

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

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ  
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Матеріали 5-ї регіональної  
науково-практичної конференції  
(15 травня 2008 р., м. Дніпропетровськ)

Дніпропетровськ  
ДРІДУ НАДУ  
2008

**Редакційна колегія:**

*Л.Л. Прокопенко* (голов. ред.), канд. іст. наук, доц.,

*О.М. Рудік*, канд. політ. наук, *А.В. Решетніченко*, д-р. філос. наук, проф.,

*І.Г. Батраченко*, канд. психол. наук, доц., *В.С. Романов*, канд. іст. наук, доц.,

*Б.Б. Глотов*, канд. філос. наук, доц., *О.В. Овдін*, канд. іст. наук (відп. секретар).

А 43 **Актуальні** проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали 5-ї регіон. наук.-практ. конф. 15 трав. 2008 р., м. Дніпропетровськ; за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

Уміщені матеріали доповідей учасників регіональної науково-практичної конференції «Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України» щодо проблем та перспектив процесу приєднання України до Європейського Союзу та НАТО.

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

© ДРІДУ НАДУ, укладання,  
оригінал-макет, 2008

**ДОПОВІДІ НА ПЛЕНАРНОМУ ЗАСІДАННІ**

<i>РУДІК Олександр</i> . Вплив політичної міфології на процес євроатлантичної інтеграції України.....	9
<i>СЕРЬОГІН Сергій</i> . Морально-етичні засади розвитку державної служби в Україні в умовах наближення до європейських стандартів.....	12
<i>ПРОКОПЕНКО Леонід</i> . Удосконалення державного механізму європейської інтеграції.....	14
<i>КОРХ Олександр</i> . На шляху євроінтеграції: здобутки і виклики.....	18
<i>БОРОДІН Євгеній</i> . Молодіжні питання в конституційних актах ЄС.....	20
<i>ЩЕРБАКОВ Павло</i> . Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування України шляхом упровадження в систему підвищення кваліфікації тренінгових програм з питань європейської інтеграції.....	22
<i>ХРАМЦОВ Валерій</i> . Децентралізація влади в контексті європейської трансформації України.....	24

**СЕКЦІЯ 1****Теорія та практика європейської інтеграції**

<i>АРХІПЕНКО Іван</i> . Основні етапи розвитку спільної аграрної політики Європейського Союзу.....	26
<i>КОЛЕСНИКОВ Борис</i> , <i>АМІЛІСВ Андрій</i> . Засвоєння європейського досвіду прийняття політичних рішень українськими державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.....	28
<i>БАШТАННИК Віталій</i> . Трансформація системи європейського врядування в контексті процесу розширення ЄС.....	30
<i>РОМАНОВ Владислав</i> , <i>ПАВЕЛКО Андрій</i> . Міжнародний досвід роботи органів місцевого самоврядування під час проведення масових спортивних заходів (на прикладі футболу).....	33
<i>БУТИРСЬКА Тетяна</i> . Загальні засади української концепції геополітики .....	36
<i>ДЗЯД Олена</i> . Сучасні засади європейської інноваційної політики .....	39
<i>КРИНИЧНА Ірина</i> . Державна політика в сфері забезпечення радіаційно безпечних умов життєдіяльності населення в контексті європейської інтеграції.....	41
<i>ОГДАНСЬКИЙ Кирило</i> . Регіональна економічна політика як основа євроінтеграційного процесу .....	44
<i>ЧИРИЧЕНКО Юрій</i> . Прогнозування розвитку сільського господарства в контексті євроінтеграції України.....	45
<i>ШАЛІМОВ Володимир</i> . Порівняльний аналіз систем місцевого самоврядування країн ЄС та Росії.....	46
<i>АБРАМЕНКО Юлія</i> . Досвід країн ЄС у зовнішній рекламі .....	48
<i>ВУКОЛОВ Володимир</i> . Стратегія ЄС щодо створення інформаційного суспільства.....	51
<i>ДРЕШПАК Валерій</i> . Символи в управлінні євроінтеграційними процесами (на прикладі інформаційної кампанії 2002-2003 рр. у Польщі) .....	53

<i>РЕШЕТНИЧЕНКО Андрій</i> . Роль управлінської еліти в забезпеченні процесів європейської інтеграції .....	56
<i>РУДІК Олександр</i> . Реформа європейського врядування як спосіб подальшої демократизації ЄС .....	58
<i>ЯБЛОНСЬКИЙ Дмитро</i> . Конвергенція систем місцевого самоврядування США і країн ЄС .....	61
<i>ЄЖУНІНОВА Аліна</i> . Передумови та фактори економічної інтеграції України в Європейський Союз .....	64
<i>ВОРОНОВА Тетяна</i> . Лідерство управлінської еліти європейських країн.....	66
<i>МІЗИНА Ірина</i> . Фінансова децентралізація в Україні в контексті євроінтеграційних процесів .....	69
<i>ПРОКОПЕНКО Андрій</i> . Проблеми невідповідності системи освіти потребам української економіки в контексті європейської інтеграції України ..	71
<i>ПРОКОПЕНКО Леонід, ДЕГТЯРЬОВА Ірина</i> . Роль міжурядового співробітництва у формуванні європейського простору вищої освіти.....	73
<i>САМБУК Олена</i> . Політика інформаційного суспільства ЄС .....	76
<i>СКРИПЧЕНКО Наталія</i> . Сучасна парадигма державного регіонального управління з урахуванням європейського досвіду.....	80
<i>ЯВОРСЬКИЙ Юрій</i> . П.О.Куліш як європеїзатор української культури.....	83
<i>ЯКОВЛЄВА Юлія</i> . Удосконалення системи управління людськими ресурсами в публічній службі Польщі.....	86
<i>ШЕВЧЕНКО Сергій</i> . Показники оцінювання якості вищої освіти в контексті європейської інтеграції України .....	89
<i>ХМІЛЬ Тетяна</i> . Громадянська релігія як шлях подолання межконфесійних суперечностей: європейський досвід .....	92
<i>БЕРЕЖНА Катерина</i> . Інститути Європейського Союзу в механізмі «європейського управління» .....	94
<i>СЕВЕРИН Олег</i> . Переваги та ризики вступу України до СОТ.....	96
<i>БЕЗВЕРХА Тетяна</i> . Національна культура як чинник інтеграційних процесів в Україні.....	98

## СЕКЦІЯ 2

### Україна – ЄС: розвиток політичної, економічної, науково-технічної співпраці

<i>ГЛУЩЕНКО Олександр</i> . Розвиток економічної співпраці між Україною та ЄС як основний фактор європейської інтеграції.....	101
<i>КІРСЄВА Ольга</i> . Управління розвитком міжнародних відносин в Україні .....	102
<i>КРИВЧИК Геннадій</i> . Проблеми входження України в європейський простір вищої освіти.....	105
<i>ІГНАТЕНКО Марина</i> . Процеси транснаціоналізації в банківському секторі та перспективи їх розвитку в Україні.....	108
<i>ЛАЗАР Ірина</i> . Міжнародні міграційні процеси: сучасний стан .....	111
<i>МАКАРОВА Ірина</i> . Умови сприятливого формування та ефективної праці тимчасового колективу.....	112
<i>МАЛЬЦЕВ Сергій</i> . Місцеве самоврядування в Україні: проблеми запровадження демократичних стандартів .....	114
<i>НОВИКОВА Оксана</i> . Проблеми та перспективи розвитку прикордонних територій України крізь призму закону «Про транскордонне співробітництво»... 116	

<i>РСЗНИК Олег</i> . Шляхи розв'язання регіональних проблем у країнах Центральної та Східної Європи як досвід для України в контексті європейської інтеграції .....	118
<i>ШЕВЧЕНКО Лілія</i> . Україна – ЄС: тенденції та проблеми розвитку економічних відносин.....	121
<i>КУХАР Лідія</i> . Діяльність Європолу як важливий напрямок формування єдиного простору безпеки ЄС.....	122
<i>КІЗІЛОВ Юрій</i> . Державна кадрова політика та її особливості в аграрному секторі ЄС.....	124
<i>ГЛАЗУНОВ Станіслав</i> . Модернізація методів викладання у вищій школі в умовах культурних запозичень.....	126
<i>СЕРНЯК Олег</i> . Формування адміністративного капіталу в контексті євроінтеграційних процесів в Україні .....	129

## СЕКЦІЯ 3

### Проблеми адаптації державної служби України до стандартів ЄС

<i>АНТОНОВА Ольга</i> . Досвід професійної мобільності публічних службовців країн Європи.....	132
<i>ГОНЧАРУК Наталія</i> . Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції .....	137
<i>КОПИТЬКО Ольга</i> . Проблеми інформатизації органів публічної влади України .....	139
<i>МАМАТОВА Тетяна</i> . Підвищення компетентності менеджерів з якості у державних установах: бачення ЕОQ .....	141
<i>ПЕТРЕНКО Оксана</i> . Проблеми визначення поняття «публічний службовець» в умовах адаптації державної служби України до стандартів ЄС.....	144
<i>ПИСЬМЕННИЙ Ігор</i> . Ротація кадрів у контексті світового досвіду.....	148
<i>ПРУДІУС Леся</i> . Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.....	151
<i>ЛИПОВСЬКА Наталія</i> . Розвиток митної служби України в контексті євроінтеграції.....	155
<i>РАШИТОВА Наталія</i> . Види адаптації державних службовців до професійної діяльності .....	157
<i>САВАНЕ Сорі</i> . Європейський досвід державного регулювання виконавчої служби .....	160
<i>СТАРУШЕНКО Олена</i> . Європейський досвід здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.....	162
<i>ШПЕКТОРЕНКО Ігор</i> . Професіоналізація кадрів державної служби як процес. Професійний розвиток з погляду професійної мобільності персоналу.....	165
<i>СИДОРЕНКО Наталія</i> . Формування професійної культури державних службовців: структурний підхід.....	168
<i>ХАРЧЕНКО Олег</i> . Формування нової системи цінностей у державних службовців у контексті адаптації державної служби України до стандартів ЄС.....	170
<i>ТЕРЕНТЬЄВ Микола</i> . Пропозиції до Концепції розвитку післядипломної освіти державних службовців в Україні .....	172

<i>ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВИЛ Оксана</i> . Глобалізаційні тенденції як фактор трансформації державної служби України.....	175
<i>НАУМОВ Олег, КРАВЦОВА Тетяна, КРАВЦОВ Олег</i> . Перетворення в Україні на шляху до євроінтеграції.....	177
<i>БІЛОВ Володимир</i> . Проблеми адаптації державної служби України до стандартів ЄС.....	179

#### СЕКЦІЯ 4

##### Адаптація національного законодавства України до правової системи ЄС

<i>КОЛЕСНИК Галина</i> . Адаптація права України до права ЄС: механізм перевірки проектів правових актів на відповідність праву ЄС.....	184
<i>ГОЛУБЧИК Ганна</i> . Реформування системи соціальних послуг в Україні в контексті євроінтеграції.....	186
<i>ДЕХТЯРЬОВА Світлана</i> . Боротьба з корупцією: адаптація національного законодавства України до правової системи ЄС.....	188
<i>МУРАДЯН Варта</i> . Адаптація законодавства України у сфері інтелектуальної власності до законодавства ЄС.....	191
<i>БАШТАННИК Алла</i> . Адаптаційні механізми в системі публічного адміністрування в умовах європейського вибору України.....	193
<i>КРАСНИЦЬКА Яна</i> . Організаційно-правовий статус працівників системи судової влади: європейський досвід та Україна.....	195
<i>ДІДЕНКО Микола</i> . Рационалізація правових засад спеціалізованої державної служби у системі органів внутрішніх справ у контексті досвіду ЄС.....	197
<i>ЛИМАР Андрій</i> . Судовий прецедент як джерело європейського права та його застосування в Україні.....	199
<i>РУДЕНКО Ольга</i> . Нормативно-правова база підготовки кадрів державного апарату в країнах Центральної та Східної Європи.....	202

#### СЕКЦІЯ 5

##### Європейське врядування: досвід для України

<i>БОБРОВСЬКА Олена</i> . Стратегія розвитку місцевого самоврядування в контексті європейського вибору України.....	204
<i>АНДРІЯНОВА Юлія</i> . Упровадження електронного урядування в Україні та досвід Польщі.....	206
<i>ГОРДІСЕНКО Валентина</i> . Європейський досвід внутрішнього фінансового контролю.....	208
<i>ЗАГРЕБЕЛЬНИЙ Льодар</i> . Інтеграційні процеси у Східній Азії.....	210
<i>КОЗИНА Олена</i> . Система управління державним бюджетом: європейський досвід.....	212
<i>КОХАЛИК Христина</i> . Виконавчі органи міського самоврядування Німеччини.....	219
<i>ЛАЗОР Андрій</i> . Природа мандату радного гміни в Польщі.....	221
<i>ЛАЗОР Оксана</i> . Інституціоналізація служби в органах місцевого самоврядування: досвід європейських держав.....	223
<i>ЛАЗОР Олег</i> . Особливості розвитку державної служби Великобританії.....	226
<i>ЛЄБЄДЄВА Ярослава</i> . Досвід країн ЄС щодо упровадження політики мультикультуралізму.....	229

<i>ЛИСАКОВА Лариса</i> . Аудит адміністративної діяльності: європейський досвід та умови упровадження його в Україні.....	232
<i>ЛОЗОВСЬКА Людмила</i> . Доцільність упровадження екологічного страхування в Україні.....	234
<i>ПЕРШИНА Наталія</i> . Культурна політика й спонсорство: досвід Франції.....	236
<i>СВЄСЄВА Галина</i> . Державна мовна політика в ракурсі європейського досвіду (на прикладі Франції).....	238
<i>КАЛАШНИКОВ Віктор</i> . Системно-структурна характеристика місцевого самоврядування країн ЄС та України.....	242
<i>КОВАЛЬ Маріанна</i> . Територіальний устрій та організація місцевої влади у Франції.....	245
<i>КАХОВСЬКА Олена</i> . Планування регіонального розвитку: досвід Франції.....	247
<i>РЕЗНИК Олександр</i> . Зарубіжний досвід пасажирських перевезень в умовах мегаполісу: регулювання транспортних мереж та сполучень.....	249
<i>САВОСТЕНКО Тетяна</i> . Роль агенцій регіонального розвитку у вирішенні територіальних проблем: досвід європейських країн.....	251
<i>ХОЖИЛО Ірина</i> . Моделі національної взаємодії у сфері профілактики ВІЛСНІДУ: аналіз зарубіжного досвіду.....	253
<i>ЧЕРЕДНИК Наталія</i> . Українська мова в інтеграційному поступі світового комунікативного простору.....	256
<i>ЧЕРЕДНИК Юлія</i> . Мовний статус у країнах ЄС: досвід для України.....	257
<i>ГЛОТОВ Борис, ШТЕФАН Юлія</i> . Оптимізація вибору форми державного правління в Україні та європейський досвід.....	260
<i>ШУМЛЯЄВА Ірина</i> . Муніципальні реформи 90-х рр. XX ст. у постсоціалістичних країнах.....	262
<i>ЧУМАКОВА Ольга</i> . Застосування досвіду європейської регіональної політики в Україні (деякі аспекти).....	265
<i>ЛІТВІНОВА Наталія</i> . Досвід здійснення молодіжної політики в країнах Європейського Союзу.....	267
<i>ШУМІК Ірина, ЛІТВІНОВ Олексій</i> . Досвід проведення регуляторної реформи у Німеччині: рекомендації для України.....	270
<i>ЛІТВІНОВ Олексій</i> . Досвід проведення регуляторної реформи у Великій Британії: рекомендації для України.....	273
<i>ЛАЩЕНКО Оксана</i> . Європейський досвід використання територіального маркетингу в діяльності самоврядних інституцій.....	276
<i>ЛІТВІНОВ Олексій, БРУС Тетяна</i> . Відкритість регуляторної діяльності органів влади в контексті європейської інтеграції.....	278
<i>ТИНКОВАН Оксана</i> . Регуляторна політика як механізм демократичного врядування.....	280
<i>АНДРСЄВ Олексій, ЛІТВІНОВ Олексій</i> . Аналіз регуляторного впливу: досвід та особливості застосування у країнах-членах ЄС.....	282
<i>БОЧАРОВА Наталія</i> . Становлення і розвиток трансатлантичного співробітництва у сфері захисту прав інтелектуальної власності.....	286
<i>НОВИКОВА Лариса</i> . Соціальний захист населення: досвід європейських країн.....	289
<i>ШТЕФАН Олександр</i> . Досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості публічних послуг.....	291

<i>РУДІК Надія.</i> Підвищення культури консультування та діалогу в ЄС як засіб реформування європейського врядування.....	294
<i>ПОЛЬСЬКА Людмила.</i> Міжнародний досвід упровадження принципів сталого розвитку.....	298
<i>СЕРГІЄНКО Елла.</i> Напрями трансформації європейського врядування .....	301

## СЕКЦІЯ 6

### Україна – НАТО: проблеми та перспективи співробітництва

<i>АНДРЕЄВ Сергій.</i> Перспективи європейської і євроатлантичної інтеграції України в контексті існуючого стану національної системи протидії надзвичайним ситуаціям.....	303
<i>РУДЕНКО Станіслав.</i> Євроатлантичний вибір України і українське суспільство.....	305

## ДОПОВІДІ НА ПЛЕНАРНОМУ ЗАСІДАННІ

**Олександр РУДІК**

*к.політ.н., доцент,*

*заступник директора з наукової роботи*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### ВПЛИВ ПОЛІТИЧНОЇ МІФОЛОГІЇ НА ПРОЦЕС ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Результати квітневого саміту НАТО в Бухаресті завдали нищівного удару по ряду устояним в громадській думці України міфам. Насамперед, величезна тріщина розколола навпіл міф про всемогутність США, які начебто керують усім світом. В Україні цей міф, завдяки недоброї пам'яті президентської кампанії 2004 р., не тільки зміцнів, а й набув специфічного національного виміру, а саме байкою про кандидата в президенти та його дружину – «американського агента впливу». Це б трохи й українці стали б свідками «розсекречення» таємних «Протоколів заокеанських мудреців».

Ще одним міфом, будівля якого добряче покосилася, є уявлення про монолітність «антиросійської» позиції Заходу, або, навпаки, про одностайне бажання США та ЄС за всяку ціну втягнути Україну у сферу свого впливу, вирвати її з родини «братніх слов'янських народів». Як бачимо, Україні годі й розраховувати на одностайність Заходу щодо її європейських та євроатлантичних прагнень, принаймні у середньостроковій перспективі. Однак, навіть у разі досягнення бажаної одностайності щодо членства в НАТО, це буде лише ситуативна позиція а бо згода, а не та міфологізована зла воля й сила Заходу від якої безсоння у носіїв цього міфу.

Нарешті, Бухарестський саміт підкосив ніжки міфу про НАТО як цілковиту вотчину США, таку собі кишенькову організацію дядечка Сема. Правда, результати цього саміту є лише останнім за часом фактом, оскільки переконалися у тому, що не все так просто в Альянсі можна було і на прикладі іракської кампанії, коли США так і не вдалося залучити до своєї військової операції сили НАТО. Збагнути, що з часів завершення холодної війни світ змінився, й досі виявляється зависокою вимогою та навіть викликом для розумових здібностей деяких індивідів.

Однак, не все так добре як хотілося б. Насправді, вищенаведені факти не дадуть того ефекту, а будуть мати набагато скромніший результат, тобто замість глибоких тріщин і руйнувань будівлями міфів поповзуть ледь помітні тріщинки. На жаль, ступінь міфологізації свідомості як пересічного українця, так і громадської думки в цілому все ще залишається настільки високим, що всі вищезазначені аргументи майже не вплинуть на ставлення в Україні до НАТО. Більше того, на мою думку, саме у сфері євроатлантичної інтеграції ми маємо справу з міфами, які базуються не стільки на відсутності інформації, стереотипах та хибних думках, скільки на віруванні. Під останнім мається на увазі, звичайно, не релігійне вірування, а такий стан свідомості, за якого будь-які факти чи аргументи просто не сприймаються і рішуче відкидаються, оскільки суперечать вірі.

Чи пробували ви посперечатися з глибоко віруючими в Бога людьми щодо предмету їх віри? Так би мовити, силою раціональної думки «розпропагувати» їх, поставити на шлях істинний? Сьогодні, на щастя, важко собі уявити де б це

відбувалося і з якого приводу, оскільки віруючі і невіруючі (або атеїсти) мирно співіснують в сучасному українському суспільстві й їх шляхи майже не перетинаються. Хіба, що якийсь ентузіаст схоче випробувати на віруючий людині силу свого логічного мислення та мистецтво переконання. Побажаємо, як кажуть успіхів.

Однак в часи державного атеїзму це була доволі поширена практика, бо релігійне вірування не було особистою справою людини, а об'єктом пильної уваги радянської держави, підкріпленої всією силою пропагандистської та репресивної державної машини. Саме в ті часи мені довелося на власному досвіді переконатися, що логіка, факти й аргументи безсилі проти справжньої віри. Власне в них немає потреби, оскільки релігійне вірування для того й існує, щоб не перейматися логікою буденного життя, а знаходитися вище нього, у сфері психологічного комфорту. Саме психологічні корені віри є її непорушним фундаментом і, якщо завгодно, будуть існувати вічно попри всі завоювання наукової думки та аргументи науково-технічного прогресу.

