союзом відповідної допомоги Україні.

Аналіз історичних типів та самого феномена європейської інтеграції дозволив охарактеризувати наддержавну інтеграцію як процес, за допомогою якого окремі країни надають частину своїх прав на користь сформованої наднаціональної структури з тим, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів у будь-яких суспільних сферах – політичній, економічній, соціальній, гуманітарній. Така перспектива розвитку чекає і Україну. Україна після проголошення незалежності веде пошук власного місця в європейських інтеграційних процесах [7]. Ключовим напрямом зовнішньої політики України визнано співпрацю з ЄС. Головним зовнішньополітичним пріоритетом України у середньостроковому вимірі визначено отримання статусу асоційованого члена ЄС. Ідея європейського вибору позитивного сприймається населенням України, євроінтеграційні прагнення України співпадають з необхідністю її модернізації і радикального реформування. Досягнення відповідності держави й українського суспільства критеріям членства в ЄС є головним довготерміновим завданням євроінтеграційного курсу.

Список використаних джерел

1. Договірно-правова співробітництва Україна – ЄС. – Представництво України при Європейському Союзі, ВР України, Комітет з питань європейської інтеграції, 27.02.2013. – Режим доступу: <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article.jsessionid>.
2. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу» від 18.03.2004 р. – N 1629-IV.
3. Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – N 40. – ст. 527.
4. Закон України «Про ратифікацію Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами» від 10 листопада 1994 року №237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №46. – Ст. 415.
5. Указ Президента України «Про загальнодержавні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004 – 2007 роки» від 13.12.2003. – №1433/2003.
6. Указ Президента України «Про Стратегію соціального та економічного розвитку України шляхом Європейської інтеграції на 2004 – 2015 роки» від 28 квітня 2004р. – № 493/2004.
7. Чалий О. Стан та перспективи співробітництва між Україною та Європейським Союзом / О. Чалий // Інституційні реформи в ЄС: Аналіт. щоквартальник. – 2003. – Вип. 4. – С. 32 – 40.

Тетяна ХМІЛЬ

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

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Всеосяжний розвиток глобалізації, який сьогодні охопив усі виміри суспільного життя, змінює усталений світовий економічний порядок, механізм функціонування міжнародної політики, характеристики її ключових суб'єктів, передусім держави. Як наслідок, зазнає певних змін така властивість держави, як її суверенітет.

У соціологічній енциклопедії суверенітет визначається як «термін означаючий незалежність та самостійність історичного (політичного) суб'єкта у своєму розвитку, у вирішенні внутрішніх і зовнішніх завдань, в організації взаємодії з іншими суб'єктами». У державно-правовому сенсі термін «суверенітет» вперше був застосований у Франції в XVI ст. французьким політиком, професором права в Тулузі Ж. Боденом. У подальшому ідея суверенітету отримала розвиток у працях Т. Гоббса, У. Блекстоуна, Ж.-Ж. Руссо та ін. У сучасних умовах класичне поняття суверенітету втрачає своє значення, що проявляється у зміні позицій національних держав. Зростає кількість недержавних суб'єктів (глобальних міждержавних та міжнародних об'єднань), яким держава передає частину своїх функцій. Обмежується влада національного уряду, держава в цілому, як сукупність органів, стає не обов'язковою, відповідно уряди мають все менше можливостей управляти своїми корпораціями [1, с. 6]. В результаті таких пертурбацій держави втрачають свою національну ідентичність, що веде до ослаблення національно-державного суверенітету та буде потребувати створення і розширення нових політичних інститутів на наднаціональному рівні.

Безумовно, падіння ролі національних держав і ослаблення їхнього суверенітету пов'язане з бурхливим розвитком сфери наднаціональних та глобальних відносин, викликаних цілою низкою причин і обставин. На думку німецького соціолога У. Бека, серед головних чинників, що підтримують феномен глобалізації, можна виділити: 1) розширення географії й наростаючу щільність контактів у сфері міжнародної торгівлі й фінансових ринків; 2) триваючу інформаційну й комунікаційно-технологічну революцію; 3) популяризацію вимог дотримання прав людини; 4) глобальний характер розвитку інфраструктури масової культури; 5) посилення ролі у світовій політиці транснаціональних гравців (концернів, МНПО, ООН і т. д.); 6) глобалізацію злиденності; 7) повсюдне руйнування навколишнього середовища; 8) сплеск транскультурних конфліктів на місцях [2, с. 51].

За останнє півстоліття в політичному житті майже всіх держав світу відбулися такі зміни, які поставили питання не лише про переосмислення поняття суверенітету, але навіть, призвели до спроб його повного нівелювання. Які саме фактори вплинули на формування сучасних уявлень про політико-правовий зміст суверенітету? Серед найбільш помітних змін, які відобразилися на політичній свідомості та практиці функціонування держав і суспільства після Другої світової війни, стало прискорене зростання індивідуальної свободи, тобто експансія прав людини та демократії. Безумовно, потужний імпульс цьому процесу надав трагічний підсумок Другої світової війни. Наприкінці 1940-х – поч. 1950-х років була створена правозахисна «інфраструктура» сучасного світу: у 1948 р. прийняті Загальна декларація прав людини і громадянина та Конвенція про запобігання злочину геноциду й покарання за нього, у 1950 р. – Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та ін. Інтенсивно починає формуватися ціла галузь міжнародного права – міжнародно-правовий захист прав людини. Посилення гуманістичної компоненти в поглядах на міжнародні відносини і, як наслідок, сама система міжнародного права стала потужним стимулом для критики суверенітету та пошуку можливостей його обмеження. Держава втрачає свою ключову компетенцію в галузі прав людини, надаючи своїм громадянам право захищати порушені права у міжнародних органах і організаціях. Більше того, як свідчить практика, систематичне і грубе порушення державою демократичних принципів, у тому числі основоположних прав і свобод людини, може стати приводом до так званої гуманітарної інтервенції. Поява нових міжнародних інститутів спричинила сукупне збільшення міжнародних зобов'язань, якими виявилися пов'язані різні держави. Уявлення про суверенітет змінюються у мірі зростання взаємозалежності держав. Стверджувати, що держави сьогодні настільки ж суверенні, як п'ятдесят років тому, означало б ігнорувати дійсність. Масштаб взаємозалежності, породжений лавиною міжнародних норм, такий, що держави дедалі більше відчувають тягар міжнародних зобов'язань, кількість яких постійно зростає. У певний момент «прийняті правові норми набувають самостійної логіки і починають жити власним життям» [3]. Але при цьому за державою залишається функція забезпечення суверенітету людини і громадянина, умовою реалізації та сутністю якого є свобода для встановлення того мінімуму безпеки, що дозволяє громадянину відчувати свою захищеність та цінність. На думку Ж.Мере, «новітня свобода не може бути пізнана і втілена поза зв'язком індивідуального і універсального, який встановлює і захищає держава-суверен. Крайній сенс моєї свободи полягає у тому, що, перебуваючи у сфері управління суверена, я уникаю насильницької смерті – я зберігаю своє життя» [4, с. 178]. Тим самим стверджується та зміцнюється сучасний проект суверенітету держави, який протягом XX століття був майже

зруйнований – новітня свобода гарантується зусиллями держави заохотити індивіда бути громадянином.

Список використаних джерел

1. Кузнецова, Е. Западные концепции государственного суверенитета // Международные процессы. – 2006. – Т. 4. – № 2 (11). Май-август. – Режим доступа: <http://www.intertrends.4ru/eleventh/007>.

2. Бек Ульрих. Национальное государство утрачивает суверенитет // Сумерки глобализации: Настольная книга антиглобалиста: Сб. – М.: ООО «Издательство АСТ: ЗАО НПП «Ермак»», 2004. – С. 46 – 53.

3. Державний суверенитет в умовах європейської інтеграції : монографія / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, С. Г. Серьогіна та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України», 2012. – 336 с. – Режим доступу: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/1218>.

4. Мере Ж. Принцип суверенітету. Історія та основи новітньої влади. / Перекл. з французької Л. Коконевича / Жерар Мере. – Львів: Кальварія, 2003. – 216 с.

Юрій ХОМІЧ

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У КОНТЕКСТІ СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

Діяльність держави в напрямі формування дієвого механізму забезпечення суспільної безпеки та правопорядку є складним і багатовимірним процесом, що базується на оновленні, удосконаленні та адаптації національного законодавства щодо організації, засобів, інструментів та механізмів діяльності правоохоронних органів. Водночас актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. У сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема удосконалення системи правового регулювання управління всіма державними органами, у тому числі й правоохоронними органами.

Сучасний етап розвитку нашої держави ознаменувався кардинальними перетвореннями в організації й діяльності органів влади. Не залишилися осторонь і органи внутрішніх справ – останнім часом була розроблена низка пропозицій щодо їх реформування. Нині триває робота над розробкою проекту Концепції реформування органів

внутрішніх справ України, у якій має бути модель такого реформування. На порядку денному стоять питання щодо подолання корупційних проявів та підвищення авторитету зазначених органів, рівень довіри громадян до яких залишається стабільно низьким багато років. Адже діяльність держави в напрямі формування дієвого механізму забезпечення суспільної безпеки та правопорядку є складним і багатовимірним процесом, що базується на оновленні, удосконаленні та адаптації національного законодавства щодо організації, засобів, інструментів та механізмів діяльності правоохоронних органів. Водночас актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування.

Інтеграція України в європейські структури неможлива без комплексного вирішення проблем оптимізації функціональної та організаційної структури, складу й чисельності правоохоронних органів, удосконалення їх діяльності з метою підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, посилення боротьби зі злочинністю та корупцією, поліпшення якості зв'язків міліції з населенням, упорядкування форм і методів оперативно-службової діяльності відповідно до суспільних вимог та стандартів. Реформування правоохоронних органів України – важлива передумова становлення громадянського суспільства, поглиблення його демократизації та побудови правової держави. Механізм реформування правоохоронних органів – складний процес, що має свої нормативно-правові закономірності, послідовні етапи та відповідний алгоритм реалізації. Специфіка діяльності правоохоронних органів, що полягає у повсякденному виконанні обов'язків щодо забезпечення правопорядку і законності, постійній готовності будь-коли допомогти громадянам, захистити людей вимагає виваженого ставлення до регулювання правового поля функціонування кожного правоохоронного органу. Усяка поспішність у цьому процесі або його ігнорування, будь-які екстрені та «революційні» зміни можуть призвести до виникнення ризику неконтрольованості оперативної обстановки в країні або окремих регіонах, зниження ефективності протидії злочинності, втрати кваліфікованих кадрів тощо.

Діяльність держави в напрямі формування дієвого механізму забезпечення суспільної безпеки та правопорядку є складним і багатовимірним процесом, що базується на оновленні, удосконаленні та адаптації національного законодавства щодо організації, засобів, інструментів та механізмів діяльності правоохоронних органів. Водночас актуалізується завдання реформування функцій, структури та повноважень таких органів з метою підвищення ефективності та сталості їх функціонування. Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності органів внутрішніх справ в такому контексті обумовлена намаганням і потребою адаптувати більш консервативну за змістом

правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, формування базових складових правової держави, спрямування на забезпечення прав і свобод громадянина, суспільства і держави від будь-яких протиправних посягань.

Інтегрованість завдання раціоналізації управлінської діяльності правоохоронних органів в такому контексті обумовлена намаганням і потребою адаптувати більш консервативну за змістом правотворчу та правозастосовчу діяльність до процесів становлення і розвитку інститутів громадянського суспільства, формування базових складових правової держави, спрямування на забезпечення прав і свобод громадянина, суспільства і держави від будь-яких протиправних посягань. Саме тому сучасна практика діяльності правоохоронних органів свідчить, що вирішальною умовою забезпечення нею належного громадського порядку та громадської безпеки на певній території є, в першу чергу, врахування місцевих особливостей, чітка організація та управління силами і засобами, можливість отримання своєчасної та достовірної інформації про вчинені правопорушення і оперативного реагування на неї. З початком демократизації суспільства, з деполітизацією системи правоохоронних органів, з наданням більших прав місцевим органам державної влади і самоврядування в ряді регіонів України з'явилися підрозділи Національної поліції України, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Поява таких формувань свідчить про реальне забезпечення права територіальних громад на самоврядування, їх можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це стосується також можливостей вживати всіх необхідних заходів до підтримання належного громадського порядку на своїй території.

Отже, на нашу думку, діяльність правоохоронних органів у контексті адаптації до європейських стандартів належного врядування слід аналізувати, використовуючи різні підходи: 1) соціальний – здійснення такої діяльності на професійній основі як суспільно-корисної діяльності щодо виконання функцій держави особами, які займають відповідні посади в органах влади на постійній основі; 2) політичний – реалізація державної політики у правоохоронній сфері; 3) правовий – нормативно-правове регулювання службових відносин і професійної діяльності; 4) ідеологічний – формування позитивного іміджу правоохоронних органів; 5) організаційний – формування організаційних засад правоохоронної діяльності; 6) процесуальний – забезпечення технологічного процесу функціонування держави, реалізації її правоохоронної функції; 8) моральний – формування етичних засад функціонування системи правоохоронних органів.

Василь ЧЕРНИШ

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

Актуальність дослідження системи публічного управління в умовах конституційних змін визначена необхідністю формування теоретико-методологічних засад публічного управління в умовах конституційної реформи в Україні, напрямками реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», розвитку національної системи публічного управління. В умовах децентралізації влади, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі і завдання, реалізуються основні функції органів державної влади, конкретизуються стратегії розвитку Української держави. Становлення і розвиток системи органів державної влади в умовах реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів влади.

Отже, на основі теоретичних аналізу системи публічного управління важливо визначити особливості реалізації напрямів конституційного реформування, сформулювати ряд пропозицій та практичних рекомендацій щодо удосконалення державно-управлінської діяльності. Для досягнення мети важливо вирішити такі завдання: по-перше, здійснити аналіз сутності і особливостей функціонування системи управління в умовах конституційних змін в Україні; по-друге, охарактеризувати сучасний конституційний процес та охарактеризувати його етапи, виокремити властивості діяльності органів влади з позицій публічного управління та адміністрування; по-третє, дослідити європейський досвід формування системи публічного управління, встановити місце і роль органів влади у реалізації базових завдань і функцій публічного управління на рівні національної держави; по-четверте, систематизувати сучасні підходи реалізації функцій публічного управління в умовах децентралізації відповідно до принципів багаторівневого управління; по-п'яте, розкрити особливості реалізації сучасної моделі публічного управління у взаємозв'язку із положеннями Угоди про асоціацію України та ЄС.

Отже, актуальність вирішення даної проблеми полягає у теоретичному визначенні напрямів формування засад розвитку системи публічного управління. Саме тому важливо розробити методологічні засади аналізу особливостей функціонування системи публічного управління в умовах конституційних змін, впливу сучасних реформ в

Україні на розвиток конституційного процесу. Саме на цій основі варто детермінувати засади трансформації системи публічного управління, удосконалити методологію дослідження впливу конституційно-правового регулювання на функціонування національної системи публічного управління, забезпечити подальший розвиток теоретичних засад впровадження зарубіжного досвіду конституційного реформування.

Започаткований в Україні курс на модернізацію держави, що відбувається в умовах реалізації політики європейської інтеграції, реалізації положень Президентської програми сталого розвитку «Україна – 2020», формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства, визначає нові пріоритети, завдання і принципи функціонування органів державної влади. Відповідь на політичні та соціально-економічні виклики пов'язана не лише з удосконаленням центрального рівня державної влади, але значною мірою залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка відповідала б європейським стандартам, володіла б значним мобілізаційним потенціалом, оскільки саме вона забезпечує дотримання прав та інтересів громадян, реалізацію урядової політики на територіальному рівні, надання якісних адміністративних послуг. Це диктує необхідність їх реформування, що має бути націлене насамперед на демократизацію та гуманізацію владних відносин. Ефективність впровадження запланованих змін визначається рівнем розробки теоретичного базису реформування, визначення організаційної моделі, правових основ перетворень. З'ясування можливих шляхів досягнення цілей реформи залежить також і від аналізу наукового дискурсу з метою його раціонального використання. Побудова демократичної, правової держави потребує чіткого наукового уявлення про ознаки, особливості, властивості, характерні риси управління, що притаманні всім суспільствам на різних стадіях розвитку.

Оскільки публічне управління є особливою соціальною функцією, яка виникає з потреб самого суспільства як складної саморегульованої системи і супроводжує всю історію розвитку суспільства, набуваючи політичного змісту й відповідних державних форм у соціально структурованому суспільстві. Саме тому практичне здійснення управлінських процесів залежить від соціальних умов, в яких вони відбуваються. Останні, як правило, зумовлені матеріальним рівнем життя суспільства. Оскільки ж управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, вона залежить і від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей та ін. Отже, без управління неможливе цілеспрямоване функціонування суспільства. Тільки держава забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого, а, власне, управління – це насамперед організуюча діяльність держави, спрямована на виконання її завдань та функцій. Отже,

публічне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в Інтересах певних соціальних верств і груп.

Взаємозв'язок простежується у наступному. Як зауважує Ю. О. Тихоміров: «Управлінська діяльність – це понад усе соціально-політична діяльність, процес цілеспрямованого впливу на свідомість людини та її волю. У ній застосовуються численні засоби та методи, зокрема прогнози, плани, прийняття рішень, методи організаційної та інструктивної роботи, державного та суспільного впливу, методи використання матеріально-технічних дій. Отже, інформацію правомірно розглядати як умову будь-якої діяльності органів державної влади, посадових осіб. Особливо це стосується розробки та прийняття управлінських рішень, яким не тільки передую збір та обробка інформації, але які самі містять великий інформаційний потенціал» [13]. Інакше кажучи, зміст управлінської діяльності полягає в забезпеченні досягнення організацією поставлених цілей, розробці певних заходів, спрямованих на реалізацію цих цілей, яка здійснюється у формі прийняття та здійснення рішень [14]. Отже, розробка, прийняття та реалізація рішень є, таким чином, концентрованим виразом самої сутності публічного управління.

1. Тихоміров Ю. А. О концепции развития административного права и процесса / Ю. А. Тихоміров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 5 – 14.

2. Бакуменко В. Д. Методологічна база державно-управлінських рішень / В. Д. Бакуменко // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 5 – 19.

Юрій ЧИРИЧЕНКО

*д.е.н., професор кафедри
міжнародних економічних відносин,
регіональних студій та туризму
Університету митної справи та фінансів*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ГЛОБАЛЬНОГО ГЕНЕЗИСУ ГОТЕЛЬНО-РЕСТОРАННОГО БІЗНЕСУ УКРАЇНИ ТА ЄС

Сучасний світ стрімко змінюється. Економіка зазнає як кількісних так й структурних перетворень, головним чинником яких слугують цивілізаційний розвиток та науково-технічний прогрес. Особливо важливими стають інтерактивні онлайн-технології та використання різноманітними ланками бізнесу можливостей сучасного маркетингу. Разом із накопиченням та вдосконаленням надсучасних великих баз даних (Big data), з'являються нові механізми їх використання. При цьому, рухаючись у тренді сучасного прогресу бізнес України та ЄС або отримує суттєві конкурентні переваги, або відмовляючись від переваг

та можливостей наявних технологій втрачає свої позиції. Відмітимо, що разом із іншими галузями економіки значних трансформацій у цих умовах зазнає готельно-ресторанний бізнес.

Цікаво, що структурні зміни у готельно-ресторанному бізнесі потребують, на нашу думку, перегляду деяких ключових дефініцій, адже саме визначення «Готельно-ресторанна справа» вже на відповідає викликам часу та не має загальноприйнятого еквіваленту у світовій економічній науці.

Виходячи із необхідності вирішення вищевикладеної наукової проблеми, спробуємо визначити місце готельно-ресторанного бізнесу у сучасному економічному полі.

За визначенням сервіс розміщення та харчування є частиною суперсектору відпочинку та гостинності. Сектор розміщення та харчування структурно включає в себе установи, які надають клієнтам житло та / або готують їжу, закуски та напої для негайного споживання.

Так Північноамериканська галузева система класифікації (англійською The North American Industry Classification System скорочено NAICS) відносить сектор розміщення та харчування до коду NAICS 72 відмічаючи, що цей сектор включає в себе як заклади житлового господарства (англійською мовою Accommodation код NAICS 721), так і заклади харчування (Food Services and Drinking Places: NAICS 722), оскільки ці дві заходи часто поєднуються в одній установі [5].

Відмітимо, що за тлумаченням Північноамериканської галузевої системи класифікації в галузевому підсекторі «розміщення» забезпечується проживання або короткострокове проживання для мандрівників, відпочиваючих та інших осіб, що відбувається завдяки існуванню широкого спектру закладів. Деякі надають тільки проживання; в той час як інші надають їжу, пральні та рекреаційні послуги. Житлові установи в цьому підсекторі класифікуються, навіть якщо надання додаткових послуг призводить до збільшення доходу. Види надання додаткових послуг варіюються від закладу до закладу.

У свою чергу підсектор розміщення складається з наступних галузевих груп:

- розміщення осіб що подорожують (Traveler Accommodation);
- розміщення осіб що подорожують транспортними засобами для дозвілля у парках та рекреаційних таборах (RV (Recreational Vehicle) Parks and Recreational Camps);
- короткострокове розміщення у орендованих квартирах та кімнатах, а також у та пансіонатах (Rooming and Boarding Houses).

Підсектор продовольчі послуги та місця для пиття (Food Services and Drinking Places) представляє заклади та установи, де готують страви, закуски та напої для замовлення клієнта для безпосереднього споживання в приміщенні та поза приміщеннями. У цьому підсекторі існує широкий спектр закладів. Деякі з них лише пропонують харчування

та напої; в той час як інші надають різні комбінації місця для відпочинку, обслуговування офіціантів і додаткових зручностей, таких як окремі розваги. Послуги у цьому підсекторі групуються на основі наступних типу та рівня галузевих груп.

- ресторани з повним спектром послуг (Full-Service Restaurants);
- місця (ресторани) з обмеженим обслуговуванням (Limited-Service Eating Places);
- спеціальні харчові послуги, такі як підрядники з громадського харчування, громадське харчування та послуги мобільного харчування (Special Food Services);
- паби та пивні заклади (Drinking Places (Alcoholic Beverages)).

Тобто із одного боку сектор розміщення та харчування (the Accommodation and Food Services sector) включає в себе як різноманітні заклади житлового господарства, так і широку палітру закладів харчування, а з іншого боку, є частиною суперсектору відпочинку та гостинності, що у свою чергу відноситься до загальної сфери послуг.

Зазначений підхід до виділення індустрії розміщення та харчування (Accommodation and food service activities) у окрему класифікаційну категорію є доволі універсальним та відповідає Статистичній класифікації економічної діяльності в Європейському Співтоваристві (NACE) [6].

Отже як бачимо, традиційні поняття «готельний бізнес» та «ресторанний бізнес» як окремі випадки функціонування сфери послуг в умовах стрімкого науково-технічного прогресу зазнають суттєвих змін. При цьому, відносно незмінним поки що залишається лише поняття «ресторан». Поняття «готель», «ресторанний бізнес» та «готельний бізнес» все більше отримують нового змісту та значення. Відбувається все більша диференціація цих послуг. Вони йдуть на зустріч клієнту стаючи все більш персоналізованими. Головною метою сучасної готельно-ресторанної справи стає створення незабутніх вражень у клієнтів.

Відмітимо також, що якщо враховувати усе різноманіття форм сучасного готельно-ресторанного бізнесу, то традиційне розуміння цього бізнесу все більше втрачає сенс. Враховуючи зазначене ми пропонуємо замінити термін «готельно-ресторанний бізнес» на більш ширше поняття «індустрія розміщення та харчування». Це також доцільно тому, що саме це поняття відповідає Північноамериканській галузевої системи класифікації та Статистичній класифікації економічної діяльності в Європейському Співтоваристві.

Отже, вважаємо, що у найближчому майбутньому при підготовці фахівців для галузі в Україні, так само як і в ЄС, має використовуватися виключно поняття «індустрія розміщення та харчування». Саме це поняття відповідає багатьом сучасним формам послуг в індустрії, має загальноприйнятий англомовний еквівалент та відповідає стандартам ЄС.

Список використаних джерел

1. Чириченко Ю. В. Глобальні світові тренди та інвестиційні пріоритети готельно-ресторанного бізнесу / Чириченко Ю. В. // Збірник наукових праць «Економічний простір». – 2018. – № 132. – С. 14 – 22.
2. Чириченко Ю. В. Українські туристичний та готельно-ресторанний бізнес у міжнародних процесах сталого розвитку / Чириченко Ю. В., Корнєєв М. В., Сухацька І. Ю. // Збірник наукових праць «Економічний простір». – 2018. – № 134. – С. 38 – 47.
3. Сайт Державної Вікіпедії, онлайн енциклопедії. Інтернет ресурс. – Режим доступу: <https://en.wikipedia.org/wiki/Hotel>.
4. Онлайн-журнал Upserve Restaurant Insider. Інтернет ресурс. – Режим доступу: <https://upsolve.com/restaurant-insider/restaurant-industry-trends/>.
5. Офіційний сайт Бюро статистики праці Сполучених Штатів Америки. Інтернет ресурс. – Режим доступу: <https://www.bls.gov/iag/tgs/iag72.htm>.
6. Офіційний сайт Євростату. Словник. Визначення NACE. Інтернет ресурс. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:NACE>.
7. Офіційний сайт Євростату. Статистична інформація на замовлення. Інтернет ресурс. – Режим доступу: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>.
8. Donald E. Lundberg. The Hotel and Restaurant Business, 6th Edition/ Donald E. Lundberg. – Wiley. – 388 pages.

СЕКЦІЯ 3

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

Іван АРХИПЕНКО

*к. держ.упр., доцент кафедри
державного управління
і місцевого самоврядування
ОРІДУ НАДУ*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

В Україні децентралізація влади є однією із головних реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Стратегічними цілями децентралізації є ефективна система влади, високий рівень спроможності регіонів, висока якість послуг, а її кінцевою метою є створення безпечного та комфортного середовища для життя людей в Україні шляхом побудови ефективної системи влади [2, с. 9]. В Україні, починаючи з 2014 р., коли було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та низку інших актів законодавства, відбувається активний процес децентралізації влади та формування спроможних територіальних громад, а тому осмислення європейського досвіду політики децентралізації публічної влади має важливе науково-практичне значення [4; 5].

Європейський досвід свідчить про те, що децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації системи публічної влади, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшого розвитку демократизації владних відносин. Процеси децентралізації публічної влади в тому чи іншому варіанті реалізовано у переважній більшості розвинутих демократичних країн світу, у тому числі в країнах Європейського Союзу. Завдяки децентралізації ефективність публічної влади загалом у багатьох демократичних державах була піднята на якісно новий рівень. Реформи, спрямовані на децентралізацію та сприяння локальній автономії, поширилися Європою на початку 1980-х рр.

Децентралізація як концепція, зважаючи на історію країн, особливості законодавства, їх географічні, історичні, національні та релігійні особливості, рівні розвитку, культури та підходи до державного управління набуває різних форм. Однак, незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують процеси децентралізації в країнах ЄС [1].

У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських країнах: демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії; максимально ефективно вирішення місцевих проблем; свобода через місцеву та регіональну автономію; забезпечення культурної, мовленої та етнічної різноманітності; економічна конкуренція між місцевими та регіональними рівнями [3].

Досвід країн Європейського Союзу свідчить про значущість децентралізації для тих держав, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку. На наш погляд, для України є надзвичайно важливим досвід децентралізації в таких країнах як Франція та Польща, оскільки в них реформи з децентралізації публічної влади були найбільш результативними.

Франція має найбільш довгий, послідовний та найбільш ефективний досвід децентралізації. Зазначимо, що Франція протягом XVII – XVIII ст. була дуже централізованою країною. Перші законодавчі акти, спрямовані на децентралізацію, датуються 1871 та 1884 рр. З 1982 до 1986 р. децентралізація отримала законодавче забезпечення. Другий вагомий етап реформ припадає на 2002 – 2005 рр., коли було підтверджено пряму демократію на місцевому рівні, децентралізоване управління, фінансову самостійність територіальних громад. Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня. Сучасна французька система державної влади базується на засадах децентралізації. У Франції налічується 36,8 тис. комун і за їх чисельністю вона випереджає всі інші європейські країни. На сьогодні усі комуні перебувають в об'єднаннях: метрополіях, агломераціях або об'єднаннях комун (діє 2 700 міжмуніципальних органів, в які входять понад 95 % муніципалітетів). Французькі реформи підтверджують, що центральна адміністрація має залишати за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, що, згідно із законодавством, не можуть бути делеговані на місце.

Потреба у децентралізації влади в Польщі виникла у зв'язку з

масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, посилення інститутів громадянського суспільства. Реформа у Польщі проходила кількома етапами. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Сьогодні в Польщі діє близько 2500 гмін. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства. Із 1999 р. у Польщі існує 16 воєводств замість 49, а також 308 повітів. Одночасно 65 міст Польщі отримали права повіту, тобто разом з завданнями гмінного характеру вони реалізують завдання і повноваження повітових органів самоврядування. Як наслідок, у країні змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. У процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. Після проведення реформи у місцевих бюджетах зосереджено близько 40 % прибуткових податків, майже 7 % доходів від корпоративних податків і 100 % податків на нерухомість. У процесі проведення децентралізації у Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одному регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету [3]. Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення. Проведення децентралізації влади у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Польща нині є однією із найбільш інвестиційно привабливих країн серед інших країн Східної Європи.

Таким чином, на основі аналізу європейського досвіду, можна виокремити наступні шляхи подальшого впровадження реформ з децентралізації влади в Україні: розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, соціальної, 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 та 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 питань місцевого значення; підвищення відповідальності місцевих органів та посадових осіб місцевого самоврядування за результати своєї діяльності [1].

Список використаних джерел

1. Архипенко І. М. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України // Державне управління та місцеве самоврядування. Зб. наук. пр. – Дніпро, ДРІДУ НАДУ, 2018. – № 12. – С. 7 – 16.
2. Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад: монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, І. А. Чикаренко. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. – 292 с.
3. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. – Режим доступу: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-srivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157. – Режим доступу: www.minregionbud.gov.ua.

Валерій ВЛАСЮК

*д.е.н., професор, Університет
митної справи та фінансів,
м. Дніпро*

УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ ЯК ВАЖЛИВИЙ ФАКТОР УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

Знання, як і досвід накопичують усе життя, набираючись нового, незвіданого, формуючи свої погляди та розповсюджуючи їх далі, на оточуючий світ. Адже вони є запорукою досягнень людини та формою його наповнення.

Свого часу президент Гарвардського університету Д. Бок відмітив, що коли хтось вважає освіту дуже дорогою, нехай спробує підрахувати вартість неосвіченості. Адже ціна, яку платять за неграмотність і недостатню якість людського капіталу – дуже висока. Тому навчання кадрів – це не витрати, а необхідна передумова для постійного удосконалення, можливості гнучко використовувати кадри, знижувати невиробничі витрати [1].

Також і американські науковці Р. Лукас та П. Ромера, які є одними із розробників сучасних моделей економічного зростання, виділяють та

наголошують на значенні людського капіталу в процесах відтворення. Р. Лукас ще у 1985 р. виділив значення, з кількісної точки зору, впливів на економічне зростання інвестицій у людський капітал, а не у фізичний та стверджував, що інвестиції у людський капітал конкретної людини підвищують продуктивність праці не тільки певної особи, але й інших людей. Він відмічав, що існують позитивні зовнішні ефекти, які виникають в результаті інвестицій у людський капітал. За його оцінками, цей ефект є значним, адже еластичність випуску в США по відношенню до зовнішнього ефекту людського капіталу складає 0,4, тобто збільшення позитивного зовнішнього ефекту людського капіталу на 10 % призводить до збільшення випуску на 4 %. Його висновки покладаються на те, що освіта, професійна підготовка та інші впливи, які підвищують людський капітал, повинні мати державні субсидії, й можливо у більшій мірі, а ніж це робиться сьогодні [1].

Проте, природжений талант (хист), одержана освіта ще не гарантують, що людина, яка має високий рівень освіти, культури, компетентність, професіоналізм, в змозі вибрати вірний напрям своєї діяльності та буде здатною і значимою в економічному середовищі. Відомо, що вибір та визначення виду і сфер діяльності ґрунтується на результативності й ефективності, що в значній мірі залежить від обраної форми організації роботи та мистецтва управління.

Відправною точкою для Г. Беккера слугувало уявлення, що при вкладенні своїх коштів у підготовку і освіту, студенти та їх батьки поводять себе раціонально, зважаючи вигоди й витрати, до того ж, він здійснив практичний розрахунок економічної ефективності освіти [1]. Важливого значення набуло введена Г. Беккером відмінність між спеціальними і загальними інвестиціями (ресурсами) у людину, адже спеціальна підготовка (наприклад, менеджера) наділяє працівників знаннями й навичками, які складають інтерес лише для того закладу, де вони будуть використані, а загальна підготовка надає знання та навички, що можуть знайти застосування в інших організаціях, а це виявляє роль самовизначення у процесах бажання, або небажання одержувати певні (загальні чи спеціальні) види знань і можливість розпорядження ними на свій розсуд. У складі витрат на навчання головним елементом були визнані «втрачені заробітки», тобто заробітки, які недоотримані студентами за роки навчання. По суті, «втрачені заробітки» вимірюють цінність часу студентів, який був витрачений на формування свого людського капіталу. За розрахунками Г. Беккера, визначалось, що у США віддача від вищої освіти знаходиться на рівні 10-15 %, тобто ці показники перевищують прибутковість більшості фірм, а це підтверджувало припущення щодо раціональності поведінки студентів та їх батьків [1].