До чого це я? Справа в тому, що частина (більша чи менша – важко сказати), політичних міфів в Україні має саме таке підґрунтя, тобто в їх основі не брак інформації, а психічний стан людини. Інформаційно-пропагандистські кампанії тут безсилі, бо їх головна зброя – це просвіта та знання (пам'ятаєте «знання – сила»), яка не діє у сфері ірраціонального. Який же вітер має гуляти в голові людей, щоб вони всерйоз продовжували вірити, скажімо, в міф про «соціалістичну демократію»?

Основним «гумусом» політичної міфології в Україні є добре промиті радянською пропагандою мізки та сформовані советською системою психічні типи. Щоб не бути схожим на пропагандистів того ладу, які й на сімдесятому році радянської влади все ще говорили про тяжкий спадок царизму, зазначу одразу, що й за незалежної України влада не дуже спішила з руйнуванням політичних міфів. Більше того, мірою зміцнення в нашій країні моделі «керованої демократії» серед певних українських очільників та політичних сил все більше зростає попит як на міфі (старі й нові), так і на міфотворців. Особливо прикрим є те, що ми були відкинуті назад з уже завойованих під час перебудови позицій, коли зусиллями мас-медіа та демократичних сил політичні міфи руйнувалися мало не щодня.

Від виборів до виборів громадяни України все більше потрапляли у полон політичних міфів, аж поки цей процес, досягнувши свого піку в 2004 р., не пригальмував. Саме так «пригальмував», бо сказати, що політична міфотворчість зараз не затребувана а творці міфів шукають роботу, означало б дуже піти проти правди. Однак, і не все залишилось по-старому. В Україні сьогодні формується модель конкурентної демократії, за якої поступово формується (маємо таку надію) більш раціонально мислячий громадянин, який не сприймає оточуюче середовище крізь викривлене дзеркало політичних міфів.

Що маємо сьогодні? В країні й досі продовжують жити міфи про радянську дійсність, спектр яких досить широкий: від байки про «суворого, але справедливого вождя» до не менш надуманої легенди про людей, які раніше були «простішими, добрішими та не меркантильними» (цікаво де вони такими виховувалися, часом не в таборах, чергах чи комуналках?). А міф про «дружбу народів» або радянську армію як «школу життя»? (саме в армії багатодітні наші нащадки як поводяться із «чурками» або дратувати мусульман складеним із поли шинелі свинячим вухом). Звичайно, я не маю на меті подати геть усе в тому

житті у чорних кольорах, оскільки реальне життя завжди багатокольорове, але ж ми говоримо про міфи, які не мають нічого спільного з тим, що люди пережили насправді.

Радянська міфологія настільки поширена, що у молоді може сформуватися міф про СРСР як уособлення омріяної людством ідеї розумного та людяного ладу. Значно підживлює цей міф бездумне транслявання телевізійними каналами радянських фільмів, особливо сталінської доби й особливо на історичну тематику.

Асортимент політичних міфів, сформованих у добу незалежності також не є бідним. Окрім вищезазначених «зовнішньополітичних» (про НАТО, Захід, США) досить поширеними є міфи про повну продажність влади та відсутність у політиків іншої мотивації до влади, крім меркантильної («думають тільки про себе, а для людей нічого не роблять», «рвуться в політику лише щоб нажитися»), кримінальне походження будь-якого статку («чесні люди на іномарках не їздять»), «братні слов'янські народи» тощо. Щодо останнього міфу, то нічого не маю проти дружніх відносин між народами, але братство тут подається у суворій ієрархії старшинства (Росія – старший брат) й досить вибірково (брати-слов'яни чомусь живуть лише на пострадянському просторі).

Окремо слід згадати популярний міф про «мудру політику Володимира Путіна», який розповсюджують та подають у різних форматах не тільки російські ЗМІ, а й деякі вітчизняні політичні діячі. Звичайно, можна було щиро порадіти за щасливу карту, яку витягли росіяни, якби це було правдою. Нам, українцям, не було би до цього міфу ніякого діла, якби не його шкідливість для національного демократичного процесу. Не думаю, що я перебільшую, оскільки вся мудрість російського керівника подається в контексті моделі «суверенної російської демократії» вільної від впливу «деяких центрів глобального впливу». «Стабільність» у сусідів протиставляється «нестабільності» та «хаосу» в нашій державі.

Міфотворчість є безперервним процесом. Важко собі уявити суспільну свідомість без її невід'ємної складової – міфу. Інша справа, що міфотворчість, як і будь-який суспільний процес, переживає періоди спадів і піднесення – такі собі хвилі. Але, якщо міські міфи та легенди народжуються й помирають постійно, бо їх глибинні джерела в самому повсякденному суспільному житті, то політичні міфи мають досить виразну амплітуду коливань.

Не треба бути видатним аналітиком, щоб здогадатися, що піки політичної міфотворчості співпадають з виборчими кампаніями. Саме під час виборів – періоду всезагальної політичної мобілізації – відбувається активне формування політичних міфів та інтенсивне «просування» їх в свідомість громадян. Невичерпним джерелом політичних міфів у виборчу пору є передвиборчі штаби (байдуже, окремих кандидатів чи політичних сил), де працюють здібні міфотворці, якість роботи яких оцінюється саме ступенем міфологізації громадської думки. На жаль, робота міфотворчих команд, як правило, має негативний вплив не тільки на стан громадської думки та свідомості окремого індивіда, а й на суспільну мораль в цілому. Через доволі короткий відрізок часу після завершення виборів, політики миряться й знаходять спільну мову, а суспільством продовжують гуляти породжені ними міфи, що спотворюють сприйняття людиною зовнішнього світу, знижуючи й без того невисокий рівень раціонального у світогляді громадян.

Звичайно політична міфологія не є фатумом лише «поганих хлопців». За певних умов джерелом чергових політичних міфів та легенд може стати й, скажімо,

політика європейської інтеграції. Якщо передати куті меду, то й членство ЄС, наприклад, може стати великим міфом, особливо, що стосується економічного процвітання. Власне, ніхто не заперечує високий рівень життя європейців та могутність економіки ЄС. Йдеться лише про українців, в головах яких, якщо постаратися, може сформуватися міф про те, що членство в ЄС стане панацеєю від усіх болячок нашої економіки та суспільства. Однак, на моє глибоке переконання, демократичні сили та політики об'єктивно не зацікавлені у міфотворчості, оскільки сучасна ліберальна демократія за визначенням потребує свідомого та повністю поінформованого громадянина.

Свого часу на каналі «Діскавері» великою популярністю у глядачів користувався проект «Руйнівники міфів», учасники якого шляхом проведення дослідів або натурних випробувань підтверджували або руйнували устояні міські міфи та легенди (наприклад, було зруйновано міф про те, що у ємності з кока-колою за певний час розчиняється шмат м'яса). Так от, є ідея. А чи не створити в Україні подібний медійний проект, у межах якого можна було б методично руйнувати політичні міфи (з огляду на природу політичної міфології, навряд чи вдасться підтвердити хоча один з міфів). Світлі голови є та й доказова база досить надійна. Не думаю, що учасники проекту скоро відчують брак матеріалу.

**Сергій СЕРЬОГІН**

*д. держ. упр., професор  
директор ДРІДУ НАДУ  
при Президентіві України*

## **МОРАЛЬНО-ЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ НАБЛИЖЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ**

Реформування системи публічної влади в Україні з позиції її демократизації та наближення до європейського адміністративно-правового простору обумовило потребу розробки морально-етичної проблематики в системі державної служби, яку слід розглядати не тільки як засіб регуляції поведінки представників органів влади, але й як спосіб формування її авторитету й довіри до неї з боку громадян. Водночас соціально-економічні перетворення в країні актуалізували питання престижності та привабливості роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування, нормативного закріплення відповідного соціального статусу державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Проте соціальна значущість публічно-управлінської діяльності в Україні до цього часу не підкріплена певними атрибутами партнерських відносин між владою й громадянами, розумінням функціонального призначення та відповідним ставленням до ролі органів державної влади та органів місцевого самоврядування в житті суспільства та людини. Серед цих атрибутів є вияв довіри громадян владі, що має будуватися на адекватному співставленні суспільних очікувань та виправданих діях влади. Традиції демократичного врядування в країнах Європи та світу, що сформувалися протягом другої половини ХХ ст., здебільшого ґрунтуються на кредиті довіри громадян, чим підкреслюється важливість і форми взаємодії, і її кінцева мета – забезпечення потреби громадян

у державних послугах. Втрата кредиту довіри означає неієздатність, неефективність органів урядування і відсутність перспективи подальшого перебування при владі, оскільки думка громадян впливає на характер діяльності владних осіб, визначає її напрями. Сучасна кадрова політика в системі державної служби України ще не містить комплексного підходу до мотивації як матеріального, так і морально-психологічного характеру, що визначає актуальність цієї проблематики.

Механізми моральної регуляції поведінки чиновників набувають ваги у процесі взаємовідносин громадян і представників органів влади. Насправді йдеться про співвідношення віри, довіри і дій. Головною ознакою громадянського суспільства є формування соціальних механізмів «випущення гріхів» – визнання права на помилку, але для тих, кого знаєш безпосередньо. Публічне визнання таких помилок є свого роду «сповіддю» перед людьми. Ця публічність і є своєрідною «совістю». Обговорення суспільно значущих проблем є формою підготовки колегіально прийнятих рішень, за наслідки яких у такому разі відповідає вся громада. Співвідношення понять «професійна гордість» та «професійна непридатність» у цьому контексті виступають основними важелями підвищення якості соціального управління.

Схильність та придатність особи до управлінської діяльності визначає її професійне здоров'я. Духовні настанови державного службовця як особистості виступають передумовами професійної етики. Чи є професійна дія ознакою етичності? Вияв етичних принципів управління як таких, що поділяються, сприймаються громадянами, колегами, керівниками, є основою самоповаги державного службовця, уважного ставлення до своїх обов'язків, професіоналізму. Але чи можна шляхом жорсткого унормування службової відповідальності закріпити свідоме дотримання принципів етичної поведінки на службі? Чи є дотримання норм суспільної моралі обов'язковою ознакою професійності в державно-управлінській діяльності? Ці питання залишаються відкритими до цього часу.

Вітчизняна та європейська історія свідчить про перманентний процес боротьби ідей бюрократизму й менеджризму в органах влади, що обумовлено певною замкнутістю системи державного управління, неадекватним стилем взаємодії всередині установ однієї сфери управління (корпоративність), наявністю організаційно-розпорядчих повноважень, а також спеціальними соціальним і правовим статусом (через встановлені законом права та обов'язки, повноваження, гарантії тощо), рівнем відповідальності (через встановлені законом міри відповідальності за дії або бездіяльність) щодо забезпечення якісними послугами населення тощо.

Висока шкала вимог, які не підтверджені наявними якостями й характеристиками особи, що на цей час займає зазначену посаду, зводить нанівець практичне значення «Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців», оскільки і сам службовець, і його керівник розуміють «умовність» ситуації. У такому випадку існуючі професійно-кваліфікаційні характеристики можуть і повинні виступати як формальні орієнтири в загальному процесі поліпшення кадрового складу державної служби, у тому числі й у разі використання їх під час здійснення процедури «селекції» державних службовців на всіх її етапах: добору, відбору, набору на службу, щорічної оцінки, атестації, підвищення кваліфікації, просування по службі.

Зіставлення вимог і наявних можливостей потребує зосередження уваги на таких проблемах: високий темп змін вимог до категорії державних службовців, низький «запас міцності» професійних та ділових якостей у переважній частині державних службовців, падіння престижу й знецінення поняття «професійна кар'єра». Тому важливим є створення такої системи формування якостей управлінських кадрів, їх виховання, яка б дозволила спрямувати керівників органів державної влади та місцевого самоврядування на підтримку й наслідування етичних принципів. З цією метою доцільно використати такі процедури, як створення банку кваліфікаційних оцінок для висунення на посади, системи позитивної мотивації, використання моніторингових досліджень, рейтингових оцінок за результатами навчання, соціологічних досліджень, комплексних методів оцінювання керівника в державному управлінні.

Європейський досвід свідчить про вдалі реалізації програм, як з морального, так і матеріального боку, на місцевому рівні, на відносно невеликій території з визначеною (стабільною) кількістю населення, органами місцевого самоврядування, наділеними відповідними повноваженнями щодо прояву, відстоювання ініціатив та їх ресурсного забезпечення. Тут мова йде про досягнення відповідного рівня децентралізації та делеговані на місця повноваження. З цією метою пропонується розробити Типовий кодекс честі посадової особи місцевого самоврядування з подальшим самостійним упровадженням та виробленням на його основі власного кодексу доброчесної поведінки співробітників органу місцевого самоврядування. Тим самим зберігається принцип добровільності, упроваджується принцип ініціативності та свідомої підтримки, додержання етичних принципів, які набувають ознак «корпоративної» честі.

Налагодження тісної співпраці органів самоврядування та громадян сприятиме формуванню кредиту довіри, яке в західноєвропейських країнах є основою політичного управління. Головну роль у формуванні кредиту довіри можуть зіграти публічна форма принесення присяги державного службовця із відповідним документуванням, урочистостями та трансляцією ЗМІ, а також оприлюднення доходів службовців. Реалізація запропонованих заходів обумовить підвищення професіоналізму, морально-етичних якостей державних службовців та керівного персоналу державної служби, забезпечення дотримання законодавства, невиконання норм якого останнім часом стало найсерйознішою проблемою розбудови української держави.

### **Леонід ПРОКОПЕНКО**

*к.і.н., доцент, завідувач кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Найбільш поширеними механізмами державного управління виступають правовий, організаційний та ресурсні (фінансовий, матеріально-технічний, кадровий, інформаційний) тощо. Особлива роль у державному управлінні взагалі та в державному управлінні процесами європейської інтеграції зокрема належить

правовому механізму, який для реалізації політики європейської інтеграції використовується поки що несистемно. Сьогодні переважно йдеться про користування правовими інструментами для затвердження програмно-цілевих рішень (концепції, стратегії, програми, плани заходів). Разом з тим відсутнє чітко визначене законодавчо проблемно-орієнтоване правове поле процесів європейської інтеграції України. Тому логічним кроком було б прийняття Закону України «Про основні засади державної політики в сфері європейської інтеграції України», Стратегії і Національної програми європейської інтеграції України. Їх прийняття необхідне і з тої точки зору, що Стратегія та Програма інтеграції України до ЄС, затверджені указами Президента України у 1998 р. та 2000 р., визначали основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції на період до 2007 р. [2, с. 136-137].

У цих правових актах мають бути чітко визначені мета державної політики у сфері європейської інтеграції України та її головні цілі, їх пріоритети, а також принципи здійснення; суб'єкти формування і реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України; їх функції, розподіл повноважень та відповідальності між ними, правова регламентація взаємодії в процесі формування і реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції; механізми забезпечення реалізації євроінтеграційної політики, зокрема, моделі прийняття державно-управлінських рішень, основні напрями інституційної політики тощо.

Формування правового механізму координації державної політики у сфері європейської інтеграції означає, що цілі та відповідні заходи мають знайти своє відображення у чіткій внутрішній організації влади в якості окремих структурних одиниць, які б мали на меті приготування України до членства в ЄС [6, с. 338].

У зв'язку з цим слід зазначити два важливі аспекти, які обумовлюють необхідність чіткої координації політики європейської інтеграції: зовнішній та внутрішній. Торкаючись зовнішнього аспекту, варто навести думку одного з колишніх керівників Генерального директорату з зовнішніх зносин Європейської Комісії Алана Мейхью, який зазначає, що відсутність належної координації створює ризик ускладнення відносин, передусім з Єврокомісією. Це пов'язане з тим, що в ЄС добре налагоджена координація дій, особливо у відносинах з третіми країнами, і саме Європейська Комісія відіграє ключову роль стосовно України. Оскільки ЄС буде розмовляти «одним голосом», то важливо, щоб у широкому спектрі відносин з ЄС Україна також говорила «одним голосом». На його думку, в умовах існування в Україні чотирьох потужних центрів політики, які відповідають за відносини з Євросоюзом (МЗС, Мінюст, Мінекономіки та Секретаріат Кабміну) реальною є небезпека, що з посиленням інтенсивності праці і в умовах відсутності єдиного координаційного центру Україна буде нездатна узгоджено і чітко відповідати вимогам ЄС [4].

Говорячи про внутрішній аспект, Алан Мейхью зазначає, що політика європейської інтеграції відрізняється від більшості секторальних політик своїм горизонтальним характером і впливом майже на всі міністерства на центральному рівні. У цьому сенсі вона є політикою, яка дозволяє реформувати внутрішні політичну, економічну і соціальну системи. Такий підхід до політики європейської інтеграції означає необхідність її координації на центральному рівні [4].

Ключова роль у сфері координації європейської політики має бути відведена уряду, оскільки завдання, які постають перед країною в ході реалізації її євроінтеграційного курсу, здебільшого відносяться до компетенції органів



виконавчої влади. Враховуючи складність та комплексний характер багатьох реформ, які неминуче супроводжують процес європейської інтеграції, це завдання під силу виконати лише за наявності потужної та розгалуженої системи органів, які володіють відповідною матеріально-технічною базою, належним кадровим потенціалом та керівними повноваженнями. Не є винятком і процес адаптації законодавства, оскільки переважна частина роботи щодо планування заходів з адаптації законодавства виконується координаційними структурами, що створюються на базі уряду, а підготовка законопроектів, адаптованих до вимог законодавства ЄС, здійснюється в спеціалізованих підрозділах галузевих міністерств та відомств. У цьому випадку роль парламенту полягає головню в здійсненні контролю за роботою уряду та прийнятті остаточних рішень щодо проектів законів [7].

Це вимагає створення єдиного координаційного органу в системі органів виконавчої влади України, який би програмував й координував системну трансформацію України та інтеграційну політику. Зараз мова йде про створення центрального виконавчого органу – Національного агентства європейської інтеграції, підпорядкованого безпосередньо віце-прем'єр-міністру. На нього планується покласти функції розроблення і впровадження механізмів планування, координації та моніторингу роботи у сфері європейської інтеграції; надання стратегічних рекомендацій, аналітичних послуг та консультацій міністерствам, а також координації роботи інших центрів координації для забезпечення загальної узгодженої роботи у сфері європейської інтеграції, зокрема, врегулювання непорозумінь та розв'язання суперечок; взаємодії та координації політики у сфері європейської інтеграції з Європейською Комісією; координації питань, пов'язаних з європейською інтеграцією, з Верховною Радою та Президентом.

На цьому етапі, можливо достатньо буде обмежитись створенням Агенства, але, оскільки мова йде про програмування й координацію системної трансформації України та інтеграційної політики, безпосереднє управління цими процесами, як показує досвід країн ЦСЄ, слід піднімати на рівень Кабінету Міністрів України. Таким координаційним органом може бути Комітет європейської інтеграції на чолі з прем'єр-міністром, що стане наочним підтвердженням надання в діяльності уряду пріоритету європейському вибору України. До його складу входитимуть ключові міністри та керівники центральних органів виконавчої влади, від яких залежить практична реалізація співробітництва з ЄС. На цьому рівні будуть прийматися політичні і стратегічні рішення у сфері європейської інтеграції, відбуватиметься узгодження позицій різних міністерств. Тобто він буде як формувати стратегію відносин України з ЄС, так відповідати за ефективність її впровадження [6, с. 338].

З метою системного забезпечення європейської стратегії України важливе значення має також реформування системи органів державної влади в цілому. Це потребує створення потужного Секретаріату Комітету європейської інтеграції та структурних підрозділів у всіх міністерствах та інших центральних і територіальних органах виконавчої влади, здатних реалізовувати європейські завдання. На Секретаріат має бути покладене завдання забезпечення повсякденної діяльності Комітету європейської інтеграції і тісної співпраці та координації роботи підрозділів європейської інтеграції в органах виконавчої влади у рамках міжвідомчого органу, який буде вирішувати тактичні та оперативні завдання на своїх щотижневих засіданнях [3, с. 266; 7].

Завданнями підрозділів європейської інтеграції в центральних органах

виконавчої влади в свою чергу, передусім, має стати розроблення секторних узгоджувальних та інтеграційних програм з ЄС, підготовка секторної документації, необхідної для програмування використання коштів закордонної допомоги, підготовка проектів нормативних актів із внесення директив ЄС у певний сектор, підготовка звітів щодо реалізації програм гармонізації та інтеграційних дій. Що стосується підрозділів європейської інтеграції в обласних держадміністраціях, то акцент в їх діяльності має ставитися насамперед на розробленні регіональних узгоджувальних та інтеграційних програм з ЄС, співпраці з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції, організації виконання завдань, спрямованих на ініціювання та розвиток контактів адміністрації з інституціями ЄС, а також регіональними представництвами країн-членів ЄС, організації семінарів, конференцій та круглих столів за участю неурядових організацій, підприємств, представників політичних партій та спеціалістів у галузі реалізації окремих аспектів політики ЄС, розповсюдженні інформаційно-освітніх матеріалів, документів та будь-яких інших повідомлень, які стосуються інтеграції України до ЄС, адаптації регіону до вимог ЄС, координації діяльності щодо використання бюджетних коштів, призначених на спільне фінансування програм, що реалізуються за рахунок міжнародної фінансової допомоги тощо. Для забезпечення співпраці між урядом та місцевими органами влади з питань європейської інтеграції має бути створений координаційний орган, який забезпечуватиме спільність дій як на центральному, так і на територіальному рівні [6, с. 340; 7].

Таким чином буде сформований чотириступеневий інституційний механізм інтеграції України до ЄС. Останнє потребує перегляду функціональних обов'язків та діяльності структурних підрозділів міністерств, які відповідають за здійснення політики в галузі європейської інтеграції, з метою визначення проблем інституційного забезпечення на «низовому» рівні і забезпечення «вбудованості» європейського вектора в модель службових обов'язків та особистих інтересів українських урядовців. Це дасть змогу чітко окреслити компетенцію різних міністерств та центральних органів за виконання конкретних завдань інтеграції [3, с.268-269; 7; 8].

Однак, створення розгалуженого та багаторівневого інституційного механізму ще недостатньо для ефективної реалізації євроінтеграційного курсу. Необхідно досягти консолідації політичних сил та узгодженості дій різних гілок влади у питаннях європейської інтеграції з метою забезпечення політичного консенсусу та координації дій уряду і Верховної Ради України. Дієвість політики європейської інтеграції безперечно залежить також від рівня співпраці органів державної влади з третім сектором – неурядовими організаціями, а також з освітніми, науковими закладами та приватним сектором. Залучення різноманітних груп громадянського суспільства було одним із елементів успіху політики польського уряду щодо приєднання до ЄС. Тому є сенс створити Консультативний орган, який представлятиме інтереси громадянського суспільства [3, с. 270; 5, с. 190].

Ефективність інституційного механізму залежить від його ресурсного забезпечення: кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного тощо. Першочерговим завданням на сьогодні є насичення їх достатньою кількістю кваліфікованих кадрів. Інструментом реалізації цього завдання стали Державні програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 рр. та на 2008-2011

рр. Поліпшення стану фінансового забезпечення інтеграційних процесів вимагає, перш за все, збільшення обсягів бюджетного фінансування заходів з інтеграції України до ЄС, яке має наближатися до обсягів колишніх країн-кандидатів на вступ до ЄС, де на інтеграційні заходи інституційного плану виділялось 3-4% бюджетних коштів. Інформаційне забезпечення інтеграції України до ЄС, крім проведення широкомасштабної інформаційно-просвітницької роботи, передбачає також відповідне інформаційне забезпечення усіх підрозділів, відповідальних за інтеграційні питання. Важливою складовою інформаційного забезпечення має бути інформаційно-аналітичне забезпечення, яке має сприяти підготовці, прийняттю та реалізації ефективних управлінських рішень у сфері європейської інтеграції [1].

Отже, розбудова правового та інституційного механізму, створення горизонтальних структур, необхідне ресурсне забезпечення є ключовими для надійного функціонування загальної системи управління процесом європейської інтеграції.

### Список використаної літератури

1. Про Програму інтеграції України до ЄС: Указ Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
2. Бакуменко В., Криворучко С., Безносенко Д., Шевченко О. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України // Вісн. НАДУ. – 2006. – №1.
3. Кравчук І.В., Парапан М.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. – К.: Слово, 2004. – 320 с.
4. Мейхью Алан. Україна і європейська інтеграція: успіх також залежить від якісної координації // Дзеркало тижня. – 2008. – 22 березня.
5. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів/ Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. – К.: Міленіум, 2003. – 384 с.
6. Оцінка процесів інтеграції України в ЄС і НАТО: моделі діалогу органів влади з суб'єктами громадянського суспільства: Наук.-інф. зб./ За заг. ред. В.П. Горбуліна. – К.: Євроатлантикінформ, 2006. – Серія «Дослідження і розробки у сфері євроатлантичної інтеграції України». – Вип. 18. – 419 с.
7. Проблеми вдосконалення інституційних механізмів європейської інтеграції України. – Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua>
8. Україна на шляху європейської інтеграції: Наук.-практ. зб. мат-лів. – К.: Тов-во Карла Дуйсберга; М-во економіки Укр., 2000. – 219 с.

**Олександр КОРХ**

*д.філос.н., професор, проректор  
Академії митної служби України*

### НА ШЛЯХУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ЗДОБУТКИ І ВИКЛИКИ

Цілоком очевидно, що, в повній відповідності до постмодерної парадигми «центр – скрізь, а периферія – ніде», проблеми регіонального розвитку в сучасному світі набувають особливої значимості. Стратегічним напрямом розвитку української держави проголошене входження до європейського

культурно-історичного простору, розвиток співробітництва України з Європейським Союзом.

Протягом останніх років це співробітництво набуло цілком зримих форм. До найбільш вагомих досягнень двосторонніх відносин можна віднести: надання Україні статусу країни з ринковою економікою, що підвищило її привабливість для західних інвесторів; підписання торгівельного договору з Євросоюзом, що значно збільшило наш товарообіг з ЄС; вступ України до Світової організації торгівлі; істотне спрощення візового режиму між Україною і Європейським Союзом, що, безумовно, буде сприяти більш вільному переміщенню громадян; підписання меморандуму про об'єднання енергетичних систем України і Євросоюзу, а також ряду угод, спрямованих на адаптацію українського законодавства до вимог ЄС; підготовка нової – поглибленої «Угоди про співробітництво України і Євросоюзу»; спільна робота над створенням зони вільної торгівлі, яка відкриє більше широкі перспективи для переміщення капіталу, товарів, послуг і людей. Певним, хоча й досить неоднозначним за своїми наслідками показником прогресу двосторонніх відносин можна вважати участь України в деяких програмах Європейського Союзу та ОБСЄ щодо створення системи колективної безпеки.

Тобто, на шляху української євроінтеграції можна із упевненістю констатувати цілком виразні зрушення. Разом з тим ці зрушення далекі від очікувань. Серед численних політичних, соціально-економічних, культурних, ментальних і т.і. перешкод на шляху України в Європу можна назвати лише деякі, переважно внутрішні, і тому самі складні. Насамперед, це непослідовність і неспроможність української влади в проведенні чіткого євроінтеграційного курсу. Безумовно, негативну роль грає постійна конфронтація між гілками української влади, що заважає здійсненню ефективних скоординованих дій у сфері зовнішньої політики. На жаль, у результаті останніх парламентських виборів у Верховній Раді VI скликання не вдалося створити стабільну більшість, здатну забезпечити якісний ривок у питанні європейської інтеграції. Очевидним є збереження в стінах українського парламенту і за його межами потужного антинатовського лобі. Неоднозначним залишається відношення українських парламентаріїв і до питання про наслідки вступу України до СОТ. Головним, однак, є відсутність згоди в питанні про європейський вектор розвитку. І ця неузгодженість залишається визначальною навіть у випадку формальної декларації багатовекторності. Негативним фактором є неготовність правлячої еліти здійснювати управління відповідно до норм і стандартів ЄС. Ця неготовність проявляє себе в низьких темпах реформування економіки й судової системи, неефективній боротьбі з корупцією й іншому. Разом з тим зрозуміло, що саме наближення до європейських стандартів суспільного життя, а не формальне членство в Євросоюзі варто розглядати як пріоритетне завдання України на найближчу перспективу.

Не слід скидати з рахунків явний розрив між політичними елітами й населенням. Причому більшою мірою це характерно для політиків, зорієнтованих на Захід. Є сенс говорити про негативну реакцію на двосторонні відносини України і ЄС з боку деяких зовнішньополітичних сил, які розглядають євроінтеграційні і, особливо, євроатлантичні прагнення України як загрозу своїм геополітичним інтересам. Залишається відкритим, можливо, саме головне у даному контексті питання: а чи потрібні ми в Європі? і якщо так, то в якості кого? Хоча, як ми вже відзначали, важливим представляється не формальне членство,

а ступінь наближення до певних стандартів, не брати до уваги дане питання навряд чи розумно.

Зрозуміло, що усунення зазначених перешкод не можливо відразу. Для цього потрібний не один рік напруженої праці й реальних досягнень. Разом з тим послідовному подоланню цих перешкод у значній мірі сприяло б виконання „дорожньої карти» співробітництва – „плану дій Україна – ЄС», прийнятого в лютому 2005 року. Визначальним моментом реалізації зазначеної «дорожньої карти» є створення адекватної правової бази інтеграційних процесів, ключовою ланкою якого є зміни в Конституції України. Ці зміни мають насамперед забезпечити приведення політичної й економічної систем України у відповідність до вимог Копенгагенських політичних і економічних критеріїв ЄС, серед яких: наявність діючої ринкової економіки і здатність управляти ринковими силами; забезпечення вільних виборів на всіх рівнях влади; створення й розширення елементів громадянського суспільства; захист особистих прав і свобод людини; гарантії незалежності судової влади та інше.

Що стосується найближчих перспектив, те найважливішим на цьому етапі представляється повне використання можливостей, які відкриваються перед Україною у зв'язку з її вступом до Світової організації торгівлі і створення разом з Євросоюзом зони вільної торгівлі. У цьому контексті дуже корисними для нас є досвід і підтримка інших країн, насамперед наших сусідів, у тому числі Польщі й Чехії. У першу чергу мова йде про їхній досвід створення ефективною правової бази ринкової економіки, а також досвід формування громадянського суспільства.

**Євгеній БОРОДІН**

*д.і.н., доцент, заступник голови*

*Дніпропетровської облдержадміністрації*

## **МОЛОДІЖНІ ПИТАННЯ В КОНСТИТУЦІЙНИХ АКТАХ ЄС**

Євроінтеграційні процеси, до яких залучилася сучасна Україна, вимагають співпраці нашої держави з загальноєвропейськими інституціями в різноманітних сферах. Значною мірою це стосується молодіжної політики, яка виробляється та здійснюється в Європейському Союзі.

Базові засади молодіжної політики знайшли своє відображення в основних конституційних актах Європейського Союзу: «Договорі про запровадження Конституції для Європи» та «Договорі про заснування Європейської Спільноти». Поняття «конституційні акти Європейського Союзу» ми вживаємо слідом за колективом дослідників, які реалізують проект «Український переклад конституційних актів Європейського Союзу» (керівник Г. Друзенко).

Спочатку звернемося до документу, який вже має юридичну силу – «Договору про заснування Європейської спільноти» (консолідована версія станом на 1 січня 2008 р.). Частина третя договору, яку присвячено політикам Європейської спільноти, містить окремий одинадцятий розділ «Соціальна політика, освіта, професійне навчання та молодь», а складовою зазначеного розділу є підрозділ «Освіта, професійне навчання та молодь» (статті 149 – 150) [1, с. 299- 300]. Поєднання питань освітньої та молодіжної політики у зазначеному документі

свідчить про те, що саме набуття знань та професійної кваліфікації розглядається як основні напрями підготовки молоді до інтеграції у суспільство. Основна увага у договорі приділяється розвитку європейського виміру в освіті, мобільності студентів та викладачів, співпраці навчальних закладів, обміну інформацією, адаптації до промислових зон, поліпшенню професійного навчання. Можна твердити, що основним змістом розділу є питання освіти та професійне навчання молодого покоління.

Молодь у зазначеному розділі договору згадують лише двічі. Перший раз при визначенні спрямування політики спільноти йдеться про сприяння «розвиткові обміну молоддю та фахівцями з соціоосвітніх питань» [1, с. 299]. Вдруге акцентується увага на необхідності залучати молодь, що проходить професійне навчання, до мобільності [1, с. 300].

Включення поняття «молодь» в текст «Договору про заснування Європейської Спільноти» свідчить про те, що зазначений документ може бути підставою для виокремлення молодіжної політики в окремий напрям діяльності як державних, так і міждержавних органів. Проте, наявні в Європейському Союзі позаосвітні форми молодіжної роботи не знайшли свого відображення (діяльність молодіжних організацій, неформальна освіта тощо).

У схваленому лідерами країн Європейського Союзу, але не ратифікованому усіма державами «Договорі про запровадження Конституції для Європи», в цілому збережено основні підходи попереднього документу. Одночасно питання освіти та підтримка молоді подано у єдиному комплексі зі спортивною складовою діяльності спільноти. До сфери, де Європейський Союз може вживати підтримувальних, координувальних чи доповнювальних дій, віднесено напрям під назвою «Освіта, професійне навчання, молодь та спорт» (п'ята секція частини третьої документу, що має назву «Політики та функціонування Союзу»).

Ювенальні аспекти секції «Освіта, професійне навчання, молодь та спорт» присвячено наступним питанням:

- сприяння мобільності студентів;
- сприяння розвитку обміну молоддю;
- сприяння участі молоді в демократичному житті Європи;
- захист фізичної цілості та психічної цілісності молодих спортсменів та спортсменок;
- заохочення молодих учнів системи професійної освіти до мобільності.

Автори документу запропонували, що європейські закони чи європейські рамкові закони запроваджують заохочувальні дії шляхом ухвалення після консультацій з Комітетом регіонів та Економіко-соціальним комітетом.

Питання молоді згадуються також в іншому розділі «Договору про запровадження Конституції для Європи» – «Хартії засадничих прав Союзу». При конкретизації змісту поняття «солідарність» автори запропонували окрему статтю «Заборона дитячої праці та захист молоді, що працює». В ній, зокрема, визначається наступне: «Молоді люди, яких прийнято на роботу, повинні мати належні умови праці згідно з їхнім віком та захист від економічної експлуатації та будь-якої роботи, що може зашкодити їхній безпеці, здоров'ю, фізичному, психічному, моральному чи соціальному розвитку чи завадити їхній освіті» [1, с. 65- 66].

Викладені в установчих договорах Європейського Союзу положення, на яких базується молодіжна політика, знайшли свій розвиток в програмних документах

стосовно молоді («Білій книзі про молодь» (White Paper on youth) та програми «Молодь в дії» («Youth in Action 2007 – 2013»). Мова йде про активне громадянство молоді, розвиток молодіжної солідарності, зміцнення взаєморозуміння між молодими людьми, підтримку молодіжної активності та молодіжних організацій, розвиток європейського співробітництва у молодіжній політиці [2].

1. Конституція для Європи. Конституційні акти Європейського Союзу / За заг. редакцією Г. Друзенка, пер. Г. Заворітня, Т. Качка, – К.: Видавнича організація «Юстиніан», 2008. – 520 с.

2. A new impetus for European youth: White Paper. – Luxemburg, 2002. – 98 p.

### **Павло ЩЕРБАКОВ**

*к.е.н., доцент, заступник директора*

*з підвищення кваліфікації*

*і міжнародного співробітництва*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ ШЛЯХОМ УПРОВАДЖЕННЯ В СИСТЕМУ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ТРЕНІНГОВИХ ПРОГРАМ З ПИТАНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Європейська інтеграція України є стратегічною метою сучасної української політики. Розвиток та поглиблення відносин між Україною та ЄС, які ґрунтуються на Угоді про партнерство та співробітництво, Стратегії ЄС щодо України та Плані дій ЄС – Україна, визначено як один з основних зовнішньополітичних пріоритетів державної політики України. Нові етапи у взаємовідносинах України з ЄС вимагають суттєвих коригувань в українській економіці, державному управлінні та законодавстві. У світлі цього підготовка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, здатних забезпечити реалізацію Національної стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, стає одним з позачергових факторів результативності процесів європейської інтеграції. Знання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування України законодавства ЄС, інститутів, політики й процедур є необхідними для відповідної підготовки до членства та функціонування в ЄС. Звідси випливає потреба створення системи підготовки на центральному, регіональному та місцевому рівнях професійних фахівців з питань європейської інтеграції.

На замовлення Головного управління державної служби України в липні 2003 Світовий банк провів перший етап дослідження в рамках програми уряду України, направленої на курс євроінтеграції, був здійснений аналіз з використанням системи базисного оцінювання, розробленої ОЕСД/СИГМА, щоб визначити, наскільки відповідає державна адміністративна система України стандартам ЄС. В результаті дослідження було зроблено висновки, що можливості державної служби України щодо питання євроінтеграції відносяться до третьої найбільш проблемної зони. На думку дослідників ця проблема

зумовлена невідповідністю можливостей персоналу, як з точки зору кількісних так і якісних показників й вимагає негайного підсилення державної служби та служби місцевого самоврядування України для того, щоб вони могли на рівних спілкуватись з ЄС у середньотерміновій перспективі. Недостатня кількість перекладених навчальних посібників та українських досліджень з питань державного управління та європейської інтеграції визначається як додатковий негативний фактор, який погіршує цю ситуацію.

Для покращення ситуації щодо підготовки високопрофесійних фахівців у сфері європейської інтеграції для вітчизняних органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування наприкінці 2005 року за ініціативою Університету Лондон Метрополітан (Великобританія), Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів було започатковано спільний проект «Тренінгові програми для підготовки державних службовців України з питань європейської інтеграції».

Метою проекту є створення передумов для запровадження в регіональних інститутах нових тренінгових програм з європейської інтеграції як в очному так і дистанційному форматі, для підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (V–VII категорій), завдяки яким державні службовці зможуть розроблювати та запроваджувати напружки політики в сфері євроінтеграції та політику взаємодії з сусідніми країнами.

Очікуваними результатами проекту визначено:

– зміцнення тренувальних інституційних можливостей (як в очному, так і дистанційному режимі) регіональних інститутів державного управління та пілотних обласних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері європейських студій та європейської інтеграції до кінця 2008 року;

– створення до серпня 2008 року 12 нових тренінгових модулів та 6 спеціалізованих програм з європейської інтеграції та європейських студій (як у очному, так і в дистанційному режимі) для держслужбовців V–VII категорій, згідно з визнаними міжнародними стандартами;

– використовуючи новостворені комплекси тренінгових модулів, організація та проведення до кінця 2008 року навчання для щонайменше 300 державних службовців (категорії V–VII) та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Одним з основних результатів проекту буде зміцнення професійного розвитку академічного персоналу регіональних інститутів та забезпечення якісного запровадження нових програм. Ряд заходів проекту спрямовуватиметься на підготовку основного складу викладачів з теоретичних, аналітичних, педагогічних та дослідницьких питань у галузі європейської інтеграції щодо розробки та впровадження вищезгаданих модулів у програми підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України.

В рамках проекту планується створити набір навчально-тренувальних матеріалів для слухачів, комплекс підготовчих матеріалів для викладацького персоналу, а також підсилити технічний та навчальний потенціал Центрів дистанційного навчання й розбудувати бібліотечні ресурси чотирьох регіональних інститутів. Розвиток змістовної частини програм супроводжуватиметься створенням дистанційних навчальних матеріалів (в он-лайн, друкованої та CD версії). Нові модулі та програма будуть акредитовані Університетом Лондон Метрополітан та легітимізовані на підставі існуючих стандартів.

Проект ставить за мету створення самодостатньої системи розвитку, вдосконалення, моніторингу/ контролю та управління викладанням створюваних програм дистанційного навчання. В рамках проекту також планується розробити та впровадити відповідну систему навчання та акредитації тьюторів і викладачів дистанційного навчання для обласних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, які відповідатимуть за викладання нових програм у дистанційному форматі. Проект спрямовуватиметься на підсилення та покращення навчальних можливостей Центрів дистанційного навчання в регіональних інститутах Академії з метою їх поступової трансформації в регіональні центри експертного забезпечення освітніх послуг в рамках державного сектора (підготовка держслужбовців).

Створення нових програм та їх реалізація на основі використання сучасних тренінгових технологій дозволить якісно підвищити кваліфікацію державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері європейської інтеграції та сприятиме посиленню кадрового потенціалу системи державного управління щодо реалізації Національної стратегії інтеграції України до ЄС.

### **Валерій ХРАМЦОВ**

*к. е. н., доцент, заступник голови  
Дніпропетровської обласної ради  
по виконавчому апарату*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ**

Основою успішного євроінтеграційного курсу України повинні стати не політичний запал, а виваженість і прагматизм, не прагнення до формального результату, а тверезий облік усієї сукупності реальних проблем, наявних на цьому шляху. Найважливіше місце в євроінтеграційних процесах України займає продовження й поглиблення політреформи, яке повинне, у першу чергу, виявитися в тому, щоб органи місцевого самоврядування одержали весь інструментарій для реалізації влади на місцях і надання послуг від імені держави.

Реалізація реформи місцевого самоврядування буде означати, що на місцевому рівні, як і на рівні держави в цілому буде введена європейська модель керування з високими соціально-економічними стандартами й реальними організаційно-правовими й фінансовими передумовами для децентралізації влади, місцевої й регіональної автономії.

Поки ж Україна залишається однією з централізованих держав у Європі з найнижчою середньою тривалістю життя. І це не випадково, тому що при євростандарті в рівні бюджетної забезпеченості 2000 євро, громадяни України мають 150 євро. Ми утримуємо сумнівну першість у поширенні наркоманії, СНІДу й туберкульозу, дитячої безпритульності й інших негативних соціальних явищах, безпосередньо обумовлених рівнем соціальних виплат, низьким ступенем впливу місцевої влади на всю сукупність суспільних соціальних процесів. Централізована влада не встигає реагувати на численні проблеми, створюючи тим самим великі зони некерованості, дефіциту впливу на ключових напрямках суспільного розвитку.

З одного боку, це пов'язане з недостатнім загальним економічним потенціалом держави, його низькою питомою вагою в соціально-економічних процесах, а з іншого — недосконалістю механізмів регіонального й місцевого розвитку, що стали неадекватними умовам, що змінилися, ринкового господарства, політичних і економічних свобод. Основними факторами гальмування процесів децентралізації слід визнати наявність у нинішній Конституції України 12 серйозних суперечностей, що стосуються організації адміністративно-територіального обладнання й місцевого самоврядування, що не дозволяють реалізувати принципи правової, організаційної, фінансової автономії місцевого самоврядування.