Увійшовши за звичай, таке поняття, як «інтелектуальний капітал суспільства», характеризує не тільки динаміку розвитку суспільства

загалом, а й є предметом соціальних, психологічних, економічних понять у контексті формування нового господарського механізму, який ґрунтується на ринкових відносинах, з метою проведення ефективної економічної політики.

Слід відзначити, що ще у середині ХХ ст. в світі почали усвідомлювати, що саме інтелектуальний потенціал країни визначає її роль, місце та здатність до проведення ефективної господарської діяльності, впливаючи на всі сфери життєдіяльності людини. Одними з перших це зрозуміли американці, які зайнялись «збиранням мізків» на ґрунтовній основі, про що свідчать ім'я таких всесвітньовідомих науковців, як А. Ейнштейн, В. Браун, В. Леонт'єв, І. Сікорський, П. Сорокін, З. Фрейд та ін, які з певних суб'єктивних чи об'єктивних причин переїхали та стали працювати в США [1]. Створені державними органами США сприятливі умови, залучили багатьох емігрантів-інтелектуалів до наукових досліджень для цієї країни, що означало отримання прямих інтелектуальних інвестицій в економічний розвиток. Наприклад, на сьогодні, в інженерних науках, математиці та сфері інформаційно-комунікаційних технологій понад 40 % дисертацій на здобуття вченого ступеню доктора філософії у даному напрямку, захищено в США закордонними аспірантами, а частка іноземців, які отримали ступені доктора філософії, враховуючи усі спеціальності, становить 22 % [1].

Як відомо, для того, щоб підготувати висококваліфікованого фахівця на рівні кандидата наук (аналог американського доктора філософії), потрібно приблизно 20 – 25 р., а повного доктора наук – 30 – 35 р. В залежності від обраної професії, рейтингу навчального закладу, навчання в американському університеті в середньому коштує до 30 тис. дол., тому «придбання» одного фахівця із ступенем кандидата наук, означає пряму інтелектуальну інвестицію в американську економіку не менше 300 тис. дол. [1]. До того ж, на сьогодні в університетах та промисловості США працюють 76,4 тис. іноземних науковців та 93,1 тис., які вже отримали американське громадянство, що зважаючи на витрати на навчання (300 тис. дол.), виявляють прямі інвестиції в американську науку і промисловість іноземних інтелектуалів у сумі – 50,86 млрд. дол. США [1].

Відповідно, що виникає необхідність відзначити, що ще у середині ХХ ст. в світі почали усвідомлювати, що саме інтелектуальний потенціал країни визначає її роль, місце та здатність до проведення ефективної господарської діяльності, впливаючи на всі сфери життєдіяльності людини. Саме тому на Заході великі компанії вкладають у навчання і розвиток персоналу від 1 до 5 % річного обігу, вважаючи при цьому, що вкладені гроші з надміром повертаються. В багатьох країнах світу провідне місце в системі управління підприємством посідає освіта, набуті знання та вважаються основним критерієм його економічного успіху.

На сьогодні в світі існує таке поняття, як «інтелектуальна

достатність», що знаходить прояв у збереженні і примноженні науково-освітнього потенціалу країни, спроможного забезпечити постійний приплив нових ресурсів знань [1]. Відмічається, що в країнах, де інноваційний розвиток фактично не здійснюється, продовжують панувати 3 - й і ? - й технологічні уклади (відповідно 58 та 38 % від випуску продукції), тоді як розвинені країни активно переходять на 5 – й та 6 – й уклади. Зростання ВВП країни за рахунок упровадження нових технологій оцінюється всього в 0,7 – 1,0 % [1].

В Україні ж в сфері інтелектуального суверенітету на сьогодні спостерігається катастрофічна руйнація системи національної освіти передусім внаслідок запровадження Болонської системи інклюзивної та інших якихось наук, які пропагандують або неосвічені, але з певним дипломом люди, чи ті, які навмисно проводять чужу і сторонню нашим усвідомленням норми набуття знань.

Перехід на західні моделі й відхід від усталених традицій вітчизняної освітньої системи призвів до істотного ослаблення інтелектуального суверенітету країни.

1. Власюк В. Є. Освіта й економіка: взаємообумовленість стану чи перспектива занепаду? / В. Є. Власюк // Філософія. Культура. Життя: Міжвузівський збірник наукових праць. – Випуск 39. – Дніпропетровськ: Дніпропетровська державна фінансова академія, 2013. – С. 157 – 170.

Світлана ВОЛОЩУК

*аспірантка кафедри європейської
інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ*

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОСТІ УПРАВЛІННЯ

Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні вимагає визначення, перш за все, принципово важливих складових цього процесу і розроблення ефективних інструментів управління для забезпечення належного функціонування цих складових в ході здійснення управління публічного характеру. Саме ж управління у принципі не може бути публічним без дієвого інформаційно-комунікаційного супроводу. У цьому контексті рівень публічності визначається рівнем транспарентності.

Транспарентність як атрибут публічного управління є багатогранним поняттям і у теоретико-методологічному, і у практично-прикладному значенні. На прикладний характер транспарентності звертає увагу дослідниця Н. Грищенко, яка вважає, що головною передумовою забезпечення транспарентності, зокрема коли йдеться про виконавчу

владу, є доступ до інформації [1]. Це становить основу будь-якої комунікації, що, у свою чергу, є особливо важливим при здійсненні управління на засадах публічності у територіальних громадах.

Місцевий рівень у системі публічного управління в Україні усе ще залишається доволі проблематичним з огляду на його сучасне реформування через існуючі негативні прояви попередньої адміністративної системи управління та високий рівень інерційності органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості. Незважаючи на те, що транспарентність, наприклад дослідники Е. Афонін та О. Суший, вважають інструментом, який налаштовує двосторонній політичний зв'язок між державою та громадянським суспільством, конкретизацію суті цього політичного зв'язку вчені здійснюють з допомогою розкриття його інформаційно-комунікаційної складової. Зокрема, автори вважають, що транспарентність «зверху» відбувається через забезпечення відкритості та прозорості державної влади, доступності управлінської інформації як для суб'єкта, так і для об'єкта управління, що набуває свого законодавчого закріплення як право на доступ до інформації (право на інформацію) – законодавче положення, яким забезпечується ознайомлення громадян з інформацією про діяльність органів влади та можливість участі в державному управлінні. А транспарентність «знизу» реалізовується як зворотний зв'язок, шляхом рівності прав на отримання інформації, участі громадян у суспільно-політичному житті, їх контролю над діяльністю органів державної влади та управління [4, с. 9].

У довідковому виданні «Путівник до оволодіння транспарентністю» американські вчені стверджують, що транспарентність передбачає створення (формування) максимально зрозумілого процесу управління та прийняття рішень, що в свою чергу дасть змогу залучати громадськість до діяльності органів влади. Таким чином акцентується на результатах, досягнення яких передбачається здійснити шляхом практичного застосування транспарентності як інструменту управління.

Проте, сама сутність транспарентності як інструменту публічного управління найбільш рельєфно представлена у наступних її вимірах. По-перше, транспарентність можна розглядати як принцип (*as a principle*), який є важливим теоретичним елементом інформаційно-комунікаційного забезпечення. У такому випадку основна увага приділяється органам державної влади та місцевому самоврядуванню, які засадничо повинні прагнути до того, щоб їх діяльність була транспарентною. По-друге, – як діяльність з використанням транспарентності як інструменту (*as a practice*), що передбачає конкретні дії, даючи можливість органам влади різних рівнів стати більш транспарентними за допомогою удосконалення комунікації. Через те, багато науковців звертають увагу на те, що транспарентність – це комплексне поняття (явище), що передбачає зростання відкритості органів державної влади (через інформаційну складову – С. В.), доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті

рішень, а також формування прозорої діяльності для своїх працівників шляхом полегшення доступу до інформації, обміну знаннями та співробітництва (через комунікаційну складову – С. В.) [2, с. 139 – 140].

Дослідниця М. Пашковська, акцентуючи увагу на двох найважливіших елементах транспарентності – «прозорості» та «відкритості» – розмежовує зміст цих понять в наступний спосіб: «прозорість» – це функціональна характеристика органів державної влади; визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони їх діяльності, а також зрозумілості широкій громадськості її обумовленості, змісту і сенсу; виявляється в тому, що окремі громадяни та/або групи людей, на які поширюється, або яких так чи інакше стосуються рішення або дії органу державної влади, мають бути якнайповніше обізнані з ними і тим, в який спосіб вони будуть здійснені; «відкритість» – це функціональна характеристика органів державної влади, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у їх діяльності; виявляється у забезпеченні активного й реального впливу громадян та їхніх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дій або утримання від них [3].

На наше переконання, вищезазначена характеристика є актуальною не лише для органів державної влади, а й для місцевого самоврядування і, особливо, для його фундаментальних управлінських інституцій – об'єднаних територіальних громад, а також для організацій громадянського суспільства, що залучені до здійснення функцій публічного управління. Акцентування ж дослідниці на функціональній ознаці і «прозорості», і «відкритості» як складових транспарентності свідчить про незаперечність її сприйняття та застосування як інструменту управління, з чим необхідно погодитись.

Загалом, виходячи із існуючого сьогодні плюралізму думок учених щодо визначення поняття «транспарентності», дане явище залежно від того, під яким кутом зору воно розглядається, можливо трактувати як: а) певну властивість/ознаку; б) інструмент; в) засіб; г) форму реалізації права; д) принцип; е) діяльність/функціональність.

У контексті поглибленого розуміння суті сучасної системи публічного управління вважаємо за доцільне запропонувати наступне визначення транспарентності. Транспарентність – це а) функціональна властивість (ознака) яка виникає в результаті діяльності суб'єктів публічного управління за умови виконання ними обов'язку дотримання принципів гласності, відкритості, прозорості; б) інструмент реалізації (чи щонайменше безперешкодної можливості реалізації) суб'єктами управління, у тому числі й організаціями громадянського суспільства, передбачених законом прав на доступ до інформації та виконання обов'язків, які впливають із права такого доступу; в) засіб забезпечення

однозначності, ясності, чіткості прийнятих рішень відповідними органами публічного управління; г) механізм гарантування безпосередньої участі населення у вирішенні питань державного, регіонального і місцевого значення та здійснення ефективного суспільного контролю.

Сьогодні, в умовах запровадження та розвитку інформаційних технологій управління, значно зростає інтенсивність інформаційно-комунікаційного обміну на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях, між підприємствами, установами та організаціями. Через те, транспарентне за характером управлінське середовище стає одним із найважливіших чинників утвердження реальної демократії в суспільстві, а відтак й формування ефективного управління у державі, яке нині може розвиватися лише на засадах публічності.

Список використаних джерел

1. Грищенко Н. А. Транспарентність влади: нема патрицив – нема васалів / Н. А. Грищенко // Віче – 2008. – № 11. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/982>.

2. Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці «державне управління» / М. В. Пашковська // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2013. – № 34 – С. 135 – 143.

3. Пашковська М. В. Удосконалення механізмів забезпечення прозорості і відкритості в діяльності органів державної влади / М. В. Пашковська // Всеукраїнська науково-практична конференція «Соціально-інформаційні процеси в державному управлінні та місцевому самоврядуванні». – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua>.

4. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції / укладачі : Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.

Борис ГЛОТОВ

*д. філос. наук., професор,
професор кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

УКРАЇНСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ ЯК ФАКТОР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЮ СФЕРОЮ

Як це не звучить парадоксально, але нині Україна, як і на початку 1990-х рр., залишається в стані пошуку свого місця у світі, формування національних інтересів, осмислення національної ідентичності. Одним із основних принципових аспектів процесу українського державотворення стратегія формування української національної ідентичності.

В мультикультурній Україні на порядку денному стоїть питання щодо детального дослідження формування національних і регіональних ідентичностей. Оскільки етнічна ідентичність найбільш значима для людей, ми приділяємо належну увагу даному феномену. Багато в чому етнічна ідентичність, як і будь-яка інша форма ідентичності, формується стихійно, у процесі соціалізації особи. В епоху модерна і постмодерна, як зазначає К. Колхаун, «ідентичність розуміється переважно як національна ідентичність» [1, с. 78].

Розглянемо в зв'язку з цим співвідношення двох зазначених понять.

Термін «етнічність» увійшов у науковий лексикон в кінці 80-х рр. ХХ ст. і позначає різні форми мовно-культурних спільнот, і втрачає свої позиції поряд з поняттям «нація». Тому, на наш погляд ми сьогодні маємо справу не з етнічністю взагалі, а з її сучасною конкретно-історичною формою, нацією. Дуже часто в науковій літературі поняття етнічної і національної ідентичності використовують як синонімічні. І великої помилки в цьому не має, однак ми розмежуємо ці два поняття. Погоджуємося з В. Межуєвим, який писав: «Нація на відміну від етносу ... це те, що дано мені не фактом мого народження, а моїми власними зусиллями і особистим вибором. Етнос я не вибираю, а націю – вибираю, можу вибрати ... нація – це державна, соціальна, культурна приналежність індивідууму, а не його антропологічна і етнічна приналежність» [2]. Національна ідентичність в багатьох випадках являється політичною (громадянською), а не етнологічною. Так вирішується це питання в країнах Західної Європи. В країнах же Східної Європи, зокрема, і в Україні панує уява про те, що націю формують перш за все етнічні і культурні фактори (спільна культура, мова, традиції, звичаї, релігія і т. д.).

Коли ми говоримо про національну ідентичність, то маємо на увазі, що вона являється важливим засобом легітимації державно-політичної влади в перехідний період, оскільки вона легітимує діяльність політико-управлінських еліт і створює необхідні умови існування національної держави. Родоначальник транзитології Д. Растоу назвав єдиною попередньою умовою для переходу до демократії як раз поняття національної єдності. «Воно означає лише те, що значна більшість громадян потенційної демократії не може мати сумнівів або робити мисленнєвих обмовлень відносно того, до якої політичної спільноти вони належать... тобто коли національна єдність визнається на безсвідомому рівні» [3, С. 6].

У структурі національної ідентичності можна виділити позитивні і негативні моменти. Залежно від сили кризи суспільства в перехідну добу негативна ідентичність будується за схемою «ми не такі», «ми і вони», «наші і ваші» тощо. Дане амбівалентне протиставлення формує національну ідентичність на базі негативних факторів, чужих або ворожих, які постають умовою солідарності. Наприклад, в добу

культурних відмінностей, що актуалізуються в результаті цілеспрямованих зусиль з боку політичних еліт і створюваних ними інститутів і перш за все держави, яка виступає формою державно-політичного самовизначення державоутворюючого етносу. Інтенсивність прояву етнічної / національної ідентичності багато в чому визначається політичними елітами, їх цілями і стратегіями.

Під кутом зору конструктивістського підходу державне управління етнонаціональною сферою реалізується на засадах політичної лояльності громадян, яке виражається у формулі, що приписується Ю. Пілсудському: «Не нація створила державу, а держава – націю». Квінтесенція ліберального (або територіального) націоналізму реалізується у рівнянні «нація» = «державна» = «народ», тобто відносно до держави громадяни утворюють народ, а стосовно усього людства вони утворюють націю.

Слід зазначити на характерні риси державного управління процесом етнонаціонального моделювання розвитку України – конкретність та адресність, відповідність загальним правовим нормам та порівняно оперативне реагування на найбільш гострі, сутнісні й актуальні проблеми та інтереси етноспільнот в контексті реалізації етнонаціональної моделі загальноосвітньої демократії.

Список використаних джерел

1. Calhoun C. Nationalism and the Contradictions of Modernity / C. Calhoun // *Berkeley Journal of Sociology*. – 1997 – 1998. – Vol. 42. – № 1. – P. 65 – 81.
2. Межуев В. М. Идея национального государства в исторической перспективе / В. М. Межуев // *Полис*. – 1992. № 5. – С. 16.
3. Растой Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Д. А. Растой // *Полис*. – 1996. №5. – С. 6 – 7.
4. Сорокин П. А. Национальность, национальный вопрос и социальное равенство / П. А. Сорокин // *Этнополитический вестник России*. – 1992. – №2. – С. 122.
5. Бромлей Ю. В. Очерки теории этноса / Ю. В. Бромлей // *АН СССР Ин-т Этнографии им. Н.Н.Миклухо-Маклая*. – М. : Наука. – 1983. – 412 с.
6. Колл Д. Политическая социология / Д. Колл. – М. : Проспект, 2001. – 345 с.
7. Глотов Б. Б. Культурно-цивілізаційний вибір українського народу : монографія / Глотов Б. Б., Вітер Д. В. – Київ : ДАКККіМ, 2009. – 319 с.
8. Андерсон Б. Уявлені спільноти. Міркування щодо походження й поширення націоналізму / Пер. В.Морозов. – Київ: Критика, 2001. – 382 с.
9. Брюейкер Роджерз. Переобрамлений націоналізм. Статус нації та національне питання у новій Європі / Пер.з англ. О.Рябова. – Львів: Кальварія, 2006. – 285 с.
10. Тишков В. А. О нации и национализме / В. А. Тишков // *Свободная мысль*. – 1996. – №3. – С. 70.

Ганна ГОЛУБЧИК

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

ЄВРОПЕЙСЬКІЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СОЦІОКУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Європейська культурна конвенція 1954 р., до якої Україна приєдналась в 1996 р., закріпила культурні права людей на міжнародному рівні. Зокрема, Конвенція передбачає зобов'язання країн-учасників надавати своїм громадянам можливість безперешкодно знайомитись з культурним надбанням інших європейських країн. Хартія основних прав ЄС 2000 р. містить формулювання прав і свобод людини щодо культури. Зокрема ст. 13 Хартії визначає, що мистецтво та наукові дослідження мають бути вільними від будь-яких обмежень. Іншими міжнародними документами, які хоч і мають рекомендаційний характер, але містять положення стосовно забезпечення різноманітних культурних прав, є Декларація ЮНЕСКО про принципи міжнародного культурного співробітництва (1966 р.), Декларація Мехіко з політики в галузі культури (1982 р.), Універсальна декларація ЮНЕСКО про культурне різноманіття (2001 р.) [4].

У 2005 році в Україні було затверджено Концепцію державної політики в галузі культури на 2005 – 2007 роки, якою визначені цілі та пріоритетні завдання культурної політики. Однією з новацій стала розробка, затвердження та впровадження державних соціальних стандартів надання послуг населенню у сфері культури, що гарантуються державою (перелік та обсяг послуг, порядок їх надання, показники виконання та якості послуг), а також методики визначення розміру фінансового забезпечення державних соціальних стандартів надання послуг населенню у сфері культури, що гарантуються державою, в розрахунку на душу населення. Однак, ця Концепція мала декларативний характер, оскільки для визначених нею цілей та пріоритетних завдань не передбачався механізм їх реалізації.

Подальші спроби реформування системи надання культурних послуг населенню, зокрема затвердження Державного стандарту надання послуг клубними і бібліотечними закладами, не забезпечили покращення ситуації в сфері культури на місцях. Крім того, зазначений Державний стандарт в світлі реформаторських процесів в Україні, які набули масштабності з 2014 року, є морально застарілим.

Другу хвилю децентралізації в сфері культури розпочато у 2014 році з реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Ця реформа триває і викликає низку практичних питань щодо долі соціокультурної галузі об'єднаних територіальних

громадах, механізмів, процедур і повноважень в цій сфері. І, хоча, на концептуальному рівні, експерти визначають культурний розвиток громад одним із пріоритетних в сучасних умовах [5], а український публічний простір поповнився запозиченими та адаптованими для України практиками культурних та креативних індустрій для оптимізації розвитку громад [2; 3], нагальні питання функціонування галузі залишаються невирішеними. Тому, на нашу думку, для подолання низки проблем в культурній галузі, що виникають в ході децентралізаційних процесів в Україні, слід вивчати і базову документацію ЄС і її країн-членів, що регулює галузь культури, і їх практичний досвід.

Управління сфери культури на локальному рівні у країнах-членах ЄС, зокрема Італії, Франції, Польщі, Німеччині, здійснюється представницькими органами чи інституціями місцевого самоврядування, які представляють інтереси певної громади і діють відповідно до потреб регіону. Серед повноважень, які делеговані їм державою, – формування місцевих податків, установа фінансових стимулів для підприємницької чи спонсорської діяльності у сфері культури, формування місцевих бюджетів, продаж чи заборона приватизації закладів культури, утримання комунальних закладів культури. Ці органи підзвітні і підконтрольні місцевим громадам.

Саме громадськість вирішує важливі питання розвитку культури свого регіону та контролює дотримання місцевими представницькими органами дотримання культурних прав. Держава не перестає надавати фінансову підтримку (у вигляді грантів, дотацій чи коштів на реалізацію певних програм) представницьким органам чи органам місцевого самоврядування на розвиток галузі культури регіону. Урядові органи (Міністерства, Департаменти) формують пріоритети і цілі державної політики, які є основою для затвердження стратегічних планів розвитку культури та подальшої фінансової підтримки певних секторів культури.

Франція за ринкових умов створила систему державного патронату над національною культурою. Міністерство культури Франції підтримує широкий спектр культурної діяльності, для чого розробляє програми підтримки мистецьких проєктів, мистецької освіти, охорону національної культурної спадщини, підтримки видання книжок тощо. Головними пріоритетами цих програм є не лише підтримка національного мистецтва, а й доступ якнайширших верст населення до культурних надбань країни. Міністерство культури Франції надає фінансову допомогу як органам місцевого самоврядування, так і організаціям культури різних форм власності, що реалізують культурні проєкти в різних сферах культури. Міністерство також надає щорічні дотації національним закладам культури. Однак ці заклади не фінансуються тільки державою, а мають можливість отримувати кошти з інших джерел, у т. ч. за рахунок надання платних послуг.

Культурна політика Великобританії визначила такий принцип

фінансової підтримки галузі, як «принцип протягнутої руки», коли, держава відсторонюється від прийняття фінансових рішень, не бажаючи бути єдиним суб'єктом фінансової підтримки галузі культури [4].

Децентралізація не передбачає швидкого покращення якості управління культурним розвитком на місцях. Досвід проведення таких реформ у транзитивних країнах засвідчує важливість попереднього адекватного інституційного впорядкування економічного простору держави, що може призвести до позитивного впливу децентралізації на культурний розвиток тільки у середньо- або довгостроковій перспективі.

До того ж, нині відбувається конкуренція між усталеним вітчизняним підходом до культури як до інфраструктури і сучасними європейськими вимогами розглядати культуру як національний (локальний) процес та індустрію. Побудова ефективної вітчизняної моделі децентралізованого управління в галузі культури тільки нині долає виклик, який довгий час було ігноровано культурною сферою України і інтегрує ці підходи. Зокрема, першим зразком такої інтеграції став Аналітичний огляд культурної політики Дніпропетровської області, що увійшов у Компендіум культурних політик і трендів Європи, розроблений для Ради Європи [6].

Список використаних джерел

1. Данилишин Б. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України / Б. М. Данилишин, В. В. Пилипів // Регіональна економіка. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2016_1_3.
2. Децентралізація в культурній сфері. – Режим доступу : www.goethe.de/ins/ua/uk/kul/sup/cva.html. – Назва з екрану.
3. Фарінья К. Розвиток культурних та креативних індустрій в Україні / Кристина Фарінья. – Режим доступу : www.culturepartnership.eu/upload/editor/2017/Research/Creative%20Industries%20Report%20for%20Ukraine_UA.pdf.
4. Українська культура і європейська інтеграція : зб. аналіт. матеріалів / наук. ред. О. А. Гриценко. – К. : УЦКД, 2007. – 99 с.
5. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Сєрьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Сєрьогіна, Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.
6. Першина Н. Г. Дніпропетровська область. Україна. Аналітичний огляд культурної політики // Compendium of cultural politics and trends in Europe / Н. Г. Першина, Л. Л. Прокопенко, Г. Д. Голубчик. – Режим доступу : www.culturalpolicies.net/down/ukraine_112017.pdf.
7. Шлепакова Т. Культура в умовах державного курсу на децентралізацію / Т. Л. Шлепакова. – Режим доступу : www.nlu.org.ua/storage/files/Infocentr/Tematch_ogliadi/2016/kyrs.pdf.

Олена ДОБРЯНСЬКА

*Завідувач НМЛ природничо-математичних
дисциплін КЗВО «Дніпровська академія
неперервної освіти» Дніпропетровської
обласної ради*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Децентралізація – це вибір, ініціатива,
здатність і відповідальність.

Погоджуємося з думкою В. Гройсмана в тому, що серед комплексу реформ, перед необхідністю проведення яких стоїть сьогоднішня Україна, децентралізацію публічної влади без перебільшення можна назвати реформою № 1. Без повноцінного і потужного місцевого самоврядування неможливо побудувати сильну державу.

Міжнародний і зокрема європейський досвід переконливо показує, що дієва децентралізована система територіальної організації публічної влади та управління є невід’ємною складовою сучасної демократичної, правової держави. Інституційною основою такої системи є спроможне місцеве самоврядування та збалансований регіональний розвиток.

Старт процесам децентралізації в Україні було покладено в 2014 р. із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. У 2015 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад». Реформа передбачає перерозподіл повноважень та функцій між центральним керівництвом та регіональними органами влади управління [1].

Входження людства в постіндустріальну епоху знань об’єктивно перетворює науково-освітній простір у вирішальний фактор соціального розвитку. Професійна компетентність, що скріплює необхідний досвід, знання, а також мотивацію щодо їх постійного оновлення та навички, необхідні для цього, стає вирішальним фактором професійної конкуренції. Проте сучасний освітній простір виходить за межі окремої країни, він являє собою розгалужену структуру, що складається з суб’єктів та об’єктів науково-освітньої діяльності, змісту та способів організації цієї діяльності і вимагає формування надскладної системи управління.

Найсуттєвішим принципом управління науково-освітнім простором сучасності є принцип децентралізації влади. Однак цей принцип актуалізується і реалізується в науково-педагогічних системах провідних країн світу не однаково. Вивчення досвіду децентралізації управління освітою в зарубіжних країнах є досить актуальним для розуміння і передбачення соціальних наслідків подальшої демократизації та

лібералізації управління науково-освітньою сферою у зв’язку з перспективами вступу України до ЄС [2].

У країнах Європи історично склалися різні моделі управління освітою. Навіть в умовах зближення політики в рамках Європейського Союзу освітні системи залишаються унікальними у кожній країні з різним ступенем централізації/децентралізації управління та фінансування сфери освіти.

Однак варто зазначити, що останнім часом відбуваються процеси децентралізації навіть у країнах із традиційно сильно централізованим управлінням дедалі більше повноважень передається на місцевий рівень.

Розглянемо процес децентралізації освіти в Польщі.

Запитаєте, чому Польща? Проста відповідь на це запитання зводиться до тріади: ми подібні; вони нас віддано підтримували у найскладніші моменти найновітнішої історії; PISA засвідчила їхній успіх. Глибша відповідь охоплює наявність горизонтальних зв’язків на різних рівнях – аж до багаторічного досвіду викладання українських вчителів та професорів у польських школах та вишах, а також стрімкого зростання числа українських студентів у польських університетах.

Процес децентралізації освіти в Польщі розпочався у 1990 році від передачі громадам функцій управління дитсадками та їхнього фінансування, і в основному завершився у 1999 році під час передачі повітам шкіл вищого від початкового чи гімназійного рівня, а також численних позашкільних освітніх закладів [3, с. 6].

Ян Герчинський пропонує таку періодизацію процесу децентралізації щодо освітніх завдань в Польщі, поділяючи його на шість етапів.

– Піонерський етап, 1990–1993 рр. Етап створення самостійного, демократично обраного територіального самоврядування в Польщі, тобто самоврядування у громаді.

– Етап, коли завдання передавалися у добровільному порядку, 1993–1996 рр. У цей період самоврядування громади брало на себе управління початковими школами на добровільних засадах. Аби отримати в управління школу на своїй території, громада повинна була підписати договір з урядом.

– Етап стабільності, 1996–1998 рр. У 1996 р. всі громади в обов’язковому порядку взяли в управління всі початкові школи, за винятком спеціальних, художніх шкіл, шкіл при виправних закладах і лікарнях.

– Другий піонерський етап, 1998–1999 рр. Цей етап полягав у передачі в 1998 році управлінських повноважень щодо шкіл вищого від гімназій рівня та більшості позашкільних освітніх закладів новоствореному органу самоврядування повіту.

– Завершення процесу створення системи, 2000 р. Формування системи управління і фінансування освіти в остаточному вигляді (на сьогоднішній день) підсилюється прийняттям міністерством національної освіти нового алгоритму поділу освітньої субвенції.

– Етап поступового посилення ролі керівних органів (засновників), 2001–2015 рр. Від 2001 р. не було структурних змін у системі управління й фінансування освіти в Польщі (Herbst, Levitas, 2012) [3, с. 8 – 10].

Польська модель децентралізації освіти є результатом збігу динамічних політичних процесів 90-х років минулого століття, демографічних змін та культурно-історичних чинників. Це також цікаве питання для глибших досліджень, бо застосовані у Польщі підходи виявилися більш стійкими, ніж у низці інших країн, де відбувалася системна трансформація, зокрема й децентралізація освіти в той самий період і в схожих умовах. Польська модель стала своєрідним зразком для інших країн, особливо після міжнародного підтвердження ефективності реформ через суттєве покращення навчальних досягнень 15-річних школярів за показниками міжнародного дослідження PISA [3, с. 13].

Враховуючи найважливіші успіхи децентралізації польської освіти та найбільші недоліки, зазначені М. Гербстом і Я. Герчинським [3, с. 32], процес децентралізації управління освітньою галуззю в Україні повинен відбуватися в умовах власних традицій, культури, ресурсів та можливостей. Пряме перенесення досвіду – не ефективне, але вивчаючи досвід інших країн ми позбудемося спадщини «найкращої у світі» радянської системи освіти, щоб не втратити можливість інтегруватися у вільний світ – з його досягненнями і невдачами, пошуками і втратами, відкриттями і помилками.

В будь якому разі, децентралізація влади в контексті управління освітнім простором – це двосторонній шлях, і він аж ніяк не гарантує спрощення управлінської системи. Навпаки, рівень відповідальності кожного окремого суб'єкта науково-освітнього простору за результати власної діяльності підвищиться в разі. Кількість суб'єктів, що зможуть впливати на організацію педагогічного процесу і контролювати його якість також значно збільшиться [2].

Список використаних джерел

1. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.
2. Кринець Л .В. Децентралізація влади у контексті науково-освітнього простору. – Режим доступу: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/gvzdia_64_227.pdf.
3. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. – Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/112/2016-02-16-Poland.pdf>.

Катерина ЄФІМОВА

*д.е.н., професор кафедри менеджменту
Самарського державного національного
дослідницького університету імені академіка
С. П. Королева*

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК ПУБЛІЧНА ПОСЛУГА

Від міри ефективності роботи державних службовців залежить рівень життя населення, правова захищеність громадян, безпека, міра задоволення духовних потреб.

Останнім часом багато уваги приділяється питанню перетворення державної служби в сферу надання якісних послуг населенню. З позицій економічної теорії, послуга відноситься до досить специфічного вигляду товарів, що не має матеріально-речової форми.

Послуга – це діяльність, результати якої задовольняють ті або інші потреби індивідів або суспільства в цілому. Послуги органів державної влади відносяться до групи публічних послуг. Їх значення в умовах ринкової економіки особливо зростає у зв'язку з необхідністю вирішення соціальних проблем, пом'якшення негативних наслідків переходу до ринку. Згідно з визначенням Міжнародної організації стандартизації «якість» означає сукупність характеристик об'єкту, що відносяться до його здатності задовольняти встановлені і передбачувані потреби.

З позицій споживача, якість – це міра задоволення його вимог і запитів. Глухов В. В. виділяє ряд елементів, якими можна охарактеризувати якість послуг [1, с. 48]. Розглянемо їх стосовно державної служби.

1. Компетентність (державний службовець повинен володіти необхідними навиками і знаннями, щоб надати послугу).
2. Чуйність (державний службовець повинен прагнути надати послугу навіть в разі несподіваного або незвичного запиту).
3. Доступність (легкість контакту для населення з державними службовцями, а також територіальна доступність для населення органів державної влади).
4. Розуміння (розуміння специфічних потреб населення).
5. Комунікація (спілкування з клієнтами, встановлення зворотного зв'язку з населенням, інформування про результати своєї діяльності).
6. Довіра (позитивна репутація державних службовців і всієї системи державної служби в очах суспільства).
7. Безпека (захист від фізичної і моральної ризику).

Послуги державної служби багато в чому залежать від суб'єкта (державного службовця), що надає послугу. Багато особистих якостей державних службовців такі, як уважність, відповідальність, чуйність, роблять вплив на якість послуг, що надаються.