З 15 принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні виконується близько 10; близько 90% території України не належить територіальним громадам, а так звані делеговані повноваження забезпечуються фінансовими ресурсами тільки на 40%. Питома вага місцевих податків і зборів у загальних вступних місцевих бюджетів в Україні становить 1,5% – 2 відсотка від загального обсягу доходів місцевого самоврядування, у той час як у США – 65%, у Франції – 60, у Німеччині – 45 Великобританії – 36. Різниця разюча. До того ж, ці країни є загальносвітовими лідерами в сфері побудови демократії.

Не можна також не відзначити, що європейській практиці суперечить і наша політика доходів. У структурі доходів населення країн — членів ЄС частина заробітної плати становить 70%, решта припадає на ренту й соціальні виплати. В Україні частка зарплати у ВВП становить лише 27%, у той час як у розвинених країнах вона коливається в межах 60–80%. Її частина в собівартості продукції за період існування України як незалежної держави становила від 9 до 13%, у той час як у більшості європейських країн величина цього показника – 30-35%. Але ж доходи місцевих бюджетів в Україні міцно прив'язані до податків з доходів фізичних осіб.

Що ж являє собою децентралізація, і в яких формах вона може здійснюватися? У цілому суть децентралізації можна охарактеризувати як перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади, з одного боку, і органами державної влади й органами регіонального й місцевого самоврядування з іншого. Тобто децентралізація може бути горизонтальною, коли розподіл владних повноважень здійснюється між вищими органами держави.

У той же час децентралізація може бути й вертикальною, яка означає передачу повноважень щодо здійснення державної влади відповідним до органів публічної влади, створеним у територіальних утворах держави.

В останні десятиліття багато європейських країн децентралізацію проводять у таких формах, як регіоналізація й автономізація держави. Сучасна регіональна стратегія європейських країн спрямована на розширення регіональної автономії стосовно національних інститутів. А одним з найважливіших принципів регіональної політики є автономія й самоврядування регіонів.

Саме такий шлях у вирішенні проблеми реформування територіальної організації влади в Україні може бути найбільш продуктивним у сучасних умовах. А досвід європейських країн з обліком історичних, національних, культурних особливостей нашої держави буде досить корисним.

## СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

*Іван АРХІПЕНКО*

*здобувач кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Характеризуючи здійснення спільної аграрної політики ЄС, слід відзначити, що вона не була незмінною, хоча її початкова сутність залишилась на сьогодні тією ж: це програма допомоги, спрямована на наближення доходів фермерів до прибутків працівників інших сфер господарства. Проте, за понад 50 років, що минули після підписання Римської угоди, вона зазнала п'ять реформувань (1972, 1988, 1992, 1999, 2003) відповідно до змін внутрішніх і зовнішніх обставин. В цілому, ці реформи і позначають основні етапи розвитку спільної аграрної політики ЄС [3, с.378].

На першому етапі (1957-1966) відбувалось формування спільної аграрної політики, коли в ході пошуку спільних підходів та компромісів між країнами-учасницями визначалися шляхи західноєвропейської інтеграції в сільському господарстві. До 1968 р. було в основному створено митний союз, а у відносинах з третіми країнами введено єдиний зовнішній тариф. Це означало, по суті, перехід до формування єдиної торговельної політики і заклало основу єдиного ринку промислових та переважної більшості сільськогосподарських товарів. До кінця 70-х рр. САП можна було охарактеризувати як класичний приклад політики, орієнтованої на забезпечення доходів фермерів. Запроваджені в рамках САП механізми регулювання ринку – цільові ціни, інтервенція, оподаткування імпорту та експортні субсидії – дозволили реалізувати наприкінці 60-х рр. більшість завдань, які ставилися перед спільною аграрною політикою: відбулась стабілізація сільськогосподарських ринків, значно зросло виробництво і сільське господарство почало функціонувати як машина, що виробляла надлишки цукру, зерна, молокопродуктів, було налагоджено безперервне постачання харчових продуктів, суттєво зросла прибутковість сільського господарства. Було надано імпульс так званій «тихій революції» в сільському господарстві, яка супроводжувалась процесами інтенсифікації, модернізації, комерціалізації. Проте, все це обтяжувало вартість фінансування, що актуалізувало питання реформування сільського господарства [2, с.299; 3, с.384; 4, с. 97-98].

В грудні 1968 р. батько спільної аграрної політики, віце-президент Комісії з питань сільськогосподарської політики С. Мансхольт запропонував «Меморандум про реформи сільського господарства в ЄЕС: сільське господарство 1980» – перший проект, спрямований на структурне реформування САП з тим, щоб уникнути надвиробництва, зберігши при цьому достатні доходи землеробів. Незадоволення селян змусило Раду міністрів обмежити структурну аграрну політику прийняттям трьох директив, які отримали назву «міні-плану Мансхольта» навесні 1972 р. [3, с.385; 4, с.98, 152-153].

Великі обсяги перевиробництва наприкінці 70-х рр. підштовхнули до нової

дискусій про реформування САП. У 1984 р. були запроваджені виробничі квоти на молочні продукти, послаблена система інтервенції цін. Відповідно до рішень Брюссельського позачергового саміту в лютому 1988 р. у рамках бюджетних пропозицій («пакет Делора І») були встановлені гарантовані кількості продукції на зерно й олійне насіння. При їх підвищенні автоматично знижувались інтервенційні ціни. Була введена верхня межа для обов'язкових платежів в аграрній політиці, які встановлювалися на рівні, що не перевищував 74% від приросту сумарного валового національного продукту Співтовариства [1, с.65; 2, с.299].

Після деякого успіху цих та інших заходів Рада в 1992 р. визнала за необхідне проведення реформи інфраструктури, запропоновану комісаром з сільського господарства Р. Макшері. В центрі уваги реформи Макшері знаходилась відмова від підтримки цін на певному рівні. Перспектива розширення ЄС в Центральну і Східну Європу потребувала вперше в історії ЄС не відповідного пристосування САП, а розроблення її кардинальної реформи. Пропозиції Єврокомісії щодо реформування САП, які фактично продовжували реформи Макшері, були викладені в доповіді «Агенда 2000: створення більш сильного і розширеного Союзу». Результатом політичної угоди, укладеної на Берлінському саміті ЄС, стала четверта реформа САП, проведена в березні 1999 р. Вона мала на меті урахування майбутнього розширення ЄС. Регламенти щодо організації спільного ринку, які набрали чинності 2000 р. стосуються польових культур, виробництва яловичини, молока та вина, нових засад сільської місцевості, єдиних умов прямої допомоги та фінансування САП. Ці регламенти запровадили поступове зниження інституційних цін, що компенсуються допомогою у формуванні доходів, задля наближення європейських цін до рівня світових, підвищуючи таким чином конкурентність сільськогосподарської продукції ЄС на внутрішньому й світовому ринках. Витрати на проведення САП на 2000-2006 рр. визначались у розмірі 40,5 млрд. євро на рік і 45 млрд. євро на наступну фінансову перспективу (2007-2013 рр.) [1, с.57, 65-66; 3, с. 392-393, 397; 5, с.380].

П'ята реформа САП (вересень 2003 р.) має на меті подальше підвищення конкурентності та ринкової орієнтованості фермерів 25 держав-членів ЄС, водночас стабілізуючи їх прибутки. Вона запровадила єдині правила схем прямої підтримки в рамках САП та схем підтримки виробників певних видів продуктів (твердої пшениці, білкових і паливних культур, рису, горіхів, крохмальної картоплі, молока, насіння, орних культур, баранини, яловичини та бобових). Реформа враховує зростання уваги споживачів до якості й безпечності харчових продуктів і до захисту природи. Отже, сплата фермерам ЄС прямої дотації залежить від виконання умов щодо землі, сільськогосподарської продукції та діяльності, які спрямовані на запровадження в організацію спільного ринку базових стандартів екології, безпеки харчових продуктів, здоров'я і добробут тварин та ставлення до землі й довкілля. Реформа передбачає скорочення прямих виплат («модуляцію») для найбільших фермерських господарств зі спрямуванням коштів на розвиток сільської місцевості. Вона запроваджує механізм фінансової дисципліни, щоб гарантувати неперевищення бюджету, передбаченого на сільське господарство до 2013 р. Від травня 2004 р. реформа схем підтримки фермерів поширена і на десять нових членів ЄС [5, с.380].

Унаслідок цих реформ європейська модель сільського господарства ґрунтується на конкурентному, багатофункціональному та стабільному сільському господарстві і спрямовується не тільки на задоволення потреб

виробників сільськогосподарської продукції, а й на задоволення потреб сільського населення, споживачів і всього суспільства загалом [5, с.373-375].

#### **Список використаної літератури**

1. Вайденфельд В., Вессельс В. Европа от А до Я. Справочник европейской интеграции / Пер. с нем. – Рига: Alberts XII, 2002. – 544 с.
2. Волес, В., Волес, Г. Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р. Ткачук. - К.: Основи, 2004. – 871 с.
3. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Пер. з англ. – К.: К. І. С., 2006. – 696 с.
4. Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. Навч. посіб. – К.: Ін Юре, 2001. – 448 с.
5. Мусис, Ніколас. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Пер. з англ. – К.: К. І. С., 2005. – 466 с.

**Борис КОЛЕСНИКОВ**

*докторант*

**Андрій АМПЛЕЄВ**

*здобувач, Донецький державний  
університет управління*

### **ЗАСВОЄННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ УКРАЇНСЬКИМИ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ ТА ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Європейський вимір сьогодні пронизує сьогодні практично всі аспекти українського державотворення. Виходячи з саме європейських зразків державного будівництва концептуальні засади проведення адміністративної реформи в Україні передбачають розмежування посад в органах виконавчої влади на політичні та адміністративні не лише на центральному рівні, а й на місцевому. Тобто сфера прийняття політичних рішень в контексті політико-адміністративної системи сучасної України неухильно розширюється, принаймні де-юре. Однак для того щоб зазначений процес реалізувався ще й фактично потрібно щоб він, по-перше, «вписався» у ментальність українських державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. По-друге, до прийняття політичних рішень посадові особи місцевого самоврядування та державні службовці місцевих органів державної влади повинні бути готовими не лише психологічно, але й технологічно. По-третє, сучасний європейський досвід прийняття політичних рішень немислимий без відповідної технічної бази.

Психологічна неготовність до прийняття політичних рішень багатьма посадовими особами місцевого самоврядування та державними службовцями місцевих органів державної влади криється у ще досить відчутних радянських традиціях суперцентралізації прийняття політичних рішень і, напевно, по мірі зміни поколінь на державній службі цей аспект буде пом'якшуватися. Але до тих пір поки не буде подолана інерція уявлень про те, що прийняття політичних рішень є лише прерогатива центру, а за місцевим рівнем залишаються виключно

рішення адміністративного порядку, що деталізують волю центру на тлі місцевих умов. При цьому зазначена інерція повинна переборюватися як на місцевому, так і центральному рівні. З одного боку, політичне керівництво повинно визріти до готовності у достатніх межах делегувати право прийняття політичних рішень на місцевий рівень, а посадові особи місцевого рівня повинні бути готові цим правом скористатися. Але як свідчить практика сучасного українського державного управління та місцевого самоврядування і перше і друге дається не просто.

Кадрова селекція радянського гатунку спричинила концентрацію на верхніх щаблях влади осіб схильних авторитарного стилю управління і таких, що ревно оберігають свою монополію на прийняття політичних рішень, а внизу виконавців, які уникають брати на себе додаткову відповідальність і переконаних, що будь-який прояв ініціативи несе в собі кару. Тому для децентралізації прийняття політичних рішень за європейськими стандартами державотворення потрібен істотний злам ментальності політичних діячів, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на всіх рівнях політико-адміністративної системи держави.

Більш складною справою ніж зміна установок на право прийняття політичних рішень, є, напевно, засвоєння системи європейських цінностей на яких ґрунтується вибір рішення посадовими особами. Зокрема йдеться і про пріоритет суспільних цінностей над особистими, чого поки що так бракує в нашій країні. На жаль, етичний вимір професійної діяльності у процесі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування недооцінюється, якщо, принаймні, робити висновки на підставі тої порівняно незначної частки часу, яка відведена для вивчення основ професійної етики. Цього часу явно недостатньо для формування високого рівня етичної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. А між тим знання європейських етичних стандартів прийняття державно-управлінських рішень є не менш важливим ніж нормативно-правових підвалин державного управління та місцевого самоврядування, оскільки нормативна регуляція етичного характеру охоплює набагато ширше коло ситуацій ніж ті які прописуються у контексті правового поля. Тому європейський досвід прийняття як політичних, так і адміністративних рішень переконує, що етичний стороні професійної діяльності треба приділяти набагато більшої уваги ніж це закладено в радянських традиціях державної служби. Відомий вислів про те, що бути хорошою людиною це не професія, повинен бути переглянутий, бо бути «хорошою людиною» настільки ж необхідна умова ефективної професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, як і галузевий професіоналізм. Безчесний професіонал для держави й суспільства ще небезпечніший ніж дилетант.

У технологічному плані європейський досвід прийняття політичних рішень вирізняється порівняно з радянським тим, що процесі підготовки й прийняття рішень набагато більше відводиться аналітичному та комунікативному компоненту. Зокрема це призвело до того, що розвиток політичної аналітики, переговорних технологій та технологій зв'язків з громадськістю набагато далі пішов вперед в західній практиці публічного управління. На разі в Україні йде інтенсивне засвоєння зазначених технологій. Те ж саме можна сказати й про технічне переоснащення робочих місць державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом комп'ютеризації, створення системи

електронного врядування тощо. Однак, поза увагою лишається то, що технологічна та технічна складова спрацює лише тоді коли буде сформовано достатній рівень психологічної готовності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування до засвоєння європейського стилю прийняття політичних рішень.

### ***Віталій БАШТАННИК***

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

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСУ РОЗШИРЕННЯ ЄС**

Трансформація публічно-управлінських відносин в контексті наднаціональних інтеграційних процесів характеризується певними особливостями. До найголовніших з них належить, по-перше, той факт, що на етапі суспільно-політичних трансформацій в Україні не сформована система зовнішньо- та внутрішньополітичних пріоритетів, що сприймаються суспільством як визначальний напрям розвитку держави. Концептуальні засади багатовекторності і стратегічного партнерства як імперативу політики Української держави на даний час не сформовані у адміністративно-політичному й суспільному сприйнятті як цілісна програма національного розвитку, а наявні на сьогодні законодавчі акти системно не вирішують базового завдання управління на центральному рівні – визначення вектору інтеграційного процесу. По-друге, нині стала очевидною загальна тенденція до посилення ролі держави як суб'єкта політичної влади та одночасного звуження її ролі як безпосереднього суб'єкта в системі міжнародних відносин, що негативно позначається в контексті формування політики інтеграції до вже існуючих міжнародних організацій і міждержавних утворень.

Відповідно до угод про Європейський Союз, базовими принципами ЄС виступають верховенство права і демократія, захист прав людини та цінностей громадянського суспільства, із обов'язковим збереженням історико-культурних цінностей. Зasadничим принципом існування ЄС є принцип субсидіарності, що реалізується на всіх рівнях прийняття рішень. За цим принципом країни-члени ЄС делегують суверенні повноваження національної держави наднаціональним структурам. Більшість науковців визначає ЄС, діяльність структур якого реалізована як модель „механізму делегованих повноважень», в якості інтегрованої наддержавної структури універсальної компетенції з власним апаратом управління, що координує управління суспільними відносинами на всіх рівнях: локальному, регіональному, національному, наднаціональному.

У такому форматі сформовано складну адміністративну систему на наднаціональному рівні як адміністративну систему, що:

- складається з автономних підсистем (національних адміністративних систем), та в інтегративному поєднанні формують наддержавний адміністративний простір,
- регулюється як власними правовими нормами, так і нормами права наднаціональних утворень,

- характеризується наявністю вертикально-інтегрованих інститутів управління,

- визначається як багаторівнева та складається з самостійних легітимно утворених елементів (інститутів, інших структур),

- базується на принципах наднаціоналізму, міжурядовості, федералізму, субсидіарності, децентралізації, деконцентрації, делегування тощо.

Таку систему доцільно детермінувати як інтегровану систему публічного управління.

Динаміка інтеграційних процесів в Європі та світі доводить, що дослідження базових характеристик інституціоналізації управління в системі наднаціональних процесів в сучасних умовах можливе через аналіз особливостей та проблематики формування складних адміністративних систем. Цілоком вмотивовано слід вести мову про зростання ролі і ваги саме інститутів делегованого управління як інноваційних механізмів реалізації місії публічного управління. Якщо узагальнити дослідницькі напрями російських вчених щодо інтеграційної тематики в Європі, слід відзначити основні підходи до проблематики делегування державно-управлінських повноважень в межах ЄС:

- формування концепції ЄС як системи управління (governance);
- паритет в управлінських повноваженнях між наднаціональним, національним, регіональним, субрегіональним, комунальним тощо рівнями управління, виокремлених в сучасній європейській науковій думці через процес європеїзації управління (у загальноприйнятому трактуванні викладений І.А.Грицяком), з визначенням основних механізмів реалізації;
- розв'язання проблеми так званого дефіциту демократії (наукове визначення представників російської школи) шляхом надання (делегування) більшого обсягу владних (управлінських) повноважень виборним органам влади, спрощення законодавчих процедур, розширення ролі регіонів у формуванні державної політики через представницькі структури;
- вирішення проблеми конституційності правової основи діяльності органів та інститутів ЄС, мінімізація впливу дво- та трьохсторонніх блоків держав, метою формування яких слугує тиск на політику ЄС у цілому;
- реалізація базових принципів щодо „нових» країн-членів (що здобули членство у 2004 р. та 2007 р.) шляхом трансформації внутрішньої та зовнішньої політики ЄС;
- завершення формування концепції Європейської політики сусідства згідно з новими геополітичними реаліями в Європі;
- взаємодія ЄС та третіх країн в форматі економічного простору Російська Федерація, угод про асоціацію, спеціалізованих угод).

Формування інтегрованих систем публічного управління (ІСПУ) в Україні на даному етапі державотворення здійснюється згідно із принципами теорії управління, в межах яких, як правило, виокремлюють: принцип об'єктивності; принцип універсальності; принцип випереджаючого стану в державному управлінні; принцип демократизму; принцип розподілу влади; принцип законності; принцип оптимізації тощо. Така класифікація цілоком правомірна в контексті національних держав, проте в умовах наднаціональних інтеграційних процесів зміст цих принципів суттєво трансформується, посилюється процес виокремлених груп принципів, що мають різне змістове навантаження. Значною мірою це пов'язано з суб'єктивізацією тих елементів системи публічного



управління, які раніше не відігравали значної ролі у формуванні політики – регіонів, трансрегіональних та субрегіональних структур. Посилення ролі регіонів у публічному управлінні потребувало конституювання низки принципів в теорії управління, що тісно пов'язані між собою в межах діяльності інститутів влади. Окрім вже відомих і достатньо опрацьованих в науці державного управління принципів управлінських повноважень - децентралізації та деконцентрації, що практично незмінно характеризували розвиток національних держав від часу їх заснування, виокремилися у самостійні принципи такі як субсидіарність та наднаціоналізм, представлені в засадничих документах ЄС – Маастрихтській та Амстердамській угодах Союзу.

Фактично, ці принципи й покладені в основу концептуальної моделі делегованого управління, що напрацьовується нині як самостійний науковий напрям в системі публічного управління. Власне, процес інституціоналізації делегованого управління як наукового феномену бере виток у функції розмежування повноважень між рівнями публічного управління на різних етапах розвитку суспільства. Загальноприйнятою позицією є детермінування суспільства як форму спільного людського існування, життєдіяльності, яка може регулюватися засобами як природного походження, перш за все фізичною силою та наявністю матеріальних ресурсів, так і суспільного, серед яких варто виділити традиції, авторитет, субординацію, закони, а серед механізмів і засобів регулювання слід визнати владу. Отже, основними напрямками становлення та розвитку ІСПУ відповідно до досвіду ЄС є:

- системні характеристики взаємовпливу суб'єктів ІСПУ;
- механізми інтеграції громадсько-політичних інститутів у процес розробки та прийняття державно-управлінських рішень;
- інституціональна організація структурованої ІСПУ на центральному, регіональному та місцевому рівні;
- характеристика впливу механізмів ІСПУ на процес розвитку самоврядного управління;
- комплексний характер інформаційного забезпечення в ІСПУ;
- організація та розвиток державної служби (інституціоналізація політичних посад в державному управлінні, політична визначеність та нейтральність державних службовців);
- аналіз стану взаємовідносин центральних та регіональних структур управління в системі ІСПУ через інституціоналізацію механізму делегування повноважень.

Розвиток інтегрованої системи публічного управління відбувається в складних умовах адміністративно-політичного реформування в Україні, обумовленого низкою факторів. Це, по-перше, суттєва втрата кадрового потенціалу державної служби через об'єктивні (віковий ценз) та суб'єктивні (політична лояльність) чинники, при цьому виникає проблема наступності в управлінні практично на всіх рівнях. По-друге, зменшення компетентності та моральних якостей державних службовців. По-третє, збереження корупційних проявів на державній службі, втрата мотивації. По-четверте, формування управлінської системи, що має тенденції до автономізації в суспільстві, нав'язуванні суспільству стереотипів управління за допомогою адміністративного ресурсу, мінімізації суспільного контролю за діяльністю органів влади. По-п'яте, політична та адміністративна реформи, що відбуваються

з середини 90-х рр. XX століття, не вирішили проблему адаптації бюрократії до демократичних перетворень, що знайшло свій прояв в відсутності комплексу стратегічних національних пріоритетів, заявлених інститутами влади в Україні.

1. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський союз: заснування і етапи становлення. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.

2. Грицяк І.А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади. К.: Вид-во «К.І.С.», 2006. – 398 с.

**Владислав РОМАНОВ**

*к.і.н., доцент, директор інформаційно-аналітичного агентства «Придніпров'я»*

**Андрій ПАВЕЛКО**

*аспірант кафедри державного управління*

*та місцевого самоврядування*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ СПОРТИВНИХ ЗАХОДІВ (НА ПРИКЛАДІ ФУТБОЛУ)**

Головним завданням місцевих органів влади під час проведення футбольних матчів є забезпечення безпеки вболівальників та спортсменів. Поширення епідемії насильства та расизму на стадіонах в останню третину XX ст. примусило європейські країни вживати енергійних координованих заходів щодо цієї проблеми. В серпні 1985 р. Бельгія, Греція, Данія, Нідерланди та Велика Британія підписали «Європейську конвенцію про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів» [9].

В березні 2002 року Верховна Рада України ратифікувала цей документ, взявши таким чином на себе серйозні зобов'язання. Тоді ж Федерація футболу України (ФФУ) уважно вивчила європейський досвід з дотримання правил безпеки на стадіонах і на його підставі розробити власний нормативний документ – «Правила поведінки глядачів на стадіонах під час відвідування футбольних матчів» та розповсюдила їх серед професіональних клубів для обов'язкового виконання. Наступним кроком було ухвалення у 2004 р. спеціальної постанови Кабінету Міністрів України [4], яка регламентувала забезпечення громадського порядку та безпеку під час проведення футбольних матчів. Цим нормативно-правовим документом були визначені зони відповідальності за безпеку під час футбольних матчів професійних футбольних клубів, організаторів футбольного матчу та власників (орендарів) стадіону, керівництва органів внутрішніх справ, інших задіяних органів, організацій та установ.

Також ФФУ виконує координуючу роль щодо гармонізації національних регламентних та нормативних документів до документів ФІФА та УЄФА. Так, зокрема, документ УЄФА під назвою «Обов'язкові для виконання інструкції з забезпечення порядку та безпеки» працює як додаток до національного законодавства. ФФУ відповідно до міжнародних стандартів розробила та ввела у дію Систему атестації (ліцензування) футбольних клубів, яка включає не тільки

вимоги до інфраструктури клубів (стадіон, навчально-тренувальні та відновлювальні об'єкти тощо), а також вимоги щодо правового, адміністративно-кадрового, спортивного та фінансового критеріїв [12, с.23].

В європейських країнах склалася усталена система дотримання безпеки безпосередньо на стадіонах, яка включає відеоспостереження за допомогою висотехнологічного обладнання, поліцейській контроль, суворі правила розміщення глядачів (особливо прибувшлих на матч фанів з інших міст) по секторах, заборону зброї, файерів, алкоголю тощо. Значна роль також відводиться профілактичній роботі з групами фанів, яка включає не лише поліцейські заходи (обмін базами даних футбольних хуліганів з метою перешкоджання їх приїзду на матчі до інших країн, профілактичні бесіди та, нарешті, арешти найбільш небезпечних хуліганів), але також заходи соціального характеру – роботу спеціальних соціальних працівників, волонтерів з групами футбольних фанів [11].

Однак було б передчасним вважати, що найдосконаліші нормативно-правові документи можуть автоматично гарантувати спокій та безпеку футболістам і глядачам під час матчів на стадіонах та поза ними. Відомий дослідник британських футбольних хуліганів Д.Бримсон відзначає діалектичний зв'язок між діями хуліганів та контрзаходами влади. Він зауважує: «Даже слепому видно: футбольные хулиганы всегда опережают действия властей. Так и должно быть, иначе проблема давно бы разрешилась. Чем больше законов будет принято, чем больше усилий примет полиция, тем изощреннее станут действия хулиганов» [10, с.15].

Черговою перевіркою здатності влади організувати належний рівень безпеки були ігри чергового чемпіонату Європи 2008 року у Швейцарії та Австрії. Їх відмінністю був підвищений рівень антитерористичних заходів з боку спеціальних служб, прикордонників, поліції. У безпосередній близькості до фан-зон у містах проведення матчів були розгорнуті польові шпиталі, чергували машини швидкої допомоги, пожежників, вибухотехнічних служб тощо. Однак, незважаючи на всі ці попереджальні заходи, повністю уникнути бійок та зіткнень різних груп уболівальників, – особливо напередодні фінальних матчів, – не вдалося. Однією з особливостей забезпечення безпеки під час проведення футбольних матчів є не лише місце самої гри, а також велика кількість інших міст, де уболівальники збираються подивитися трансляцію матчу на великих екранах. Таким чином, футбольне напруження відчують не лише міста-організатори гри, але також десятки інших міст в різних країнах. Це у свою чергу вимагає високого рівня координації та співпраці органів державної та місцевої влади, засобів масової інформації (насамперед, телебачення), міжнародних футбольних організацій та бізнесу.

Підготовка та проведення в Україні заходів чемпіонату Європи у 2012 році з футболу надасть можливість перевірити на практиці механізм взаємодії основних суспільних секторів: урядового, комерційного, недержавних організацій, засобів масової інформації. У тому числі й в питаннях забезпечення безпеки. Основні вимоги щодо практичної організації такої співпраці викладені в Законі України [1], указах Президента України [2,3,8], постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України [5,6,7], присвячених питанням підготовки до проведення заходів чемпіонату. Разом з тим, варто підкреслити, що для України це є перший досвід проведення спортивних заходів такого рівня та масштабу.

У Дніпропетровську розроблено програму підготовки та проведення у місті фінальної частини чемпіонату Європи з футболу «Євро-2012», яка була розглянута Дніпропетровською міською радою на 26-ій черговій сесії 26-го грудня 2007 р.. Дніпропетровськ має прийняти в себе три матчі «Євро-2012», які, як очікується, відвідає 90 тис. людей.

Програма має на меті створення правових, соціальних, економічних, організаційних умов, необхідних для успішного проведення фінальних матчів, що передбачає приведення міських об'єктів у відповідність до вимог УЄФА.

У документі, зокрема, виписано кілька десятків завдань, які місто має виконати до 2012-го року, зокрема, будівництво стадіону, яке, за даними з програми, обійдеться інвестору ФК «Дніпро» у 250 млн грн. Крім того, за кошти інвесторів буде реконструйовано діючі стадіони для забезпечення тренувань команд-учасниць «Прес», «Вихор», «Локомотив» та ін).

Програма передбачає створення сучасних умов надання допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій анти терористичне забезпечення проведення чемпіонату, забезпечення громадського порядку, забезпечення захисту прав інтелектуальної власності УЄФА та її комерційних партнерів.

Також, за документом, місто має організувати реконструкцію та будівництво автоторіг європейського зразку у напрямку до Польщі, міст, де відбуватимуться матчі «Євро-2012», до Криму, а також за спеціальними туристичними маршрутами, що, за підрахунками, має обійтись у 1845 млн грн.

До програми також закладено реконструкцію аеропорту Дніпропетровська (803 млн грн), будівництво нових і реконструкцію діючих готелів (2597 млн грн), будівництво та реконструкцію об'єктів нерухомої інфраструктури за маршрутами руху учасників та гостей (713 млн грн.). Загалом на програму підготовки до проведення «Євро-2012» у Дніпропетровську планують витратити понад 500 млн грн з Державного бюджету, понад 700 млн грн – з міського а більше 6,6 млрд коштів з інших джерел фінансування.

За документом, до 2012-го року в Дніпропетровську повинні змонтувати сучасні великі телеекрани для трансляції матчів у парку Глоби, Леніна, на пл. Леніна та стадіоні «Метеор», створити систему надання екстреної медичної допомоги, створивши, зокрема, при медичному університеті клініку. Планується підготувати кілька тисяч стюартів та волонтерів, які надаватимуть допомогу гостям під час проведення матчів.

### Список використаної літератури

1. Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 31. – с. 1055, ст.405.
2. Про заходи щодо забезпечення підготовки та проведення в Україні фінального туру чемпіонату Європи 2012 року з футболу: Указ Президента України від 24 квітня 2007 року № 346 (346/2007)
3. Про забезпечення підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу: Указу Президента України від 8 травня 2007 р., № 389/2007
4. Про затвердження порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2004 р. № 823
5. Про утворення Організаційного комітету з підготовки та проведення в

Україні фінального турніру чемпіонату Європи 2012 року з футболу: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 20-07 р. № 701

6. Деякі питання підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу: Розпорядження Кабінету Міністрів від 11 липня 2007 р. № 502-р

7. Про утворення Національного агентства України з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. № 1083

8. Положення про Центр з питань безпеки та правопорядку: Затверджено Указом Президента України від 20 березня 2008 р. № 247/2008

9. Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема, футбольних матчів: 19 серпня 1985 р. Офіційний переклад //Голос України. – 2001. – 11 грудня.

10. Бримсон Д. Бешеная армия: облик футбольного насилия /Пер. с англ. А. Степанова. – СПб: Ред. Фиш. ТИД Амфора, 2005. – 302 с.

11. Marsh, P., Fox, K., Carnibella, G., McCann, J. and Marsh, J. *Football Violence in Europe*. - The Amsterdam Group, 1996. - 245 p.

12. Стороженко С.М. Футбол і насильство. Погляд зсередини. – К.: Вид-во «КОМБІ ЛТД», 2005. – 163 с.

**Тетяна БУТИРСЬКА**

*к. держ.упр., докторант кафедри*

*державної політики*

*та управління політичними процесами*

*НАДУ при Президентові України*

## ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ УКРАЇНСЬКОЇ КОНЦЕПЦІЇ ГЕОПОЛІТИКИ

Інтеграція держав можлива двоюко. По-перше, шляхом спільності параметрів втілення (параметрів стану) держав. Це традиційний підхід, проблематичність якого обумовлена тим, що параметри стану держави включають не тільки ті, що формалізуються (нормовані), але і неформальні параметри – історичний досвід, менталітет і ін. Власне саме з цими – параметрами стану, *що не формалізуються*, довелось зіткнутися Європі восени 2005 роки під час масових виступів.

В той же час слід розуміти, що через системні властивості виникаюче в результаті традиційного підходу об'єднання не відповідає умовам стійкості надсистеми. Злиття однорангових систем (держав) є стійким тільки в тому випадку, якщо держави, що об'єднуються, володіють об'єднуючими їх властивостями, і при їх об'єднанні формується система вищого рівня з **новими властивостями**. Якщо перша умова – наявність об'єднуючих властивостей, в підходах, що сьогодні реалізуються, до міждержавних об'єднань певною мірою реалізована, то друга умова навіть не проглядається – ні у варіанті євроінтеграції, ні у варіанті глобалізації нових властивостей не формується: формована наддержавна система аналогічна існуючим, і відрізняється лише розмірами.

Чи буде вона стійкою? Наростання суперечностей усередині Євросоюзу, – глобальних суперечностей, – не свідчить про зростання стійкості при реалізації традиційних підходів.

Інший шлях інтеграції – через спільність сутності держави. Очевидно, що при цьому стає можливим виникнення як нової якості результату, так і отримання системи вищого порядку, в порівнянні з існуючими державними системами.

Теорія природної держави, що визначає зміст української концепції об'єднання, є іншою якістю. Сутнісні відмінності цих концепцій визначаються тим, як розв'язуються проблеми держав при об'єднанні. У європейській концепції результатом об'єднання є надсистема – нова міждержавна система, що є перенесенням проблем одного рівня – державного, на інший – міждержавний. По суті, такий варіант рішення проблем держави нічого не міняє: частина державних проблем переходить на інший рівень, де вони – в сукупності з тими, що знов виникли, – породжують нові проблеми державного будівництва,<sup>1</sup> які з неминучістю транслюються на держави, що входять в об'єднання.

У українській концепції як входження в надсистему розглядається «входження» в рух матерії, формою якого і є держава. Інакше кажучи, об'єднання відбувається на основі загальних принципів державного будівництва – їх русі у напрямі до природної держави. Спільність цих принципів для групи держав і їх подальший розвиток, як спосіб рішення проблем, і складає сутність української концепції; в цьому випадку входження в надсистему додає нові якості розвитку державі, служить основою її самовідтворювання.

На відміну від традиційних («системних») підходів до об'єднання, які не вирішують проблем, що стоять перед державами, але лише перекладають їх з одного рівня на інший, українська концепція обумовлює саме вирішення проблем і об'єднання на основі саме розв'язаних проблем. Тобто якщо традиційне об'єднання є кількісним переходом (зростання), то українська концепція представляє якісний.

У теорії природної держави, держава визначається простором впливу світогляду, простором адекватного мироустрою. Тому реалізація геополітичної місії України обумовлена не силовим проштовхуванням нової методології, але масовим просуванням її в зовнішньому середовищі.<sup>2</sup>

Власне кажучи, Україна, як молода держава, що розвивається, може стати прикладом трансформації від однієї моделі державного будівництва до іншої. Вказана трансформація малася на увазі при створенні Української держави, проте, в умовах непередбачуваності власного світогляду була вимушена успадковувати старі теорії.

В той же час, структурна відповідність визначає і інший висновок – що випереджаючий розвиток держави в середовищі пов'язаний з випереджаючим розвитком її власної структури і проектуванням її в зовнішнє середовище. Правило індукції структур визначає, що менш структурна система набуває

<sup>1</sup> У теорії штучної держави, як закінченого об'єкту, можливий тільки такий варіант об'єднання, як кількісне зростання держави: збільшення «кількості» держави визначається як створення нового об'єднання. Проте якісні характеристики, проблеми розвитку залишаються тими ж, просто перерозподіляються або перекладаються з одного рівня ієрархії на інший.

<sup>2</sup> Механізмом такого просування може стати створення міждержавного інституту державного будівництва, з штаб квартирами в Києві, Брюсселі, Москві. Інститут забезпечує видачу практичних рекомендацій по державному будівництву урядам країн-учасниць інституту, підготовку кадрів на основі нової методології державного будівництва.

структури більш структурної; у цьому і виявляється взаємозалежність розвитку держав, а зміна структури завжди є умовою розвитку держав.

Реалізація геополітичної місії України визначає послідовність дій по досягненню певного стану в середовищі. Тим самим, вона відповідає загальним принципам управління, викладеним раніше, з урахуванням того, що метою є не стан стійкості держави, але трансформація відносин в зовнішньому середовищі. Зміна мети визначає зміну функцій; функція со-значна з метою, і, таким чином, вона со-значна із засобами, інструментами і ресурсами. Очевидно, що інструментами реалізації геополітичної місії є представництва України в середовищі – дипломатичні місії України. Зміна функціонального змісту дипломатичних представництв обумовлена трансформацією: з елементів ієрархічної системи управління вони стають елементами мережевої структури держави в зовнішньому середовищі, що самостійно ухвалюють рішення в рамках державою концепції, що реалізується. Тобто дипломатичне представництво є пісмейкером України в світоглядному просторі іншої держави. У практиці реалізації такої місії істотного значення набувають не стільки фінансові або кадрові ресурси, скільки інформаційні і освітні ресурси.

Чому нам необхідна така трансформація? Тому що на чолі кута всіх світових державних процесів стоїть державне будівництво, але оскільки це категорія *alibi* (начебто) неявна, то її потенціал, її роль приписується її елементам – політиці, економіці, владі, і т.д. США, спробувавши здійснити глобалізацію колишніми – політико-економічними методами, не добилися успіху. Тому сьогодні вони зайнялися просуванням своєї методології державного будівництва, викладеної в книзі професора Ф. Фукуяма «Державне будівництво» [1], яка просувається по всьому світу. Так що ж в цьому контексті є глобалізація?

**Глобалізація – це проектування певної методології державного будівництва на загальносвітовий простір.**

Тим самим, об'єднання (євроінтеграцію) не слід розуміти як результат тих або інших політичних кроків, міждержавних домовленостей, декларацій і т.д., направлених на злиття (поглинання) держав. Сутність процесу об'єднання – в кореляції механізмів функціонування, які проявляють себе в масових процесах, безпосередньо пов'язаних з циркуляцією інформаційних і матеріальних потоків, у формуванні спільності світогляду на євразійському просторі.

В цьому випадку формується новий тип безпеки, який пов'язаний не тільки і не стільки з прозорістю військової сфери, скільки із спеціально формованою паноптичністю: можливістю робити спостережуваним, прогнозованим, – словом, таким, що діагностується, – присутність однієї держави в полі іншої. Саме така взаємна контрольованість, передбачуваність, забезпечують зняття ризиків міждержавних відносин. Формування світоглядної прозорості державного управління різних країн є альтернативною формою приведення подій в різних державах в площину загальної подійності, на відміну від насильно встановлюваного системно-управлінського об'єднання, що формується в контексті збереження вичерпаного ринкового світогляду. В умовах, коли колишні принципи безпеки втрачені, а нові ще не запропоновані, таке рішення стає новою формою глобальної безпеки.

1. Fukuyama Fr. State-building: Governance and World order in the Twenty-first century: New York, Corn. University Press, 2004. – 137 p.

**Олена ДЗЯД**

*к.е.н., доцент кафедри  
міжнародних фінансів ДНУ*

## СУЧАСНІ ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Глобалізація сучасного світу та зростання конкуренції на світових ринках ставить перед будь-якою країною та регіоном питання про чинники економічного зростання та конкурентоспроможності. У представленому звіті про глобальну конкурентоспроможність за 2007-2008 роки Всесвітнього економічного форуму зафіксовано, що групу лідерів представляють США, Швейцарія, Данія, Швеція, Німеччина, Фінляндія, Сінгапур, Японія, Велика Британія та Нідерланди, які завдяки інноваціям формують та реалізують власні конкурентні переваги на світових ринках, гармонічно поєднують економічне зростання із соціальним прогресом та збереженням навколишнього середовища. За оцінками зарубіжних вчених внесок інновацій у показники економічного зростання для країн із високим конкурентним статусом коливається на рівні від 34,6% – у США до 50% – в ЄС. Науковці також вказують, що у промислово розвинутих країнах світу майже дві третини приросту ВВП забезпечується за рахунок знань та освіченості суспільства, питома вага втілених нових знань у товарах, освіті, технологіях, частка працівників, які приймають участь у впровадженні виробничих інновацій становить 70–80%.

У сфері наукових досліджень та інновацій в ЄС із середини дев'яностих відбувається стагнація, що значно послабило його позиції порівняно із Японією, Південною Кореєю, Китаєм, а подолати інноваційну дистанцію з США європейські країни за розрахунками зможуть тільки через 50 років. Світове лідерство США експерти пов'язують із постійно зростаючими інвестиціями у людський капітал, розвитком науково-дослідницької інфраструктури, у тому числі «першокласною системою університетів та дослідницьких центрів». Погіршення показників інноваційності серед ЄС ототожнюється із скороченням темпів економічного розвитку, загостренням соціальних проблем в окремих країнах, у тому числі Німеччині, несприятливою кон'юнктурою цін світового ринку на нафту, труднощами у поєднанні різнополярних інтересів приватного та державного секторів економіки країн нового – розширеного угруповання, що вимагає розробки нових інструментів та механізмів для прискореного включення і синхронізації національних інноваційних систем країн-новачків у Європейський науково-дослідницький простір.

Прийняті у березні 2000 року на засіданні Європейської Ради та оновлені у 2005 році стратегічні засади розвитку ЄС полягали у перетворенні до 2010 року ЄС у найбільш конкурентоспроможну, динамічну високотехнологічну економіку в світі, засновану на знаннях, зорієнтовану на розвиток та залучення інновацій, прискорене та стає економічне зростання, забезпечення повної зайнятості та модернізацію соціальної політики. Базові положення інноваційного розвитку формує концепція Європейського науково-дослідницького простору, яка ставить за мету об'єднання зусиль науковців різних країн і забезпечення максимального ефективного використання наукового потенціалу та матеріальних ресурсів країн ЄС, з огляду на накопичений ними досвід та наявні досягнення, на основі тісного взаємозв'язку європейської і національних політик у галузі наукових досліджень,

обміну знаннями й інформацією, а також вільного пересування вчених територією країн ЄС. Останні документи ЄС «Більше наукових досліджень та інновацій – інвестування економічного зростання та зайнятості: спільні підходи» та «Знання у практику: розширена інноваційна стратегія ЄС» також вказують на зростаючу роль наукових досліджень та знань [1, 2].

Для виконання Лісабонської стратегії на 2007-2013 роки започатковано нову Рамкову програму конкурентоспроможності та інновацій (CIP), відбувається інтегрування європейської науково-технічної, промислової, соціальної та регіональної політики в інноваційну та перенесення її на регіональний рівень. Формування на базі інновацій нових довгострокових конкурентних переваг регіонів супроводжується створенням інкубаторів, «точок зростання», підтримкою електронного бізнесу, оперативним управлінням та організацією дистанційного навчання, розвитком нових підходів в управлінні енергетичними та водними ресурсами, інноваційних технологій для підприємств з питань охорони навколишнього середовища та туристичної галузі.