Послуги державної служби невідчутні, тобто їх неможливо вивчити, поглянути, а їх наслідки можна спрогнозувати лише з певною мірою точності. Звертаючись в орган державної влади, не можна заздалегідь визначити яким буде якість послуги, що надається, наскільки воно відповідатиме нашим вимогам і чеканням.

Державні органи володіють монополією на надання послуг у сфері державної служби, що фактично виключає розвиток конкуренції в цій сфері. Це негативним чином позначається на ефективності діяльності органів державної влади.

Ефективність функціонування державної служби як публічної послуги можна розглянути через досягнення основної мети державної служби – підвищення рівня життя населення [2, с. 35].

Розглядаючи питання про дороги підвищення ефективності державної служби, можна запропонувати наступні заходи.

Посилення взаємодії між державною службою і суспільством. Необхідно підсилити контроль з боку суспільства за функціонуванням органів державної влади, постійно інформувати населення про поточну діяльність державної служби. Дуже поважно зробити державну службу доступнішою для населення в плані конкурсного заміщення посад державної служби, а також роботи із заявами і зверненнями громадян.

Приділення основної уваги вдосконаленню процесу надання послуг, а не вдосконаленню людей і організаційної структури. Дуже часто причину низької ефективності роботи державних службовців бачать в їх недостатній компетентності або професіоналізмі, а також в недосконалій структурі органів державної влади. Як правило, на практиці зміна оргструктури і перестановка кадрів в державних органах ні до чого не приводить. В даному випадку необхідно переглянути сам процес діяльності і ухвалення рішень в органах державної влади.

Упевненість, що запобігання проблемам краще, ніж реагування на них. Державна служба повинна оперативнo реагувати на всі зміни, що відбуваються в суспільстві, і запобігати можливим негативним наслідкам цих змін, що дозволило б скоротити витрати на їх ліквідацію, а отже, підвищити ефективність діяльності державної влади.

1. Глухов В. В. Менеджмент: Учебник / Глухов В. В. – СПб., 1999. – 360 с.

2. Акулич М. М. Государственные и муниципальные услуги и качество жизни населения / М. М. Акулич, М. В. Батырева // Sociologie Cloveka. – 2016. – № 4. – С. 35 – 38.

Олександр ІГНАТ
*аспірант кафедри менеджменту
та управління проектами
ДРІДУ НАДУ*

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО В ЄВРОПІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У Європейському Союзі одним із основних завдань регіональної політики є забезпечення сталого розвитку територій і подолання диспропорцій, які особливо відчужаються, якщо розглядати рівень соціально-економічного розвитку міських та прилеглих сільських громад [1]. Одним з механізмів реалізації цього завдання є міжмуніципальне співробітництво, що дозволяє досягати належного рівня розвитку територій і забезпечити надання кращих та якісних послуг в умовах постійного зростання потреб, впливу викликів ринку та суспільного попиту [6; 7].

Основними формами організації співробітництва територіальних громад, які застосовуються в країнах ЄС і вже є інституціолізованими в Україні, є об'єднання (укрупнення) громад і організація міжмуніципального співробітництва на договірних засадах. У обох підходів є свої переваги і недоліки, в кожній окремій країні ЄС ефективність кожного з двох типів інструментів організації співробітництва є дещо різною – в Швеції, Данії, Фінляндії, Нідерландах, Сполученому Королівстві Великої Британії, Польщі, Німеччині об'єднання принесло позитивні результати, хоча і «звичайне» міжмуніципальне співробітництво в цих країнах було також ефективним. Найявнім є також дуже багатий досвід організації співробітництва дрібних громад-комун у Франції [1]. У Франції існує понад 36 тис. комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдачею. Після прийняття відповідних законів сформовано на добровільній основі 2 573 об'єднання комун, в які увійшли 90 % їх загальної кількості. У цих комунах проживає 85 % населення Франції [4].

Одним з видів, міжмуніципального співробітництва в країнах ЄС є розвиток співробітництва міських та сільських територій, що активно стимулюється на локальному, регіональному, національному та транснаціональному рівнях, оскільки сприяє зменшенню диспропорцій соціально-економічного розвитку територіальних громад, особливо в розрізі «центр-периферія», що є одним із завдань європейської регіональної політики зближення на 2021-2027 роки (Regional Development and Cohesion Policy 2021-2027) [5].

Разом з тим, відсутність поширених практик міжмуніципального співробітництва у Східній та Південно-Східній Європі експерти пояснюють такими факторами: браком культури співробітництва,

відсутністю розуміння юридичних механізмів та побоюванням того, що політична ціна такого співробітництва виявиться занадто високою. Саме тому Рада Європи приділяє велику увагу питанням розвитку міжмуниципального співробітництва, адже співпраця між органами місцевого самоврядування є притаманною саме децентралізованій територіальній адміністративній системі. У відповідній Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи наголошується, що чим вищою є ступінь автономії органів місцевого самоврядування, тим більше вони потребують співпраці і тим більше вони можуть співпрацювати [3].

У дослідженні Н. Костіної проаналізовано діяльність європейських інституцій та інших міжнародних організацій (насамперед, Ради Європи, Європейського Союзу, Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ), Організації Об'єднаних Націй тощо) з питань забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад. Зазначено, що ці організації не тільки розробили відповідну міжнародну нормативно-правову базу та методичне забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад, а й надають усебічну підтримку (експертну, інституційну, фінансову тощо) щодо реалізації проектів міжмуниципального співробітництва територіальних громад в Україні [2].

Автори посібника «Розвиток міжмуниципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід» [3] відзначають, що міжмуниципальне співробітництво налагоджене у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії в об'єднання (синдикати) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій, ніж окремим комунам. Широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо). Договірні відносини виключають тут диктат центру і забезпечують баланс інтересів всіх громад. У Польщі місцеві об'єднання груп муніципалітетів створювались для того, щоб створити можливість освоєння коштів з фондів ЄС. Об'єднання громад Верхня Раба та Кракова було створено для вирішення проблеми забруднення водних ресурсів у басейні річки Раба. Планувалося побудувати заводи для обробки стічних вод та санітарні водогони. Завдяки створенню згаданих «об'єднань» муніципалітети змогли подати заявку на отримання коштів, обсяг яких був би занадто великим для одного муніципалітету.

У публікації Інституту громадянського суспільства щодо світової практики організації міжмуниципального співробітництва в форматі «місто-село» [1] зазначено, що одними з найбільш «цитованих» прикладів успішної реалізації міжмуниципального співробітництва в Європі є досвід міст Барселона, Мадрид та Ла-Корун'я в Іспанії. Також автори визначають актуальність та можливість імплементації на території України кращих практик територіального розвитку громад, які характеризуються не лише будівництвом поселень урбаністичного типу,

але і розвитком певних функціональних складових, зокрема, приклади створення міні-ферми органічного землеробства у Великому Парижі. Також подано опис успішних практик розвитку функціональних територій в громадах Польщі, де реалізація політики зближення і інтегрованого інвестування здійснюється разом із застосуванням інструментів міжмуниципального співробітництва у вигляді укладених угод між громадами або шляхом утворення об'єднань.

У огляді [1] акцентовано також на тому, що для реалізації європейської політики інтегрованого територіального інвестування (Integrated Territorial Investments) виділяються функціональні урбанізовані території, в розвиток яких, власне, інвестиції і здійснюватимуться. Межі функціональної території не співпадають з адміністративними, а визначаються фактичною протяжністю взаємозв'язків (господарських, демографічних, соціальних, екологічних тощо), які дозволятимуть розглядати умовне об'єднання територіальних одиниць як цілісну систему.

У країнах з успішно функціонуючою системою міжмуниципального співробітництва (Франція, Італія) існує національна політика його стимулювання [4]. Органи місцевого самоврядування починають співпрацювати добровільно, але належні правові рамкові умови та фінансову підтримку з боку держави збільшують мотивацію до співробітництва. Таким чином, для реалізації в Україні підходів сучасної європейської політики зближення і розвитку для міжмуниципального співробітництва необхідними є визначення спільних точок взаємодії, спільних ланцюгів доданої вартості і цінностей, які дозволятимуть розглядати території, що взаємодіють як цілісну систему.

Список використаних джерел

1. Концептуальні засади організації міжмуниципального співробітництва в форматі «місто-село»: світова практика / Інститут громадянського суспільства. – 2019. – Режим доступу : <https://www.csi.org.ua/partnerstvo-mizh-miskymy-ta-silskymy-terytorialnymy-gromadamy-yak-efektyvnyj-instrument-mistsevogo-ekonomichnogo-rozvytku/kontseptualni-zasady/>.
2. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис... к-та наук з держ. упр. : 25.00.04 / Костіна Надія Анатоліївна ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2017. – 227 с. – Режим доступу : http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/.
3. Розвиток міжмуниципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : посіб. / під ред. В. В. Толкованова. – Київ : Крамар, 2011. – 261 с.
4. Співробітництво територіальних громад (міжмуниципальне співробітництво – ММС) : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В. В. Толкованова. – Київ, 2016. – 159 с.

5. Regional Development and Cohesion Policy 2021-2027. – Access mode : http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2018/06/06-08-2018-regional-development-and-cohesion-policy-2021-2027.

6. Hulst R. Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon / R. Hulst, A. van Montfort // Intermunicipal Cooperation in Europe ; edited by R. Hulst and A. von Monfort. – Dordrecht : Springer, 2006. – pp. 1–22. – Access mode : https://link.springer.com/chapter/10.1007/1-4020-5379-7_1.

7. Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries / ed. by P. Swianiewicz. – Open Society Foundations : Budapest, 2011. – 346 p. – Access mode : http://pdc.ceu.hu/archive/00006996/01/LGI_Working-Together-Intermunicipal-Cooperation_2011.pdf.

Марія КАРНАУХОВА

*молодий науковий співробітник,
аспірант кафедри публічного управління
та адміністрування ІПК ДСЗУ*

ЕВРИСТИЧНІСТЬ ТЕОРІЇ НАРАТИВНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ ДЛЯ ОПТИМІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ІДЕНТИЧНОСТЯМИ

Однією з найважливіших тем у сучасному суспільствознавстві загалом, і управлінській науці зокрема, є тема ідентичності і усвідомлення суті соціалізації як активного конструювання ідентичності. Функція ідентифікації реалізує потребу людей в усвідомленні своєї групової приналежності. Завдяки соціальним механізмам ідентифікації індивід вбудовується у формально-інституційний простір суспільства. Не випадково Ф. Фукуяма, фіксуючи феномен «підйому політики ідентичності» і домінуючу роль концепції «політики ідентичності», зазначає, що «сьогодні політика менше за все визначається економічними чи ідеологічними проблемами, а більше – питаннями ідентичності» [3].

Мультикультуралізм стає візією суспільства, подрібненого на невеликі групи, що вимагають визнання власної ідентичності. Реальність свідчить, що європейська ідентичність поки що перебуває у слабкій стадії її становлення, як і реалізація ідеї цивілізаційної ідентичності на тлі процесів, що відбуваються в ЄС та в усьому англосаксонському західному світі. Проте стурбованість щодо ідентичності зіштовхнулася із необхідністю громадського дискурсу, а політика ідентичності, вочевидь, потребує оновленої дослідницької парадигми.

Проблема ідентифікації публічності, як і проблема особистісної ідентичності, приречена до антиномічності. Або ми вважатимемо суб'єкта публічної дії постійно ідентичним самому собі, або сприйматимемо самоідентичного суб'єкта як ілюзію. Послугуємося висновком П. Рикера щодо того, як людська самість може уникнути

цієї дилеми. Справа в тому, що суб'єкт не пізнає себе без посередника, а виключно через нього – через іншого, через знаки культури, якими наділяють світ інші. Не випадково вагоме місце у всіх філософських роздумах про ідентичність займає проблема конституючої ролі іншого для формування колективної ідентичності. Зняти вищеозначену суперечність було покликано введено П. Рикером поняття «нарративної ідентичності».

П. Рикер протиставляє синхронічну ідентичність (набору дискретних атрибутів) діахронічній ідентичності (унікальній індивідуальній історії). Під цим поняттям він розуміє таку форму ідентичності, до якої «суб'єкт здатен прийти через нарративну діяльність, результатом якої є життєва історія.» [1, с. 19]. Наратив у філософії Рикера виступає як те, що пов'язує індивіда з самим собою, вписує його в пам'ять та проектує. Цілісність, автономність, творча сутність людини розглядається ним як нарративна ідентичність. Відповідь на питання, ким є певна людина, по суті, означає відповідь на питання про те, які події відбувалися в її житті і якою була її реакція на них. Кожний розповідає про те, що з ним відбувалося, щоб показати, хто він є. В цьому значенні «хто» еквівалентно своїй «власній історії» [1, с. 112]. При цьому нарративна ідентичність не просто одна з можливих форм ідентичності, нарративність складає необхідний аспект будь-якої ідентичності, тому що лише форма оповіді дозволяє помислити поєднання сталості і несталості, їх життєвий зв'язок. Поняття «життєвого зв'язку» характеризує єдність життєвої історії; як таке воно відсилає до темпорального виміру ідентичності. Наративність є необхідним елементом ідентичності.

Зрештою особистісна ідентичність у Рикера не є якоюсь природною даністю свідомості, вона є результатом опосередкування нарративами як різноманітними моделями оповідуваної конфігурації дії. Тільки за допомоги оповіді конститується певне ставлення людини до себе.

Завдяки наявності нарративної ідентичності можна розглядати нації, народи, класи, різного роду співтовариства як утворення, що взаємно визнають одне, визнають кожного тотожним собі і одним – іншим.

Загально кажучи, ідея нарративної ідентичності Рикера полягає у віднаходженні в здатності оповідування забезпечити поняттєві засоби, необхідні для того, аби зробити інтелігібним той смисл, в якому індивід може зрозуміти себе як автора своїх дій. Не буває розуміння себе, не опосередкованого знаками, символами, текстами. Розуміння себе співпадає з інтерпретацією, яка застосовується до цих опосередковуючих текстів. Наративна ідентичність це та модальність, в якій ми розуміємо себе, розуміючи тексти, тобто будучи здатними застосувати прочитане оповідання до свого власного життя і віднайти у ньому ресурси, необхідні для її зрозуміння. Людина конститується в ході свого самоопідування і самодослідження свого життя. У випадку нарративної ідентичності ми отримуємо культурне опосередкування доступу до себе.

Гадаємо, що залучення теорії нарративної ідентичності для формування дієвої політики управління ідентичностями та зміцнення громадянської ідентичності має методологічне і практичне значення. Певна річ, управління ідентичностями істотно відрізняється, скажімо, від управління у бізнесі. Проте всі основні управлінські функції, як то цілепрокладання, планування, організація, координація, мотивація, контроль, залишаються. А відсутність управління здатне конструювати негативну ідентичність. Пошуки ефективних інструментів і політик для зміцнення громадянської ідентичності вимагають вирішення методологічних питань, пов'язаних із розумінням синергетичної суті ідентичності як принципово мінливої, множинної і локальної цілісності, та аналізу методів, технологій і ступеня впливу на процес управління ідентичностями. Особливої уваги, в цьому контексті, заслуговує концепція нарративної ідентичності, що має практичний характер: вона є умовою впорядковування індивідуального досвіду політичних акторів та рефлексії над дійсністю, з усіма її історичними коливаннями та змінами.

1. Рикёр П. Герменевтика. – Этика. – Политика / П. Рикер. – М. : KAMI, ACADEMIA, 1995. – 160 с.

3. Фукуяма Ф. Новый трайбализм и кризис демократии. – Режим доступа: <https://eadaaily.com/ru/news/2018/11/14/fukuyama-politika-identichnosti-i-predposylki-grazhdanskoy-voyny-v-ssha>.

Ірина КРИВОРУЧКО

к. держ. упр., науковий співробітник відділу організації фундаментальних та прикладних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових досліджень НАДУ

ПРИНЦИП РОЗУМНОГО СТРОКУ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

На даному етапі державотворення значно актуалізується питання визначення та застосування принципів адміністративної процедури органами публічної влади. Зокрема в аспекті реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки одним із напрямів визначено приведення надання адміністративних послуг у відповідність із принципами адміністративної процедури, що має базуватися на європейських стандартах. Саме тому принципам адміністративної процедури відводиться визначальне місце для надання якісних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам.

Серед принципів адміністративної процедури слід виокремити принцип розумного строку, оскільки саме він має безпосередній вплив

на перебіг адміністративної процедури органами публічної влади. Адже, як зазначається [1, с. 34] адміністративна процедура, як і будь-яка інша діяльність, вимагає обмеження строками та саме строки є одним з найбільш вразливих елементів адміністративної процедури, що й зумовлює актуальність даного питання.

При відсутності законодавчого акта про адміністративну процедуру формальне розуміння строків у них відсутнє. Строки адміністративної діяльності загалом, та адміністративної процедури, зокрема, в Україні не регулюється. Натомість, детально врегульовані терміни (строки) вчинення певних дій чи прийнятті відповідних рішень органами публічної влади. Наприклад, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі.

Зарубіжний досвід свідчить, що правила перебігу строків в адміністративних процедурах визначені або в адміністративно-процедурному законодавстві або ж робиться відсилання до цивільного законодавства.

На нашу думку, строки здійснення адміністративних процедур мають бути визначені в законодавчому акті про адміністративну процедуру у формулюваннях максимально наближених до положень Цивільного кодексу України. При цьому слід також закріпити положення, що загальні правила перебігу строків в адміністративних процедурах повинні бути обов'язковими і для адміністративних процедур встановлених спеціальним законодавством.

Принцип розумного строку у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» визначений як «своєчасність і розумний строк» (ст. 4, 14) [2], під яким розуміється: 1) адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурні дії протягом розумного строку, тобто у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження без невиправданих зволікань; 2) адміністративний орган вирішує справу своєчасно, тобто до настання обставин, за яких прийняття адміністративного акта може втратити актуальність.

За такого формулювання, мова іде про два елементи принципу розумного строку – дія у сприятливий момент; найкоротший, достатній для вирішення справи строк.

Водночас, слід відмітити, що поняття розумного строку в адміністративній процедурі з'являється завдяки його виникненню в судочинстві, особливо коли мова йде про захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Так, відповідно до положення Кодексу адміністративного судочинства України (ч. 3 ст. 2), даний принцип

охоплює як необхідність дотримання часових рамок, що визначені у нормативно-правових актах, так і неможливість невинного для конкретної ситуації зволікання.

Виходячи з європейських стандартів взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами, у посібнику «Адміністрація і Ви» (1996 р.) [3] розумний строк розглядається як розумно обґрунтований час, необхідний для розгляду адміністративної справи та прийняття адміністративного акта.

Застосування принципу розумного строку при здійсненні адміністративної процедури органами публічної влади має ґрунтуватися на вимозі щодо невідкладно прийняття законного та обґрунтованого рішення якщо воно не потребує невинних затрат часу та інших ресурсів.

Органи публічної влади повинні чітко дотримуватися встановлених строків в адміністративній справі, і при можливості намагатися вирішити справу якнайшвидше, без зайвого зволікання. А також органи публічної влади при вирішенні справи повинні чітко встановити той момент для її вирішення, який не призведе до завдання шкоди особі у зв'язку з несвоєчасним вирішенням справи.

Організаційними гарантіями цього принципу можна визначити обов'язок органу публічної влади (службовця, який його представляє) повідомити особі про передбачуваний строк розгляду справи, якнайшвидшого інформування органом публічної влади заявника про отримання зауважень щодо його заяви, правом особи на оскарження у випадку неприйняття адміністративного акта в установленій законом строк або зважаючи на очевидне зволікання з розгляду адміністративної справи (прийняттям процедурних рішень або вжиттям процедурних дій).

У зарубіжних країнах розумний строк зводиться не лише до можливості визначення необхідного для розгляду справи (при його відсутності у законодавстві) чи дотримання передбаченого законодавством, а й можливості продовжити строк передбачений для розгляду адміністративної справи, виходячи з законодавства або з власної ініціативи, або враховуючи термін його закінчення [1, с.314 – 315; 280 – 281; 363].

Таким чином, під розумним строком як принципом адміністративної процедури слід розуміти встановлений актами законодавства чи визначений органами публічної влади, термін достатній для вирішення адміністративної справи, а також можливість його продовження, зважаючи на заборону безпідставного затягування розгляду справи, що може завдати шкоди правам та інтересам особи.

За такого розуміння, цей принцип включає як визначення (формальне встановлення) строків для розгляду адміністративної справи так і право органу публічної влади самостійно його встановити, а також прийняття рішення органом публічної влади про продовження строку розгляду

адміністративної справи як за заявою особи так і за ініціативою самого адміністративного органу.

Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

2. Проект Закону України про адміністративну процедуру : Законопроект від 28.12.2018 р. № 9456. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

3. Руководство «Администрация и Вы – принципы административного права в области отношений между административными органами и частными лицами» (часть первая) // Администрация и частные лица – европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / под общ. ред. В. Н. Южакова. – М.: Статут, 2006. – 208 с.

Віктор КУЗЬМЕНКО

*аспірант кафедри менеджменту
та управління проектами
ДРІДУ НАДУ*

ДЕФІЦИТ КОМУНІКАЦІЇ ТА ДЕМОКРАТІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

У розвитку будь-якої держави важливу роль завжди відіграють комунікаційні процеси, що охоплюють внутрішні та міжнародні владно-суспільні зв'язки. При цьому, якщо державне управління будується на демократичних засадах, виникає нагальна необхідність здійснення саме ефективної комунікації, як засобу не тільки інформування громадян, але й засобу залучення громадян до обговорення та прийняття публічних управлінських рішень. В цьому випадку розбудова демократії у державі без ефективної комунікації неможлива.

У 1992 році ЄС у процесі ратифікації Маастрихтського договору стикнувся з дефіцитом демократії, який проявився у небажанні державами-членами ратифікувати договір. Це призвело до зосередження уваги Європейської комісії на необхідності зробити кроки щодо підвищення рівню прозорості своєї роботи. У жовтні 1993 року було прийнято між інституційну декларацію про демократію («An inter-institutional declaration on democracy, transparency and subsidiarity»), у якій було закріплено право громадян на отримання інформації щодо діяльності інститутів ЄС та окреслені правові засади комунікаційної політики ЄС.

У липні 1999 року лише 49 % громадян, які мають право голосувати, прийняли участь у виборах до Європейського парламенту. Дослідження Євробарометру виявили закономірність між рівнем інформованості та

наміром голосування. Чим вище рівень інформованості – тим більше намір голосування.

Завдяки Євробарометру були виокремлені ключові сфери комунікації, а саме: хибне уявлення громадян про бюджетні витрати ЄС, недостатня поінформованість громадян про інституції ЄС та права громадян ЄС, відсутність зацікавленості у діалозі.

У липні 2002 року було розроблено нову комунікаційну стратегію, що мала на меті створити європейський публічний форум. З метою усунення «інформаційного дефіциту» було модернізовано веб-портал «Еурога», та реалізовані проекти – «Your voice» та «Futurum». Однак огляди громадської думки продемонстрували, що громадськість надає перевагу традиційним ЗМІ. Це призвело до переорієнтації «комунікацій» в «інформування», тому що сили були спрямовані на недопущення різногласності ЗМІ офіційної думки та дій.

У жовтні 2004 році була оприлюднена доповідь «Чи чує мене ЄС?», розроблена «Друзями Європи» («Friends of Europe») та консалтинговою організацією «Gallup Europe». Ця доповідь була присвячена проблемі покращення зв'язку ЄС та його інституцій із громадянами. Як наслідок, було прийнято низку документів, що мали забезпечити ефективну комунікацію:

- план дій покращення комунікації ЄС 2005 року («Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission»);
- план Ді для демократії, діалогу та дебатів, 2005 р. («Plan D for democracy, dialogue and debate»: Plan D: COM (2005) 494 final, 13 October 2005);
- біла книга з Європейської комунікаційної політики, 2006 р. («White Paper on a European Communication Policy: COM (2006) 35 final, 1 February 2006»);
- жовта книга з комунікації ЄС, 2006 р. («Yellow Paper on EU Communication»);
- комунікаційна стратегія «Комунікація з Європою в партнерстві», 2007 р. («Communicating Europe in Partnership»).

Однак проблеми «дефіциту комунікації та демократії» в ЄС потребують не тільки офіційних досліджень та дій, але й досліджень з боку науки. Одним з таких системних та ґрунтовних досліджень є робота Бердна Спанієра (Spanier, Bernd) [1]. В цьому дослідженні розглядається зв'язок між комунікацією та демократією, та доводиться автором неможливість розривів процесів комунікації та прийняття рішень, бо саме цей зв'язок дозволяє легітимізувати демократію.

Думка про нерозривність комунікації та прийняття рішення також притаманна М.Мескону [2], який розглядає їх як допоміжні процеси менеджменту.

На даний час питанню розробки та впровадженню комунікаційної стратегії у діяльність органів публічного управління та адміністрування

України приділяється багато уваги. Так у рамках реалізації реформи щодо децентралізації та створенню об'єднаних територіальних громад, комунікаційна стратегія об'єднаної територіальної громади є ключовим елементом нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

Комунікаційні стратегії також розроблені на державному рівні, а саме:

- комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017 – 2021 рр.;
- стратегія комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018 – 2021 рр.;
- типова комунікаційна стратегія суду та суддів на основі концепції комунікації судової влади України;

– комунікаційна стратегія Міністерства освіти та науки 2017 – 2020 рр. Загалом вищенаведені стратегії мають на меті:

- покращення іміджу органу державної влади або органу місцевого самоврядування;
- підвищення обізнаності щодо внутрішніх процесів органу державної влади або органу місцевого самоврядування;
- залучення громадськості до процесів прийняття рішень;
- удосконалення співпраці зі ЗМІ;
- оптимізацію внутрішніх та зовнішніх комунікацій органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

Однак, не зважаючи на досвід ЄС, дослідження Бердна Спанієра та напрацювань М.Мескона, розробники комунікаційних стратегій в Україні поки що ігнорують наступні ключові моменти:

1. стаття 5 Конституції України [3] визначає, що «... єдиним джерелом влади в Україні є народ» - комунікаційна стратегія повинна створювати систему, що фіксує стратегічне бачення та пріоритети розвитку України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, народом України, а не навпаки.
2. комунікація та прийняття рішення – це нерозривні процеси, власником і замовником яких є народ України, і стратегічні рішення мають прийматися виключно народом України та жителями територіальних громад.
3. комунікація та прийняття рішення повинні мати результат, який задовольняє потреби та інтереси народу України та жителів територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Spanier, Bernd. The Communication Deficit of the European Union revisited. Structures, Key Players and the New Communication Policy. – 2010.
2. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основи менеджмента: Пер. с англ. – М.: «Дело» ЛТД, 1994 – 702 с.
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

Інна КУЛЬЧІЙ

*к. держ. упр., доцент кафедри фінансів
і банківської справи Полтавського
національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Стратегічні зміни в різних суспільних сферах та в органах державної влади, які нині відбуваються в Україні та країнах Європейського Союзу, залежать від багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, що або чинять спротив, або видозмінюють траєкторію перетворень. Саме тому кожна зміна має впроваджуватися за умови широкого обговорення змін у суспільстві та за умови доступу громадян до публічної інформації. Адаптація до публічної інформації дозволяє розуміти сутність, особливості впровадження змін, ресурсні витрати, що, у свою чергу, дозволяє громадянам стати активними учасниками реформування та безпосередньо реалізувати свої конституційні права.

Відсутність інформації про дії влади перетворює на видимість основний конституційний принцип, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» (ст. 5 Конституції України) та створює загрозу узурпації державної влади або зловживання нею. Доступність інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування є одним із головних засобів, що дозволяє здійснювати громадський контроль за діями влади.

Аналіз норм закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року дозволяє виокремити ознаки публічної інформації, це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Тобто, публічна інформація завжди об'єктивована, тобто «відображена та задокументована»; власне публічна інформація знаходиться в органах публічної влади інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом [2].

Важливим акцентом удосконалення правового регулювання доступу до публічної інформації є продовження інформаційної та правороз'яснювальної роботи у цій сфері. Аналіз судової практики за останні 3 роки дозволяє зробити висновок, що порушення норм закону України «Про доступ до публічної інформації» простежується при

обмеженні доступу до певного виду публічної інформації, при цьому обов'язково проводиться тестування її на відповідність сукупності трьох вимог, визначених частиною 2 статті 6 цього закону. Так як доступ до інформації обмежується лише за умови наявності всіх трьох вимог, при відсутності хоча б однієї з них інформація є відкритою.

На жаль, і сьогодні існує нерозв'язана проблема забезпечення пасивного доступу до інформації, зокрема несвоєчасне або неповне оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування інформації щодо прийнятих рішень, ухвалених нормативно-правових актів, оприлюднення системи обліку документів тощо, яке є швидше винятком, ніж повсякденною нормою. Крім того, інформація яка оприлюднюється на веб-сайтах, іноді викладається не повністю, або її надзвичайно важко знайти, особливо пересічному громадянину, який не орієнтується в функціях та повноваженнях конкретного органу. В законі України «Про доступ до публічної інформації» зазначено, що за неповне та несвоєчасне надання інформації відповідальність несе структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації. Хоча, на нашу думку, у законі доцільно передбачити спільну відповідальність керівника організації – розпорядника інформації та відповідальної особи [2].

Під час удосконалення нормативно-правової бази законодавства у сфері доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно враховувати не тільки необхідність гармонізації всього пласту загальних і спеціальних правових актів у цій сфері, але і відсутність прозорого механізму доведення до громадськості інформації органами влади та місцевого самоврядування попри спроби запровадити механізми зворотного зв'язку влади та громадян [1].

Підвищення ефективності доступу до інформації, рівня практичного виконання положень законодавства щодо доступу до інформації, якою володіють органи влади є важливою передумовою реалізації права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, зменшення кількості ухвалених незаконних рішень влади шляхом оприлюднення планів виконання поточних завдань і загальних звітів про діяльність органів публічної влади, тощо. Таким чином, пріоритетним напрямом реформування системи публічного управління є подальша систематизація та удосконалення норм законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», «Про захист персональних даних».

Список використаних джерел

1. Галай В. О. Урегулювання доступу до публічної інформації в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування /

В. Галай // Адміністративне право і процес. –Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/409-urehulyuvannya-dostupu-do-publichnoyi-informatsiyi-v-diyalnosti-orhani-v-derzhavnoyi-vlady-ta-samovryaduvannya-halai-v-o>.

2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-1>.

Микола ЛАХИЖА

д.держ.упр., професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

ІННОВАЦІЇ В УПРАВЛІННІ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В ПУБЛІЧНІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇН

Досвід посткомуністичних країн переконливо свідчить про необхідність для успіху реформ адекватної вимогам часу публічної адміністрації. Численні проблеми, що виникають в усіх сферах життєдіяльності, можуть вирішуватися лише при наявності сучасної, креативної, інноваційної публічної адміністрації.

Українськими вченими плідно досліджуються теоретичні аспекти, технології, механізми інновацій в публічному управлінні (В. Бакуменко, І. Дегтярьова, С. Князев, С. Кравченко, А. Кузнецов, Т. Маматова, А. Михненко, О. Орлов, О. Федорчак, Х. Хачатурян, І. Чикаренко, Ю. Шаров, М. Шульга та інші) та досвід їх впровадження в публічній адміністрації розвинутих країн (В. Баштанник, І. Грицьак, Л. Прокопенко, Н. Рудік, О. Рудік). Проте практика впровадження інновацій у публічній адміністрації посткомуністичних країн залишається маловивченою, а інновації в управлінні людськими ресурсами розглядаються переважно на основі підприємств.

Інноваційність публічної адміністрації розуміється як готовність і здатність її структур до визнання необхідності, генерування та впровадження нових методів діяльності, що можуть привести до оптимізації функціонування держави. Така інноваційність тісно пов'язана з респонсивністю, адаптаційністю, еластичністю, креативністю

У наукових працях з питань модернізації публічної адміністрації виділено організаційні, людські, фінансові, інформаційні ресурси, наукове забезпечення тощо. Як уже наголошувалося нами, на перше місце слід поставити людські ресурси, якість яких визначає рівень діяльності публічної адміністрації та певним чином може компенсувати брак інших ресурсів [1].

Автором простежено висвітлення проблематики інновацій в

управлінні людськими ресурсами в публічній адміністрації вченими Болгарії, Грузії, Польщі, Росії та Словаччини. Спільним є зростання уваги до цього феномену, пов'язування його з впливом глобалізації та європеїзації, формуванням інформаційного суспільства та економіки знань. Для нових членів Європейського союзу особливо відчутним є його вплив у всіх сферах життя, включаючи публічне управління.

Модернізація публічної адміністрації посткомуністичних країн розглядається як пріоритетне завдання реформ, зважаючи на її вплив на зростання економіки та вирішення інших проблем розвитку.