Європейські інститути намагаються поєднати промислово-орієнтовані та соціально-спрямовані інновації із конкурентоспроможністю та ефективним державним регулюванням на всіх рівнях. Запропоновані десять пріоритетних напрямів інноваційної політики спрямовані на розбудову «провідних ринків», на яких уряди країн і здатні до інновацій промисловість створюють умови для успішного оновлення ринку інноваційних товарів та послуг у таких галузях як медицина, внутрішня безпека, еко-інновації та еко-конструкції. Рекомендації Комісії країнам-членам стосуються подальшої структурної розбудови, удосконалення правил державної допомоги, запровадження схем непрямой підтримки інноваційних компаній через регіональну політику, структурні фонди [3].

Провідну роль у посиленні європейських наукових можливостей відіграватимуть університети та науково-технологічні організації, пан'європейська інфраструктура (наприклад, мережа ERA-NET, на розвиток якої планується витратити 14 млрд євро, Центри розповсюдження інновацій). Запорукою для наближення до «суспільства знань» також виступає реалізація сьомої рамкової програми, обсяг фінансування за якою, у порівнянні із попередньою, збільшено більш ніж у три рази – до 52,9 млрд євро.

Для вивчення, аналізу та розвитку інноваційної політики, вивчення досвіду та прискорення розповсюдження інновацій ЄС започаткував ініціативу PRO INNO. Мережа інноваційних європейських регіонів (Network of Innovation Regions in Europe (IRE)) забезпечує платформу для розробки регіональних інноваційних стратегій країн, обміну досвідом регіональної підтримки інноваційної діяльності та удосконалення методології регіональних стратегій країн. Ініціатива Europe INNOVA створює пан'європейську платформу для фахівців задля розвитку, обговорення, обміну та перевірки позитивної практики, ідей, інструментів та рекомендацій, кращого розуміння інноваційних зразків у різних сферах промисловості.

Таким чином, характерними ознаками європейської політики інноваційного розвитку у найближчу перспективу стануть: всебічна підтримка інновацій та формування суспільств, заснованих на знаннях, концентрація зусиль на таких напрямках як інформаційне суспільство, біотехнологія та еко-інновації; зростання державних та приватних витрат на дослідження та розвиток; виконання сьомої

рамкової програми наукових досліджень та нової програми конкурентоспроможності та інновацій; підтримка наукових досліджень малих та середніх підприємств; реформування дослідницької інфраструктури, підтримка та сприяння формуванню «інноваційних полюсів»; започаткування спільних технологічних ініціатив. Практика європейських країн побудови конкурентоспроможної, динамічної економіки на базі знань підтверджує, що позитивні наслідки синхронізації науково-технічної та інноваційної політики базуються на ефективних, розвинених національних системах. Залучення України до Європейського простору супроводжуватиметься якісними змінами зовнішнього середовища проведення наукових досліджень, обумовить пошук форм співробітництва між представниками науково-освітніх закладів та товаровиробниками відповідно до запропонованих у межах сьомої рамкової програми, прискорить розбудову національної інноваційної системи.

### Список використаної літератури

1. Communication «More Research and Innovation - Investing for Growth and Employment: A Common Approach» (COM(2005)0488). – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0488en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0488en01.pdf)
2. Communication «Putting knowledge into practice: A broad-based innovation strategy for the EU» adopted on 13.09.2006 (COM(2006)502). – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/documents_en.htm)
3. Community Framework for State Aid for Research, Development and Innovation. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c\\_323/c\\_32320061230en00010026.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_323/c_32320061230en00010026.pdf)

*Ірина КРИНИЧНА*

*к.мед.н., докторант кафедри  
філософії, соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РАДІАЦІЙНО БЕЗПЕЧНИХ УМОВ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Сучасне техногенне середовище перенасичене небезпечними чинниками, які практично постійно негативно впливають на життєдіяльність людини. Зокрема, галузь ядерної енергетики – галузь, стосовно якої відбуваються найбільш гострі дискусії при вирішенні проблем євроінтеграції.

Усім відомо про вплив Чорнобиля на свідомість європейців, тому демократичні уряди змушені час від часу заспокоювати антиядерні настрої в суспільстві. Таким заходом була вимога Євросоюзу до деяких центральноєвропейських країн щодо закриття АЕС з реакторами російського виробництва як умови їхнього вступу у ЄС. Очевидно, що ця акція продиктована, у першу чергу, політичними та економічними міркуваннями, оскільки за рівнем безпеки ці станції не поступаються західноєвропейським АЕС, що знаходяться в експлуатації. І незважаючи на те, що про терміни закриття АЕС у країнах-нових членах ЄС вже оголошено, це питання на сьогодні залишається дуже актуальним.

У цілому, в Європі немає однозначної позиції щодо перспектив ядерної енергетики. Якщо «зелений» уряд Німеччини проголошує курс на її згорання, то Фінляндія і Франція своє майбутнє пов'язують з розвитком ядерних технологій. При цьому, базою фінської атомної енергетики є реактори російського виробництва типу ВВЕР, а Франція висунута єдиним кандидатом від ЄС на спорудження на її території першого міжнародного термоядерного реактору ІТЕР.

Взагалі, на сьогодні ядерна енергетика залишається для Європи безальтернативним джерелом великомасштабної конкурентноспроможної та екологічно безпечної електроенергії. Це стосується і України, де частка ядерної електроенергії в загальному обсязі її виробництва сягає 50%. Тому вирішення проблем з ядерної безпеки є завданням державного значення, а також необхідною умовою євроінтеграції.

Так, зокрема до однієї із таких проблем належить перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечний об'єкт на місці зруйнованого 4-го енергоблоку Чорнобильської АЕС у 1986 році. Головною визначальною «пам'яткою» ЧАЕС є «Саркофаг». Цей гігантський бетонний футляр відокремлює від зовнішнього світу частину станції, що звалилася. Розігрітий при вибуху до 1000 і вище градусів Цельсія графіт засипали з повітря мішками з піском, цементом та свинцем, а потім залили тонами води, все це накрило залишки реактора, але ядерна ланцюгова реакція розпаду радіоактивних ізотопів не припиняється до цих пір. У деяких місцях і зараз температура вище 100 градусів, але найстрашніше те, що товста бетонна шкаралупа і фундамент не витримують температурних навантажень і з часом вкрились тріщинами і продовжують випромінювати радіоактивний фон несумісний з життям (у 250 разів вище норми, 20 мкР/ч), у зв'язку з цим у 2006 році він був укріплений, інакше, можливо, «саркофаг» би вже рухнув [2]. Саме тому, виникла потреба у створенні нового безпечного конфайменту (НБК), що є головним етапом у підготовці до утворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему згідно із Законом України «Про загальні положення подальшої експлуатації та зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС і перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС у екологічно безпечну систему».

Проект гігант: над уже існуючим «саркофагом» підніметься дугоподібна стальна конструкція висотою 100 метрів і вагою 20 тисяч тон. Термін використання конфайменту планують не менше 100 років [1]. По оціночним даним, на подолання соціальних, медичних і екологічних наслідків аварії на Чорнобильській АЕС Україна витрачає від 5 до 7% свого ВВП і з кожним роком цей відсоток зменшується. Звісно, що на будівництво цієї споруди коштів у держави не має, тому вже довгі роки Україна добивається міжнародної допомоги. Ще з 1997 року урядом України ставилось перед міжнародною спільнотою питання реконструкції об'єкта «Укриття», а у 1998 році була ратифікована Рамкова Угода між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського фонду «Укриття» в Україні. «Велика сімка», Європейський Союз та Україна підписали документ про встановлення додаткового багатостороннього механізму для надання допомоги Україні в трансформації існуючого «саркофагу» Чорнобиля в безпечну та екологічно стабільну систему по впровадженню заходів, зазначених в Проекті реалізації плану дій для об'єкта «Укриття» від 31 травня 1997 року.

Та тільки у 2007 році Україна підписала договір з Європейським банком реконструкції та розвитку. Міністр надзвичайних ситуацій В. Шандра заявив засобом масової інформації, що проект цієї споруди буде завершено до кінця 2008 року, а будівництво у 2012 році. Але в це віриться насилу. Скільки грошей піде на будівництво цієї споруди ніхто підрахувати не може, а тим більш, що у зв'язку із проведеньям чемпіонату світу з футболу у 2012 році в Україні і Польщі ціни на будівельні роботи стрімко зростають. По попереднім підрахункам фахівців, загальна сума сягне приблизно 1 млрд. євро [2]. Як затверджує міжнародна екологічна організація «Greenpeace» довгострокові наслідки Чорнобильської аварії для здоров'я людей сильно недооцінені. У 2006 році були обнародовані дані досліджень, отримані в результаті роботи 50 відомих учених з шести країн, які значно відрізняються від даних, поданих в доповіді ООН, в десятки разів. Це спростовує думку МАГАТЕ про те, що наслідки для здоров'я людей в результаті аварії на Чорнобильській АЕС виявилися не такими значними, як спочатку вважали. «Greenpeace» стверджує, що такі блюзнірські заяви з боку атомників – доказ аморальності ідеї подальшого розвитку атомної енергетики. Ще двадцять два роки тому Мінздрав СРСР знав про істотні масштаби катастрофи та її прогнози віддаленні наслідки, але виходячи із інтересів «ядерного лобі», зробив все, щоб сховати ці дані і, таким чином прибрати чергові припони на шляху розвитку «мирного атому». Отже, признання істотних наслідків Чорнобильської катастрофи міжнародним співтовариством є принциповим, так як від цього залежить розвиток ядерного комплексу в країні і в світі. Гринпис вимагає признати оцінки незалежних експертів про наслідки ядерної катастрофи та відмовитись від планів будівництва нових реакторів.

Незважаючи на сумний досвід Україна продовжує роботи ставку на атомну енергію. Псевдо-політичні поточні проблеми сьогодення витісняють Україну на задвірки в процесі формування природоохоронного співробітництва міжнародної спільноти і загрожує нашій державі втратою позицій в переговорному процесі з екологічної проблематики та можливості впливати на хід формування глобальної стратегії сталого розвитку та захищати свої національні інтереси. Наслідки катастрофи настільки великі, що Україна повинна стати лідером у вирішенні екологічних питань на регіональному, континентальному і світовому рівнях.

Водночас, оскільки наслідки Чорнобильської катастрофи є явищем глобальним, тобто торкаються життєвих інтересів усього людства, всіх без винятку держав чи народів, а також кожної окремої людини, для свого вирішення вона потребує консолідованих превентивних дій усього світового суспільства та виступати об'єктивним фактором розвитку сучасних міжнародних відносин. В свою чергу, оновлена професійна система державного управління України виведе її на лідерські позиції у вирішенні екологічних питань на регіональному, континентальному і світовому рівнях, а ефективність функціонування інституту державної служби України повинна стати запорукою забезпечення успішної реалізації державних стратегій європейського вибору.

1. Асоціація «Врачи Чернобыля». – Режим доступу: <http://www.physiciansofchernobyl.org.ua>

2. Чорнобиль: після аварійна програма будівництва: Монографія. – К.: «Іван Федоров», 1998. – 456 с.

**Кирило ОГДАНСЬКИЙ**

*к.е.н., доцент, доцент кафедри*

*економіки та регіональної економічної політики*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ЯК ОСНОВА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ**

Головну ланку на сучасному етапі розвитку економіки України займає розробка та впровадження ефективної регіональної економічної політики. Сучасні економічні вимоги до країн світу зосереджують свою увагу не тільки на національних економічних показниках розвитку, а й на регіональних. Крім того, вплив останніх все більше й більше стає вирішальним під час розробки національних та міжнародних програм розвитку. Отже, ми можемо зазначити, що на сьогодні питання регіонального розвитку постає на перше місце не тільки в Україні, а й більшості країн світу.

Процес становлення інституту місцевого самоврядування, зміцнення його правових, організаційних і фінансових основ функціонування відбувається в умовах трансформації економічної та політичної системи України що пов'язано зі значними проблемами. Світовий теоретичний і практичний досвід переконливо доводить позитивну роль самоврядної, фінансово самостійної місцевої влади в ефективному забезпеченні населення регіону в сталому економічному розвитку країни. Це ставить нові вимоги і задачі і перед регіональною політикою, визначаючи необхідність її модернізації. Сьогодні, як ми можемо зазначити, питання регіонального розвитку постає на перше місце не тільки в Україні, а й у більшості країн світу. Усе це актуалізувало проблему виявлення сутності і пошуку адекватних форм формування відносин ефективної регіональної економічної політики.

М. Камерон виділив три хвили: «неінтервенціоналістів», що у принципі заперечували необхідність впливу центральної влади на регіональний ріст, «адапторів», що ратували за зм'якшення впливу стихійних ринкових сил і незначне коректування розвитку територій шляхом прискорення природних процесів завдяки стимулюванню міграцій робочої сили й інвестицій, і «радикальних перетворювачів», що виступали за проведення інтенсивного регулювання.

Аналізуючи результати впровадження регіональної економічної політики, ми прийшли до висновку, що оцінити її вплив на темпи економічного зростання в країні в цілому майже неможливо. Тому буде доцільним проведення аналізу світового досвіду впровадження регіональної економічної політики через призму досягнення найважливішої її мети для промислово розвинутих країн, а саме скорочення диспропорцій у рівні соціально-економічного розвитку регіонів. Але для проведення обґрунтованого аналізу необхідно визначити два основні фактори впливу на регіональну економічну політику у розвинутих країнах. По-перше, ця політика здійснюється в умовах сучасної ринкової економіки, коли втручання держави може відбуватися лише тоді, коли воно не перешкоджає існуванню ринкових відносин. Тобто, ми можемо ввести припущення, що не всі поставлені завдання центральними органами влади можуть бути досягнуті при впровадженні регіональної економічної політики. По-друге, оцінка результатів регіональної економічної політики має суб'єктивний характер, тобто її результати

можуть бути оцінені центральними органами влади позитивно, а регіональними – негативно або навпаки.

Як висновок аналізу світового досвіду регіональної економічної політики ми пропонуємо для впровадження ефективної регіональної економічної політики в Україні:

по-перше, необхідно застосовувати алгоритм розподілу інвестиційних субсидій, що враховує характеристики динаміки соціально-економічного розвитку окремих регіонів;

по-друге, необхідно вжити заходи щодо підвищення інвестиційної привабливості регіональної економіки та створення умов для «чесної конкуренції» (радикальне зниження податків; антибюрократизація; боротьба з корупцією; інформаційна відкритість; скорочення масштабів прямого державного втручання в економіку тощо);

по-третє, проводити політику стимулювання кінцевого попиту на національні товари і послуги, насамперед – на товари і послуги, що вироблені пріоритетними галузями економіки.

**Юрїї ЧИРИЧЕНКО**

*к.е.н., доцент кафедри*

*міжнародної економіки*

*Академії митної служби України*

## **ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Ми можемо із впевненістю сказати що для України, для її економічного розвитку та зокрема сільськогосподарської галузі знову починається етап кардинальних змін і потрясінь... Причому, на нашу думку, вказані зміни у довготривалій перспективі будуть сприяти серйозному розвитку країни у якості повноправного партнера найрозвинутіших країн сучасного світу.

Дійсно, наприклад приєднання до СОТ 16.05.2008 року відкриває для України нові горизонти можливостей, про що неодноразово заявляв Президент України В.А. Ющенко. Аналогічні заяві лунають від провідних керівників об'єднаної Європи. Так ще на початку цього року віце-президент Європейської комісії Франко Фраттіні заявив: «Зона вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом може бути створена до кінця 2008 року».

Про що ідеться, до яких наслідків призведуть вказані зміни та чого чекати і на що можна сподіватися вітчизняним сільгоспвиробникам?

Проведений нами детальний аналіз короткострокових та середньострокових перспектив розвитку сільського господарства дозволяє зробити наступні висновки.

По-перше, ведучі мову про міжнародну торгівлю сільськогосподарською продукцією та її вплив на вітчизняне сільське господарство можна чітко прослідити тенденцію посилення конкуренції як на міжнародних так у найближчий перспективі і вітчизняних ринках, що у свою чергу буде призводити до структурних зрушень, якісних і кількісних змін в галузі.

По-друге, світова лібералізація торгівлі, разом із процесами інтернаціоналізації та глобалізації світових економік, буде посилювати вплив економічних процесів світового рівня та відповідно залежність України від векторів, масштабів та темпів розвитку цих процесів по відношенню до національної економіки. Так, наприклад, лише тільки зміни на фінансових ринках, виражені через коливання курсів провідних світових валют, можуть докорінним образом змінити співвідношення конкурентних переваг національних експортерів зерна як в одну так і в іншу сторону.

Спробуємо розглянути проблематику, підняту у назві доповіді через призму загальних інтересів сільгосптоваровиробників та вітчизняних споживачів продовольчої продукції. Отже, таким чином ми матимемо два потенційних каталізатора будь яких процесів у галузі. З одного боку мова йде про величезний потенціал можливостей, пов'язаних із новими, більш ліберальними умовами міжнародної торгівлі та можливе збільшення інвестиційної привабливості галузі внаслідок підвищення рівня довіри потенційного західного інвестора до Української економіки в цілому внаслідок її наближення до загальноєвропейського бізнесу.

З іншого боку слід визначити певний потенціал загроз для сільського господарства. Адже будь які зміни самі по собі обов'язково будуть нести заряд негативних впливів, порушуючи врівноважену та у певному розумінні стабільну ситуацію на ринках.

Достовірне та правдиве прогнозування розвитку сільського господарства, виходячи із врахування вказаних тенденцій, буде слугувати вагомим чинником запобігання наведених погроз та сприяння реалізації зазначеного корисного потенціалу.

**Володимир ШАЛІМОВ**

*здобувач кафедри*

*права та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРАЇН ЄС ТА РОСІЇ**

В сучасному світі все більше поширення набувають багаторівневі системи державного управління. Основою відносин між рівнями влади в будь-якій державі є питання про розподіл повноважень, відповідальності і гарантії їх діяльності. Оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням в різних країнах знаходить різними шляхами, виходячи з історичних, національних і географічних особливостей. При цьому сама структура адміністративно-територіального розподілу країн континентальної Європи і Росії припускає, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною єдиного державного устрою країни.

В останні десятиріччя на фоні процесу загальноєвропейської інтеграції практично у всіх європейських державах виявилася тенденція до збільшення ролі місцевого самоврядування. Як федеральні, так і унітарні держави все активніше використовують місцеві органи влади в процесі державного

управління. Така політика була обумовлена використанням нового принципу інституційної організації держави і суспільства – принципу субсидіарності.

Він закладений в основу Європейського Союзу і заснований на тому, що більш високий рівень управління може втручатися в дії більш низького лише в тій мірі, в якій останній проявив свою нездатність до ефективного управління. Виходячи з цього, втручання більш високого рівня влади в справи більш низького рівня є обов'язковим і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги більш низькому рівню влади у вирішенні його задач.

Вживання принципу субсидіарності в правових і адміністративних системах більшості держав, що входять до складу Ради Європи, причому як в унітарних, так і у федеративних, свідчить про його універсальний характер, а також перспективність його використання в країнах, де слід удосконалити державне управління. Цей принцип повною мірою знайшов віддзеркалення в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була прийнята і місті Страсбург 15 жовтня 1985 року. Росія підписала дану Хартію 28.06.96 р. і ратифікувала її Федеральним законом № 55-ФЗ від 11.04.98 р.

Хартія, прийнята в 1985 р. більшістю європейських держав у формі конвенції, стала результатом багаторічного пошуку консенсусу між англосакською і континентальною моделями місцевого самоврядування. Вона підкреслює перш за все загальнодемократичні засади самоврядування, відзначаючи в преамбулі, що органи місцевого самоврядування є однією з головних основ будь-якого демократичного ладу. Хартія розуміє місцеве самоврядування як «право і реальну здатність органів самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і на користь місцевого населення». Це формулювання, безумовно, є вивіреним компромісом між різними – більш «громадськими» і більш «державними» – практиками самоврядування в Європі. З одного боку, вона підкреслює підзаконний характер місцевого самоврядування, тобто de facto суверенітет держави, з іншого – право на регламентацію значної частини загальнозначущих функцій, тобто самостійність місцевого самоврядування не тільки в їх виконанні, але і в нормативно-правовому регулюванні. Як вважають російські правознавці, проголошуючи принципи демократії і децентралізації, Хартія не бачить необхідності в конкретному формулюванні. Ступінь інтеграції місцевого самоврядування в державний механізм в даних державах різний, що не заважає їм керуватися одними і тими ж цінностями. Проте, не всі європейські демократії ратифікували Хартію. Наприклад, для Швейцарії більш важливими виявилися власні традиції самоврядування з опорою на одвічне право територіальних громад регулювати власні справи. Там набула поширення ліберальна критика Хартії.

Цей момент виявився дуже важливим для Росії, основний закон якої більш ліберальний в своєму розумінні місцевого самоврядування, ніж європейська Хартія. Перша говорить про право населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, тоді як друга – про право органів місцевого самоврядування на регламентацію і управління значною частиною державних справ. Конституційний Суд РФ розв'язав цю проблему однозначним чином, підкресливши, що Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює мінімальні гарантії самостійності місцевого самоврядування. Конституція Російської Федерації і федеральні закони, розвиваючи положення європейської



хартії, закріпили більш високий, чим це передбачено міжнародними зобов'язаннями Росії, рівень гарантій самостійності місцевого самоврядування, який ні федеральна влада, ні суб'єкти Російської Федерації не «має права занижувати або обмежувати».

Зрозуміло, що така постановка проблеми може викликати певну недовіру до неї, якщо врахувати сучасні російські реалії. Проте навіть висунання такої тези надає можливість стверджувати, що ця Росія все ж таки йде шляхом прогресу у справах місцевих колективів, намагаючись використовувати поряд із власним надбанням у цій галузі життя людського суспільства здобутки цивілізованої Європи.

### Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–50.
2. Конституция Российской Федерации. – Москва: Приор, 2000.
3. Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – Москва: Норма, 2004.
5. Буров А.Н. Местное самоуправление в России: историческая традиция и современная практика. – Ростов–на–Дону: Издательский центр «МарТ», 2000.
6. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. – Москва: Спарк, 2001.
7. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт. – Москва – Ростов-на-Дону: Издательский центр «МарТ», 2007.
8. Прошко В. Принцип субсидиарности – інструмент розподілу повноважень // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1. – С. 2–10.

**Юлія АБРАМЕНКО**

*здобувач кафедри*

*права та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## ДОСВІД КРАЇН ЄС У ЗОВНІШНІЙ РЕКЛАМІ

На сьогоднішній день зовнішня реклама стала невід'ємною частиною міського пейзажу. Професійне використання носіїв зовнішньої реклами і інформації, вміло вписаних в міське середовище, може істотно підвищити її естетичні властивості, і відповідно навпаки. Більш того, зміст, зовнішній вигляд «наружки», відображають рівень розвитку країни. Ринок міської реклами, що динамічно розвивається, зростання придорожніх широкоформатних конструкцій є предметом численних суперечок і дискусій, результатом яких став прийнятий в першому читанні президентський законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення регулювання відносин у сфері безпеки дорожнього руху» №1061-5. Він повністю забороняє розміщувати засоби зовнішньої реклами на пішохідних доріжках і алеях, над проїжджою частиною

автомобільних доріг і вулиць, в межах смуги відведення автомобільних доріг, а уздовж автомобільних доріг державного значення – на відстані менше 50 метрів від краю проїжджої частини, в населених пунктах – на відстані менше 5 метрів від краю проїжджої частини. При цьому розміщення зовнішньої реклами уздовж автомобільних доріг і вулиць повинне узгоджуватися з відповідним підрозділом державного органу по безпеці дорожнього руху. [4]. Для отримання дозвільної документації на установку рекламоносія, вже існують ряд жорстких правил і обмежень. Ось декілька з них: рекламні установки не можна розміщувати поблизу перехресть, дорожніх знаків, а також на небезпечних ділянках. Але деякі оператори для більш виграшного перегляду конструкцій недобросовісно їх розміщують, а це вже дійсно вимагає державного втручання.

Ще одним аргументом на користь законопроекту служить бажання вступу в ЄС, і він теж помилковий, оскільки не існує ані закону, ані директиви в Євросоюзі що забороняють «придорожню» рекламу. Стосовно інформаційного звернення, існує єдина для всіх країн-членів «Директива про трансграничне віщання». У цьому документі міститься ряд загальних вимог до реклами алкоголю. Причому базовий для галузі закон України «Про рекламу» практично повністю повторює вимоги європейської директиви. В той же час він встановлює ряд додаткових жорстких вимог для «наружки».

У Німеччині розміщення рекламних носіїв регулює окремий закон, згідно із ним рекламна споруда не може знаходитися упродовж дороги або на дорозі, незалежно від того чи є ця дорога автомагістраллю або швидкісною автострадою. Якщо хтось вирішить поставити високий бігборд або інший рекламоносій, дозвіл на його встановлення потрапляє в категорію дозволу на будівництво і таку споруду не можна розмістити ближче 40 м від швидкісної автостради і 20 м від автомагістралі першого класу. При всьому цьому німецькі закони вимагають на будь-яку споруду, розміщену на відстані до 100 м від дороги, дозвіл на будівництво. Ні у чому іншому конкуренція фірм не обмежується. Не існує також ніяких інших виключень на розміщення рекламних носіїв біля автострад і швидкісних магістралей.

Австрія має досить-таки просту систему – за містом не можна розміщувати рекламні носії на відстані до 100 м від дороги. Окрім цього ніяких інших обмежень не існує. Розміщення кожного носія повинно бути санкціоноване. Це правило існує для усіх типів дороги. На деяких ділянках, правда, можуть існувати локальні обмеження, пов'язані з охороною навколишнього середовища. У цій системі існує два виключення. Перше – державне підприємство Autobahnwerbung. Друге свідчить, що реклама, розміщена на користь водія, може знаходитися ближче 100 м.

У словацькому законодавстві існує чітка заборона розміщувати рекламні носії на відстані до 100 м від дороги, це «охоронна смуга». За цією смугою мають право розміщувати об'єкти тільки ті фірми, які мають спеціальний дозвіл. За словами президента словацької Асоціації зовнішньої реклами, жоден з операторів ці заборони не порушує.

У Чехії існує трохи складна система. Розміщення і експлуатацію рекламних установок на узбіччі дорожньої ділянки (безпосередньо біля магістралі) і в межах охоронної зони (250 м від автобана або високошвидкісної автостради і 50 м від дороги першого класу) може дозволити відповідний адміністративний «дорожній» орган не довше 5 років. При цьому потрібно дотримуватися встановлених законом умов (видимість, відсутність взаємозамінності з дорожніми

знаками і т.д.). Рекламні носії також повинні мати дозвіл на будівництво. При розміщенні на узбіччі дорожньої ділянки теж діє правило, згідно якому компанія, що розміщує рекламу, повинна підписати договір оренди з Управлінням дороги і магістралей, який укладається на визначений термін. За межами охоронної зони можна розміщувати рекламні площі тільки на підставі дозволу на будівництво. Дозвіл «дорожнього» органу у такому разі не потрібний [3].

За підсумками 2007 р. в нашій країні налічувалося близько 72 тис. рекламних конструкцій, а у сфері зовнішньої реклами працювало більше 10 тис. чоловік. Ухвалення законопроекту №1061-5 у другому читанні підірве ринок зовнішньої реклами, практично 3/4 його буде знищено, так вважає дослідницька компанія Ukrainian Media Monitor (UMM). Асоціація зовнішньої реклами України повністю підтримує цю думку і додає в підтвердження наступні цифри:

#### Скорочення надходжень від реклами в міські бюджети у разі ухвалення законопроекту №1061-5

Місто	Втрати, %
Дніпропетровськ	93
Донецьк	89
Одеса	84
Харків	75
Львів	73
Київ	70
Запоріжжя	67
Усього :	близько 380 млн. грн.

і ще 700 млн. грн. у вигляді НДС. [1].

Даний законопроект припускає демонтаж 72% рекламних конструкцій, і повне зникнення 350 компаній-операторів. Крім того, значні збитки зазнають спеціалізовані друкарні, виготівники конструкцій, автоперевізники і ще багато підприємств, причетних до рекламного бізнесу. «Найцікавіше при цьому те, що, за даними всіх відомих досліджень, декларований проектом закону результат – підвищення безпеки дорожнього руху – досягнутий не буде», – говорить директор UMM Володимир Пономарьов [2].

#### Список використаної літератури

1. Дослідження компанії «Український Медіа Монітор» (UMM). – Режим доступу: <http://www.umm.kiev.ua>
2. Экономические известия. – 21 березня. – 2008. – Режим доступу: <http://www.eizvestia.com>
3. Білборды на автобанах Европы. – Режим доступу: <http://www.mediabusiness.com.ua>
4. Экономические известия. – 25 березня. – 2008. – Режим доступу: <http://www.eizvestia.com>

**Володимир ВУКОЛОВ**

ст. викладач кафедри

менеджменту та управління проектами

ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

## СТРАТЕГІЯ ЄС ЩОДО СТВОРЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Інформаційне суспільство перетворюється на одну з домінуючих парадигм нового тисячоліття. Розвинене інформаційне суспільство характеризується певною сукупністю ознак, серед яких в першу чергу виділяються такі як збільшення ролі інформації і знань в житті суспільства, створення глобального інформаційного простору, поява в економіці принципово нових підходів до використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), підвищення рівня професійного і культурного розвитку на базі сучасних систем освіти і т.д. «Інформаційно-комунікаційні технології є одним з найбільш важливих чинників, що впливають на формування суспільства двадцять першого століття. Їх революційна дія стосується способу життя людей, їх утворення і роботи, а також взаємодії уряду і цивільного суспільства» (переклад – ВВ) [1].

У 1999 р. Комісія Європейського Союзу приступила до виконання програми «eEurope» [2], мета якої – інформатизація об'єднаної Європи. В рамках цієї програми здійснювалися проекти як усередині країн-членів ЄС, так і на рівні Європейської Комісії. Програма «eEurope» була направлена на те, щоб громадяни ЄС одержали максимальну вигоду від інформаційної революції, а європейські країни одержали серйозну підтримку і нові пріоритети в конкурентній боротьбі з США і країнами іншого світу. Ініціативи цього етапу передбачали:

- прискорення розвитку цифрових технологій;
- забезпечення доступу громадян і організацій до Інтернету;
- підвищення ІТ-грамотності і кваліфікації жителів Євросоюзу.

План «eEurope 2002» [3] був розроблений в березні 2000р. (Лісабонська стратегія) і розглядав можливості Інтернету, зростаючу потужність комп'ютерів і вдосконалення систем комунікації, як серйозний важіль для зростання ефективності європейської економіки в цілому. При цьому організаційна структура, що складалась, стала основою для створення загальноєвропейського інформаційного суспільства. Ініціативи цього етапу передбачали:

- організацію системи ІТ-освіти;
- лібералізацію ринку телекомунікацій і телекомунікаційних послуг;
- прискорення розвитку електронної комерції;
- розширення практики застосування інструментів широкосмугового доступу;
- створення інфраструктури підтримки технологій використання смарткарт;
- заохочення капіталовкладень у високотехнологічні підприємства і ідеї;
- активізацію використання цифрових технологій для потреб непрацевдатних громадян;
- розвиток дистанційної освіти і онлайн-медичини;
- електронізацію і автоматизацію транспортної системи;
- створення структури електронних урядів і вдосконалення комплексу суспільних послуг, що надаються ними.

План «**Europe 2005**» [4] був прийнятий у травні 2002р. «eEurope 2005: An information society for all» («Електронна Європа 2005: інформаційне суспільство для всіх») – план розвитку інформаційних технологій в Європі до 2005р. Ключове завдання 2002-2005рр. - доступність Інтернету для громадян об'єднаної Європи. Це розвиток інфраструктури високошвидкісного доступу в Інтернет в державах Європи, розвиток інфраструктури доступу до Мережі через модемне з'єднання в регіонах, де не було можливості підключення по виділених каналах, поліпшення умов доступу до Інтернету особам з обмеженими фізичними можливостями. Іншими пріоритетами в рамках цієї програми став розвиток електронних технологій охорони здоров'я, розвиток онлайнних суспільних сервісів, а також освіта.

Новий політичний документ **i2010** [5], встановлює загальноєвропейську стратегію і вимоги до регулюючих органів відносно розвитку ІКТ – від заохочення інновацій до перегляду радіочастотного спектру для бездротових мереж. Ініціатива i2010 тримається на трьох китах:

- удосконалення структури регулювання, в якій застарілі норми повинні бути замінені новими, орієнтованими на цифрову економіку;
- розширення досліджень у області ІКТ, які фінансуватимуться за рахунок 80%-го збільшення бюджету ЄС на дослідження і розробки, починаючи з 2007 року;
- подолання цифрової нерівності, для чого будуть створені нові технології, включаючи технологію для догляду за старезними вдома, інтелектуальні автомобілі і покращені цифрові бібліотеки.

Серед конкретніших цілей, перерахованих в стратегічному документі, збільшення до 50% (зараз 9%) середнього по Європі відсотка домоволодіння, підключеного до інтернету по широкосмугових каналах з мінімальною швидкістю передачі даних 3 Мбіт/с. ЄС зобов'язався також збільшити інвестиції в сектор ІКТ, який в даний час приносить приблизно 8% європейського валового продукту.

Варто відзначити, що у виконання цієї стратегії ведеться статистика – по країнах (більше 40 показників), по компаніях (окрім фінансових показників, аналізується об'єм витрат на науково-дослідницькі роботи), галузях промисловості.

Отже ми бачимо, що стратегія ЄС щодо створення інформаційного суспільства реалізується послідовно, окремими програмами які мають спільну мету: побудову єдиного інформаційного суспільства ЄС.

### Список використаної літератури

1. Окинавская Хартия глобального информационного общества. – Режим доступу: <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html>
2. Europe's Information Society. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index_en.htm)
3. Europe's Information Society. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index\\_en.htm#eEurope\\_2002](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index_en.htm#eEurope_2002)
4. Europe's Information Society. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index\\_en.htm#eEurope\\_2005](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/archive/eeurope/index_en.htm#eEurope_2005)
5. Europe's Information Society. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/strategy/index_en.htm)

**Валерій ДРЕШПАК**

*к. держ.упр., доцент кафедри*

*державного управління та місцевого самоврядування*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## СИМВОЛИ В УПРАВЛІННІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ (НА ПРИКЛАДІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ КАМΠΑНІЇ 2002-2003 РР. У ПОЛЬЩІ)

Польському референдуму щодо вступу до Європейського Союзу (ЄС) виповнюється п'ять років. Йому передувала більш як річна інформаційна кампанія, цікава широким використанням різноманітних методів і засобів впливу на масову аудиторію. Протягом цього періоду в інформаційному просторі Польщі тривало змагання не лише традиційних, суто раціональних фактів і аргументів «за» та «проти» – суттєвим чинником вибору поляків на референдумі щодо вступу їх держави до ЄС було застосування низки ірраціональних методів і засобів, серед яких слід особливо виокремити метод символізації. Як зазначав, оцінюючи попередні підсумки інформаційної кампанії головний редактор польського тижневика «Polityka» Є. Бачинський, «загалом добре, що ця кампанія була адресована скоріше до почуттів, аніж до думок. Завдяки цьому принаймні частина «негативного електорату» прийняла аргумент: мені хоч ніякого зиску з цього Євросоюзу, та, може, бодай дітям буде краще. Мабуть, це не найкращий аргумент «за», але в якомусь значенні правдивий і переконливий» [1].

У цьому повідомленні ми пропонуємо короткий аналіз символів, за допомогою яких під час зазначеної інформаційної кампанії на масову аудиторію транслювалися «європейські інтеграційні» смисли. Вивчення цього досвіду допоможе державним службовцям і всім іншим зацікавленим особам в Україні більш широко застосовувати соціально-психологічні методи державного управління, зокрема під час вироблення та впровадження державних і регіональних цільових програм як щодо європейської інтеграції нашої держави, так і з інших напрямів державно-управлінської діяльності.

Під час проведення цього дослідження використано матеріали Фонду «Освіта для демократії», де представлено: перебіг подій Європейської інформаційної кампанії в Польщі у фільмах, фотографіях і звукових матеріалах; зразки телекліпів, листівок і сувенірів, що використовувалися прихильниками й противниками євроінтеграції; думки експертів про вплив інформаційної кампанії на результат референдуму [1]. Аналіз цих документів дозволив виокремити найбільш типові, на нашу думку, символи цієї кампанії, що мали визначальний вплив на результати референдуму.

На загал символи, що транслювалися під час цієї інформаційної кампанії, були носіями трьох смислових концептів: «подолання межі», «захист дому», «благословення першосвященника».

**Символи подолання межі**, за нашими оцінками, використовувалися переважно прихильниками євроінтеграції. Зокрема, вже «стартова» урядова інформаційна акція кампанії, що мала назву «Євросоюз без таємниць» і несла ідею руйнування інформаційних меж між Польщею та Європою.

Для трансляції ідеї долання, переходу межі було використано символ брами, воріт. Ворота є одним із традиційних прикордонних локусів, що символізують

перехід. Їх основна символічна функція – позначення кордону, що розділяє два світи – свій і чужий [2, с. 103]. Так, акцію «Брама до Європи» організували й провели державне «Радіо Вроцлав» та органи місцевого самоврядування Нижньої Сілезії. Це була одна з найбільш оригінальних форм проведення дискусії про євроінтеграцію. «Ворота», що являли собою спеціальну конструкцію, обшитою відеокамерою та цілодобовим доступом до Інтернету, символізували місце, крізь яке будь-хто без паспорта міг ввійти до Європи. Тут же можна було висловити свої думки й погляди щодо ЄС, що відразу ж передавалося на встановлений поряд великий екран, а також з'являлося на інтернет-сайті «Брама до Європи». Висловлювання громадян також використовувалися у радіороликах, що транслювалися в місцевому ефірі.

В одному з мультиплікаційних телероликів було обіграно сюжет символічного подолання малюком польсько-європейського кордону, що стало для дитини радісним «відкриттям Європи». Дорога як символ долаття відстані, змін фігурує в рекламних телероликах партії «Унія Свободи» та Громадянської ініціативи «ТАК на референдумі».

Цікавим є приклад використання в кампанії теми подолання міжособистісної дистанції (як натяк на необхідність подолання дистанції між державами). Так, з метою цільового емоційного насиченого впливу прихильники вступу до ЄС, проводячи кампанію, розраховану на молодь, використовували відеокліпи та плакати з еротичною забарвленістю. Партія «Унія Свободи», наприклад, популяризувала гасло «Хочаю Євросоюз», розповсюджувала плакат «Краще бути всередині» (юнак і дівчина в одному спальному мішку). Художник А. Паговський на виставці у Варшаві представив серію плакатів «Хочемо жити в Союзі» із зображенням сперматозоїдів, що поспішають до яйцеклітини. Таким чином, ідея подолання межі між Польщею та ЄС була «упакована» в достатньо різноманітні символічні форми, прийнятні для адекватної інтерпретації в різноманітних соціокультурних контекстах.

**Символи захисту дому**, збереження власних цінностей використовували здебільшого противники вступу Польщі до ЄС, зокрема консервативні партії. Дім як символ є уособленням «свого» середовища, свого світу, що протиставляється світу «чужому» [2, с. 149]. Звідси й поширена в матеріалах інформаційної кампанії тема «захисту рідного дому від загроз». Ці мотиви, зокрема, відображені в агітаційних матеріалах партії «Ліга польських родин» та її молодіжної організації «Всепольська молодь». Наприклад, в одному з відеороликів ключовою є комуністична символіка (як втілення загроз, відомих полякам з недавнього минулого) – червоні прапори, портрети Леніна, будьонівки. Сам ролик був поданий як вітання «євроваришів» з «євробільшовицької студії» з нагоди близького об'єднання в інтернаціональній соціалістичній сім'ї. З іншого боку, відеоролик Католицько-національного руху (права консервативна партія), закликаючи голосувати проти ЄС, залякував «німецькою загрозою», можливістю втрати польських земель і суверенітету Польщі.

Противниками вступу до ЄС було вдало знайдено й цікаву смислову опозицію до концепту «дім» – СоДОМ (одне з міст, що згідно з Біблією було зруйноване за гріхи його жителів, Содом і Гоморра є символом розпусти й гріховності народу, за що наступає невідворотна кара Бога). Під час однієї з найбільших антиінтеграційних акцій, яку провела «Ліга польських родин» – маршу-протесту – демонстранти несли гасло «Тут Польща! Поляче, не будуй ЄвроСодому!».

**«Першосвященник» як символ** у європейській семіотичній традиції відомий ще з середньовіччя і несе ідею духовного авторитету, пізнання і благословення. Тому не випадково вирішальним для багатьох поляків у дискусії щодо євроінтеграції було слово Папи Римського Івана Павла II. Папа звернувся до співвітчизників під час зустрічі на площі святого Петра у Римі. Фрагмент його промови було використано, зокрема, в радіоролику: «Польща завжди була важливою частиною Європи і сьогодні не може залишатися за межами цієї спільноти, котра справді на різних рівнях переживає кризи, але яка становить єдину родину народів, збудовану на християнській традиції. Вхід до структур ЄС, на рівних правах з іншими державами, є для нашого народу та братніх слов'янських народів виявом історичної справедливості, а з другого боку може збагатити Європу. Європа потребує Польщі. Церква в Європі потребує свідчення віри поляків. Польща потребує Європи. Від Люблінської унії до унії Європейської! Це коротенька формула, але в ній – великий зміст. Польща потребує Європи» [1].

До речі, у цій промові, що сама по собі набула символічного сакрального змісту, оскільки проголошувалася Першосвященником, органічно були поєднані вищезгадані нами символічні концепти – «Польща завжди була ВАЖЛИВОЮ ЧАСТИНОЮ Європи», «не залишитися за МЕЖАМИ спільноти» (тобто, Європа – це не чуже для поляків, це – також і їх дім, від якого не слід відмежовуватися). Таким чином, Іваном Павлом II на символічному рівні було стерто межу та вказано місце польського «дому», завдяки чому були максимально наближені поняття «свого» і «чужого» для поляків. Зрештою, концепти-символи «Європа потребує Польщі» і (двічі повторене!) «Польща потребує Європи» встановили не лише цю символічну рівновагу, а й забезпечили потужний емоційний вплив і схилили шальку терезів на користь європейського вибору поляків. Саме таким був ефект виступу Папи, на думку багатьох експертів. Так, на запитання видання «Gazeta Wyborcza» щодо того, який вплив на громадян мали схвальні слова Святого Отця щодо вступу Польщі до Європейського Союзу, архієпископ Г. Мушинський відповів: «Вирішальний. Коротко кажучи, без тих слів референдуму не пощастило би. Переважна більшість віруючих людей, йдучи на голосування, опиралася саме на авторитет Папи. Вони не могли скласти власної думки на основі суперечливих думок політиків, тож довірилися людині, котра для них – надзвичайний моральний і релігійний авторитет, найбільший поляк» [1].