Як наголошено у Стратегії розвитку державної адміністрації Республіки Болгарія, якісна публічна адміністрація має бути в змозі ще на ранньому етапі аналізувати та визначати виникаючі проблеми, формулювати політику по їх вирішенню та організовувати роботу. Ця адміністрація має діяти спільно з організаціями громадянського суспільства, розуміючи інтереси різних його груп. Для цього необхідно забезпечити механізми автоматичного виявлення проблем і конфліктів у суспільстві з аналізом їх причин, забезпечити механізми їх усунення, механізми залучення до управлінських процесів громадськості та передбачити для публічних структур можливість змінюватися відповідно до потреб суспільства, що динамічно змінюються, з метою розвитку гнучкого, сучасного, інноваційного та оперативного управління. Метою модернізації є створення якісної публічної адміністрації з такими характеристиками: верховенство закону, нейтральність, звітність та прозорість, відповідальність, ефективність та результативність, широка участь громадськості та досягнення консенсусу, всеохопність та стратегічне бачення [2, с. 3].

Інновації у публічній адміністрації

| Радикальність | Модель | Сталість процесу | Рівень новизни | Спрямованість |
|---------------|----------|------------------|----------------|-----------------|
| Радикальні | Відкриті | Переривчаті | Піонерські | Послуги |
| | | | | Процеси |
| Ступеневі | Закриті | Безперервні | Адаптаційні | Адміністративні |
| | | | | Організаційні |
| | | | | Системні |

Необхідність прискореного інноваційного розвитку публічної адміністрації відзначена й у Рапорті «Польща 2030», де інновації розглядаються як добро, яке очікують громадяни [3].

Розглядаючи інновації як нові ідеї, підходи, процеси, механізми та інструменти для досягнення необхідних результатів, варто наголосити на їх різноманітності та різноплановості. Важливо водночас впровадження інновацій сприймати не як мету реформ, а як їх механізм, інструмент.

Про складність та широту інновацій у публічній адміністрації свідчить таблиця, підготовлена на основі праць польських вчених (Л. Квєцинський, Є. Крок, М. Лаковська, С. Лобейко, Б. Миколайчук).

Існує значна кількість типологій інновацій у публічному секторі. Так, болгарський вчений М. Ніколова виділяє наступні типи:

1. Нова або покращена послуга (напр., пенсія вдома).

2. Інновація процесу (наприклад, змін у виробництві послуги або продукту).

3. Адміністративні інновації (наприклад, використання нових інструментів політики, який може бути результатом зміни політики).

4. Інновація системи (нова система або фундаментальна зміна існуючої системи, наприклад, шляхом створення нової організації або нової моделі співпраці).

5. Концептуальні інновації (зміна поглядів учасників).

6. Радикальні зміни раціональності (тобто зміни способу мислення працівників [4, с.2 – 3]).

Першими двома типами інновацій можна вважати інновації продукту, третій тип – має включати організаційні інновації. Дослідниками основна увага звертається на технічні інновації, зокрема, впровадження е-урядування. Наприклад, К. Кашмащук пов'язує інновації в адміністрації в першу чергу з технологічними інноваціями та розвитком е-урядування [5].

На нашу думку, кожен тип інновацій пов'язаний з людськими ресурсами. Отже, інноваціям в управлінні людськими ресурсами має надаватися особливе значення, що поки-що недооцінюється як вченими, так і практиками.

Сучасний погляд на інноваційну публічну адміністрацію передбачає поступове формування її нових якостей, що вже осмислюється й українськими вченими. Наприклад, О. Орлов розглядає державне управління як процес розробки, фіксації і впровадження соціальних інновацій [6].

Крім того, важливий загальний стан інновацій у суспільстві, який ґрунтується на досягненні певного рівня розвитку. Скажімо, е-урядування не може успішно розвиватися без забезпечення широкого доступу до інтернету, технічного забезпечення та певного рівня підготовки не лише публічних службовців, а й всього населення.

Значною є роль науки у розробці та впровадженні інновацій, на чому наполягають, наприклад, вчені Інституту публічної адміністрації (Болгарія) – автори дослідження європейської практики якісного управління і адміністративної діяльності, проведеного у 2005 р. в ЄС [7, с. 90 – 92].

Отже, необхідне формування національної інноваційної системи (НІС), яка інтегрована у наднаціональні структури, спирається на нові технологічні напрацювання та підготовлені належним чином людські ресурси.

Список використаних джерел

1. Лахижа М. І. Ресурси та сучасні технології публічної адміністрації // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – Випуск 2. – 2010. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2010_2/p2_16.html.

2. Работим за хората. Стратегия на развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.). – Режим доступу: <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/2018-11/1434121594.pdf>.

3. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Diugookresowa Strategia Rozwoju Kraju Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 2013. – 145 s.

4. Ніколова М. Иновации в публичния сектор. – Режим доступу: http://ebox.nbu.bg/pa2010/6_MNikolova.pdf.

5. Kaczmazyk K. Innowacje w administracji publicznej – przyszłość czy utopia?. – Access mode: <https://ikmj.com/innowacje-w-administracji-publicznej-przyszlosc-czy-utopia/>.

6. Орлов О. В. Державне управління к процес розробки, фіксації і впровадження соціальних інновацій / О. В. Орлов // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 2 (37). – С. 42 – 50.

7. Европейски практики в доброто управление и административната дейност. Изследвания ИПА 2015. – София. – 2015. – 94 с.

Тетяна ЛІСМАН

аспірантка кафедри регіонального розвитку і місцевого самоврядування ХарРІДУ НАДУ

ЕКСТРАПОЛЯЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ У СИСТЕМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2014 рік для України став роком прийняття важливих рішень, які стосувались не тільки зміни зовнішніх орієнтирів щодо позиції у міжнародному геополітичному просторі, а й у подальшій трансформації країни в напрямку реформування владної структури та створення ефективної системи публічного управління. Підписання та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС дало можливість прискорити процеси не тільки інтеграції в європейський простір, а і системних соціально-економічних перетворень в Україні.

Європейський Союз – це унікальне поєднання 28 країн, різних за площею, кількістю та етнічним складом населення, релігією та мовою, адміністративно-територіальним устроєм, державним устроєм та формою державного правління, показниками соціально-економічного розвитку. Усі ці країни об'єдналися для досягнення єдиної мети – сприяти миру, його цінностям і добробуту своїх народів на засадах поваги до

незалежності національного суверенітету кожної держави, яка входить до його складу. Унікальність такого об'єднання полягає у тому, що держави-члени делегують суверенне право на вирішення певних справ незалежним інституціям, які представляють інтереси Союзу в цілому, його країн та його громадян. Досліджуючи етапи розвитку співтовариства можна відслідкувати, що з моменту створення і до сьогодні головні цілі, завдання та функції ЄС, організаційна структура та процедура прийняття рішень, права і обов'язки всіх європейських органів управління, а також напрямки діяльності організації поступово змінюються. У 2007 році політика розширення ЄС призвела до появи нових викликів, пов'язаних з питаннями взаємодії Європейського Союзу і держав-членів та недовірою значної кількості громадян ЄС до його інституцій та змусила реформувати систему управління і встановити нові орієнтири для подальших перетворень. «Люди втрачають віру у те, що складна й малозрозуміла система може вжити саме тих заходів, які вони потребують. ЄС розглядають як організацію, що безпосередньо немає впливу на життя пересічної людини, але таку, що має занадто великі повноваження» [1, с. 3].

Перед європейською спільнотою постала гостра необхідність вирішити назрілі проблеми наближення інституцій ЄС до громадян, забезпечивши відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість роботи ЄС в умовах багатополярного світу. Орієнтирами для розвитку управління в ЄС стало застосування концепції належного врядування, в основі якої лежить єдина для всіх держав-членів ЄС система цінностей, політик та інституцій Європейського адміністративного простору, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу та можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – наднаціональному, національному, регіональному і місцевому.

Характерними рисами належного врядування, які визначені програмою розвитку ООН є: 1. Участь. Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою. 2. Верховенство права. Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини. 3. Прозорість. Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений. 4. Відповідальність. Інституції та процеси служать усім членам суспільства. 5. Орієнтація на консенсус. Дотримання балансу інтересів для досягнення консенсусу з локальних і загальних питань та процедур. 6. Справедливість. Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому. 7. Ефективність та результативність. Максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян. 8. Підзвітність. Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав. 9. Стратегічне бачення. Лідери та

громадськість мають довгострокову перспективу щодо Good Governance і людського розвитку і чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації [3].

Як бачимо, у європейських країнах «належне врядування» сприймається як суспільна цінність, якої всі країни-члени бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає прозоре, демократичне, відповідальне, ефективне та підзвітне врядування на місцевому та регіональному рівнях. Це інноваційний інструмент щодо розвитку місцевої та регіональної демократії, що включає 12 принципів good governance, затверджених Європейською Стратегією щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, на яких вибудовуються засади врядування на різних адміністративно-територіальних рівнях у європейських країнах.

Для того щоб набути статусу повноправного члена ЄС, необхідною умовою є обов'язкове виконання вимог за трьома групами критеріїв, серед яких: політичні – досягнення країною-кандидатом стабільності установ, які гарантують демократію, верховенство закону, а також дотримання прав людини та захист прав меншин; економічні – наявність розвинутої ринкової економіки і спроможність витримати тиск конкуренції та ринкових сил у межах Євросоюзу; членські – готовність узяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, зокрема визнання завдань політичного, економічного та валютного об'єднання. Таким чином відбувається трансформація правової, економічної, соціальної та політичної систем тих країн, котрі вступають у процеси євроінтеграції.

Для реалізації своїх євроінтеграційних прагнень Україні слід підвищити ефективність публічного управління, щоб бути адміністративно здатною втілювати європейську політику. Таким чином, процеси реформування державної влади в напрямку децентралізації, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування, формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад були зумовлені не тільки внутрішніми, а і зовнішніми факторами. Впровадження адміністративної реформи має бути реалізовано саме на рівні громади, як базової ланки місцевого самоврядування в Україні.

Згідно з планом заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС одними з першочергових завдань були визначені заходи, які стосуються впровадження реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, реформи державного управління, реформування системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Між Урядом України та Європейською Комісією було підписано Угоду про фінансування програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні», в рамках якої за фінансової та експертної підтримки ЄС продовжується впровадження реформи державного управління. Відповідно до

європейських стандартів належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного була розроблена Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, яка ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У статті 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами [2].

Отже, побудова децентралізованої моделі управління в Україні, яка ґрунтується на спільних для усіх європейських цінностях беззаперечно сприятиме подальшому розвитку місцевої та регіональної демократії та здійсненню інтеграції України до європейських структур.

Список використаних джерел

1. Європейське врядування. Біла книга. – Режим доступу : https://gravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf (дата звернення 30.04.2019).

2. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів в Україні від 24 червня 2016 р. № 474-р. Дата оновлення : 28.12.2018. – Режим доступу : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9> (дата звернення 30.04.2019).

3. United Nations Development Programme, Governance for sustainable human development, UNDP policy document, New York, 1997. – Access mode : http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf (дата звернення 30.04.2019).

Наталка МОХОРТ

*магістр державного управління,
аспірант кафедри менеджменту
та управління проектами
ДРІДУ НАДУ*

СМАРТ-СКЛАДНИК В ОЦІНЮВАННІ СТРАТЕГІЇ ТА ДИНАМІКИ РОЗВИТКУ ГРОМАДИ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ЄС

На усіх етапах становлення і розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ) надзвичайно важливим коректно визначення інструментарію оцінювання динаміки їх розвитку. Застосування такого інструментарію має на меті оцінювання «довжини» й «напрямку» результуючого «вектору» розвитку кожної ОТГ, сприяння формуванню порівняльних рейтингів громад, задля створення конкурентного середовища як стимулу їх прискореного розвитку [2].

У роботі [1] нами було обґрунтовано, що стратегічний підхід, уособлений в розробленій стратегії розвитку громади, є глобальним

(вищого порядку) інструментом управління розвитком громад, зміст стратегії поглинає всі змістовні аспекти розвитку громади, а результат стратегії відображає всі ключові аспекти розвитку громади. Саме тому, система індикаторів, побудована для оцінювання динаміки розвитку громади, природним чином відображає й успішність реалізації стратегії її розвитку. Таким чином, можна ставити питання про створення системи індикаторів оцінювання динаміки розвитку громад, яка буде універсальною стосовно оцінювання успішності реалізації стратегії розвитку громади.

Для побудови системи оцінювання динаміки розвитку громад на критеріях комплексності й системності потрібна органічна інтеграція трьох змістовних блоків моделі оцінювання успішності ОТГ:

– блок проєкцій та індикаторів у їх взаємозв'язку, що адекватно описують цілі розвитку, та методологічний базис їх обґрунтування;

– блок системи бенчмаркінгу території та методологічний базис його побудови для умов порівняння територіальних громад;

– моніторинг і громадський моніторинг динаміки розвитку громад та методологічний базис його побудови у контексті зв'язку із системою збалансованих показників [1]. Тим самим забезпечується побудова системи індикаторів.

На нашу думку, корисним для методологічного обґрунтування полііндикаторної і багаторівневої моделі оцінювання стратегії та динаміки розвитку громади уявляється використання концептуальних підходів, що забезпечують орієнтацію на людину й відповідність сучасним європейським підходам, зокрема концепціям «смарт-спеціалізації» (smart specialisation) та «смарт-міста/громади» (smart city/community) [5 – 7], які повною мірою відповідають «Стратегії для розумного, стійкого та інклюзивного розвитку – ЄС 2020» [3].

Відповідно до змісту й вимог цих концепцій громада може бути визначена як «смарт»/«розумна», якщо інвестиції в людський і соціальний капітал, а також традиційна і сучасна комунікаційна інфраструктура постійно підживлюють стійкий економічний розвиток і високу якість життя, поєднуючись із розумним використанням природних ресурсів. Так, за визнанням у ЄС підходом, «смарт-міста/громади» можуть бути визначені за шістьма основними характеристиками: розумна економіка, розумна мобільність; розумне довкілля; розумні люди, хороше життя, розумне врядування [6]. Із переліку наведених у підсумку характеристик видно, що значна роль відводиться людському капіталу й іншим людиноорієнтованим чинникам: освіті, соціальному капіталу, екологічним інтересам як ключовим напрямом зростання міст.

Під час розроблення та практичної імплементації моделі оцінювання стратегії та динаміки розвитку громади необхідно також скористатися рекомендаціями ЄС щодо оцінювання смарт-спеціалізації (Smart Specialisation Evaluation) [4]:

– That – важливо, щоб заходи з оцінювання були зосереджені на декількох вибраних елементах схеми політики, що полегшує визначення обраних для оцінювання питань і методик;

– Is – оцінювання має сенс лише за наявності чітко визначених факторів, що впливають з конкретних інформаційних потреб суб'єктів, залучених до розроблення й реалізації стратегії смарт-спеціалізації;

– Defined – для оцінювання необхідна чітко визначена логіка втручання, яка пов'язує чіткі цілі з засобами реалізації політики;

– Act – системи моніторингу мають діяти як механізми раннього попередження, що сигналізують про важливі аспекти впровадження, які вимагають більш глибокого вивчення й оцінки та розуміння через оцінювання;

– Useful – планування корисних оцінювань та збільшення шансів використання їх результатів вимагають постійного зобов'язання розвивати культуру навчання та розбудовувати спроможність до оцінювання інституцій і заінтересованих сторін.

Експерти Smart Specialisation Platform (3S Platform) [7] рекомендують проводити оцінювання на різних етапах циклу політики: оцінювання Ex-ante, оцінювання процесу (впровадження), оцінювання впливу.

Оцінювання Ex-ante (Ex-ante evaluation, «таке, що передус») може надати корисну інформацію для поліпшення логіки втручання стратегії на початковому етапі її розроблення. Оцінювання стосується належного формулювання цілей публічного втручання, повного і послідовного виконання плану, а логіка логіки того, чому суспільні дії повинні призвести до запланованих змін, є надійними і обґрунтованими.

Оцінювання процесу (впровадження) (process (implementation) evaluation) допомагає виявити широкий набір потенційних факторів або непередбачених обставин, які могли вплинути на політику у процесі реалізації, а також визначити, чи отримала заплановану підтримку цільова група бенефіціарів, й надати своєчасну інформацію щодо розроблення та впровадження коригувальних дій для подолання перешкод, що виникли під час впровадження. Цей тип оцінювання також допомагає побудувати причинно-наслідковий ланцюжок, формуючи важливі доповнення до оцінювання впливу.

Оцінювання впливу (impact evaluation) має на меті визначити вплив політичного втручання на відповідні соціально-економічні результати і, як правило, здійснюється після завершення реалізації політики. Цей тип оцінювання може також надавати інформацію щодо ефективності втручання та впливу взаємодії заходів політики з контекстом на результати політики. Роль моніторингової інформації в цьому типі оцінювання є центральною.

Розроблення дієвої системи оцінювання стратегії передбачає співпрацю із депутатами, виконавчим органам та іншим заінтересованим

у розвитку громади сторонам щоб вони могли оцінити, які саме види оцінювання є найбільш доречним саме для даної стратегії, належним чином інтерпретувати результати оцінювання й судити про якість оцінювання, що проводиться третіми сторонами [7].

Наприкінці маємо зазначити, що ініціативи з розбудови спроможності щодо оцінювання повинні активно заохочуватися на різних територіальних рівнях. Також може бути корисним посилення співпраці між органами публічного управління та дослідницькими установами.

Список використаних джерел

1. Мохорт Н. Методологічні аспекти побудови моделі оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад / Н. Мохорт // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – Вип. 1. – С. 141 – 147.

2. Мохорт Н. Успішність виконання стратегії та оцінювання динаміки розвитку громади: логічне співвідношення й система індикаторів / Н. Мохорт // Науково-практичне забезпечення процесів децентралізації, розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 30 жовтня – 30 листопада 2017 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 159 – 162.

3. European strategy for smart, sustainable and inclusive growth «Europe 2020». – Access mode : <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-researcheuropean-commission-europe-2020-2010.pdf>.

4. Gianelle C. Smart Specialisation Evaluation: Setting the Scene / C. Gianelle, F. Guzzo, E. Marinelli // Smart Specialisation – JRC Policy Insights, JRC116110, 2019, March. – Access mode : <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/20182/322704/Evaluation+S3+Policy+Insights/c14f64f0-1d31-4094-853b-e8c0b3c23d43>.

5. Rivas M. Smart Specialisation at City Level. URBACT-InFocus final report / M. Rivas ;. URBACT. – 2018. – 102 p. – Access mode : https://urbact.eu/sites/default/files/media/in_focus_final_report_smart_specialisation_at_city_level.pdf.

6. Smart cities – Ranking of European medium-sized cities : final report / The Centre of Regional Science Vienna UT. – 2007. – 26 p.

7. Smart Specialisation Platform / European Commission. – Access mode : <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>.

Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ

*д. держ. упр., завідувач кафедри
публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії
управління персоналом*

ДОСВІД ВИБОРНОСТІ ПОСАД ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Проблеми запобігання та подолання корупції впливають не тільки на соціально-економічне становище країни, її міжнародний імідж, гальмують процеси реформування життєдіяльності суспільства, а й погіршують добробут кожного громадянина в Україні.

Однією з важливих проблем є формування професійного корпусу працівників антикорупційних органів державної влади, які б були чесними, політично незалежними, принциповими, неупередженими, мали досвід у боротьбі з корупцією та мали бажання змінювати країну на краще. Особливо це стосується керівників антикорупційних органів.

На сьогодні процедури призначення керівників антикорупційних органів державної влади різні: в Національному агентстві з питань запобігання корупції голову обирають члени цього агентства серед себе; директора Національного антикорупційного бюро України та директора Державного бюро розслідувань призначає на посади Президент України; голову Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів призначає на посаду Кабінет Міністрів України; керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призначає на посаду Генеральний прокурор. Тобто кожний з керівників антикорупційних органів має стратегічного партнера в обличчі суб'єкта призначення або того, хто лобював дане призначення, водночас не спрямований на плідну діяльність в системі державної антикорупційної політики.

Ефективним на нашу думку, є виборність голів або керівників антикорупційних органів державної влади як це відбувається у США під час виборів суддів.

Аналізуючи порядок висунення та призначення федеральних суддів США, К. Гуценко зауважив, що кандидат на посаду судді повинен бути видатним юристом і лідером у тій місцевості, де він висувається, а його особиста і професійна репутація має бути бездоганною. До того ж в ході перевірки кандидата на посаду судді прискіпливо вивчається його особа та всебічно з'ясовуються професійні та особисті сторони. До такої перевірки залучається навіть Федеральне бюро розслідувань [2, с. 10 – 11].

Значна увага приділяється освіті та професійному рівню кандидатів

на посаду судді. У США судді займають посаду після декількох років юридичної практики як приватні адвокати, прокурори та публічні захисники. В результаті новоспечений суддя у США, зазвичай значно старший колега, що працюють у країнах романо-германського права. До того ж не лише професійний, але й життєвий досвід вважається необхідним для винесення виважених та якісних рішень. З огляду на те, що згідно з більшістю схем заміщення судових посад суддів у США або обирає безпосередньо населення, або їх призначають на посади виборні офіційні особи, неабияке значення при цьому має попередній досвід роботи кандидата, зокрема і його політична кар'єра. Водночас після заміщення посади судді заборонена політична діяльність. Проте політична орієнтація судді не зникає і знаходить свій прояв в «судовій філософії» [1, с. 92].

З-поміж інших методів особливої уваги заслуговує метод, що загалом відомий як «План Міссурі». Вважається, що така система призначення зазнала підтримки, бо дозволяла уникнути політичного протекціонізму й надавала деякі гарантії неупередженості та професіоналізму суддів, залишаючи певну свободу для глави виконавчої влади на підставі власних політичних міркувань. Цей метод базується на тому, що докладаються зусилля, щоб створити комісію на безпартійних засадах і таким чином уникнути партійного протекціонізму під час відбору. Коли виникає вакансія на посаду судді, комісія заохочує громадськість та юридичні кола висувати свої кандидатури. Потім комісія переглядає всі одержані відомості про кожного кандидата і проводить співбесіди з найбільш перспективними з них. Губернатор отримує список найбільш гідних претендентів формально – без урахування їхньої приналежності до тієї чи тієї політичної партії. В окремих штатах такий список складається з трьох прізвищ, в інших може бути висунуто 5 кандидатів [4, с. 55].

В результаті сутність його зведена до одного: глава виконавчої влади робить остаточний вибір, і суддю призначають на обмежений строк, наприкінці якого, якщо він бажає залишитися на посаді, має висунути свою кандидатуру перед виборцями. А висувається кандидатура не проти якого-небудь іншого кандидата і не в порядку партійного списку, а опираючись лише на власну репутацію, а вже виборцям належить вирішити, чи продовжить займати суддівську посаду відповідний кандидат [3, с. 47]. При цьому автор зауважує, що основним недоліком вказаного методу є те, що глава виконавчої влади, маючи право вирішального голосу, може зловживати ним та може бути схильний віддати перевагу не юридичним, а політичним талантам, а таке призначення може стати звичайним обманом громадськості [3, с. 48].

Таким чином, виборність голів (керівників) антикорупційних органів державної влади зменшить можливості їх недоброчесності, у тому же час підвищить їх відповідальність перед тими, хто їх обрав.

Процедура відбору керівників антикорупційних органів державної влади повинна мати наступний алгоритм.

1) Формування незалежної конкурсної комісії (далі – Комісія) з метою визначення відповідності кандидатів основним вимогам, які висуваються до такого роду посад.

Так, на нашу думку, склад конкурсної комісії, яка відбиратиме керівників антикорупційних органів повинна складатися з громадських українських активістів, які протягом 3 років працюють в системі антикорупційної політики, і які не є грантоотримувача. Потім – міжнародні експерти таких організацій як Transparency International, які мають успішних досвід участі у формуванні антикорупційної політики в різних країнах.

2) Перевірка комісією на відповідність професійних та ділових якостей особисті (наявність відповідного диплому про вищу освіту, досвід роботи тощо).

Всі кандидати, які відповідають вимогам законодавства в частині професійних та ділових якостей, а також ті, які пройшли комп'ютерне тестування на знання законодавства з запобігання та боротьби з корупцією та комп'ютерне тестування на знання міжнародно-правових актів з питання боротьби з корупцією, допускаються до загальних виборів.

3) Комісія має право провести також додаткові процедури з метою їх оприлюднення. Однак, Комісія за результатами додаткових процедур не приймає рішення щодо відбору кадрів, а лише констатує рівень їх потенціалу та рекомендує кандидатам пройти вибори.

Комісія може проводити додатково такі процедури відбору, які не впливають на право кандидата бути допущеними до виборів:

- психологічне тестування (визначення основних показників особистості);
- проходження поліграфу (з метою визначення чесності кандидатів);
- проходження ситуативних завдань;
- проходження співбесіди.

3) Далі відбуваються процедури вибори громадянами України голів (керівників) антикорупційних органів державної влади через електронне голосування. Електронною ідентифікацією особи може бути електронний підпис (наприклад, електронний підпис, що використовується для подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Це надасть можливість людям обрати тих антикорупційних керівників, яких вони вважають чесними, неупередженими, професійними, а також яким довіряють.

4) Доцільно прописати процедуру відкликання голів (керівників) антикорупційних органів державної влади у разі їх нечесності, або корупційних дій тощо.

Тому в чинних нормативно-правових документах слід врегулювати

не тільки виборність таких голів (керівників) антикорупційних органів державної влади, а й процедуру їх відкликання у разі їх нечесності, або корупційних дій тощо.

Список використаних джерел

1. Власова Г. Б. Судейский корпус в судебных системах зарубежных стран. Юристы-правоведы. – 2008. – № 5. – С. 89 – 93.
2. Гуценко К. Ф. Правосудие по-американски; О-во «Знание» РСФСР ; науч.-метод. совет по пропаганде вопросов государства и права. – М., 1969. – 54 с.
3. Делмар К. Американские суды: система и персонал. Организация правосудия в США; пер. с англ. В. А. Власихин ; под ред. и с вступ. ст. Б. С. Никифоров. М.: Прогресс, 1972. – 124 с.
4. Мідор Д. Дж. Суди в Сполучених Штатах. Сент-Пол: – West Publishing Co, 1991. – 85 с.

Олесь ПАСІЧНИК

*к. держ. упр., доцент кафедри
суспільного розвитку НАДУ*

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНІ ПІДХОДИ

У європейському адміністративному просторі розглядаються три або чотири основні системи публічного управління, які нерозривно пов'язані з традиційним розвитком держав, з урахуванням різних політичних і організаційних культур і адміністративних стилів. Найчастіше можна знайти диференціацію між острівною і континентальною традицією, в якій можна виділити французьку і німецьку (центральноевропейську) гілку континентальної традиції. До цих систем також можна приєднати скандинавські традиції, на основі яких можна виділити такі системи:

1. Англо-саксонську, що утворилась від колись ідеальної ізоляції британського острова;
2. Французьку, а точніше наполеонівську, утворилась від континентальної традиції унітаризму і централізму;
3. Німецьку (Центральноевропейська), що утворилась від континентальної традиції федералізму і децентралізації;
4. Скандинавську, яка поєднує в собі риси англо-саксонської та німецької філій.

Публічне управління в країнах ЄС варто аналізувати відповідно наступних імперативів: системи людських ресурсів, система державного та адміністративного рівнів.

Так, відповідно, системи людських ресурсів за країнами є

інститут державної служби, який демонструє кілька відмінностей у європейських країнах, зумовлений історичним розвитком, традиціями, соціальними та політичними ситуаціями. Країни ЄС не мають спільної системи державної служби, оскільки вона є частиною суверенітету країн і не визначається законом ЄС. Система публічного управління в країнах ЄС базується на професіоналізмі та перевірених спеціалізованих кваліфікації. Вирішальними факторами для прийняття, оплати праці та просування в цьому секторі є кваліфікація та робота. Вимоги, що стосуються політичної неупередженості, визначаються двома термінами – нейтралітетом, тобто неупередженістю на роботі та стриманістю, тобто утриманням від окремої політичної діяльності. Як в європейському, так і в глобальному контексті, зазвичай розрізняють дві елементарні системи державної служби, що мають ряд характерних ознак, що застосовуються до системи людських ресурсів, а саме:

– Системи кар'єри, що характеризуються домінування довічної державної кар'єри, конкретні критерії для початкового вступу, сильний акцент на розвитку кар'єри з високим ступенем актуальності стажу та відносно сильна диференціація між зайнятістю приватного і державного секторів. Ця система характерна, наприклад, для Бельгії, Франції, Ірландії, Люксембургу, Німеччини, Португалії та Угорщини;

– Позиційно-орієнтовані системи, які характеризуються вибором кандидатів для кожної посади, більш відкритим доступом та більшою мобільністю між зайнятістю приватного та державного секторів. Нині ця система здійснюється в північних країнах (Данія, Фінляндія та Швеція). Крім того, особливості цієї системи демонструють Велика Британія, Італія та Чехія.

Проте ці системи не зустрічаються в чистому вигляді, а деякі аспекти цих систем взаємно переплітаються, які можна охарактеризувати як комбіновані системи або системи зі структурними особливостями. Однак, незважаючи на відмінності, системи людських досліджень можуть демонструвати подібні тенденції щодо більшої гнучкості, модернізації прийому на роботу, ефективності послуг, підвищення кваліфікаційного попиту та пов'язаної з ними системи оцінки службовців

Модель відповідно до системи державного та адміністративного рівнів. Що стосується типів державних систем, держави-члени можна розділити на дві основні групи: федеральні держави (Німеччина, Австрія та Бельгія) і унітарні держави. Проте велика кількість унітарних держав можна далі поділити на децентралізовані унітарні держави (наприклад, Данія, Фінляндія, Франція, Нідерланди, Швеція, Польща, Угорщина, Словаччина, Чехія та Румунія) і унітарні держави з домінуючим становищем центрального уряду (наприклад, Ірландія, Португалія, Греція, Люксембург та Болгарія). Крім того, можна виділити унітарні держави з особливою позицією (Іспанія,

Італія, Великобританія, Мальта та Кіпр). Докладнішу інформацію див. у Таблиці.

Модель відповідно до системи державного управління в країнах ЄС

| Система уряду | |
|--------------------|--|
| Федеральні держави | Бельгія, Австрія, Німеччина |
| Унітарні держави | <i>Децентралізовані</i> (Данія, Фінляндія, Швеція, Франція, Нідерланди, Польща, Румунія, Угорщина, Литва, Словаччина, Чехія, Словенія, Латвія, Естонія, Хорватія); <i>З домінуючим становищем центрального уряду</i> (Ірландія, Греція, Португалія, Болгарія, Люксембург); <i>З особливою посадою</i> (Великобританія, Іспанія, Італія, Мальта, Кіпр). |

Європейські країни помітно змінюються щодо їх конституцій, історичного розвитку та розмірів. Країни ЄС далекі від того, щоб мати єдину структуру територіальної організації, що приймає власні рішення про систему місцевого розташування. ЄС складається з двадцяти восьми держав-членів, включаючи три з федеральними структурами (Німеччина, Австрія та Бельгія), одна квазі-федеральна держава (Іспанія) і двадцять чотири унітарні держави. У федеральних країнах (дев'ять федеральних держав Австрії, трьох регіонів і трьох громад у Бельгії та шістнадцяти федеральних штатах Німеччини) регіональний рівень замінюється наявністю федеральних держав. Незважаючи на їх унітарну структуру, деякі з цих останніх держав мають неоднорідну територіальну організацію. Одинадцять країн мають лише один рівень субнаціональних органів влади, а саме муніципалітети, десять інших мають два рівні (муніципалітети та регіони), тоді як інші сім, які є одними з найбільших країн ЄС, мають три рівні: муніципалітети, регіони та посередницькі структури (наприклад, департаменти, провінції, округи тощо).

Таким чином, особливості публічного управління в країнах ЄС залежать від їх історичного походження, з урахуванням різних політичних і організаційних культур і стилів управлінської діяльності.

Список використаних джерел

1. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід : монографія / С. М. Серьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. ; за заг. та наук. ред. проф. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 290 с.

2. ARISTOVNIK, A. (2012). Fiscal decentralization in eastern Europe: Trends and selected issues. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 37: 5 – 22.

3. HALBSKOVĚ, M., HALBSKOVĚ, R. (2014). Impacts of decentralization on the local government expenditures and public services in the EU countries. *Lex Localis – Journal of Local Self – Government* 12(3): 623 – 642. <http://dx.doi.org/10.4335/12.3.623-642>(2014).

4. Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу: Пер. з англ. - К.: «К.І.С.», 2005. – XIV с., 466 с.

Анна ПОДП'ЯТНІКОВА

провідний фахівець кафедри

кримінально-правових дисциплін

Університету митної справи та фінансів

ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН У НАПРЯМІ РОЗВИТКУ ТРАНЗИТИВНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Україна є відносно молодою державою, яка намагається досягнути європейських стандартів життя у найкоротші строки. Проте більшість європейських країн досягало це століттями, зокрема впродовж революцій у Франції, Англії; у ході історичного розвитку Іспанія, Німеччина. У цих країнах відбувалось формування транзитивного простору століттями. Метою нашого дослідження розробити заходи для досягнення бажаних стандартів життя. Найбільш доцільнішим у контексті нашого дослідження є досвід Польщі, Латвії, Литви, Естонії як пострадянських країн, що ближчі до нашої країни за історичним розвитком. Політичні, економічні, територіальні зміни, що відбуваються в Україні потребують проведення глобальних реформ, що охоплюють всі галузі. Сьогодні в нашій державі здійснюються реформи державного управління, правоохоронної системи, просування України в світі, сільського господарства, освіти, охорони здоров'я тощо.

Основною метою реформування є створення умов для підвищення добробуту населення та наближення до європейських стандартів. Водночас модернізація, зміна ідеологічних та ціннісних орієнтацій повинна здійснюватися з урахуванням національних особливостей, зокрема рівень життя населення, традиції тощо. У Польщі програма реформування держави була створена за допомогою іноземних радників. Польща також здійснила приватизацію одними з найшвидших темпів серед країн колишнього соцтабору.

Одним з перших рішень реформаторського уряду стала відмова від контролю над рівнем споживчих цін, що призвело до їх різкого підвищення. Товарний дефіцит змінився низькою купівельною спроможністю населення і, як наслідок, недовірою до нового уряду.

Водночас упевнені в реформаторському настрої уряду західних країн легше погоджувалися на реструктуризацію кредитів, а також організували щедрі програми допомоги країні.

Після досягнення фінансової стабілізації та проведення таких болючих змін, як відмова від контролю цін, а також підйому пенсійного віку на п'ять років, Польща взяла невеликий перепочинок в кардинальних змінах. Новим етапом для серйозних змін став 1999 рік, що ознаменувався відразу чотирма великими реформами: адміністративної, пенсійної, освітньої та реформою охорони здоров'я.

Реформа охорони здоров'я спиралася на державне страхування, що стало альтернативою державній медицині. Клініки отримували фінансову незалежність і могли конкурувати за пацієнтів, отримуючи кошти за безпосередньо виконані послуги. Крім того, важливою складовою реформи стала децентралізація медицини з руйнуванням вертикальної структури підпорядкованості клінік.

Адміністративна реформа полягала в скороченні адміністративних регіонів з 49 до 16, для створення економічно самодостатніх регіонів.

Запровадження реформи освітньої галузі переважно торкалася сектора державних шкіл, їх стандартизацію до міжнародних норм і підвищення їх ефективності. Разом з тим, зміни в освіті неодноразово приймалися і в наступні роки, особливо в сфері вищої освіти.

У Польщі, що стосується пенсійної реформи, то була введена дворівнева пенсійна система, де частина відрахувань йшли на існуючу раніше одноосібно солідарну систему фінансування, а частина - в накопичувальні фонди [1].

Отже, на початковому етапі у Польщі була здійснена приватизація, а також проведено пенсійну, адміністративну, освітню реформи та реформу охорони здоров'я.

За оцінками експертів, реформи, що проводяться в Естонії, були найуспішнішими серед пострадянських країн. Базисом успіху, виступив яскраво виражений індивідуалістичний характер естонців. Крім того, самі реформи були проведені швидко і радикально. У монетарній сфері це був курс на фіксовану крону, яка була прив'язана до німецької марки, причому ця прив'язка регулювалася законом, який було досить важко змінити. Естонія вже увійшла до двадцятки країн за такими критеріями, як макроекономічне середовище, здоров'я нації (у естонців і словенців найвищий приріст середньої тривалості життя в ЄС), система середньої та вищої освіти, технологічна готовність. 12-е місце Естонії в рейтингу *Doing Business* проти 76-го України. Ще в далекому 2000 р Естонія ввела нульову ставку на прибуток, на що отримала благословення від Місії МВФ, а її податкова система визнана найбільш конкурентоспроможною в ОЕСР.

Естонія пройшла п'ять основних етапів реформ. Кожен з них зайняв часовий відрізок в п'ять років. Перший етап (1990 – 1995) – первісне

нагромадження капіталу, яке було простимульовано дерегуляцією підприємницької ініціативи. Другий етап (1995 – 2000) – приватизація держмайна, яка пройшла по моделі, застосованій в Східній Німеччині після возз'єднання ФРН і НДР. Ця модель передбачає продаж держактивів реальним інвесторам, а не трудовим колективам за ваучери. Завдяки цій моделі в країні відразу з'явилися ефективні власники. Третій етап (2002 – 2007) – стрімке розширення банківського кредитування, Естонія і Латвія стають «балтійськими тиграми». Четвертий етап (2008 – 2013) – подолання наслідків глобальної фінансової кризи. У 2010 р рівень безробіття досяг 18,7 %, це був один з найгірших показників в ЄС. Проте навіть в період кризи Естонія не допустила зростання зовнішніх запозичень і дотримувалася жорсткої бюджетної політики.

На п'ятому етапі Естонія зазнала внутрішні шоки, у чомусь зіставні з нашими. Йдеться в першу чергу про міграцію економічно активного населення, адже членство в ЄС передбачає вільний рух не тільки капіталу, товарів і послуг, але і робочої сили. У цей період Естонія втратила приблизно 100 тис. працівників, а загальне число трудових мігрантів склало 200 тис.

Ключовими елементами настільки приголомшуючого успіху стали: впровадження політики дерегуляції, застосування системи електронного управління країною, зниження рівня корупції до суспільно безпечного рівня.

Одним з інструментів цих неоліберальних реформ став Фонд сприяння розвитку підприємництва в Естонії, що створено ще 2000 р. Мета фонду – повернутися обличчям до підприємців, стати їх фронт-офісом у взаєминах з податковими, митними службами, зовнішніми ринками, логістичними та транспортними системами. Базова мета на середньостроковий період – закріплення Естонії до 2020 року в двадцятці країн міжнародного рейтингу конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму. Але завдяки новій політиці в сфері економіки в 2016 р. трудова міграція не тільки призупинилася, а й почала зворотний рух.

Варто відзначити, що Естонія базувала свою модель реформ саме на жорсткій бюджетній та монетарній політиці, відмовившись від зовнішніх запозичень (для покриття дефіциту за допомогою позик) і власної валюти (для покриття дефіциту за допомогою інфляції) [2].

На відміну від Польщі та Естонії в Україні так і не була побудована повноцінна ринкова економіка. Крім того, прийнята модель приватизації не привела до появи мільйонів інвесторів, тобто до створення широкого прошарку масового власника замість цього титули власності були розподілені серед кількох десятків фінансово-промисловими групами.

Отже, підсумовуючи все вищенаведене, для розвитку транзитивного простору України доцільно провести приватизацію великих промислових об'єктів на прикладі Естонії та Польщі; заохотити українську робочу

силу повертатися до України та запобігти її виїзд за кордон, як Естонії, виділити пріоритетні напрями реформування на прикладі Польщі та Естонії.

1. Жизнь после СССР. Опыт реформ Польши. ? Режим доступа : <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/zhizn-posle-sssr-opyt-reform-polshi-334446/>.

2. Пятый элемент. Почему Эстонии удалось построить эффективную экономику. ? Режим доступа : <http://www.dsnews.ua/estoniya/pyatyu-element-pochemu-estonii-udalos-postroit-effektivnyuyu-20022018220000>.

Яна ПОЛЯНСЬКА

аспірантка кафедри економіки

та регіональної економічної політики

ДРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Налагодження ефективної взаємодії органів центральної влади та місцевого самоврядування залишається актуальним та важливим напрямком реалізації державної політики як в Україні, та і в зарубіжних країнах. У сучасних умовах впровадження реформи адміністративно-територіального устрою Україна потребує використання позитивного досвіду децентралізації та деконцентрації влади, запозиченої у європейських країн.

Серед успішних прикладів слід виділити Французьку Республіку, яку характеризують як одну з найбільш демократичних та децентралізованих країн Європи з високим рівнем розвитку органів місцевого самоврядування. Врахування досвіду Франції обумовлено низкою причин серед яких: площа та чисельність населення, форма державного устрою, а також модель територіальної організації влади. Варто зазначити, що також в цій країні використані нові підходи до організації діяльності органів місцевого самоврядування, розмежування повноважень місцевих та державних органів влади, фінансової автономності влади на місцях тощо.

Будучи досить централізованою державою Франція пройшла тривалий та важкий шлях трансформації суспільно-владних відносин та розмежування компетенцій органів державної та місцевої влади. Адміністративна реформа подолала ряд проблем та досягла певних позитивних результатів, які полягають у:

– ліквідації адміністративної та фінансової залежності органів місцевого самоврядування;

- розширенні сфери компетенції місцевих органів влади;
- передачі виборної влади від регіональних і департаментських префектів головам виборних рад;
- трансформації регіонів у повноправні місцеві органи влади, що обираються на загальних виборах тощо [1].

Ураховуючи важливість ефективного функціонування кожного ієрархічного рівня влади слід розглянути сферу компетенцій усіх адміністративно-територіальних одиниць, а саме: комуни, департаменту, регіону.

Регіон – територіальна одиниця, яка водночас поєднує в собі властивості децентралізованого державного управління та самоврядування [3]. Статус регіону полягає у економічному, соціальному та культурному розвитку певної території. Саме він безпосередньо бере участь у створенні загальнонаціональних планів розвитку, з урахуванням пріоритетів регіонального розвитку. Представницьким органом регіону є регіональна рада, яка має принципову компетенцію приймати рішення, що входять в компетенцію регіону, якщо законодавством це не віднесено до компетенції голови ради. Голова регіональної ради наділений широкими повноваженнями, оскільки він є розпорядником фінансових ресурсів регіону та керує роботою регіональних служб. Контроль за законністю рішень регіональної ради та її голови здійснює регіональний префект. Він має не тільки контрольні та представницькі повноваження, а й широкі компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього регіону. Він є провідником державної політики на регіональному рівні та відіграє основну роль в плануванні розвитку регіону та розподілу державних інвестицій, що надаються державою. Позитивним моментом в організації життя регіону є можливість договірного розподілу служб між головою регіональної ради та префектом, що дозволяє уникати дублювання в роботі і зменшує вірогідність виникнення суперечностей між префектом і головою ради. Також, префект наділяються повноваженнями щодо безпосереднього керівництва місцевими службами центральних міністерств і відомств, що робить його фактично єдиним органом адміністративної влади в регіоні, який приймає управлінські рішення від імені держави.

Другий рівень адміністративно-територіального устрою є Департамент, на якому працюють два органи влади: генеральна рада, як орган самоврядування та префект, як орган державної влади. Генеральна рада має досить широкі компетенції щодо прийняття рішень, які відносяться до сфер життєдіяльності департаменту, найважливіші з яких: затвердження бюджету; визначення політики розвитку департаменту; встановлення ставок внутрішніх податків департаменту; майнові, кадрові та кредитні питання; створення громадських служб тощо. Голова генеральної ради є виконавчим органом департаменту, який є розпорядником видатків департаменту та управляє його майном.

Іншою посадовою особою є префект, представник держави в департаменті, який дбає про національні інтереси, наглядає за виконанням законів, указів і постанов, забезпечує підтримання громадського порядку, представляє державу у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, є розпорядником всіх державних видатків в департаменті та керує роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади.

Низовою ланкою територіального устрою є комуна, що не має окремого державного владного органу, тобто мер у своїй особі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади. Але щоб уникнути певних проблем з цього приводу багату функцій державної виконавчої влади були передані до функцій місцевого самоврядування. Тобто комуна стала реальним автономним територіальною одиницею. Органом управління комуною є Муніципальна рада, до компетенцій якої відносяться: фінансові повноваження (прийняття бюджету та визначення ставок комунальних податків, питання позик тощо), повноваження у сфері громадських служб, повноваження щодо майна комуни, облаштування територій та міського будівництва. Незважаючи на таке широке коло повноважень, мер також здійснює адміністративний контроль та вагомий вплив на прийняття управлінських рішень. Він представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями, а також державою, має право укладати угоди й договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво, а також здійснювати повноваження, які необхідні для підтримання порядку в комуні.

Таким чином, проаналізувавши діяльність та сферу компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування у Франції можна виділити ряд позитивних та успішних прикладів, які б доцільно було застосувати у системі розподілу повноважень органів влади України. Досвід адміністративно-територіальної реформи у Франції показав необхідність та важливість передачі органам місцевого самоврядування повноважень стосовно соціально-економічного розвитку територій. При цьому держава має залишити за собою лише контрольно-наглядові функції за законністю рішень місцевих органів. Також важливою умовою для ефективної роботи органів місцевого самоврядування, як показує європейський досвід, є фінансова незалежність та автономність регіонів.

Список використаних джерел

1. Грובה В. П. Місцеве самоврядування Франції: досвід для України / В. П. Грובה // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2015. – Вип. 32. Том 1. – С. 108 – 112. – Режим доступу: <https://clck.ru/FhRyh>.

2. Конституція ФР (з передмовою Володимира Шаповала) / В. М. Шаповал – К. : Москаленко О. М., 2018. – 56 с.

3. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : Монографія / ПП «АУТДОР-ШАРК». Ужгород. – 2015. – 126 с.

4. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2009. – 216 с.

Леся ПРУДИУС

д. держ. упр.,

Українська школа урядування

МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

Важливою складовою управління якості державної служби є моніторинг та оцінювання її ефективності. Як свідчить європейський досвід, моніторинг та оцінювання ефективності державної служби здійснюється за критеріями Міжнародного індексу ефективності державної служби (The International Civil Service Effectiveness – InCiSE).

Коротко зазначимо, що Міжнародний індекс ефективності державної служби (InCiSE) передбачає оцінку державної служби будь-якої країни у порівнянні з іншими країнами по всьому світу з метою надання певних висновків і рекомендацій, що країни роблять добре, що вони можуть покращити на державній службі, у чому можуть повчитися кращих практик. Тобто, InCiSE служить інструментом поліпшення ефективності державної служби та дозволяє громадянам, урядовцям і політикам встановити реальний стан функціонування їх державної служби. Вперше InCiSE здійснено у 2017 році у 31 країні Європи, Північної Америки, Південної Америки, Азії та Австралії [1; 2].

Індикатори (показники) ефективності були визначені для оцінювання державної служби за 11 основними функціями:

1. Формування політики (Policy making). Оцінюється якість політики та процес її прийняття, включаючи як політика розробляється і координується через уряд та контролюється під час впровадження.

2. Фіскальний та фінансовий менеджмент (Fiscal and financial management). Оцінюється якість процесу бюджетування і ступінь ефективності витрат через економічні оцінки.

3. Регулювання (Regulation). Визначається масштаб і якість регуляторного впливу і ступінь участі зацікавлених сторін у ньому.

4. Антикризове управління / управління ризиками (Crisis/risk management). Оцінюється рівень ефективності, з якою уряд здійснює запобігання, реагування і подолання наслідків екстремальних подій (криз та ризиків)

5. Закупівлі (Procurement). Оцінюється ступінь ефективності здійснених державних закупівель.

6. Управління людськими ресурсами (HR management). Оцінюється рівень управління талантами на державній службі та ступінь доброчесності державних службовців,

7. Інформаційні технології (Information technology). Оцінюється рівень впровадження на державній службі цифрових технологій.

8. Фінанси (Finance). Оцінюється ступінь фінансування процесів державної служби.

9. Адміністрування податків (Tax administration). Оцінюється дієвість та ефективність збору податків на центральному і регіональному рівнях.

10. Управління соціальним забезпеченням (Social security administration). Оцінюється дієвість та результативність діяльності адміністрації соціального забезпечення на центральному і регіональному рівнях.

11. Цифрові послуги (Digital services). Оцінюється стан та ключові засоби впровадження цифрових послуг, їх прозорості і мобільності надання [1; 2].

Моніторинг та оцінювання державної служби здійснюється також за її 6 атрибутами (властивостями):

1. Цілісність (Integrity). Оцінюється ступінь доброчесності державних службовців, їх сумлінності, вміння приймати рішення неупереджено по відношенню до громадян і міністрів.

2. Відкритість (Openness). Передбачається проведення консультацій керівництва з громадянами у прийнятті рішень та забезпечення прозорості таких рішень.

3. Здібності (Capabilities). Оцінюється рівень професійної компетентності персоналу.

4. Інклюзивність (Inclusiveness). Оцінюється ступінь доступності державної служби для громадян.

5. Залученість персоналу (Staff engagement). Визначає рівень залученості персоналу до процесів удосконалення державної служби та забезпечення їх мотивації.

6. Інновації (Innovation). Оцінюється ступінь впровадження на державній службі інновацій та забезпечення розвитку державних службовців [1; 2].

Ураховуючи, що Україна не потрапила до списку країн, що проходили оцінку за Міжнародним індексом ефективності державної служби (InCiSE), це питання потребує подальшого вивчення та нормативно-правового врегулювання з метою проведення такого оцінювання в Україні для забезпечення якості, результативності, ефективності та дієвості державної служби.

1. The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, 2017. – Access mode : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/International-civil-service-effectiveness-index-July-17.pdf>.

2. The International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index : Technical Report. – Access mode : https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/www.bsg.ox.ac.uk/files/documents/6.3440_IFG_InCiSE_Report_TECH_WEB.PDF.

Грина РИЖИК

к.е.н., завідувач кафедри економічних дисциплін ПІБ ПВНЗ «МНТУ»

Анна ФАСТІВЕЦЬ

к.пед.н., декан факультету соціально-технічних наук та управління ПІБ ПВНЗ «МНТУ»

ВИКОРИСТАННЯ РЕСУРСІВ МЕРЕЖЕВОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ПРОЦЕСІ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Сучасна Україна тривалий час перебуває у стані системної кризи, що охопила більшість сфер суспільного життя. Тому сьогодні постала нагальна потреба у здійсненні пошуку інноваційних шляхів і способів виходу з такого положення. Кризовий стан суспільства вимагає зміни всієї системи цінностей і наявних публічних інститутів, а також модернізації системи публічного управління. Необхідність модернізації системи публічного управління в Україні зумовлюється також геополітичними чинниками, головною метою й особливостями сучасного державного будівництва, орієнтирами, принципами і змістом публічної політики у сфері модернізації та регулювання взаємовідносин між інститутами суспільства й державою.

Спроби дослідження проблематики сервісної моделі публічного управління в сучасній Україні почали здійснюватися порівняно нещодавно. Це питання досліджували такі науковці, як Н. В. Васильєва, О. Н. Євтушенко, Я. В. Коженко, І. Б. Коліушко, Я. Місюра, Т. В. Мотренко, Ю. І. Пивовар, А. В. Соколов, В. П. Тимощук та інші. Віддаючи належне їх науковому доробкові, слід зауважити, що модернізація сфери публічного управління в контексті використання ресурсів мережевої взаємодії у процесі надання публічних послуг досі залишається недостатньо розкритою, що зумовлює необхідність подальшого дослідження вказаної проблеми.

Метою дослідження є аналіз використання ресурсів мережевої взаємодії в процесі надання публічних послуг.

Аналіз опрацьованих матеріалів дозволяє стверджувати, що надання

публічних послуг - це комплексне політичне, економічне, правове та соціальне явище, що є невід'ємною складовою уявлень щодо ліберальної правової держави. Сервісна ідея розвитку державної системи ґрунтується на класичній економічній схемі «виробник послуг – споживач», де стабільність і легітимність державних інститутів пов'язана з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів та потреб [1, с. 17].

Сервісний підхід до сутності держави відповідає у повній мірі положенню концепції врядування і пов'язаний із такими напрямками оптимізації владно-правової діяльності, як розвиток мережових форм управлінської взаємодії, формування «електронного уряду», комунікативних технологій контролю та планування, розвиток «онлайн-послуг», а також формування різносторонніх зв'язків, які дозволяють громадянам брати участь у реалізації функцій влади.

Сервісна держава та мережева методологія удосконалення управлінської діяльності «усувають» недоліки бюрократичного стилю управління і безапеляційного способу впливу на інших осіб, вказуючи на системні недоліки та практичні проблеми взаємодії держави й суспільства при традиційних формах і технологіях управління. Мережевий принцип публічно-правової взаємодії доцільно розглядати як форму організації управлінської діяльності, що дозволяє суттєво скоротити видатки традиційної політико-правової регламентації суспільних процесів, а також забезпечити більш мобільну взаємодію з громадськими інститутами та структурами. Відповідальна взаємозалежність органів публічної влади та населення сьогодні моделюється і розвивається на основі впровадження мережових й електронних технологій задля якісної реалізації публічних послуг. Відповідні технології збільшують можливості політичної активності населення та здійснення владно-правової комунікації.

Світова практика виробила розуміння публічних послуг двох головних видів: індивідуальних і колективних. Послуги, що надаються кожній окремій людині або спожиті на особу індивідуально (наприклад, медичні й освітні послуги), називають індивідуальними. Послуги, які надаються суспільству загалом або певній локальній спільноті (наприклад, послуги поліції, пожежної охорони тощо), вважаються такими, що отримуються на колективно і, відповідно, називаються колективними [2, с. 11, 27].

Коли говоримо про оптимізацію процедур надання публічних послуг, як правило, маємо на увазі саме індивідуальні послуги, оскільки колективні, будучи «абстрактними» (їх споживач, зазвичай, не має ознак індивідуально-визначеного суб'єкта права), складніше модифікуються й вимагають іншого рівня регулювання як з точки зору правової регламентації, так і безпосередньої реалізації.

Вирішення завдань надання публічних послуг в індивідуальному порядку має дві основні форми.

По-перше, індивідуально-персоніфіковану взаємодію між суб'єктом, що надає публічну послугу (його умовно можна назвати чиновником), та її адресатом (громадянином, його представником або суб'єктом, що представляє юридичну особу).

По-друге, це завдання може бути реалізованим за принципом віртуального дистанційного контакту з використанням електронних документів та електронних форм взаємодії. Для вирішення цих завдань в усьому світі почали створюватися відповідні цільові програми, спрямовані на створення так званого «електронного уряду»: e-Europe, e-Austria, e-Estonia, e-Malta тощо.

Електронна взаємодія органів влади передбачає як обмін електронними документами, так і можливість отримання (обміну) електронних даних з інформаційних систем органів влади в автоматизованому режимі відповідно до запитів і повноважень органів влади.

Досвід зарубіжних країн демонструє, що впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у сферу надання публічних послуг має значні перспективи розвитку, однак очікувати позитивних результатів найближчим часом не варто. З одного боку, Україні простіше долати цей шлях, оскільки апробація багатьох рішень уже відбулася на Заході, тому, дослідивши кращий іноземний досвід, можна обрати ті шляхи, які найкраще відповідають особливостям вітчизняних реалій. З іншого боку, досвід європейських досліджень указанного питання свідчить, що лише невеликі за розміром країни (наприклад, Мальта чи Естонія) здатні здійснити якісний прорив у відповідній сфері протягом двох-трьох років [3, с. 9]. Країнам з великою кількістю населення та значною територією необхідно витратити значно більші матеріальні та часові ресурси, оскільки створення електронного уряду передбачає не лише впровадження відповідних процедур у діяльність органів влади, але й забезпечення доступу безпосередніх споживачів до них. А це, у свою чергу, вимагає й загальної інформатизації суспільства, й забезпечення доступу до мережі Інтернет для широких верств населення, і, водночас, забезпечення інформаційної безпеки як держави, так і самих громадян.

Крім того, необхідно враховувати, що для територіально великих країн важливим завданням є забезпечення рівномірного розвитку всіх рівнів електронного уряду – як загальнонаціонального, так і регіонального та місцевого. При цьому публічні послуги на національному рівні простіше зводяться до єдиного рівня доступності й ефективності, у той час, як на регіональному та місцевому рівнях цей процес триває значно довше, як у наслідок специфіки управління в адміністративно-територіальних одиницях субнаціонального рівня, так і можливих організаційних, кадрових і фінансових проблем.

Відсутність помітного прогресу, а подекуди навіть регрес, у процесі

запровадження електронних послуг негативно впливає на взаємодію громадян і бізнесу з органами влади. Процедури надання адміністративних послуг, загалом, залишаються досить складними та вимагають від замовників витрат великої кількості часу, зусиль та ресурсів.

Загалом, розвиток системи надання адміністративних послуг в Україні наразі відбувається за рахунок реалізації низки пілотних проєктів, серед яких слід виокремити проєкт Міністерства освіти та науки України щодо запровадження електронної реєстрації заяв про вступ до вищих навчальних закладів, створення регіональних або міських порталів адміністративних послуг.

Окрім зазначеного вище, важливо звернути увагу на пропорційність розвитку всієї системи надання публічних послуг з точки зору доступності їх бізнесу та громадянам. Загальна світова тенденція у цьому плані зводиться до того, що держави частіше започатковують та регламентують у законодавчому й організаційному аспектах публічні послуги, орієнтовані, у першу чергу, на представників бізнесу, а лише потім – на громадян.

Отже, завдання удосконалення публічного управління та підвищення якості публічних послуг у сучасному світі не можуть розглядатися відірвано від концепції врядування загалом та «електронного врядування» зокрема. Сучасній Україні необхідно продовжувати розвиватися в межах цього вектору з урахуванням досвіду, накопиченого зарубіжними країнами як у площині глобального розуміння сутності концепції врядування, так і в суто технічних аспектах вирішення найбільш гострих суспільних викликів сучасності.

Список використаних джерел

1. Топалова Е. Х. Наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів: регіональний рівень: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Е. Х. Топалова. – Одеса, 2008. – 20 с.
2. Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts: Final report // Atkinson Review. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005. – 482 p.
3. Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?: web based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, June 2006. – Diegem: Capdimini, 2006. – 358 p.

Іван САВКА

*народний депутат України,
здобувач кафедри публічного управління
та адміністрування ІПК ДСЗУ*

Петро ВОРОНА

*д. держ. упр., доцент, професор кафедри
публічного управління та адміністрування
ІПК ДСЗУ*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ ЯК ПЕРСПЕКТИВА ДЛЯ ПОСИЛЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Удосконалення законодавства про місцеві вибори на основі пропорційної виборчої системи з відкритими списками, які застосовують у більшості європейських країн, у поєднанні з преференційним голосуванням має позитивні результати у формуванні політичної системи України, так як дає змогу виборцям не лише проголосувати за виборчий список певної партії, а й віддати перевагу певним кандидатам усередині цього списку, сприяючи їхньому обранню. Задля цього, голосуючи за список, виборець відзначає і кандидатів, обрання яких для нього найбажаніше. Адже вже черговість кандидатів у списку визначає не партія, а точніше не її керівний орган, і найбільші шанси бути обраними мають ті кандидати які мають реальний авторитет (а не київські партійні функціонери, в т. ч. провідні партійні і громадські діячі, а також «фінансисти» партії та ін.) [2].

Використання можливостей преференційного голосування не дуже до вподоби партійній номенклатурі центральних офісів партій. Адже за цих умов, виборець може сприяти обранню кандидата з середини чи кінця списку, а це можуть бути перш за все регіональні (обласні, районні, міські тощо) лідери, яким часто «не вистачає» місця в прохідній частині партійного списку, але якраз вони виконують лівову частину партійної роботи. Тому, не зважаючи на потужний тиск громадського сектору, не дуже до вподоби партійним лідерам зміна існуючої виборчої системи ще й тому, що може складатись ситуація коли їх особистий рейтинг виявиться значно нижчим за рейтинг обласних партійних лідерів. Тому потуги у прийнятті нового Виборчого кодексу не досить активні.

Відкриті списки у перспективі можуть ефективно забезпечувати регіональне представництво в депутатському корпусі від кожної з «прохідних» партій. Проведення до українського парламенту справжніх партійних та громадських лідерів, у т.ч. районних, міських, селищних та сільських максимально сприятиме реалізації виборчих програм і взятих на себе зобов'язань перед регіонами, окремими секторами суспільного життя і посилюватиме спроможність парламенту вникати у

проблематику розвитку територіальних громад, більш професійно забезпечувати умови здійснення цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави, залучаючи до списків авторитетних військових фахівців, учасників бойових дій (у т.ч. ветеранів україно-російської війни на Сході України) [4 – 5].

Тому на нашу думку, кроком вперед у розвитку демократизації суспільства має стати використання на парламентських виборах системи відкритих регіональних партійних списків, одночасно із зменшенням чисельності народних обранців до 300, що максимально б сприяло зростанню дієвості та впливу на суспільні процеси українського парламенту.

Заслуговує на увагу і пропозиція багатьох політиків та науковців у сфері державного управління, політології та права що до формування двопалатного парламенту, де нижня палата формується на партійній основі із згаданої вище виборчою системою, а верхня пропорційно представляла б інтереси кожного регіону України і обиралась за мажоритарною системою. Таку структуру парламенту має близька нам як по площі так і по чисельності населення Французька Республіка, досвід парламентаризму якої варто взяти на озброєння. Варто дослідити і контролюючу діяльність французьких префектів, що сприяють правовому аспекту діяльності органів місцевого самоврядування [2]. Але для цього варто удосконалити систему судового захисту прав місцевого самоврядування, роботу адміністративних судів. Задля ствердження громадянського суспільства в Україні та залучення громадськості до участі в управлінні державою слід максимально задіяти потенціал територіальних громад, підтримати нові форми самоорганізації населення, їхні ініціативи щодо участі у вирішенні питань місцевого та державного значення, підтримати та скоординувати діяльність суб'єктів муніципального руху, зокрема, асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, об'єднань у сфері місцевого і регіонального розвитку та їхній вплив на законотворчий процес в країні [1, с. 130 – 134; 3].

В українських реаліях російської агресії на сході країни цивільний контроль над силовими структурами держави є елементом демократичного розвитку держави та надійним інструментом недопущення диктатури та авторитаризму у владі. Прийнято вважати, що якраз цивільний у т. ч. громадський контроль над збройними силами і органами безпеки є однією з головних ознак демократичного розвитку держави. Науковці науки «державного управління», політологи та правники вбачають у ньому свого роду «лакмусовий папірець» для аналізу відносин між цивільними та військовими властями. Однак значно менше існує згоди у питаннях про те, що, власне, ми розуміємо під цивільним (громадським) контролем. Американський політолог Семуель Хантінгтон має рацію, стверджуючи, що «роль військових у суспільстві

часто обговорюється в аспекті концепції цивільного контролю, однак, за його власним твердженням «сама ця концепція до цього часу не отримала задовольняючого визначення» [4]. Впровадження більш демократичної виборчої системи сприятиме цьому процесу.

Впровадження цивільного демократичного контролю суспільства над армією й органами безпеки має включати у себе положення про максимальне залучення публічної влади та адміністрацій в управління силовими та спеціальними структурами при мінімальній участі останніх у політичному керівництві країною. Відзначаємо унікальну роль «цивільного контролю», як управлінського інструменту демократичного режиму в сучасних умовах та його надвисоку актуальність в сучасних умовах розвитку української держави [5]. Тому впровадження ефективних виборчих механізмів формування представницької влади в Україні в умовах демократичних євроінтеграційних трансформацій набуває теж особливої ваги [3], як системоформуючий чинник нової політичної системи посттоталітарного суспільства.

Список використаних джерел

1. Відкрите засідання секцій малих та середніх міст Асоціації міст України та громад. Тренінг-семінар «Сучасний стан місцевого економічного розвитку: проблеми та шляхи їх подолання. Досвід територіальних громад міст України». М. Іллічівськ. 30 червня – 2 липня 2004 р. Збірник матеріалів / За ред. В. В.Кравченка та М. В.Пітцика. – К.: Атіка, 2004. – с. 216.
2. Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України // Державне будівництво (Електронне наукове фахове видання ХарРІ НАДУ). – 2008. – № 2.
3. Ворона П. В. Пріоритети та пропозиції щодо реформи місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво (Електронне наукове фахове видання ХарРІ НАДУ). – 2009. – № 1.
4. Ворона П. В. Цивільний контроль над силовими структурами держави: проблематика співвідношення політики та управління // Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект : матеріали круглого столу / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2018. – С. 29 – 34.
5. Демократичний цивільний контроль у світі / Проектний Офіс Реформ Міністерства оборони України. – Режим доступу: civilian.defense-reforms.in.ua.

Тетяна САВОСТЕНКО

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

ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ІМІДЖЕВОЇ ПОЛІТИКИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІЙ

Вивчення європейського досвіду результативної роботи щодо збільшення інвестиційної привабливості території (регіону, субрегіону, місцевості, виділеної території) – важливий елемент формування бази інструментів управління інвестиційною діяльністю, які органи влади можуть використати на місцевому та регіональному рівнях в Україні.

Концепція формування інвестиційної привабливості окремої території визначається, насамперед, глобальною привабливістю країни для інвестицій та її інвестиційним іміджем на світовому ринку. Дослідження, які спираються на досвід 50-ти промислово розвинених і країн, що розвиваються, показали, що 1 дол США маркетингових витрат на просування інвестиційного іміджу та заохочення інвестицій приносить прибуток, чиста приведена вартість якого може досягти 4 дол США.

Розглянемо на прикладі Німеччини підходи до формування та реалізації іміджевої політики інвестиційної привабливості територій. Німецька економіка – найбільша економіка ЄС і четверта в світі після США, Китаю та Японії. Своєю конкурентоспроможністю та глобальним залученням у мережі вона завдячує великій інноваційній спроможності та значній експортній орієнтації. У таких великих галузях як автомобілебудування, машино- й приладобудування, хімічна промисловість, а також медична техніка експорт становить більше половини обігу виробництва. Загальна сума інвестицій у інновативні дослідження і розробки сягнула 68,8 млрд. євро Наразі багато підприємств перебувають на шляху до Індустрії 4.0, яка має прискорити саме оцифрування технологій виробництва й логістики [1].

Німецька економіка визначається потужно індустріалізованими галузями. Характерною ознакою розвитку державного регулювання та стимулювання інноваційної діяльності у Федеративній республіці Німеччина (ФРН) є його спрямованість на сприяння кооперативним починанням малих і середніх підприємств. У Німеччині діють програми підтримки інноваційно-активних підприємств на рівні окремих федеральних земель.

Німецький уряд проводить політику активного залучення інвестицій як міжнародних, так і внутрішніх, створюючи під це спеціальні організації. Так, у країні діє Агентство по зовнішньоекономічній діяльності ФРН Germany Trade & Invest, яке має представництва в більш ніж 50 країнах світу, широке коло партнерів, підтримує німецькі компанії при виході на

зарубіжні ринки, просуває імідж Німеччини як привабливої економічної та інвестиційної території, а також супроводжує іноземні компанії при розміщенні їх бізнесу в Німеччині [2].

Досвід окремих земель ФРН демонструє успішні практики зі створення та просування регіональних марок для сільськогосподарських, переробних, туристичних продуктів і послуг.

У Німеччині національне походження товару визначається слоганом СМА (Центрального маркетингового товариства німецького аграрного господарства) – «Марка якості з німецьких земель». Часто регіональне походження поширюється на федеральні землі, а імена, пов'язані з конкретним місцем походження, поширюються на історично сформовані культурні ландшафти («Біо-Бранденбург», «Тюрінзьке екологічне серце», «Екологічно гарантована якість з Баварії», «Екологічне землеробство в Саксонії»). Регіональні бюджети різні, однак, загалом, вимагають значно менших фінансових вкладень порівняно з рекламними бюджетами великих приватних компаній і гарантують успіх місцевим виробникам [3].

Наприклад, у регіоні Шпревальд (Федеральна земля Бранденбург) розвиток регіонального маркетингу (регіональна марка «Шпревальд», захищене географічне позначення «Шпревальдські огірки»), за підтримки програми ЄС Leader+, послужила імпульсом для його успішного розвитку. Згідно з експертними оцінками співробітників регіонального бюро розвитку «Шпревальд», ціна реалізації продукції з регіональною маркою мінімум на 15 – 20 % вища за звичайну. Це дозволило підприємствам, що використовують регіональну марку, отримувати додаткові доходи [3]. Інвестиції середніх і великих підприємств у створення традиційних регіональних продуктових ліній визначили помітний розвиток регіону. При цьому головний інвестор регіону (велике овочеконсервне підприємство) переробляє і реалізує на договірній основі приблизно 50 % огірків під регіональною маркою, використовуючи тільки місцеву сировину. Всі ці фактори призводять до зростання довіри споживачів і стимулюють покупку регіональних продуктів.

Користувачі регіональної марки щорічно виплачують регіональному бюро «Шпревальд», як власнику торгової марки, 0,25 % від обороту, який забезпечується за рахунок реалізації брендової продукції (6 250 євро на підприємство) для подальшого розвитку і реклами регіональної марки «Шпревальд». Додатково підприємства платять близько 300 євро в рік за контроль критеріїв якості та охорони навколишнього середовища. В регіоні Шпревальд кошти, що виділяються на реалізацію заходів з регіонального маркетингу, становили в середньому близько 150 000 євро в рік (період 2000 – 2003 рр.) [3]. Крім того, в сільській місцевості Шпревальд створені нові робочі місця, а у жителів Німеччини вельми популярним є велосипедний туристичний «огірковий» маршрут з відвідування заводів, на яких виробляють цей делікатес, а найкращим сувеніром з цих місць вважається відрізок огірків.

У регіоні Тюрінгія розвивається регіональна марка «Тюрінзькі селянські ринки». Такі спільні селянські ринки підтримують процеси розвитку в регіоні, забезпечують економічний оборот місцевих ресурсів і стають дієвими носіями реклами. Єдина регіональна марка «Біосферний заповідник Шорфхайде-Хорін», створена для використання в сфері сільського господарства, ремесел, торговельних і туристичних послуг, об'єднує сільськогосподарські підприємства, підприємства громадського харчування, підприємства з переробки продуктів харчування, садівничі господарства, пасіки, рибницьке господарство, ремісничі підприємства, торгові підприємства, будівельне підприємство. Для зазначеної регіональної марки важливим критерієм регіональності є не тільки географічне обмеження, але й обмеження у використанні тільки місцевої сировини [3].

До системи підтримки й розвитку інвестиційної діяльності та формування привабливого інвестиційного іміджу належить багато інструментів, які можуть використовувати і загальнонаціональні, і регіональні (місцеві) органи влади. Серед основних з них варто відзначити такі: розвинена інституційна мережа залучення інвестицій; пільги для інвесторів, які здійснюються інвестиції у найменш розвинуті регіони країни; податкові кредити, пільгове оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності; податкове звільнення; адресне надання субсидій, позик під низький відсоток, безвідсоткових позик, що підлягають відшкодуванню; державні гарантії фірмам, що беруть в приватних банках кредити для реалізації інноваційних проектів. Наряду з інституційними та економічними заходами у Німеччині широко використовуються маркетингові інструменти, в тому числі: використання інтернет-ресурсів для просування інвестиційних проектів та пропозицій, здійснення комунікаційної PR-програми окремої території, розробка та використання регіональних марок.

Отже, запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн у тому числі Німеччини, є одним із можливих перспективних напрямів удосконалення механізму формування іміджу територій як фактору інвестиційної привабливості України.

Список використаних джерел

1. Економіка й інновації. Факти про Німеччину. – Режим доступу: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/kategoriyi/ekonomika-y-innovaciyi>.
2. GTAI. Germany Trade & Invest (GTAI) : official website. – Access mode: <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Industries/digital-hub-initiative.html>.
3. Landschaft vermarkten – Leitfaden für eine naturverträgliche Regionalentwicklung // Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) : official website. – Zugriffsmodus : https://www.lpv.de/uploads/tx_ttproducts/-datasheet/DVL-Leitfaden_10_Regionalvermarktung.pdf.

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

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАЛУЧЕННЯ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ДО НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Встановлено, що країни Європи багато уваги приділяють необхідності забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення, адже останні як виразники суспільних проблем, можуть з ними найкращим чином впоратися, в першу чергу це робиться шляхом надання публічних послуг. Особливістю європейських практик є історично закладені традиції надання таких послуг конфесійними організаціями, які таким чином реалізують свою місію в суспільстві. Трансформації в частині суб'єкта-надавача суспільних послуг відбулися коли формувалося поняття «держави добробуту» й держава взяла на себе відповідальність за сферу суспільних послуг.

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 приходиться 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 [10], 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 «держава добробуту». Це період відновлення Європи після двох світових воїн, 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 [7]: «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 [8]. 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. Маркетинг соціальних послуг: Навчальний посібник / Під ред. д. ф. н., проф. В. Г. Воронкової. – К.: «Видавничий дім «Професіонал», 2008. – 576 с.
2. Speech to Conservative Party Conference – Access mode : <http://www.margaretthatcher.org/document/107352>.

3. NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility? / edited by Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci. – Edward Elgar Publishing. – 2008. – 288 S.

4. Serohina Tetiana. Territorial community: a systematic approach to advance functions of individual elements / Tetiana Serohina // Public administration aspects. – 2016. – № 37 – 38 (11 – 12). – S. 70 – 75.

Тетяна ТАРАСЕНКО

к. держ. упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРАЇН БАЛТІЇ

Політична відповідальність відіграє ключову роль у формуванні аксіологічного змісту управлінської діяльності органів публічної влади щодо цільового використання влади. Характер зобов'язань в межах політичної відповідальності розглядається з точки зору усвідомлення необхідності дотримання існуючих норм і вимог до поведінки суб'єкта влади і управління та добровільного складання ним із себе обов'язків у разі їх порушення. Відповідно, можна зробити висновок, що політична відповідальність є соціальним, моральним, правовим механізмом присвоєння цінності відповідної поведінки, а також мірилом оцінювання діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень щодо реалізації публічних інтересів.

В умовах посилення ролі місцевого самоврядування як форми публічної влади значний інтерес викликає зарубіжна практика закріплення рис цього виду відповідальності в системі місцевого самоврядування. Особливий інтерес становить досвід таких пострадянських країн як Литва, Латвія та Естонія.

Аналіз базових законів цих країн у сфері місцевого самоврядування (закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р. № I-533, в редакції 2015 р., закон Латвійської Республіки «Про самоврядування» від 24 травня 1994 р. в редакції від 26.06.2003 р., закон «Про місцеве самоврядування» Естонської Республіки від 2 червня 1993 р., в редакції від 14.06.2007 р.) [1 – 3] дозволяє розкрити окремі риси політичної відповідальності.

Так, в литовському законодавстві закріплення політичної відповідальності, серед іншого, знаходить відображення на рівні визначення принципу відповідальності членів ради самоврядування перед громадою самоврядування, який полягає у тому, що вони несуть відповідальність за свою діяльність і звітують перед виборцями та всією громадою самоврядування. При цьому, важливим є відзначення обов'язковості відповідальності та звітування не лише перед виборцями,

але й перед усією громадою, що відповідає міжнародним стандартам місцевої демократії. Значущим моментом для закріплення політичної відповідальності, також, є норма базового Закону про те, що самостійні функції самоврядування виконує в межах наданої їм Конституцією та законами компетенції, у відповідності з зобов'язаннями перед громадою та в її інтересах.

В латвійському законодавстві у сфері місцевого самоврядування визначення загальних засад політичної відповідальності відбувається, передусім, на основі закріплення власної відповідальності органів місцевого самоврядування за їх діяльність, яку вони мають здійснюють в інтересах місцевого населення. Зміцненню інституту відповідальності, у тому числі, політичної, сприяють норми персональної відповідальності ключових суб'єктів владних повноважень за свою діяльність та процедур дострокового припинення повноважень.

Відповідно до естонського законодавства невід'ємною складовою статусу члена зборів є зобов'язання керуватися законом, правовими актами волості чи міста, а також інтересами та потребами населення волості або міста. Це підкреслює представницький характер його діяльності та, відповідно, й зміст і сторону перед якою він має нести відповідальність за результати своєї діяльності. Для вивчення досвіду щодо регулювання відповідальності органів публічної влади особливий інтерес становить Закон про відповідальність держави в Естонській Республіці [4]. Суб'єктами такої відповідальності є не тільки держава, але й одиниця місцевого самоврядування. Існування такого законодавчого акту є важливим правовим інструментом для забезпечення відповідальності суб'єктів владних повноважень за їх діяльність в межах юридичної відповідальності, що, в свою чергу, має позитивно позначитися й на утвердженні інституту політичної відповідальності.

Дослідження підтверджує, що для країн Балтії характерним є визнання та загальне закріплення політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування. Її закріплення простежується у вимірі: представництва інтересів населення та їх реалізації в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування; визначення принципів місцевого самоврядування; визначення основних функцій і повноважень основних суб'єктів у цій сфері. Можна зробити висновок про фокусування уваги на позитивному аспекті політичної відповідальності, з орієнтуванням на питання їх підзвітності, підконтрольності за свою діяльність.

До особливостей її забезпечення можна віднести те, що в базових законах у цій сфері не передбачено застосування форм прямої участі жителів адміністративно-територіальних одиниць в процедурах дострокового припинення повноважень виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це право покладено на представницькі органи місцевого самоврядування та органи державної влади.

Дослідження підтверджує закріплення практики відмови від імперативного мандату на користь вільного мандату. Суттєвим, також, є те, що відповідальність, у цілому, значною мірою регулюються на рівнів відносин органів місцевого самоврядування й органів державної влади, які наділені функціями контролю, нагляду за їх діяльністю. Ці відносини побудовані на засадах єдності цінностей державної влади та влади місцевого самоврядування як форм публічної влади, що спрямовані на вирішення публічних питань, задоволення публічних інтересів й не є конкуруючими.

Поширення практики розгляду політичної відповідальності в межах позитивної відповідальності, актуалізує питання чи можливе її реальне практичне забезпечення без застосування санкцій у випадку негативної оцінки суб'єктів влади та управління за нецільове використання представницької влади? Наявність санкцій переводить розгляд цієї проблематики в площину негативної відповідальності, а їх застосування пов'язано з юридичною відповідальністю. Це підтверджує існування впливу та точок догику між політичною відповідальністю та окремими видами юридичної відповідальності у вимірі розгляду настання та застосування санкцій.

Список використаних джерел

1. О местном самоуправлении : Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. С последними изменениями, внесенными Законом от 9 июня 2015 г. № XII-1770. – Режим доступа : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c88f0c70214b11e58a4198cd62929b7a?jfwid=rivwzvvpvg>.
2. О местном самоуправлении : Закон Эстонской Республики от 2 июня 1993 г. (ред. от 14.06.2007). – Режим доступа: http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok_ierrez/index.htm.
3. О самоуправлениях: закон Латвийской Республики от 24 мая 1994 г. (ред. от 26.06.2003). – Режим доступа: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/lat138899.pdf>.
4. Об ответственности государства : Закон Эстонской Республики от 2 мая 2001 г. – Режим доступа : http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20otvetstvonnosti%20gosudarstva.htm.

Вадим ТОРІЧНИЙ

к.психол.наук, докторант

навчально-науково-виробничого центру

НУЦЗУ

НЕОБХІДНІСТЬ СТВОРЕННЯ І РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ: ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДОСЛІДЖЕННЯ ВПЛИВОВИХ ФАКТОРІВ

До основних факторів, що визначають необхідність створення і розвитку державної системи інформаційної безпеки в країнах ЄС, та які доцільно, відповідно, впровадити в Україні, відносяться такі:

– реструктуризація управління господарською діяльністю, підвищення самостійності регіонів України, підприємств, установ і організацій, що знаходяться на їх території, зокрема, у зовнішньоекономічній діяльності;

– зростання рівня залежності результатів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій від достовірності інформації, що ними використовується, а також від своєчасності її отримання, надійності вжитих заходів по збереженню в таємниці інформації обмеженого доступу;

– надання інформації статусу об'єкта власності, формування інформаційних ресурсів, що знаходяться у володінні регіонів України, підприємств, організацій, установ та громадян, необхідність захисту цих ресурсів від протиправних дій;

– збільшення обсягів інформації, що циркулює в органах державної влади і місцевого самоврядування та становить службову, комерційну, професійну, особисту таємницю й інші види таємниць; неоднозначність класифікації однієї і тієї ж інформації при її обробці в різних державних і недержавних установах; необхідність рівного захисту такої інформації незалежно від місця знаходження її носіїв;

– широке використання в органах влади і управління регіональних і глобальних інформаційних систем, що накопичують і передають величезні обсяги цінної інформації і, в той же час, вразливих для загроз несанкціонованого доступу до конфіденційної інформації, зростання ризику і небезпеки несанкціонованих і ненавмисних дій стосовно інформації в цих системах ;

– зростання рівня небезпеки інформаційних загроз, що виникають в безпосередній близькості від об'єктів регіону, що підлягають захисту. Складність прогнозування і виявлення цих загроз, оцінювати їх небезпеки, вживати адекватних заходів щодо усунення загроз;

– формування в державі й її регіонах недержавних структур, що займаються питаннями інформаційної безпеки. Широке використання

кримінальними структурами пристроїв негласного отримання інформації, зростання числа злочинів у сфері комп'ютерної інформації;

– нездатність більшості підприємств, організацій та установ регіону самостійно організувати ефективний захист інформації внаслідок відсутності фахівців, необхідної нормативно-методичної літератури, високої вартості сертифікованих засобів і послуг з інформаційної безпеки, що пропонуються комерційними організаціями, які виступають як монополісти в цій сфері;

– непередбачуваність економічних і соціальних наслідків виникнення критичних ситуацій, пов'язаних з порушеннями безпеки інформації в кредитно-фінансових установах, системах управління екологічно небезпечними виробництвами, транспортом, енергетикою;

– проблема тероризму, що створює очевидну напругу в регіональному інформаційно-психологічному просторі;

– антиконституційна діяльність неформальних релігійних, етнічних й інших організацій, що чинять деструктивні інформаційно-психологічні впливи на індивідуальну і групову свідомість жителів регіону;

– недобросовісні передвиборчі технології, що спотворюють регіональний інформаційний простір і підривають довіру населення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1; 2].

1. Баринів А. Система забезпечення інформаційної безпеки України / А. Баринів // Національна безпека і оборона. – 2001. – № 1. – С. 16 – 28.

2. Катренко А. Особливості інформаційної безпеки за міжнародними стандартами // Альманах економічної безпеки. – 1999. – № 2. – С. 15 – 17.

Галина ТРЕГУБЕНКО

*аспірантка кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ІННОВАЦІЙНИЙ ХАРАКТЕР САМООСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ КРАЇН ЄС

В останні роки у цілому ряді країн-членів Європейського Союзу набули розповсюдження програми Executive Master of Public Administration («Спеціаліст з публічного адміністрування»), розроблені для тих, хто вже працює в сфері державного управління, а також з приватних компаній та некомерційних організацій. Акцент у програмі зроблено на самоосвіту слухачів, передбачено поєднання навчання з роботою протягом одного-двох років з індивідуальним підходом: навчання у вихідні дні, у вечірній час тощо. Зокрема в німецькому варіанті програми (реалізується в Hertie School of Governance / Школа управління Херті – приватний навчальний заклад з навчанням англійською мовою,

розташований в Берліні) передбачено навіть її подовження до трьох-чотирьох років, щоб слухач не відривався від місця роботи [1]. Такий підхід до організації самоосвіти державних службовців, знову таки, є не типовим для українських реалій і його слід сприймати як певну інновацію в самоосвіті державних службовців.

Наголосимо, що основи інноваційного характеру самоосвіти державних службовців мають бути закладені в освітніх стандартах професійного навчання державних службовців, забезпечуючи наступність та неперервність їх навчання. Відповідні стандарти не можуть бути встановлені на тривалі строки, що само по собі не сприятиме їх оновленню у відповідності до вимог часу та включенню справді інноваційних компонентів у відповідні освітні програми. Так, наприклад, у Великобританії такі стандарти переглядаються кожні три роки [2, с. 477]. Поділяючи підходи зарубіжних колег, українські фахівці також пропонували з метою забезпечення випереджального характеру професійного навчання державних службовців оновлювати варіативну складову у структурі змісту професійних програм з періодичністю у 2 – 3 роки [3, с. 453]. Цю тезу висловила М. Орлів у контексті безперервного характеру освіти державних службовців і розуміємо, що такий підхід потрібно застосовувати до всього комплексу навчальних програм. Але найгостріше проблема оновлення матеріалу повинна стосуватися програм та заходів самоосвіти службовців органів публічного управління, бо за своїм характером та завданнями вона – самоосвіта – стає все динамічнішою. За відсутності в програмах самоосвіти того самого «випереджаючого компоненту» у державних службовців не буде належної мотивації витратити час та сили на самовдосконалення.

Самоосвіта державних службовців в Японії будується шляхом систематичної, раз на два роки, ротації кадрів. Це дає можливість державному службовцю здобути досвід на різних посадах та створити комплексне уявлення про всю специфіку роботи відповідного органу влади або установи. «Зрозуміло, що в контексті горизонтальної ротації, яка відбувається кожні два роки, не відбувається спеціального централізованого або курсового навчання державних службовців, яке б забезпечило оволодіння знаннями та навичками, необхідними для якісного виконання нової роботи. Процес відбувається в межах самоосвіти та контролю і кореляції напрямів самоосвітньої діяльності при роботі в гуртках» [4, с. 163].

Особливе місце посідає самоосвіта у підготовці державних службовців вищого рангу. У тій же Японії начальники департаментів, міністри і заступники міністрів, мери провінцій тощо підвищують кваліфікацію шляхом самоосвіти, що закріплено законодавчо [4, с. 163]. На нашу думку для сучасної України, особливо в умовах проведення реформи місцевого самоврядування, відповідний підхід до розуміння самоосвіти сам по собі є інноваційним.

Інноваційною для України з точки зору організації самоосвіти державних службовців буде практика Південної Кореї, де правом ініціювати самоосвітні заходи для управлінців органів публічної влади наділено не лише державу, але й громадські організації [4, с. 165].

Для практики організації самоосвіти державних службовців в Україні інноваційним буде і досвід Китаю, де ще на стадії відбору майбутніх управлінців з'ясовується за допомогою тестування їх схильність до самоосвіти. Крім того, на законодавчому рівні в «Рамці стандартів щодо універсальних здібностей державних службовців» закріплено ролі самоосвіти у професійній діяльності державних службовців як основної якості для адміністративних кадрів [4, с. 164].

Особливі програми самоосвіти для державних службовців вищого рангу без тривалого відриву від роботи, що діють у зарубіжних країнах, також є суттєвою інновацією для організації самовдосконалення державних службовців України. У якості прикладу можна навести програму Fast Stream («Швидкий потік»), яка діє у Великобританії. Державним службовцям, а також фахівцям з бізнес-середовища та недержавних організацій, які пройшли конкурсний відбір, пропонується майже без відриву від роботи цілий ряд навчальних заходів з переважанням елементів самоосвіти, а саме: індивідуальні програми тренінгів; стажування; тривалі періоди самопідготовки; допомогу викладачів-наставників (коучерів). Очна частина в програмі «Швидкий потік» також передбачена і становить всього лише 16 днів на рік. Успішна участь у цій програмі дає кар'єрне зростання навіть до рівня заступника в міністерствах та відомствах Великобританії [5].

Освіта державних службовців в сучасному світі – і це давно продемонстрували розвинуті країни світу, такі як Японія, Південна Корея, США – має бути [6, с. 450]:

– максимально індивідуалізованою (з урахуванням здібностей, психологічних особливостей індивіда);

– будуватися на найкращих освітніх технологіях (щоб, найголовніше, навчити державного службовця самостійно вчитися, тобто самовдосконалюватися, знаходити нові знання на базі здобутих);

– бути справді в безперервному розвитку.

Як бачимо, з трьох параметрів освіти державних службовців у зарубіжних країнах, які визначені науковцями, два пов'язані з самоосвітою: самовдосконалення на базі освітніх технологій та безперервний характер, що є сутністю самоосвіти.

Список використаних джерел

1. Executive Master of Public Administration [Спеціаліст з публічного адміністрування] // Hertie School of Governance [Школа управління Хертгі]. – Access mode: <https://www.hertie-school.org/en/empa/>.

2. Задоя К. Ф. Зарубіжний досвід забезпечення неперервності освіти

державних службовців / К. Ф. Задоя // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 27 трав. 2011 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – 544 с. – С. 476 – 478.

3. Орлів М. С. Розроблення змісту підвищення кваліфікації у контексті забезпечення безперервної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / М. С. Орлів // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 27 трав. 2011 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – 544 с. – С. 451 – 453.

4. Калашник Н. Управління самоосвітою державних службовців: досвід країн Сходу / Надія Калашник // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 162 – 165. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_3_46.

5. Talbot C. Central Government Reform and Leadership // The New Public Leadership Challenge / eds.: S. Brookes, K. Grint. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. – Access mode: <https://www.palgrave.com/gb/book/9780230224179>

6. Ларіна Н. Б. Інноваційна модель неперервної освіти державних службовців у контексті навчання впродовж життя / Н. Б. Ларіна, І. Ф. Клименко // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 27 трав. 2011 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2. – 544 с. – С. 449 – 451.

Іван ТЮТЮНИК

*аспірант кафедри права
та європейської інтеграції
ДРІДУ НАДУ*

ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В КРАЇНАХ ЄС

Історія економічного розвитку країн з ринковою економікою переконливо вказує на посилення регулюючого впливу держави на сільськогосподарське виробництво і земельний ринок, що відбувається шляхом створення необхідного нормативно-правового законодавства, використання економічних важелів впливу держави на суб'єктів аграрного підприємництва, обмеження прав приватної власності на сільськогосподарські угіддя. Найбільш значущою є регулююча роль держави при організації функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення [2, с. 22].

В країнах Європейського Союзу не існує єдиних підходів до регулювання земельних відносин в аграрній сфері і на ринку сільськогосподарських земель. У багатьох європейських країнах у сфері земельних відносин продовжують діяти законодавство і норми, що формувались ще задовго до створення ЄС. Специфіка аграрного землекористування у цих країнах зумовлена національними особливостями еволюції інституційного середовища. Поряд з тим, у країнах, що приєдналися до ЄС останніми роками, трансформація земельного законодавства в значній мірі була зумовлена потребами захисту інтересів національних виробників та сільських мешканців після інтеграції у високо конкурентні європейські ринки.

В цьому зв'язку доцільно говорити не про запозичення досвіду ЄС, а про можливість використання в Україні успішних практик конкретних країн, де передумови чи потреба в запровадженні тих чи інших інструментів були схожими на сучасні вітчизняні реалії.

Аналіз актів правової системи в країнах Європейського Союзу показує, що в них не існує специфічного загального європейського «земельного законодавства». Проблеми регулювання земельних відносин розглядаються, як правило, в нормативних документах, що видаються в галузях навколишнього середовища, сільського господарства, регіонального розвитку тощо. Питання ж управління земельними ресурсами найчастіше регулюються виключно національним та місцевим законодавством, для яких характерні значна консервативність і традиційність.

Всі країни ЄС мають власні закони, які регулюють відносини в земельній сфері. Але при цьому в країнах Європейського Союзу одночасно з прийняттям самостійних законів розробляється та впроваджується єдина аграрна політика.

Базовим принципом ЄС є право на вільне переміщення людей, капіталу і товару. І хоча договір ЄС виключає земельні питання зі сфери впливу Європи, збільшення кількості транскордонних угод з нерухомістю, включаючи землю, вимагає наявності уніфікованої системи реєстрації. Деякі кроки в цьому напрямі зроблені із введенням Постійної комісії з кадастру в ЄС, яка координує європейські кадастри та їх використання, і Європейської єдиної земельної інформаційної служби, що об'єднує комп'ютеризовану інформацію про землю декількох Європейських країн.

Управління земельними ресурсами, як правило, здійснюється на трьох рівнях:

1. На рівні держави забезпечується збереження сільськогосподарського земельного фонду.
2. На регіональному рівні розробляються карти і зони землекористування, плани трансформації угідь, пов'язується загальнодержавна земельна політика з регіональними умовами.
3. На районному або муніципальному рівні проводиться картування

земель, забезпечується дотримання правил із захисту сільськогосподарських угідь.

Нормативно-правові акти Європейського Союзу грають значну роль у регулюванні земельних відносин у державах-членах ЄС. Так, згідно з проектом Договору про запровадження Конституції для Європи, що ухвалив консенсусом Європейський Конвент 13 червня 2003 р. [1], Рада Міністрів воднострал ухвалює європейські закони, які впроваджують заходи стосовно використання земельних ресурсів, за винятком організації збирання та утилізації відходів.

Для України значний інтерес представляють, перш за все, «Настанови ЄС щодо земельної політики» [3], основною метою яких є визначення спільного бачення та цінностей країн-членів ЄС у процесі формування земельної політики та підтримки земельних реформ у країнах, що розвиваються. Основна увага в Настановах ЄС приділяється питанням використання земель сільськогосподарського призначення. Важливість цього документу для України обумовлена тим, що саме в ньому представлено європейське бачення суті земельної політики, її взаємозв'язку з іншими сферами суспільних відносин, а також висвітлені окремі питання формування стратегії відповідності земельної політики вимогам ЄС.

Загалом земельна політика в країнах-членах ЄС виражає політичний вибір щодо розподілу владних повноважень між державою, її громадянами і місцевими органами влади, а проведення земельних реформ часто є врегулюванням політичних компромісів між різними зацікавленими групами. Національні уряди країн-членів ЄС несуть відповідальність за власний вибір земельної політики і за забезпечення її впровадження через відповідні ефективні управлінські рішення.

Досвід країн Європейського Союзу свідчить, що в них започатковані та успішно реалізуються програми консолідації, тобто укрупнення та покращення сільськогосподарських земель. Це призводить до економічно обгрунтованого об'єднання землевласниками та землекористувачами земельних ділянок і земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення в єдині земельні масиви.

Законодавство Європейського Союзу передбачає значний ступінь свободи країн-членів у регулюванні земельних відносин. На рівні ЄС вирішується порівняно вузьке коло питань, які безпосередньо пов'язані із земельними відносинами, і стосуються вони здебільшого встановлення вимог екологічного характеру (наприклад, певні вимоги щодо охорони земель від забруднення).

Таким чином, досвід країн ЄС управління земельною сферою в сучасних умовах показує, що державне регулювання земельних відносин в Україні не можна розглядати занадто спрощено, тільки як механізм перерозподілу земель. Наразі для вдосконалення земельних відносин в українському суспільстві потрібно:

- здійснити складний процес реалізації прав приватної власності на землю;
- організувати раціональне та ефективне землекористування і землеволодіння;
- вдосконалити земельне оподаткування, створивши економічно сприятливі умови для всіх форм господарювання;
- покращити земельне адміністрування й управління, забезпечивши, в тому числі, дотримання тендерної рівності;
- запровадити заходи щодо зниження ризиків нанесення екологічної шкоди землі.

Впровадження цих положень дасть можливість забезпечити реалізацію принципу соціальної справедливості у сфері земельних відносин, зробити аграрний сектор економіки України привабливим для інвестування і покращити в цілому добробут сільського населення.

Список використаних джерел

1. Договір про запровадження Конституції для Європи (проект) від 18 лип. 2003 р. № 2003/C169/01. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_647.
2. Розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні. – К. : НІСД, 2011. – 29 с.
3. EULand Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries, 2004. –Access mode: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-eu-land-policy-guidelines-200411_en_2.pdf.

Тетяна ФОМЕНКО

аспірантка кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ТВАРИН ВІД ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ, УГОРЩИНИ, ЧЕХІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Для побудови ефективної співпраці органів влади та зоозахисних громадських організацій в Україні доцільно вивчити досвід країн Центральної та Східної Європи (ЦСЕ), таких як: Польща, Угорщина, Чехія, адже історичний шлях та досвід цих країн може бути найбільш ефективно адаптований до українських реалій. В цих країнах відповідне законодавство почало розвиватися на початку 1990-х років, ним передбачається досить суворе адміністративне та кримінальне покарання та певні зобов'язання державних та муніципальних органів влади.

Закон Чеської Республіки про захист тварин від жорстокого поводження в оновленій редакції 2012 року [1] є надзвичайно деталізованим документом, де регламентовано певні нюанси й спеціальні вимоги щодо поводження з різними групами тварин. Докладно вписано вимоги до фізичних та юридичних осіб, котрі здійснюють ту чи іншу діяльність, що має стосунок до тварин, та вимоги до кваліфікації фахівців (у тому числі до осіб, що займаються сільськогосподарською діяльністю та мисливством). Особливістю чеського закону є заборона будь-якого оприлюднення (публікації з описом, візуальної чи аудіо демонстрації) вбивства тварини та його пропаганди. У країні створено широку мережу рятувальних станцій для тварин, у тому числі спеціалізованих за видами тварин. Не менш розвинутою є мережа притулків, станцій допомоги безпритульним і покинутим тваринам та інших місць, призначених для захисту й надання допомоги тваринам.

Чеським законом передбачено фінансову або іншу підтримку осіб, які доглядають за безпритульними та покинутими тваринами. З метою поступової ліквідації явища безпритульності на законодавчому рівні запроваджено підтримку діяльності фахівців та населення зі стерилізації собак і котів та їх обов'язкової ідентифікації (зокрема, й за рахунок муніципального бюджету для покинутих тварин у сільській місцевості). Нагляд за дотриманням законодавства та координацію діяльності у цій сфері покладено на Центральну комісію із захисту тварин, державну ветеринарну адміністрацію та міністерство сільського господарства.

Угорський закон про захист та добробут тварин ухвалено 1998 року [2]. Жорстоким поводженням з тваринами визнається будь-яка дія, що завдає їм невинуватого й надмірного болю, та втручання в їх життєдіяльність, яке може призвести до сталої шкоди їх благополуччю, спадкових хвороб або страждань. Нормативними актами регламентовано, окремо для кожного виду, умови забою «економічних» тварин. У 2010 році закон було деталізовано та введено посилені вимоги щодо використання тварин у тваринництві, визначено розміри спеціальних обладнань для утримання окремих видів тварин (клітки для птахів, акваріумів для риб, довжина повідка для собак тощо).

Також жорстко і чітко визначено й умови утримання домашніх тварин, зокрема собак небезпечних порід. Власники зобов'язані їх стерилізувати та отримати відповідний дозвіл на їх утримання. За порушення власником вимог передбачено не лише накладання адміністративного стягнення, а й конфіскацію тварин. Законом визначено існування загальнодержавної бази даних собак, що мають власників, та розмір плати за їхнє утримання. Правила утримання тварин ухвалено на рівні держави, а місцеву владу зобов'язано фінансувати притулки. Окремим законом регулюється створення та функціонування притулків, визначається термін, протягом якого евтаназія виловленої тварини є неможливою. Для нагляду за дотриманням закону створено спеціальну

державну Агенцію із захисту тварин, яку, окрім іншого, наділено повноваженнями подавати судові позови проти порушників закону.

У польському законі про захист тварин [3], ухваленому в 1997 року, велику увагу приділено не лише захисту тварин від жорстокого поводження і створення належних умов їх утримання, а й стимулюванню відповідального ставлення людини до тварини та забезпечення від надлишку домашніх тварин і, відповідно, їх перетворення на безпритульних. У Польщі заборонено розведення тварин із комерційною метою та їхній продаж на ринках, ярмарках, через заклади та підприємства торгівлі тощо. Заборонено випускати собак без контролю та маркування, окрім собак, що утримуються громадськими організаціями. Муніципальна влада зобов'язана забезпечувати безпритульних тварин притулками, забезпечувати догляд котам, що живуть вільно, в тому числі їх годування, здійснювати стерилізацію тварин у притулках, пошук власників для безпритульних тварин. Завдяки таким особливостям закону в країні застосовують гуманну методику скорочення чисельності безпритульних тварин, що ґрунтується на методі ВСП (відлов – стерилізація – повернення на місце попереднього перебування). Така законодавча база забезпечує широкий розвиток зооохисного й екологічного рухів. Однак, на відміну від Чехії та Угорщини, товариства із захисту тварин у Польщі переважно не є спеціалізованими і більшість так чи інакше тяжіє до допомоги безпритульним тваринам – котам та собакам.

Ми вважаємо, що специфіка роботи громадських організацій Польщі, їх орієнтація здебільшого на допомогу котам та собакам, подібна до українських реалій, але Україні було б корисно залучати інший досвід Польщі – досвід муніципального фінансування притулків. А також більш розгалужений розвиток мережі притулків та станцій надання допомоги безпритульним і покинутим тваринам, як це зроблено у Чехії. В умовах децентралізації подібні рятувальні станції та притулки можуть бути створені за підтримки місцевих органів влади у більшості територіальних громад.

На нашу думку, ще одним механізмом регулювання чисельності тварин та підвищення рівня відповідальності власників може стати угорський досвід обов'язкової стерилізації собак та котів, а також впровадження дозвільних документів на собак бійцівських порід. Для цього потрібно внести зміни до існуючого законодавства, зооохисники можуть бути залучені до громадських слухань та подальшого моніторингу дотримання нового законодавства.

Ці зміни дозволять громадським організаціям більше уваги направити на соціально-освітню діяльність, та поступову зміну ціннісних орієнтацій широкою громадськості у бік гуманного ставлення до навколишнього світу. Як це роблять громадські організації Польщі, діяльність яких направлена, у тому числі на: лекції для молоді та школярів, організація виставок та інших заходів з просвітницькою метою,

участь в адміністративному та нормотворчому процесі разом з органами державної влади тощо. В Україні це можливо в рамках спеціальних освітніх програм для шкіл та ВНЗ, розроблених та впроваджених громадськими організаціями спільно з місцевими органами влади та Міністерством освіти і науки України.

Список використаних джерел

1. Zákon Èeské národní rady è. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. – Access mode: [http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/pravnip r e d p i s y - m z e / t e m a t i c k y - p r e h l e d / L e g i s l a t i v a - M Z e _ u p l n a z n e n i _ z a k o n - 1 9 9 2 - 2 4 6 - v i c e o b l a s t i . h t m l](http://eagri.cz/public/web/mze/legislativa/pravnip_r e d p i s y - m z e / t e m a t i c k y - p r e h l e d / L e g i s l a t i v a - M Z e _ u p l n a z n e n i _ z a k o n - 1 9 9 2 - 2 4 6 - v i c e o b l a s t i . h t m l).
2. Törvény az állatok védelméről és kíméletéről. – Access mode: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99800028.TV.
3. Ustawa o ochronie zwierząt. – Access mode: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971110724>.

Віталій ШЕВЦОВ

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ УКРАЇНИ В ПІДГОТОВЦІ МЕДИЧНИХ КАДРІВ

Основні положення Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року визначають, що пріоритетними напрямками державної освітньої політики є: модернізація структури, змісту й організації освіти на засадах компетентнісного підходу, як основи фахової підготовки кваліфікованих кадрів в європейських країнах [1]. Тому вивчення та запровадження досвіду країн ЄС є актуальним науковим завданням.

Глобалізація та інтеграційні процеси свідчать про те, що молоді фахівці здатні сьогодні конкурувати на міжнародному ринку праці виключно за умови відповідності системи освіти в Україні вимогам європейської освітньої політики. Інтеграція України в Болонський процес дозволить здолати багатолітнє відчуження національної системи освіти від європейського ринку праці й освітніх послуг.

Євроінтеграційний рух України впливає на всі сфери життєдіяльності сучасного суспільства, зокрема й на систему професійної медичної освіти. А значить стратегії сучасного розвитку медичної освіти України визначаються через аналіз світового досвіду професійної підготовки медичних кадрів та визначення на цій основі відповідних орієнтирів у підготовці медичних кадрів для національної системи охорони здоров'я, яка сьогодні активно реформується.

Тому метою дослідження є проведення порівняльного аналізу систем підготовки лікарів стоматологів у вищих медичних навчальних закладах країн ЄС та України. Початкові тенденції щодо євроінтеграційного наближення системи вищої медичної освіти для підготовки стоматологів було закладено ще у 2002 році Президентом України в указі «Про Програму профілактики та лікування стоматологічних захворювань на 2002 – 2007 рр.» від 21 трав. 2002 р. № 475 [2]. Цим документом перше в історії незалежної України було презентовано стратегію державної політики у сфері охорони здоров'я щодо забезпечення доступної кваліфікованої стоматологічної допомоги. Новітніми напрямками розвитку стоматологічної служби глава держави окреслив розширення міжнародного співробітництва з метою обміну досвідом надання стоматологічної допомоги населенню та розвиток системи підготовки стоматологічних кадрів.

Для порівняння необхідно зазначити, що в країнах ЄС існують певні особливості у підготовці кадрів для стоматологічної служби. Так, найбільша кількість студентів на перший курс навчання приймаються: в Румунії – одна особа на 12,4 тис. жителів країни; Далій йдуть Португалія (1:14,8 тис.), Болгарія (1:20,6 тис.), Литва (1:21,7 тис.). Найменший прийом на навчання студентів-стоматологів спостерігається у Нідерландах (1: 67,9 тис.), Латвії (1: 65,7 тис.), Бельгії (1: 61,1 тис.), Італії (1: 59,0 тис.), Швейцарії (1: 58,6 тис.), Великобританії (1: 55,4 тис.), Франції (1: 53,8 тис.). Вочевидь, політика багатьох країн ЄС спрямована на використання стоматологів-початківців, які закінчують навчання в інших країнах, таких як: Румунія, Болгарія, Литва, Словенія, Польща та можуть бути рекрутованими на ринку праці в більш заможних країнах.

Більшість навчальних закладів, які готують майбутніх стоматологів, відкрито в Італії (34), Німеччині (30), Іспанії (17), Франції (16), Великобританії (16). В країнах ЄС медичні кадри для стоматологічної служби готуються переважно в навчальних закладах державної форми власності (90 %). Приватні навчальні заклади існують лише в 9-ти європейських країнах, а їх питома вага не перевищує 10 % в національній системі підготовки медичних кадрів. В Україні підготовку лікарів стоматологів здійснюють 23 вищі навчальні заклади, з них 4 заклади функціонують як приватні (17 % ринку освітніх послуг). Але в цій царині існує дуже багато проблем. Зокрема, брак фінансування на закупівлю обладнаного симуляторами навчального класу, орієнтовна вартість якого складає біля 2 млн. грн. Тож не кожний український університет може дозволити собі такі передові технології навчання у підготовці майбутніх лікарів стоматологів.

Сьогодні європейські університети рекрутують абітурієнтів, пропонуючи як фахову освіту на основі традиційних форм навчання, а також упроваджуючи новітні форми фахової та післядипломної освіти. Так, у 2019 році програми магістратури за спеціальністю «Стоматологія»

пропонують багато університетів. Дедалі активнішою формою підготовки стоматологів стає дистанційна форма навчання. Так, Cardiff Metropolitan University (Великобританія) пропонує магістерську програму підготовки фахівців, засновану на початковій кваліфікації в області стоматологічних технологій. Новацією є те, що для студента немає необхідності відвідувати університет, оскільки навчальна програма здійснюється за допомогою дистанційного навчання на основі персонального доступу до відео-конференції через ПК.

У кожному модулі проводяться щотижневі зустрічі, не менше 6 годин практичної роботи в тиждень у своїй лабораторії / на робочому місці протягом навчального року з використанням програм віртуальних симуляторів. Зміст курсу налічує 60 кредитів на кожному етапі навчання. Студенти вивчають модулі з обраної області спеціалізації, які можуть включати в себе фіксоване протезування (консервація), знімне протезування (протезування) і ортодонтію. Наприклад, назви модулів включають в себе складні повні та часткові зубні протези, точні насадки, імплантати, фіксовані і міофункціональні ортодонтичні пристосування.

Існує кілька модулів навчання на основі роботи, що включають тематичні дослідження, особисту роботу і розробку портфоліо. Дослідницькі модулі також є доступні для підготовки кандидатів в магістратуру. На цьому рівні студентам необхідно провести дослідницький проект, підготувати наукову працю та опублікувати статті. Тема дослідження узгоджується між студентом і обраним ним науковим керівником.

Модулі оцінюються за допомогою практичних та теоретичних іспитів, письмових чи практичних завдань або їх комбінації. Компонент магістра оцінюється дослідницьким проектом вартістю 60 кредитів. Кваліфікація дозволяє подати заявку на посаду старшого зубного техника і вище в медичному закладі. Успішне завершення програм також дозволяє рекрутувати випускників університету приватному сектору з метою виконання більш складної роботи з відповідно більш високим потенціалом заробітку. Мова навчання – англійська.

Для України деякий досвід медичних університетів є досить цікавим для адаптації та запровадження. Зокрема, до запровадження у навчальний процес підготовки стоматологів доцільно звернути увагу на такі позиції: удосконалення змісту навчання (збільшення частки варіативної складової та посилення практичної складової); упровадження інноваційних технологій професійної підготовки лікарів стоматологів (симулятивні навчальні класи); надати вищим медичним навчальним закладам більше автономії; збільшити кількість бюджетних місць при вступі до державних вищих навчальних закладів.

Список використаних джерел

1. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період

до 2021 року: указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.

2. Про Програму профілактики та лікування стоматологічних захворювань на 2002 – 2007 рр.: указ Президента України від 21 трав. 2002 р. № 475. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.

3. Програми магістратури за спеціальністю Стоматологія Європа 2019. – Режим доступу: <https://www.healthcarestudies.ru/Magistratura>.

Лілія ШЕВЧЕНКО

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

Олена ПРОХОРОВА

магістр зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування»

ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА В КРАЇНАХ ЄС ТА МОЖЛИВІСТЬ ЇЇ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Сучасна євроінтеграційна політика України зумовила посилення конкуренції на внутрішньому ринку промислової продукції, що призвело до підвищення залежності від світової економічної кон'юнктури. Мета розвитку промисловості в умовах європейської інтеграції полягає у створенні сучасного, інтегрованого у світове виробництво, здатного до саморозвитку промислового комплексу, який відповідав би рівню країн ЄС.

Постіндустріальна економіка у країнах ЄС передбачає зростання частки сфери послуг як у структурі ВВП, так і в структурі зайнятих. Водночас промисловість була і залишається базовим напрямом розвитку економіки ЄС та важливим інструментом інтеграції країн-членів та угруповання в цілому у глобальну економіку, а рівень розвитку промисловості значною мірою визначає якість життя населення європейських країн. Таким чином, тема ефективності промислової політики розвинутих країн світу, зокрема країн-членів ЄС, за сучасних умов є актуальною тому, що від рівня розвитку промислового виробництва певною мірою залежить і розвиток економіки ЄС [1].

Процес глобалізації світового господарства відбувається за безпосередньою активною участю урядів індустріально розвинутих країн, які намагаються отримати для себе значні переваги від його реалізації. Без подібної активної позиції українського уряду реально забезпечити гармонізацію промислової політики з урахуванням економічної безпеки як у рамках країни в цілому, так і в межах регіонів і окремих підприємств дуже проблематично.

Сьогодні головною метою промислової політики ЄС є підвищення

конкурентоспроможності, а головним інструментом вважається створення таких умов для бізнесу, за яких дотримуються основні ринкові свободи та умови чесної конкуренції.

Світовий досвід свідчить, що промислова політика набуває ефективності за умов раціонального визначення мети (стратегічних пріоритетів) та інструментів для її досягнення. Все це у повній мірі справедливо і до ЄС, який володіє потужним інтелектуальним і технологічним потенціалом у промисловому виробництві та має всі перспективи отримати статус одного з високотехнологічних промислових центрів світової економіки. «Важливість та необхідність промислової політики для країн-членів підтверджується тим фактом, що вона почала формуватися на галузевому рівні ще до офіційного утворення ЄС – в рамках Договору про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС, 1951 р.). До 70-х років ХХ ст. був закладений правовий і організаційний фундамент для проведення загальної широкомасштабної промислової політики ЄС. Проте фактично до 1990 р. в ЄС не існувало чітко визначеної та законодавчо врегульованої промислової політики. У цей період інституції ЄС обмежувалися переважно позицією спостерігача у промисловій сфері; було запроваджено широку гаму статистичних порівняльних проектів, які пізніше було покладено на регулярну основу за допомогою щорічної публікації оглядів промислового виробництва, витрат на оплату праці, структурної та короткострокової підприємницької статистики тощо» [1].

У країнах ЄС реалізується низка нових секторних ініціатив з модернізації промислової політики, спрямованих на зміцнення конкурентоспроможності найперспективніших галузей промисловості, завоювання лідерських позицій на світовому ринку, протистояння зростаючому натиску іноземних конкурентів, зокрема США, Японії, Китаю. До кола пріоритетних віднесено наступні галузі: автомобілебудування; біотехнології; суднобудування; машинобудування; лісопереробна промисловість; оборонна промисловість; космічна промисловість; металургія. Основну увагу при цьому зосереджено на значному збільшенні фінансування державою наукових досліджень і розробок у зазначених секторах, спрощенні й уніфікації технічного регулювання, підтримці виробників на зовнішніх ринках тощо [2].

Особливої уваги заслуговує досвід удосконалення державної промислової політики у Німеччині, де виник новий тип взаємовідносин суспільства, держави і бізнесу, який одержав назву «соціальне ринкове господарство», сутність якого полягає в тому, що держава, з одного боку, сприяє високій ефективності ринкового господарства, а з іншого – на основі ефективності такої економіки забезпечує високий рівень соціального захисту громадян. Ще у 1969 р. федеральний уряд ухвалив «Принципи секторальної структурної політики», які досі залишаються актуальними і включають систему заходів із втручання держави у

випадку необхідності у процесі галузевої трансформації з метою їх гальмування (якщо вони провокують негативні наслідки для економіки) або стимулювання (якщо вони сприяють прискореному розвитку конкурентоспроможності), а також реалізації широкомасштабних науково-технічних проектів, активної політики у сфері енергоефективності, розвитку відновлювальних джерел енергії та підтримки малих та середніх підприємств у промисловості. На відміну від інших країн ЄС, для яких пріоритетним напрямом у 2000-х років був розвиток фінансового ринку, уряд Німеччини сконцентрував увагу на розвитку промисловості, що дозволило перетворити її зі слабкої ланки ЄС у 1990-х років на одну з найбільш розвинутих індустріальних держав світу. Цьому сприяла виважена промислова політика, визначальними рисами якої є ефективне поєднання зусиль федеральної та регіональної влади, значна державна підтримка промислового сектору через низку спеціальних програм розвитку та розвинену мережу державно-приватних науково-дослідних організацій, таких як Industrial Joint Research та Fraunhofer Society, які займаються прикладними дослідженнями для промисловості, сприяючи розвитку наукоємних та високотехнологічних напрямів [2].

Досвід Франції у проведенні промислової політики до 90-х років минулого століття ґрунтувався на дотриманні моделі так званої «жорсткої» політики. Основним її інструментом було індикативне планування на п'ятирічний період. Його завдання полягало в тому, щоб надати бізнесу орієнтири на майбутнє, налагодити співпрацю уряду з компаніями та громадськістю. Розроблення індикативних планів було покладено на спеціально утворений орган – Комісаріат планування. Урядом було створено низку великих національних компаній, що займали провідні позиції у ряді стратегічних галузей, зокрема, в авіаційній промисловості, ядерній енергетиці, мікроелектроніці, вагобудуванні. Для підтримки таких компаній були об'єднані в єдиний комплекс державні субсидії, державні програми НДДКР, системи державних закупівель. Французький уряд, крім існування національних компаній, також використовував націоналізацію як інструмент модернізації великих приватних компаній, що дозволило їм стати конкурентоспроможними на світовому ринку. Крім того, у промисловій політиці цієї країни, як в більшості країн ЄС, з'явилися нові – регіональні акценти, спрямовані на підтримку конкурентоспроможних кластерів у галузі високих технологій, що мають поєднати у собі основні центри НДДКР та промислове виробництво [3].

Проблема ефективності промислової політики ЄС знайшла своє відображення у відповідних програмних документах ЄС. Значним імпульсом до подальшого розвитку промислової політики ЄС виступила Лісабонська стратегія (2000 р.), яка ставила за мету перетворити економіку ЄС на найбільш конкурентну економіку у світі й передбачала

перехід до конкурентної, динамічної економіки, яка базується на знаннях, визначала місце і роль економіки ЄС у світовому господарстві як економіки знань, її міжнародну спеціалізацію на виробництві високотехнологічних продуктів, що неможливо без розвитку сучасної промисловості. У рамках Стратегії були визначені нові напрями інноваційної політики, а також – основні завдання стратегічної промислової політики, серед яких: отримання максимальної користі від інновацій на рівні держав-членів та рівні ЄС, формування сприятливого середовища для створення і розвитку інноваційних підприємств.

Для входження України в світовий економічний простір першочерговим завданням є формування інноваційної моделі економіки, підвищення ефективності структури виробництва за рахунок зростання частки високотехнологічних галузей, забезпечення кардинальних змін в міжнародній спеціалізації в сучасних динамічних умовах інтернаціоналізації виробництва.

Список використаних джерел

1. Стратегічні орієнтири промислової політики ЄС у XXI столітті : монографія. – Режим доступу : http://elibrary.ivinas.gov.ua/3840/1/sru_2015_1_7.pdf.
2. Желюк Т. Л. Управління довгостроковим розвитком національної економіки: методологічні та прикладні аспекти : монографія / Т. Л. Желюк. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – 511 с.
3. Ткач К. І Теоретичні засади регіональної промислової політики : монографія / К. І. Ткач. – Київ : НАН України, 2008. – 279 с.

Ірина ШУМЛЯЄВА

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

ПОКРАЩЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

З кінця ХХ ст. все більше країн прагнуть реалізувати такі принципи демократичного врядування, як відкритість влади, участь громадян, відповідальність перед ними, ефективність діяльності, узгодженість дій. Це передбачає формування відповідних інститутів та механізмів, які дозволяють більш ефективно враховувати потреби громадян. Досвід демократичних держав світу засвідчує, що ефективність вирішення практично всіх питань місцевого значення та реалізація відповідних повноважень суб'єктами місцевого самоврядування залежить від тісної співпраці місцевих органів влади з жителями територіальної громади.

Громадяни визначаються у європейських документах як основа місцевої демократії, тому повинні бути поінформовані про усі важливі плани, вироблені їх виборними та офіційними особами. Більша взаємодія між місцевими радами та громадянами має гарантувати ефективність прийняття та реалізації раціональних рішень складних завдань, сприятиме покращенню місцевих політичних обставин [4].

Як свідчить європейський досвід, значною мірою ефективність співпраці органів місцевої влади та територіальної громади залежить як від активності жителів, так і від бажання місцевих управлінців залучати їх до вирішення місцевих справ та здатності керувати процесом участі. Удосконалення системи управління розвитком територіальної громади тісно пов'язане із застосуванням демократичних засад врядування на місцевому рівні. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи і це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні [1].

З одного боку, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення означає розширення кількості учасників управлінської діяльності і дозволяє приймати рішення, спираючись на реальний настрій людей, більш конкретні знання про актуальні проблеми, які потребують нагального вирішення, дозволяє оцінити ставлення населення до рішень, які приймаються чи прийняті. Але, з іншого боку, консультації із жителями можуть ускладнити процес прийняття рішень через їх некомпетентність, необхідність узгодження інтересів різних верств населення, відповідне збільшення матеріальних витрат. Тому представники органів публічної влади розділилися на тих, хто вважає, що необхідно ввести обмеження для участі населення у вирішенні місцевих справ чи висувати на обговорення з територіальною громадою лише самі прості питання, або вважають, що участь населення у прийнятті рішень є неов'язковою.

Оптимальна модель таких взаємовідносин має базуватися на відповідному стані розвитку місцевої громади, обумовленої національним історичним досвідом, на основі чого слід використовувати існуючі сучасні інноваційні технології та методи залучення громадян до співпраці з органами публічної влади. У цьому контексті на особливу увагу заслуговує застосування системного підходу щодо вироблення логічно побудованої структури взаємодії територіальної громади та органів місцевого самоврядування, що має включати нормативний, організаційний, соціальний, інформаційний, економічний та інші аспекти, які сприятимуть покращенню спільної діяльності між суб'єктами публічного управління. Крім цього, при розробці механізмів співпраці необхідно також враховувати вид населеного пункту (села, селища або міста), оскільки практика доводить, що від цього залежить безпосередня та опосередкована взаємодія мешканців певної території,

міжособистісне спілкування, спільна праця та відпочинок, спільне користування ресурсами території, а також загальні системи управління та розподілення. Як відзначав А. Токвіль, люди майже завжди насилу відривають себе від особистих справ, щоб зайнятися справами суспільними, тому й істотним є їх бажання перекласти ці справи на єдиного очевидного та постійного виразника колективних інтересів, якою є держава [3, с. 484], що є більш характерним для міст.

У містах виникають суперечності, пов'язані з наявністю комплексу проблем, що обумовлені державними, місцевими, громадськими та приватними інтересами, які необхідно узгоджувати шляхом участі жителів та громадськості у прийнятті управлінських рішень. Тому врахування превалюючого типу зв'язків між членами територіальних громади (опосередкованих загальними інфраструктурними, виробничими, управлінськими елементами або перевага безпосередніх контактів, спільної праці, тісних родинних зв'язків) під час співпраці між органами публічної влади та населенням вирішує питання нестабільності й відчуженості особи від вирішення питань місцевого значення, суттєво покращуючи взаємовідносини в системі місцевого управління.

У результаті реформування місцевого самоврядування в країнах ЄС було передбачено низку механізмів підвищення рівня участі громадян у здійсненні місцевої політики: перехід до прямих виборів мера, зменшення прохідного бар'єра на місцевих виборах, розширення сфери застосування референдумів, запровадження місцевих дорадчих рад та активне використання різних видів безпосередніх комунікацій з населенням («круглі столи», форуми, громадські слухання тощо) [2, с. 445]. Крім цього, для сприяння залучення громадян до вирішення муніципальних питань Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи пропонує органам місцевого самоврядування запроваджувати методи, які дозволяють місцевим жителям брати участь в їх роботі, зокрема: осередки планування, консультативні висновки громадян, круглі столи, конференції з питань майбутнього устрою міст, посередництво, ради молоді, консультативні ради осіб похилого віку тощо. Відповідно до Резолюції 91 (2000) КМРВЄ «Про відповідальне громадянство та участь у публічному житті» муніципальна адміністрація не повинна мати провідну роль, а її завданням є стати ініціатором та активізувати зусилля щодо сприяння формуванню духу громадськості, зважаючи на те, що залучення членів місцевих громад є важливим джерелом життєвої енергії для населених пунктів, муніципальних утворень та регіонів. Для залучення громадян у вирішення муніципальних проблем органи місцевого самоврядування повинні враховувати такі принципи, як: громадянська участь в місцевому політичному житті повинна бути захищена правом обирати представників вільно, відповідально та демократичним шляхом; вона повинна бути ефективною на всіх рівнях місцевої політичної та адміністративної структури; громадяни повинні отримати консультацію

з усіх важливих проектів, що впливають на майбутнє місцевого співтовариства [4].

Більшість громадян України не може реалізувати право на вирішення питань місцевого значення через незнання механізмів його реалізації, а тому не може бути партнером місцевої влади під час прийняття управлінських рішень та участі в управлінні місцевими справами. Досвід розвинутих демократичних країн свідчить про те, що перехід до нової системи місцевого самоврядування, зміни у стосунках громадян і публічної влади не обходяться без управлінської просвіти населення. При цьому треба мати на увазі, що ця просвіта здійснюється у країнах, які мають глибокі демократичні традиції. У Західній Європі сформовано громадський рух за доступ громадян до права на участь у місцевому самоврядуванні, який, крім муніципальної просвіти, також переслідує мету надання громадянам юридичної допомоги. Поза сумнівом, Україні потрібна загальнодержавна програма просвіти з питань місцевого самоврядування, в основі якої була б ідея вільного доступу громадян до права на участь у місцевому самоврядуванні. Крім цього, на місцевому рівні також необхідно розробляти освітні програми, побудовані на засадах диференціації та персоналізації, тобто з урахуванням особливостей соціального статусу, віку, статі, культурного рівня людей.

Розробкою заходів щодо муніципальної просвіти громадян повинні займатись, в першу чергу, фахівці з питань місцевого самоврядування, які мають відповідну управлінську освіту. Набута в результаті навчання управлінська компетенція поєднуватиме у собі як теоретичну підготовку, так і практичний досвід управлінської діяльності в органах місцевого самоврядування. Особливо це важливо за нинішнього низького рівня управлінської культури як населення, так і посадовців. Посадові особи органів місцевого самоврядування не завжди розуміють сутність державно-управлінських процесів, не відчують зв'язок між виконанням посадових інструкцій та своєю участю у муніципальному управлінні, визнають себе щодо органу місцевого самоврядування тільки найманими працівниками. Одержання тих знань, які передбачені програмою професійної підготовки та перепідготовки у рамках підвищення кваліфікації є недостатніми для застосування їх на практиці. Займатись самостійно навчанням виборні та посадові особи місцевого самоврядування не мають змоги, зокрема через значне службове навантаження. Тому важливим є планомірне підвищення муніципальної культури та просвіти не тільки пересічних громадян, але й посадовців органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. : ратиф. законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. Матвієнко А. Активізація участі громадян під час муніципальних реформ у країнах Європи / Анатолій Матвієнко // Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжн. наук.-практ. конф. (12 грудня 2012 р., м. Київ) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк. – Київ : НІСД, 2013. – 504 с.

3. Токвиль А. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль. – Москва : Прогресс, 1992. – 554 с.

4. European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity. – Access mode: <https://book.coe.int/en/root/4169-manifesto-for-a-new-urbanity-european-urban-charter-ii.html>

СЕКЦІЯ 4

Україна – НАТО:

проблеми та перспективи євроатлантичної інтеграції

Андрій БАКАЙ

*аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГАРМОНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ВІЙСЬКОВО-МЕДИЧНОЮ ПОЛІТИКОЮ НАТО

Моральне випробування характеру нації полягає в тому, як громадяни піклуються про хворих та поранених на війні [1] тому ефективна і надійна система медичного забезпечення є не лише важливою складовою високого рівня боєздатності, але й запорукою довіри народу до армії та керівництва держави.

Мета військової системи лікування – забезпечити кожному постраждалому належну медичну допомогу у відповідний час і у відповідному місті, а також максимальні шанси на виживання та відновлення функцій протягом усього процесу надання медичної допомоги. Необхідність проведення заходів з організації медичного забезпечення під час особливого періоду, надзвичайного стану чи інших кризових ситуацій потребує формування єдиного медичного простору на базі системи охорони здоров'я мирного часу, перебудованої та посиленої для роботи в особливих умовах.

НАТО, як міждержавний політичний і військовий альянс, основною метою вбачає захист свободи і безпеки своїх членів політичними і військовими засобами [2]. З досвіду організації системи медичного забезпечення Сухопутних військ США об'єднана система організації медичної допомоги при веденні локальних бойових дій та виникненні надзвичайної ситуації – це організовані та скоординовані зусилля на певній географічній території, спрямовані на надання повного спектру допомоги усім пораненим та постраждалим пацієнтам, інтегровані в місцеву систему охорони здоров'я. Основною цінністю такої системи визнається її здатність забезпечити належний рівень допомоги постраждалим, використовуючи наявні ресурси для досягнення найкращих результатів [1]. Тому одним із найважливіших завдань є розробка та впровадження дієвої моделі організації медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях, за якою кожен поранений у бою солдат має оптимальні шанси вижити і максимальний потенціал відновити життєві та соціальні функції.

Основні проблеми, які мають бути вирішені у цій сфері:

- 1) Удосконалення етапної системи надання медичної допомоги, де наступний етап включає можливості попереднього та розширює їх;
 - 2) Поєднання та розвиток сукупних спроможностей з надання медичної допомоги, як стаціонарних, так і мобільних, що дозволить:
 - забезпечити більш високий рівень медичної допомоги (ніж при звичайному додаванні медичних функціональних потужностей);
 - складатися з гнучких компонентів, конфігурацію яких можна швидко змінювати задля виконання завдань (на різних ролях) за будь-якої оперативної-медичної обстановки та тактичної ситуації;
 - якісно поєднувати наземні, повітряні та морські медичні спроможності.
- Мета, яку ми хочемо досягнути в середньостроковій перспективі та очікувані результати:
- створення багаторівневої системи медичного забезпечення (системи лікувально-евакуаційних заходів з етапним лікуванням), що спроможна поширювати медичні ресурси та можливості (спроможності) на установи різного рівня командування, у різних локаціях та надавати медичну допомогу пораненим (хворим) у найкоротший строк та у найбільш повному обсязі з урахуванням наявних сил і засобів зі збереженням безперервності надання медичної допомоги;
 - затвердження принципового поділу системи медичного забезпечення на Етапи та організація початку процесу побудови медичних можливостей (спроможностей) у відповідності із нормами та правилами медичного забезпечення НАТО (evaluation) (наявні лікувальні заклади за категоріями можливого реагування);
 - побудова рівневої системи надання медичної допомоги;
 - запровадження модульного підходу в організації медичного забезпечення, що забезпечить підвищення функціональної сумісності медичних ресурсів сил оборони (або додаткових спільних можливостей в рамках НАТО);
 - досягнення сумісності з системою медико-санітарного забезпечення країн-учасниць НАТО, з набуттям спроможностей адаптації до змін, або специфічних ризиків;
 - досягнення Цілі партнерства Україна – НАТО G5404 «Реформування системи медичного забезпечення».
- Відповідність пріоритету стратегічним документам, міжнародним зобов'язанням:
- 1) Указ Президента України від 06.06.2016 № 240 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» (в частині «Оперативна ціль 4.2. Побудова системи медичного забезпечення для надання належної медичної підтримки всім завданням сил Оборони»).
 - 2) Указ Президента України від 28 березня 2018 року № 89/2018 «Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік» (п. 2.1.5.2.3 «Реформування систем

матеріально-технічного та медичного забезпечення (логістики) Збройних Сил України»).

3) Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 941 «Про затвердження Порядку проведення оборонного огляду Міністерством оборони» (відповідно до частини третьої статті 27 Закону України «Про національну безпеку України») п.п. 2 п. 15. визначено аналіз наявних спроможностей сил оборони (оперативні, бойові, спеціальні) та формування їх переліку.

4) Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2018р. № 910 «Про затвердження Воєнно-медичної доктрини України» (абзац 11, пункт 8, розділом 2 «Відповідність медичного забезпечення Збройних Сил та інших військових формувань міжнародним стандартам» визначено: «Впровадження міжнародних стандартів, Принципів і політики медичного забезпечення НАТО здійснюється до 2020 року шляхом урахування їх вимог у законодавстві з питань охорони здоров'я військовослужбовців, формування необхідної структури та кількості сил і засобів медичних служб та організації медичного забезпечення військ»).

5) Принципи та політика НАТО щодо медико-санітарного забезпечення (МС 0326/4) від 22 серпня 2018 року.

6) Директива МС 319 («Принципи і політика логістичного забезпечення військ НАТО», «NATO Principles and Policies for Logistics») (в частині медичного забезпечення військ).

7) Директива МС 326 «Настанова з медичного забезпечення військ НАТО» («Medical Support Precepts and Guidance for NATO»).

8) Standard: NATO – AJP-4.10. Allied Joint Doctrine For Medical Support («Спільної доктрини НАТО з медичного забезпечення» Редакція В, версія 1, травень 2015).

9) Standard: NATO – AJMED P-5. Allied Joint Doctrine For Medical Communications And Information Systems (MEDCIS).

Усвідомлюючи актуальність теми, вважаємо, що система надання медичної допомоги в надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного часу потребує удосконалення в частині створення нормативно-правового підґрунтя щодо можливої адаптації доктринальних документів північноатлантичного альянсу та подальшої гармонізації українського законодавства з військово-медичною політикою НАТО.

1. American College of Surgeons. Resources for Optimal Care of the Injured Patient, 2006. Chicago, IL: ACS; 2007. – Access mode: <http://usaisr.amedd.army.mil/cpgs.html>.

2. NATO, Wales Summit Declaration, 5 September 2014. – Access mode: https://www.nato.int/cps/en/natohq/events_112136.htm

Юрій КАЛЬНИШ

*д.держ.упр., професор, професор
Навчально-методичного центру
післядипломної освіти
та підвищення кваліфікації
ДНУ імені Олеса Гончара*

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЄВРОАТЛАНТИЧНОГО НАВЧАННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В НАЦІОНАЛЬНІЙ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Стандарти НАТО – це абсолютно конкретні оперативні, логістичні, організаційні, адміністративні та інші стандартизовані вимоги Альянсу (так звані STANAG) [1], за якими стоїть прагматичне питання сумісності, тобто єдиної з Альянсом оборонної культури захисту демократичних цінностей і способу існування. Саме єдина оборонна культура є необхідною і достатньою умовою приєднання України до НАТО. В широкому розумінні це культура громадянського суспільства з питань оборони та безпеки, у вузькому – політико-військова культура влади, військових та цивільних службовців, що працюють у секторі безпеки й оборони держави. Водночас не є новиною, що в нас продовжує доминувати пострадянська оборонна культура з жорстким вертикальним командуванням, закритістю воєнної системи та слабким зворотним зв'язком, орієнтуванням на кількісні показники, в Альянсі – ліберально-демократична, тобто заснована на верховенстві права, лідерстві, цінності людини в погонах, якості та прозорості оборонної системи. Принциповим є те, що культуру формують її носії – люди, критична кількість людей усередині будь-якої суспільно-політичної системи. Тобто не можливо стати євроатлантистом за вказівкою зверху або змінивши уніформу – треба поділяти євроатлантичні цінності, свідомо вірити в них і діяти відповідно.

Схвалений Конституційним судом України законопроект про зміни до Конституції України [2] щодо закріплення курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію 7 лютого 2019 року підтримали 334 депутати Верховної Ради України, у такий спосіб на конституційному рівні закріпивши європейський курс нашої держави. Не за довго до закінчення своєї каденції, «з метою забезпечення незворотності європейського та євроатлантичного курсу України, відповідно до частини третьої статті 102 Конституції України», Президент України П. Порошенко підписав Указ «Питання європейської та євроатлантичної інтеграції» [3], яким, зокрема, передбачено до кінця 2019 року: «Поліпшити роботу із підвищення професійної компетентності державних службовців,

посадових осіб місцевого самоврядування, військовослужбовців і працівників Збройних Сил України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції», що на ділі може означати незадоволення Глави держави результатами виконання п. 1.2.1.2. «Професійна підготовка...» Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік (затвердженої Указом Президента України № 89 від 28.03.2018 р.) [5]. Зокрема, на 2018 рік у цьому документі стояло завдання: «Забезпечити залучення Національної академії державного управління при Президентові України до співробітництва з НАТО в рамках Програми Україна – НАТО з професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки і оборони». Натомість, складається враження, що НАДУ при Президентові України просто ігнорувала це завдання. Як засвідчив аналіз її офіційного сайту та сайтів її регіональних інститутів, євроатлантична інтеграція там згадувалася лише в контексті нечисленних науково-комунікативних заходів та робочих зустрічей. Між тим, розгортання програм євроатлантичного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців є не лише завданням, а могло би стати вагомим пріоритетним напрямом діяльності НАДУ.

Схвалена ще в липні 2017 року Комітетом з партнерств та колективної безпеки у форматі Комісії Україна – НАТО «Політика Програми з професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки і оборони України на 2017 – 2021 роки: підтримка громадського сектору у сфері управління реформою та підтримка національної безпеки» [4] передбачає наступні середньострокові цілі:

1. *Утворення в Україні у взаємодії з НАТО власних національних інституційних спроможностей для забезпечення якісної, сучасної та ефективної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, залученого до всіх питань співробітництва з НАТО, зокрема у контексті підготовки України до членства у Північноатлантичному Альянсі.*

З 2005 по 2010 роки в НАДУ існував та подекуди досить успішно працював Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції, але у зв'язку з реорганізацією Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування його було ліквідовано. Між тим, актуальність напряму, яким займався цей Центр тільки зростає, особливо в останні роки.

2. *Розроблення за допомогою експертів НАТО спецкурсів із проблематики співробітництва України з НАТО для впровадження у вищих навчальних закладах України.*

Відповідно до п. 3. ст. 48 Закону України «Про державну службу»: «Науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президентові України», але за останні роки НАДУ не спромоглася

випустити ані підручника, ані навчального курсу з питань євроатлантичної інтеграції для цивільних державних службовців України.

3. *Забезпечення органів державної влади високопрофесійними працівниками, здатними сприяти ефективному розвитку євроатлантичної інтеграції; розвиток міжнародного співробітництва в рамках професійної підготовки персоналу у сфері євроатлантичної інтеграції та у секторі безпеки і оборони України.*

Маючи величезний досвід міжнародного співробітництва у освітній і науковій сферах, за останні роки НАДУ не налагодила дієві контакти з відповідними освітніми структурами НАТО з метою імплементації їх навчальних курсів для цивільних державних службовців (в сфері євроатлантичної інтеграції більшістю з них могли би стати колишні воїни АТО), не розвивала науковий напрям євроатлантичної інтеграції України.

Висновки:

1. Колишній керівник НАДУ В. Куйбіда з його командою, через власну безініціативність або свідомо, ігнорували не лише привабливі перспективи ефективного залучення НАДУ до процесів євроатлантичної інтеграції України, а й не виконували прямі вказівки Президента України щодо такої участі.

2. Одним з пріоритетних завдань НАДУ в ближчій часовій перспективі має стати її активне включення в процеси євроатлантичної інтеграції України у якості вищого навчального закладу зі специфічними умовами навчання та потужного наукового центру, що забезпечує експертно-аналітичний та інформаційний супровід державної політики України.

3. Першочерговим завданнями НАДУ в процесі євроатлантичної інтеграції України вбачається відновлення Центру навчання й досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України та розроблення спеціальних навчальних програм і підручника для навчання й підвищення кваліфікації державних службовців з євроатлантичної інтеграції, а також активне залучення свого наукового потенціалу до досліджень процесів євроатлантичної інтеграції України.

Список використаних джерел

1. Кабаненко Ігор. Україна – НАТО: про необхідне та достатнє // День 2 квітня, 2018. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/ukrayina-nato-pro-neobhidne-ta-dostatnye>.

2. Конституція України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

3. Питання європейської та євроатлантичної інтеграції. Указ Президента України від 20 квітня 2019 р. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-pidpisa-v-ukaz-pitannya-evropejskoyi-ta-y-54982>.

4. Політика Програми з професійного розвитку цивільного персоналу сектору безпеки і оборони України на 2017 – 2021 роки: підтримка громадського сектору у сфері управління реформою та підтримка національної безпеки, затверджена Указом Президента України від 28 березня 2018 року № 89/2018. – Режим доступу: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/58/62/bd6cdbcf9328901d1d1d8163ae5348c6_1522256231.pdf.

5. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік, затверджена Указом Президента України № 89 від 28.03.2018 р. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/892018-23882>.

Орест КРАСІВСЬКИЙ

*д.і.н., професор, завідувач кафедри
європейської інтеграції та права
ЛРІДУ НАДУ*

НАТО І БЕЗПЕКА ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Події, пов'язані з революційними змінами в Центральній та Східній Європі, з системною трансформацією, розпуском Ради взаємної економічної допомоги, Варшавського договору та СРСР змінили біполярну систему сил в Європі. Аналіз сучасної ситуації дає підстави вважати, що Європа перебуває у фазі делегітимізації позиції США у світі. На даному етапі відбувається прихована гра про зміну світового порядку – з однополярного на багатополарний. Потенційні учасники за роль гегемона намагаються з одного боку отримати вигоди з існуючого порядку, а з другого послабити його.

Жодна з країн Центрально-Східної Європи не прагне до світового гегемона, в той же час вони мають сусідів з давніми і сильними імперіальними традиціями – Росія, ФРН, Туреччина. Можна часто побачити їхні дії на міжнародній арені, направлені на делегітимізацію позиції США. Тому перед ними стоїть низка загроз і викликів. У Центрально-Східній Європі домінує погляд про те, що головною небезпекою для них є не військова агресія, а загрози з різних сфер суспільного, господарського життя, природнього середовища. В цьому контексті ключове значення для цих країн має НАТО.

З позицій країн Центрально-Східної Європи такий глобальний порядок, в якому зростало би суперництво між США і ЄС у сфері безпеки, яке призвело би до виходу американців з Європи є для них найменш вигідним. НАТО стало би ненадійною організацією, до складу якої належали б конфліктуючі країни, нездатні досягнути компромісу. Натовські гарантії залишилися б голосливими. По суті наступив би розпад трансатлантичного об'єднання. При цьому слід врахувати, що

НАТО по суті є базою не тільки європейської, але й глобальної безпеки. Зміна міжнародної ситуації стимулювала перетворення НАТО з регіональної організації оборонного характеру на організацію держав, які опікуються питаннями побудови та підтримання нової глобальної системи безпеки. Більшість з держав регіону вже є, або заявили про свій намір стати членами НАТО. Таким чином вони намагаються захистити свої демократичні перетворення і знайти своє місце у загальній структурі європейської безпеки. Зі свого боку НАТО зацікавлене у ефективному вирішенні проблем безпеки і стабільності регіону.

Виходячи з інтересів безпеки країн Центрально-Східної Європи найкориснішим було би зміцнення трансатлантичної спільноти шляхом співпраці НАТО з ЄС на політичному і оперативному рівні. Північноатлантичний союз став би головним інструментом політики безпеки у військово-політичному вимірі.

Ще з осені 1993 р., коли в країнах Центральної і Східної Європи і на Заході активізувалася дискусія про розширення НАТО на Схід, з ініціативи США була розроблена програма «Партнерство заради миру» (ПЗМ). Ця програма, офіційно прийнята на сесії Ради Альянсу в Брюсселі 10-11 січня 1994 р., була запропонована всім зацікавленим країнам. Вони могли підписати рамковий документ ПЗМ, у якому викладалися політичні цілі програми: забезпечення прозорості національного оборонного планування і оборонних бюджетів, демократичного контролю над збройними силами; підтримання здатності та готовності вносити вклад до миротворчих операцій під проводом ООН або під егідою ОБСЄ; спільне планування, навчання і проведення навчань. Для відпрацювання операцій з підтримки миру, пошукових і рятувальних операцій, гуманітарних та інших акцій, забезпечення в довгостроковій перспективі більшої сумісності озброєння сил держав-партнерів та НАТО. Надалі кожна держава могла розробити індивідуальну програму партнерства з НАТО. ПЗМ сприяла індивідуалізації відносин Альянсу з країнами-партнерами.

Навесні 1997 року міністри оборони та закордонних справ країн НАТО прийняли рішення про модифікацію ПЗМ, що отримала назву «Розширена програма партнерства заради миру». Мова йшла про розширення практики багатосторонніх та індивідуальних політичних консультацій між НАТО і державами-партнерами; про більшу орієнтацію індивідуальних програм партнерства на відпрацювання можливостей оперативної взаємодії збройних сил різних країн; про розширення можливостей участі держав-партнерів у процесі прийняття рішень НАТО і плануванні заходів у рамках ПЗМ. У 2004 р. членами Альянсу стали Болгарія, Румунія, Словаччина, Словенія, Латвія, Литва, Естонія, в 2009 р. – Албанія і Хорватія, 2017 – Чорногорія.

Північноатлантичний союз, як організація оборонного характеру став головним інструментом політики безпеки в політико-військовому вимірі.

Завдяки цьому підтримується рівновага на європейському континенті та можливість спільної оборони і участю в операціях поза Європою.

В останні роки ХХІ ст. відбувається трансформація ролі НАТО в Центрально-Східній Європі, зміна ролі Альянсу в системі європейської безпеки. Також спостерігається постійне збільшення ролі Європейського Союзу, хоча Євросоюз є слабкою організацією з точки зору військового потенціалу, але має великий політичний та економічний потенціал. Держави колишнього соціалістичного табору, які увійшли в Євросоюз, в даний момент не бачать перед собою серйозних завдань у сфері підвищення рівня безпеки. Очевидно, ці завдання існують, але це завдання другого типу та рівня ніж загрози, що стоять у цілому перед ЄС та НАТО.

Значний вплив на європейську безпеку має політика Росії щодо України. Військове вторгнення РФ на територію України та анексія Криму призвели до створення в регіоні та у світі нової геополітичної ситуації. Непередбачувана поведінка великої ядерної держави, що відмовляється діяти згідно з міжнародним правом і здійснює на свою користь переділ державних кордонів, нанесла руйнівний удар по світовому порядку, що склався після другої світової війни. Зокрема, виявилася неготовність міжнародних структур безпеки до такого розвитку подій. Ключові структурні елементи європейської та євроатлантичної безпеки – НАТО, ЄС, ОБСЄ – перебувають у стані пошуку термінових відповідей на регіональні та глобальні загрози, що виникли внаслідок дій РФ. Внаслідок нинішньої кризи вийшли на поверхню не лише вияви інституційної слабкості НАТО, ЄС та ОБСЄ. Йдеться насамперед про тактичні й стратегічні прорахунки в оцінці та розумінні природи постбіполярного середовища безпеки, яких припустилися як названі організації, так і ключові міжнародні гравці [2].

Насамперед, російська агресія унаочнила оборонну й безпекову вразливість і незахищеність нашої держави, а також слабку захищеність східноєвропейського флангу НАТО (недостатня захищеність країн-членів НАТО в ЦСЄ і Балтії). Особливі побоювання альянсу пов'язані з країнами Балтії, що мають у своєму складі російські меншини і потенційно до них, як і до України, може бути застосовано «право» РФ на захист «співвітчизників». Російські морські маневри в Балтійському морі, що збіглися з піком подій в Криму, а також погрозливі коментарі російських чинників, «занепокоєних» становищем росіян в Естонії, сприяли нагнітання напруженості. Польща та Румунія, що мають спільні кордони з Україною, очікують небезпечних для себе військових і гуманітарних наслідків у разі можливого російського вторгнення на територію материкової України. Дії Росії щодо України вивели на поверхню недостатню військову забезпеченість країн-членів НАТО у цьому регіоні. За винятками Естонії та Польщі (остання має одну з найбільш спроможних армій в Європі), інші країни регіону в умовах

економічної кризи значно зменшили видатки на оборону: середня цифра по регіону становить 1,1 % ВВП, при встановленому НАТО порозі у 2 %. Таким чином, на випадок необхідності введення в дію гарантій за статтею V Вашингтонського договору (про колективну оборону), ці країни не забезпечені достатніми мілітарними можливостями. Стало очевидним, що досі безпека цих країн-членів НАТО гарантувалася більше довірою до міжнародних угод та структур безпеки, аніж власними військовими можливостями. Нині Росія зруйнувала цю довіру, що змусило НАТО у відповідь на віроломне вторгнення Росії збільшити військовий бюджет. Польща започаткувала 10-річну програму модернізації армії, вклавши 40 млрд. доларів. Після виконання цієї програми Польща матиме найпотужніші сухопутні війська в країнах НАТО в Європі [1].

Відомо, що в Основоположному акті НАТО – Росія 1997 р. члени альянсу, для заспокоєння побоювань Росії в контексті розширення НАТО на схід, задекларували, що не будуть розміщувати значні військові потужності, включно з тактичною ядерною зброєю, на території нових країн-членів з ЦСЄ і Балтії, оскільки не мають відповідних «підстав, намірів чи планів» (так званий принцип «трьох «ні»»). Однак ситуація, коли Росія перетворилася з партнера на суперника, підштовхує НАТО до відмови від цих добровільно взятих на себе зобов'язань. Така відмова продиктована нагальною необхідністю створити передумови для реалізації гарантій безпеки для країн ЦСЄ і Балтії у разі, якщо через агресивну поведінку Росії у цьому виникне потреба. Крім того, відмова від принципу «трьох «ні»» стратегічно необхідна для виправлення дисбалансу сил, що склався на сході Європи. Починаючи з 2001 р. альянс зосереджував свою діяльність за межами Європи (Афганістан, Сомалі, Лівія). Сьогодні через потужну військову загрозу з боку Росії зона ризиків, перед якими стоїть НАТО, знов змістилася до Європи [1].

Список використаних джерел

1. Країни Центрально-Східної Європи після закінчення «холодної війни» в умовах «плюралістичної однополярності». – Режим доступу: <https://textbooks.studio/uchebnik-mejdunarodnie-otnosheniya/tema-krajini-tsentralno-shidnoji-vropi-pislya.html>.

2. Krasivski O., Pasiczyk W., Rosyjskie zagrozenia dla bezpieczenstwa narodowego Ukrainy i Polski, Rozdziai, 10 // A. Pikdel, J. Pomiankiewicz, M. Powkska, A. Iebrowski, (red. nauk.). Zagrozenia bezpieczenstwa państwa – wybrane aspekty. – Wyższa Szkoła Bezpieczenstwa i Ochrony im. Marszałka Piłsudskiego w Warszawie Wydżai Zamiejscowy w Nisku, Nisko 2018, seria monograficzna. – Nr. 4. - S. 177 – 188.

3. A.Orzelska A. Bezpieczenstwo Europy Hrodkowo-Wschodniej w persptywie iadu globalnego ze szczegylnym uwzględnieniem roli Polski. – Access mode: http://isppan.waw.pl/wp-content/uploads/2017/03/agnieszka_orzelska_art1.pdf.

Олександр РУДІК

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

ІНТЕГРАЦІЯ РЕЗОЛЮЦІЇ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН 1325 ТА ГЕНДЕРНОГО СКЛАДНИКА В КОМАНДНУ СТРУКТУРУ НАТО: ФУНКЦІЇ РАДНИКІВ ТА КООРДИНАТОРІВ З ГЕНДЕРНИХ ПИТАНЬ

Активна участь чоловіків і жінок має вирішальне значення для безпеки та успіху Північноатлантичного Альянсу та його партнерів. Вона має фундаментальне значення для міцного і довгострокового миру та безпеки. В НАТО повністю усвідомлюють той факт, що чоловіки, жінки, хлопці та дівчата є складниками гендерної системи і мають вплив на збройний конфлікт, який, у свою чергу, впливає на них. Проте жінки і дівчатка непропорційно більше страждають під час бойових дій та збройних конфліктів, а тому мають унікальну перспективу, щоб поділитися своїми думками та пережитим та запропонувати відповідні рішення. В НАТО виходять з того, що якщо не буде взято до уваги гендерну складову (подібності та відмінності між жінками та чоловіками, обумовлені гендерною ознакою), то всі зусилля спрямовані на запобігання конфліктам, врегулювання конфліктів, постконфліктне відновлення та розбудову миру матимуть негативні наслідки. Отже, необхідно оцінювати поняття, які ототожнюються з традиційною маскуліністю та жіночністю, які лежать в основі сучасних суспільств, організацій та громад.

В грудні 2007 р. НАТО та Рада євроатлантичного партнерства (РЄАП) прийняли свою першу офіційну політику щодо імплементації Резолюції РБ ООН 1325. Ця політика проклала шлях для подальшої інтеграції гендерного складника та гендерного балансу у військову та цивільну структуру НАТО, а також стратегії гендерного спрямування в політику та програми НАТО. В 2010 р. на Лісабонському саміті НАТО Північноатлантична рада ухвалила перший орієнтований на результат План дій НАТО з імплементації політики НАТО / РЄАП щодо жінок, миру та безпеки, який з 2014 р. переглядається кожні два роки (остання редакція від вересня 2018 р. [7]). Нарешті, в 2012 р. Генеральний секретар НАТО призначив першого Спеціального представника НАТО з питань жінок, миру та безпеки, який / яка є координатором високого рівня політики Альянсу в цій сфері [4; 10].

Директива двох Стратегічних командувань НАТО «Інтеграція Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 та гендерного складника в командну структуру НАТО» від 17 жовтня 2017 р. має на меті забезпечити загальне керівництво та управління імплементацією Резолюції РБ ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» (2000 р.) [8] та відповідних Резолюцій 1820

(2008 р.), 1888 (2009 р.), 1889 (2009 р.), 1960 (2010 р.), 2106, 2122 (обидві 2013 р.), та 2242 (2015 р.), а також Резолюції РБ ООН 2272 (2016 р.) відповідно до політики НАТО. Крім того, директива містить керівні настанови щодо підтримки постійної та ефективної інституціоналізації гендерної складової у всіх заходах в рамках обох Стратегічних командувань (Командування об'єднаних збройних сил (ОЗС) НАТО з питань операцій та Командування ОЗС НАТО з питань трансформації).

Директива визнає інтеграцію гендерного складника як основний інструмент включення гендерної проблематики у всі види діяльності НАТО під час миру та кризи. Командувачі, у межах своїх повноважень, несуть загальну відповідальність за імплементацію директиви, радники з гендерних питань (GENAD) надають підтримку та консультації, а координатори з гендерних питань (GFP) підтримують радників та сприяють виконанню ними своїх функцій. Незважаючи на те, що відповідальність за інтеграцію гендерної складової покладається на командувачів, радники і координатори також несуть свою частку відповідальності.

Як вже зазначалось, загальна відповідальність за інтеграцію гендерної складової лежить на відповідних командувачах. Як офіс головної відповідальності стосовно РБ ООН 1325 та пов'язаних з нею резолюцій щодо жінок, миру та безпеки, радник з гендерних питань надає консультації щодо їх імплементації та інтеграції гендерного складника, включаючи, але не обмежуючись, операції / місії, аналіз криз / конфліктів, концепції, доктрини, процедури та освіта і професійна підготовка. Радник з гендерних питань звітує перед командувачем, а офіс радника організаційно знаходиться в структурі Групи з консультування персоналу (SAG). В мирний час на стратегічному та оперативному рівнях радник з гендерних питань несе службу в структурі командного пункту, а в польових умовах, тобто коли війська розгорнуті для виконання певної місії – на оперативному та тактичному рівнях. Радники є штатними посадами, а також є членами Групи з консультування персоналу з прямим доступом до командувача. Радникам потрібна освіта та професійна підготовка, як зазначено в посадових інструкціях для посад спеціалістів з комунікації.

Згідно з директивою, завданнями радника з гендерних питань є [5, р. 19]:

– забезпечення технічного / функціонального керівництва імплементацією Резолюції РБ ООН 1325 та пов'язаних з нею резолюцій, а також інтеграцією гендерного складника, включаючи питання сексуального та гендерного насильства в умовах конфлікту (будь-яке сексуальне та / або гендерне насильство над особою або групою осіб, що застосовується або організовується у зв'язку з кризою або збройним конфліктом [6, р. 2 – 3]);

– забезпечення, від імені командувача, єдності зусиль і синхронності

шляхом надання безпосередніх консультацій Командній групі та персоналу, а також стратегічне керівництво та управління афілійованими командними пунктами (за необхідності);

- консультування з відповідних питань за запитом або за необхідності;

- налагодження та підтримка функціональних відносин з іншими радниками з гендерних питань та координаторами з гендерних питань у вищих і підлеглих командних пунктах з метою забезпечення вертикальної синхронізації дій;

- запровадження та підтримка міжфункціональної координації персоналу командного пункту та Групи консультування персоналу (радник є членом міжфункціональних робочих груп, зокрема у сфері планування [Група стратегічного планування (SOPG), або Група планування спільних операцій (JOPG)];

- забезпечення експертної підтримки щодо гендерних перспектив в інтересах розгорнутих оперативних командних пунктів (у відповідних випадках).

- проведення та сприяння розповсюдженню гендерного аналізу, який гарантує, що гендерний досвід жінок і чоловіків розглядатиметься як частина поточної роботи з досягнення ситуаційної обізнаності та підтримки процесу планування операцій з належними висновками;

- збір даних з кризових зон та конфліктів (залежно від ситуації). Інформація НАТО підлягає обробці та розповсюдженню лише тоді, коли це дозволено політикою НАТО щодо обміну інформацією та взаємодії з суб'єктами, які не є членами Північноатлантичного Альянсу. З огляду на це, радники з гендерних питань намагаються підтримувати обмін інформацією щодо сексуального насильства в умовах конфлікту з відповідними органами ООН, без шкоди для захисту сил та основної вимоги оперативної безпеки Альянсу;

- забезпечення внутрішньої та зовнішньої функціональної звітності командних пунктів, включаючи, серед іншого, надання гендерних матеріалів для підготовки існуючих / стандартних звітів, тобто щоквартального звіту, періодичного огляду місії;

- забезпечення підтримки підвищення кваліфікації за місцем роботи та професійної підготовки (включаючи навчання ключових лідерів, наставництво, стисла ознайомча підготовка та тренінги для координаторів з гендерних питань) за необхідності.

У виконанні своїх обов'язків радники з гендерних питань значною мірою покладаються на координаторів з гендерних питань, які є їх «очима і вухами» на низовому (польовому) рівні, оскільки вони знаходяться в кожному підрозділі відповідного командного пункту. Кожен підрозділ командного пункту має призначити координатора з гендерних питань на постійній основі та подати кандидатуру начальнику штабу для призначення. Ця мінімальна вимога повинна дотримана під час

розгортання військ, включаючи військові навчання. За певних обставин може бути розглянуто питання призначення додаткової кандидатури у відділах та службах, якщо це доречно, та за попереднього схвалення начальника штабу або його заступника.

Координатори з гендерних питань є призначеними службовцями, що працюють у командних пунктах, підрозділах, директоратах та відділах, які пройшли спеціальну підготовку з питань гендерного спрямування та виконання Резолюції РБ ООН 1325 та інших, пов'язаних з нею резолюцій. Координатори з гендерних питань мають сприяти інтеграції гендерного складника у щоденну роботу. Таким чином, координатори з гендерних питань підтримують та забезпечують професійну та функціональну мережу в усій структурі командного пункту або, коли вони наділені належними повноваженнями, наказують, підтримують діалог, зв'язок та координацію з питань інтеграції гендерної складової.

Завданнями координатора з гендерних питань є:

- підтримка імплементації Резолюції РБ ООН 1325 та пов'язаних з нею резолюцій, інтеграція гендерного складника, включаючи питання сексуального та гендерного насильства в умовах конфлікту, в щоденну діяльність, роботу персоналу та процеси в інтересах діяльності командного пункту, операцій або місії НАТО;

- підтримка функціонального діалогу з радником з гендерних питань, включаючи надання підтримки функціям гендерного аналізу, моніторингу та звітності;

- звітування в межах структури командування.

Ролі та обов'язки координатора з гендерних питань детально описані в Посібнику з гендерного функціонального планування Оперативного командування ОЗС НАТО [3] і можуть, за умови схвалення уповноваженим Штабом Верховного головнокомандувача, бути доопрацьовані в постійних оперативних процедурах командного пункту.

Наприкінці 2017 р. Офісом радника з гендерних питань в Міжнародному військовому штабі НАТО був опублікований «Збірник національних звітів держав-членів і країн-партнерів НАТО за 2016 р.» (перший збірник був опублікований навесні 2016 р., а другий – на початку 2017 р.), в який були розміщені статистичні дані, інформація про заходи, напрями політики та ініціативи з інтеграції гендерного складника в діяльність збройних сил 28-ми держав-членів та 13-ти країн-партнерів (зокрема, України) [9]. Фактично, збірник є порівняльним дослідженням політики інтеграції гендерного складника в діяльність збройних сил НАТО, здійснюваної на виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 щодо жінок, миру і безпеки та пов'язаних з нею резолюцій.

В п'ятому розділі збірника «Інтеграція гендерної складової в 2016 р.» зазначається, що під час військових місій Альянсу 77,8 % (в 2015 р. – 73,1 %) держав-членів і країн-партнерів НАТО включають гендерний складник в процес оперативного планування, а 96,3 % (в 2015 р. – 92,3 %) –

в процес підготовки персоналу перед розгортанням та / або військовими навчаннями. Крім того, 74,1 % держав-членів НАТО (в 2015 р. – 63 %) запровадили в своїх збройних силах підготовку радників з гендерних питань, а 42,3 % (в 2015 р. – 30,8 %) – мали посади координаторів з гендерних питань. Майже 81 % держав-членів Альянсу повідомили про запровадження навчальних та тренінгових програм з питань гендеру [9, р. 33].

Станом на 2016 р. збройні сили 22-х держав-членів НАТО мали у своєму складі 553 підготовлених радників з гендерних питань (в 2015 р. – 440), 35 з яких були направлені у війська саме в 2016 р. (в 2014 р. – 27, а в 2015 р. – 33 радники). Всього в 2014 – 2016 рр. у війська було направлено 85 підготовлених радників з гендерних питань. В 11-ти країнах-партнерах НАТО в 2016 р. було підготовлено 143 радники з гендерних питань (в 2014 р. – 76, а в 2015 р. – 119 радників). Кількість направлених у війська радників суттєво зменшилась – з 57-ми в 2015 р. до 16-ти в 2016 р. Всього в 2014 – 2016 рр. країни-партнери НАТО направили у війська 96 підготовлених радників з гендерних питань [9, р. 34].

Десять з 28-ми держав-членів НАТО повідомили, що в них є посади координатора з гендерних питань (Бельгія, Велика Британія, Іспанія, Італія, Канада, Німеччина, Норвегія, Португалія, Румунія, Чеська Республіка) [9, р. 35].

Щодо України, то наразі в Збройних Силах України (ЗСУ) понад 25 тис. жінок проходять контрактну військову службу нарівні з чоловіками, з них 3,4 тис. – на офіцерських посадах. Учасниками АТО / ООС є більше 6 тис. жінок, 2 тис. жінок зараз виконують бойові завдання у зоні конфлікту на сході країни. Окрім цього, понад 31 тис. жінок працює в ЗСУ цивільних посадах. З метою дотримання гендерної рівності у ЗСУ за останні два роки було суттєво розширено перелік військово-облікових спеціальностей, які можуть обіймати військовослужбовці-жінки (близько 100 спеціальностей). У зв'язку з цим, орієнтовна кількість військових посад, на які дозволяється призначати жінок становить понад 90 тис. (до 2016 р. – лише 38 тис. посад) [1].

Міністерство оборони України повідомляє про продовження роботи щодо удосконалення дотримання гендерної рівності. В 2018 р. введено в дію План по реалізації дотримання гендерних питань у військовій сфері. Згідно Плану передбачено навчання жінок у всіх вищих військових навчальних закладах. Міноборони (єдине з органів виконавчої влади в Україні) виконує міжнародне зобов'язання згідно Програми (Цілі) Партнерство Україна – НАТО щодо гендерних питань. В Міноборони створений Відділ з питань гендерної рівності, де працюють військовослужбовці, які контролюють виконання зазначеного питання, окрім цього, в офісі Віце-прем'єр міністра України з питань Європейської інтеграції працюють жінки – офіцери, які відряджені від оборонного відомства для контролю зазначеного питання на міжвідомчому та

державному рівнях. У вересні 2018 р. у військових вишах та установах культури України з'явилося 19 радників з гендерних питань [2].

Список використаних джерел

1. Міністерство оборони України забезпечує рівність прав та можливостей жінок та чоловіків. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/news/2018/03/05/ministerstvo-oboroni-ukraini-zabezpechue-rivnist-prav-ta-mozhливостей-zhinok-ta-cholovikiv/>.
2. Понад 25 тисяч українських жінок нарівні з чоловіками нині боронять нашу землю, – Іванна Климпущ-Цинцадзе. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ponad-25-tisyach-ukrayinskih-zhinok-narivni-z-cholovikami-nini-boronyat-nashu-zemlyu-ivanna-klimpush-cincadze>.
3. Gender functional planning guide. – Allied Command Operations (ACO), July 2015. – Access mode : <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/english/swedint/engelska/swedint/courses/genad/07-aco-gender-functional-planning-guide.pdf>.
4. HQ SACT Office of the Gender Advisor. – Access mode : <https://www.act.nato.int/gender>.
5. Integrating UNSCR 1325 and gender perspective into the NATO Command Structure: Bi-strategic Command Directive 040-001 (public version). – Access mode : https://www.nato.int/issues/women_nato/2017/Bi-SCD_40-1_2Rev.pdf.
6. Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and GenderBased Violence. – MCM-0009-2015, dated 01 June 2015. – Access mode : https://www.nato.int/issues/women_nato/2015/MCM-0009-2015_ENG_PDP.pdf.
7. NATO/EAPC Women, Peace and Security: Policy and Action Plan 2018. – Access mode : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_09/20180920_180920-WPS-Action-Plan-2018.pdf.
8. Resolution 1325 (2000). Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000. – Access mode : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/720/18/PDF/N0072018.pdf?OpenElement>.
9. Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives, 2016. – Access mode: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_01/20170113_2015_NCGP_National_Reports_Summary.pdf.
10. Women, Peace and Security. – Access mode : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_91091.htm.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Матеріали 16-ї регіональної
науково-практичної конференції
(16 травня 2019 р., м. Дніпро)

В авторській редакції

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

Підписано до друку 10.05.2019. Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 15,57. Обл.-вид. арк. 16,64. Тираж 100 пр.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України
Україна, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
Свідоцтво про державну реєстрацію
ДК № 1743 від 06.04.2004