Отже, символи є важливими засобами соціального управління. Їх застосування для вирішення конкретних державно-управлінських завдань може мати потужний ефект. Під час інформаційної кампанії зі вступу до ЄС Польщі у 2002 – 2003 рр. найбільш широко застосовувалася символіка, пов'язана зі смисловими концептами «подолання межі» та «захисту дому», через які транслювалася опозиція «свій» – «чужий». Вирішальний вплив на вибір поляків мав Папа Римський Іван Павло II як особа-символ, чия промова мала сильні елементи-символи, які можна інтерпретувати як «здобуття чужого без втрати свого». Для нашої держави цей досвід Польщі важливий передусім з точки зору запозичення окремих технологій застосування соціально-психологічних методів управління. Проте для України з її специфічним соціокультурним середовищем важливо визначити власний набір символів, застосування яких забезпечить результативне управління євроінтеграційними процесами.

1. Європейський вибір: як це робили поляки [Електронний ресурс] / Козира М., Крамар Р., Фрончак Б. – Варшава: Фонд «Освіта для демократії», 2003. – 1 опт. диск.

2. Кирло Х. Словарь символов. 1000 статей о важнейших понятиях религии, литературы, архитектуры, истории / Пер с англ. Ф.С. Капицы, Т.Н. Колядич. – М.: Центрполиграф, 2007. – 525 с.

### **Андрій РЕШЕТНИЧЕНКО**

*д. філос. н., професор кафедри філософії  
та соціально-політичних дисциплін  
Академії Митної служби України*

## **РОЛЬ УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Ефективність діяльності управлінської еліти в забезпеченні процесів євроінтеграції визначається розумінням змісту та практичної реалізації трьох головних чинників – сутності поняття «управлінської еліти», місця управлінської еліти серед інших еліт та спроможності концепції регламентації діяльності самої управлінської еліти. На превеликий жаль сьогодні ні одна з зазначених умов не сприяє тому, щоб роль управлінської еліти в євроінтеграційних процесах дійсно була вагомим і сприяла усебічному розвитку як самої України, так і європейської спільноти. Розглянемо зазначені складові більш детально.

Поняття сутності та предметної області «управлінської еліти» належать до числа складних, малодосліджених і суперечливих. Справа в тім, що у історії пізнання існують вузькі та широкі підходи до розуміння як «управління», так і «еліти». Так, ряд вузьких підходів розглядають «еліту» як «богом обрану групу», як «привілейовану верству населення», як «панівний клас», як «правлячу меншість», «владну верхівку», «провідну політичну силу» або ж «законотворчу меншість». Безпідставні ототожнення «управління» з «економікою», «політикою», «владою», «результатом», «прийняттям рішень» або «засобами досягнення мети» на практиці призводять до штучного загострення протиріч і провокують зіткнення між представниками різних угруповань, прошарків і верств населення у боротьбі за владу та реалізацію управлінських і політичних повноважень. Отже предметна невизначеність таких базових категорій розвитку суспільства як «управління» та «еліта» і досі залишає по суті відкритим цілий ряд питань пов'язаних як з природою політики і влади, так і з роллю різних еліт в місцевому самоврядуванні, регіональному та державному управлінні.

Пошук відповіді на підняті вище питання змусив нас детально проаналізувати генезу розвитку управлінських еліт і діалектику відносин між «панівною» і «підвладною» складовими соціальних спільнот як механізму розв'язання суперечностей між «більшістю» і «меншістю». Проведений аналіз розкриває корелятивні зв'язки між різними типами розвитку суспільства, типами управлінських еліт та характером реалізації владних повноважень. Обумовлені певними історичними типами суспільства владні повноваження не тільки визначались, а й підпорядковувались беззаперечно домінуючим у відповідні часи типам управлінської діяльності. Що ж стосується поняття «управлінської

еліти» то природу механізмів її формування слід розглядати, на нашу думку, як властиві певним історичним типам суспільства процеси гармонізації відносин між сформованими відповідними епохами «благородними правителями» та кращими представниками різних прошарків і верств населення, які наділялись вищим керівництвом певними владними повноваженнями. Виходячи з цього під «управлінською «елітою» слід розуміти, на наш погляд, достатньо вузький прошарок людей, які виконують роль лідера в суспільстві, власне кращих представників професійних, наукових, владних, культурних, мистецьких, політичних кіл, організацій та рухів суспільства.

Відповідь на друге питання про роль і місце управлінської еліти серед інших типів суспільних еліт найкращим чином ілюструють процеси історичного розвитку згідно яким первинні харизматичні за своєю природою управлінські еліти «знімались» спочатку аристократичними, на зміну яким у середні віки прийшли політико – ідеологічні еліти теократичного толку які у свою чергу сприяли формуванню і подальшому розквіту бюрократичних управлінських еліт на тлі формування світської влади. Подальші процеси демократизації суспільних відносин призвели до домінування партократичних та олігархічно-номенклатурних управлінських еліт які дозволили сконцентрувати владу у руках доволі обмеженого кола представників кланово-корпоративних структур. Головна функція сучасної лозунгової демократії насправді полягає у формуванні та усіялкій підтримці такої кишенькової маргінальної мерітократії, яка слухняно виконує усі вказівки міських, регіональних, державних, континентальних та світових володарів капіталів. Оскільки переважна частина цих капіталів так або інакше носить тінювий а нерідко й кримінальний характер, то їх володарі не шкодують ні коштів, ні зусиль які спрямовують на дискредитацію діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування і на підміну їх діяльністю різного роду псевдо-політичних, економічних, правових, релігійних структур та організацій. Так, на тлі абсолютної гіперцентралізації владних повноважень спостерігається практично необмежене домінування олігархічних корумпованих псевдополітичних угруповань, метою діяльності яких є надання управлінських важелів головним чином латентним кримінальним кланово-корпоративним структурам. Підсумовуючи, можна констатувати, що сучасна управлінська еліта фактично втратила свою провідну роль у процесах розвитку суспільства і вимушена віддати процес реалізації провідних управлінських функцій тим олігархічним особам та колам, діяльність яких позбавлена фахової професійної підготовки і носить асоціальний за спрямованістю і кримінальний за змістом характер.

Що ж стосується управлінської еліти у широкому розумінні слова як дійсно кращих представників професійних, наукових, владних, культурних, мистецьких, політичних кіл, організацій та рухів суспільства, то вони сумлінно продовжують виконувати свій громадянський обов'язок, поступово розчищаючи тіло селищ, сіл, міст, регіонів та держави від псевдо елітарної корости, наросту і бруду. Саме ця реальна еліта українського суспільства бере на себе сміливість ставити і відповідати за якість обґрунтування концептуальних основ розвитку України, європейської та світової спільнот. Усвідомлюючи невідворотність процесів формування наддержавної мерітократії як представників управлінської еліти нового типу, сучасна українська система управління має зосередити увагу на підготовці державних службовців здатних управляти процесами розробки та усебічного розвитку надсучасних інформаційних технологій, здатних володіти та

ефективно застосовувати на практиці креативні методи конструювання оптимальної середовища та умов розвитку сільських, міських громад, державних та континентальних соціальних спільнот, здатних віднаходити, сприяти розвитку та на практиці реалізувати невичерпний професійний, освітній, виховний, культурний та духовний потенціал людини, держави і суспільства. Саме управлінська еліта України виступає сьогодні провідником ідей гуманоцентризму як теоретико – методологічної основи гуманістичної концепції управління яка уже у найближчі часи має виконати роль головної умови формування як власне гуманістичного громадянського суспільства взагалі, так і створити необхідні умови для формування та ефективної діяльності громадянської мерітократії як представника влади якісно нового типу – типу позбавленого від корупції, криміналу, аморалізму та інших асоціальних хвороб.

Започаткувавши дослідження «Соціокультурних, ментальних та духовних складових формування управлінської еліти в Україні», саме представники української управлінської еліти сподіваються запропонувати своїм європейським колегам для обговорення та практичної реалізації проблеми транскультурації розвитку етноцентричних, пульпілістичних, конформістських, ятрогенних, афіліаційних, квазінормативних, денудаційних та цілого ряду інших складових процесів наддержавної кадрової політики, а також процесів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців шляхом відпрацювання інноваційних тренінгових технологій та інших активних форм і методів оптимізації діяльності представників управлінської еліти. Лише за умов значної активізації діяльності управлінської еліти України у процесах інтелектуалізації розвитку суспільства стане реально можливим суттєво прискорити процеси інтеграції українського народу до європейських та світових елітарних соціальних структур.

**Олександр РУДІК**

*к.політ.н., доцент,*

*заступник директора з наукової роботи*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **РЕФОРМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ ЯК СПОСІБ ПОДАЛЬШОЇ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ЄС**

Більше ніж півстолітня історія європейської інтеграції є наочною демонстрацією досягнення стабільності, миру та економічного добробуту на Європейському континенті. Завдяки інтеграційним процесам європейцям вдалося забезпечити досягти високого рівня життя, розбудувати реально функціонуючий єдиний внутрішній ринок та значно посилити роль ЄС в сучасному глобалізованому світі, що, поза всяк сумнів, не вдалося б зробити європейським державам, у разі якби вони діяли поодиночки та на власний розсуд. Інтеграційний проєкт виявився надзвичайно привабливим і за історично короткий проміжок часу набув континентального масштабу. Європейський Союз став моделлю регіональної інтеграції та зразком для наслідування по всьому світі.

Результати, яких досягнув Європейський Союз, невідривні від демократичного ладу, демократичних цінностей та принципів. Союз побудований

на основі принципу верховенства права та Хартії фундаментальних прав, він має подвійний демократичний мандат за допомогою прямого представництва громадян в Європейському парламенті та представництва урядів держав-членів в Раді ЄС.

Однак, останніми роками багатьох європейців не полишає відчуття певної відчуженості від інститутів ЄС, їх політики та цілей Союзу. Це почуття знайшло свої відображення у безпрецедентно низькій явці виборців на вибори до Європейського парламенту в червні 2004 р. (загальна явка в 25 державах-членах склала 45,3%, а в нових державах-членах – в середньому 26,4% виборців), а також в негативних результатах національних референдумів щодо Конституції ЄС у Франції та Нідерландах в 2005 р. (відповідно 55% та 61,6% голосів «проти») та Ніщцького і Лісабонського договорів в Ірландії.

І хоча вищезазначена тенденція характерна не лише для європейських інститутів, а й для демократичних політичних інститутів по всьому світі, в ЄС вона є відображенням певного рівня невизначеності та існуючих суперечностей щодо сутності та цілей Союзу, його географічних кордонів та повноважень.

В Білій книзі з європейського врядування з тривогою констатується факт поглиблення прірви між Європейським Союзом і громадянами, інтересам яких він має служити. Серед проблем виділені такі [1, р. 7]:

- відчутна неспроможність Союзу ефективно розв'язувати деякі життєво важливі для європейців проблеми (зайнятість, злочинність, безпека харчових продуктів, охорона навколишнього середовища);

- нездатність Союзу, наочно продемонструвати реальні досягнення європейської політики (забезпечення політичних прав і громадянських свобод, підвищення рівня та якості життя) громадянам, які справедливо очікують від ЄС такої ж ефективності, як і від національних урядів;

- слабкість комунікативних зв'язків між державами-членами з питань ролі ЄС та його функцій і завдань. Держави-члени досить легко звинувачують Брюссель у прийнятті непопулярних рішень, хоча не тільки беруть безпосередню участь у їх виробленні та ухваленні, а й часто наполягають на їх прийнятті;

- недостатній рівень обізнаності європейців щодо інститутів і органів Союзу, їх повноважень, технологій вироблення політики та процедури прийняття рішень, існуючих каналів зворотного зв'язку та механізмів врахування громадської думки.

Дослідження громадської думки свідчать про те, що європейці все ще очікують на посилення ролі ЄС у багатьох сферах життя, але вони більше не вірять у те, що існуюча складна інституційна система Співтовариства здатна задовольнити їх інтереси та надати відповідні послуги. Іншими словами, європейці розчаровані очікуваннями, що не виправдались, але незважаючи на це вони все ще на щось сподіваються.

В ЄС переконані, що відправною умовою підвищення ефективності європейських спільних політик є з'єднання Європи з громадянами зусиллями демократичних інститутів та обраних представників народу як на національному, так і європейському рівнях. В 2000 р. Європейська Комісія визначила реформу європейського врядування як одну із чотирьох стратегічних цілей Спільноти.

У зв'язку із реформуванням врядування в ЄС постає питання використання Союзом повноважень, наданих йому громадянами. Реформа має на меті відкрити процес вироблення політики, зробити його більш представницьким та підзвітним.

Ефективне використання наданих повноважень має наблизити Союз до його громадян та привести до більш ефективної політики європейських інститутів. Для того щоб досягти поставленої мети, ЄС має краще поєднувати різноманітні інструменти політики (законодавство, соціальний діалог, структурне фінансування та програми дій, що сприяють зміцненню так званого методу Співтовариства.

Справа в тому, що досить довго дослідники європейської інтеграції виходили з факту існування в ЄС домінуючого єдиного методу вироблення політики. За модель цього методу була взята спільна сільськогосподарська політика, яка стала одним із пріоритетних напрямів європейської політики ще на початкових етапах розвитку ЄС.

Дана модель являє собою форму наднаціонального вироблення політики, у якій певні повноваження передані з національного рівня на рівень Європейського Союзу. Метод Співтовариства – поняття, що використовується для характеристики інституційного режиму роботи у межах першої колони ЄС – впливає з логіки процесу інтеграції та має такі виразні риси:

- монополне право Європейської Комісії на законодавчу ініціативу та пропозицію щодо політики;
- широке використання голосування кваліфікованою більшістю в Раді ЄС, що забезпечує дійовість методу;
- активна роль Європейського Парламенту та його рівноправність з Радою ЄС у межах законодавчої процедури спільного прийняття рішень;
- однаковість тлумачення законодавства ЄС та гарантування верховенства права Судом Європейських Співтовариств.

Метод Співтовариства гарантує багатоманітність і результативність діяльності Союзу, а також забезпечує справедливе ставлення до всіх держав-членів – від найбільших до найменших. Даний метод надає спосіб узгодження різних інтересів шляхом пропускання їх крізь два послідовних «фільтри»: загальний інтерес на рівні Європейської Комісії та демократичне європейське і національне представництво на рівні Ради ЄС та Європейського Парламенту.

Реформа європейського врядування означає, що Комісія має переглянути та певною мірою змінити свій ключовий метод реалізації політичного процесу, зокрема удосконалити механізм ініціювання європейської політики, забезпечити більшу прозорість та ефективність її імплементації, а також посилити роль Комісії як охоронця договорів.

В Білій книзі наголошується на тому, що Комісія не зможе самотужки покращити європейське врядування. Реформа вимагає концентрації зусиль всіх європейських інститутів, нинішніх та майбутніх держав-членів, регіональних і місцевих властей, громадянського суспільства. Саме їх відданість справі реформування європейського врядування є суттєвим фактором відновлення довіри до інститутів ЄС та забезпечення підтримки громадськістю відповідних реформ. Визначальну роль у цьому контексті відіграватимуть посадові особи, що обираються на різних рівнях, особливо на національному.

Довіра до ЄС в остаточному підрахунку буде залежати від його здатності ефективно доповнити і розширити політику держав-членів, додати їй якості, з тим щоб задовольнити інтереси й потреби громадян як на європейському так і на глобальному рівнях. Європейська Комісія визначила необхідні засоби забезпечення більшої узгодженості спільних європейських політик, вона наголосила також на необхідності збалансування дій на рівні ЄС та її відповідності

поставленим цілям, що є особливо важливим з огляду на постійне розширення Союзу. Нарешті, реформа європейського врядування має підвищити спроможність ЄС впливати на глобальні події.

1. European Governance: A White Paper. – Brussels, 2001, COM(2001) 428. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/governance/governance\\_eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm)

*Дмитро ЯБЛОНСЬКИЙ,  
здобувач кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **КОНВЕРГЕНЦІЯ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ США І КРАЇН ЄС**

Сучасний розвиток місцевого самоврядування у розвинених країнах світу вимагає поряд із національними традиціями використовувати взаємний досвід вирішення цієї проблеми. Зрозуміло, що поряд із цим процесом спостерігається конвергенція, або взаємопроникнення правових систем різних країн у галузі місцевого самоврядування. Це притаманно країнам Європейського співтовариства, але і самі вони переживають такий процес у взаєминах з Сполученими Штатами. Передусім, це демонструють ті європейські країни, чие право належить до англосаксонської правової системи, Велика Британія і США. Муніципальне управління у цих країнах організовано відповідно до «англосаксонської моделі», або точніше – до «англо-американської моделі».

Основною особливістю вказаної моделі є відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають муніципальні виборні органи. На зорі американської державності на основі британського загального права американські першопоселенні створювали своє місцеве самоврядування відповідно до зразків, що їх надавало муніципальне право метрополії. За британською традицією тамтешні муніципалітети розглядаються і нині як автономні територіальні утворення, що здійснюють владні повноваження, яких було делеговано у британські регіони парламентом. Ще в XIX ст., під час завершення промислової революції, яка перетворила Англію на «промислового майстерню всього світу», там встановився принцип, відповідно до якого муніципальні органи могли робити лише те, що прямо було дозволено законом. Саме такий принцип визначив величезну роль британського парламенту у формуванні системи муніципального управління. Він і відбився у законодавстві США колоніальної доби. Тоді ж було адаптовано до місцевих особливостей адміністративно територіальний устрій метрополії, і основними видами територіальних одиниць стали графства, тауни і тауншипи. Форми муніципального управління графств і тауншипів були також рецептовані в Англії і поступово змінені з урахуванням місцевих особливостей.

В період перебування під британською владою в Пенсільванії була вперше застосована комісійна форма муніципального управління графств. Відповідно до цієї організаційної форми в графстві формувалася достатньо нечисленна муніципальна рада (до 10 радників, зайнятих в раді на постійній основі), яка суміщала законодавчі, виконавчі, а в окремих штатах і деякі судові функції. В



даний час комісійна форма (з деякими модифікаціями) є найпоширенішою організаційною формою муніципального управління графств США.

З часом у незалежних США самоврядування пішло власним шляхом. Але нині британський досвід ізнов спричинив певні зміни у муніципальному праві і практиці Великої Британії. Так, США прийняли англійську ідею створення управління спеціальної компетенції. Формою місцевого самоврядування виступають спеціальні та шкільні округи, які створюють легіслатури всіх без винятку американських штатів для здійснення управлінських процедур з ряду конкретних питань. Вони є найбільш численною формою місцевого самоврядування. Нині у межах різних штатів можуть існувати шкільні, транспортні, паркові округи, округи з пожежної охорони, житлового будівництва, постачання водою та інші. Такі спеціальні округи іноді охоплюють територію кількох графств (загальне число американських спеціальних округів перевищує сорок тисяч). Адміністрація й ради таких округів практично всюди обираються населенням, і тому вони користуються значною автономією. Такі структури на території 3'єднаного королівства були скасовані до середини ХХ століття. Проте деякі сучасні англійські дослідники стверджують, що такі органи існують в Англії і в даний час.

Нині найістотнішими відмінностями між правом 3'єднаного королівства і США є наявність в США дворівневого правового розвитку, при якому паралельно і в той же час у взаємодії діють правові системи федерації і штатів і є очевидною основоположна роль Конституції як джерело права. Це суттєво впливає на шляхи розвитку муніципального права і управління у обох країнах, але і в Англії, і в США нині робляться зусилля для того, щоб мінімізувати конфлікт між державною і муніципальною властями, який виник з середини 1970-х років, коли тривалі дискусії розвінчали ідею про те, що центральне управління і місцеве самоврядування мають єдину мету діяльності.

Межі між різними організаційними формами управління муніципальних корпорацій США надзвичайно розмиті, однак між різними організаційними формами муніципального управління у Великій Британії і в графствах США ці межі достатньо чіткі. Це і є запорукою взаємопроникнення принципів і норм самоврядування у вказаних країнах. Щоправда, цей процес лише тільки намітився. Адже закон про місцеве самоврядування у Великій Британії був прийнятий тільки в 1972 р. Останній акт про місцеве управління в цій країні був прийнятий у 1988 р. До нього включено норми попередніх законів, але фундаментом цього акту стали судові прецеденти, які протягом півтора століть регулювали діяльність муніципальних органів, що брали постійну участь у різних угодах і контрактах як юридичні особи і відстоювали свої інтереси через судові рішення. У Великій Британії закріплений правовий статус муніципалітету як корпорації. Її законодавство забезпечує автономність місцевих органів, встановлює правові основи діяльності урядових відомств щодо здійсненню нагляду за роботою органів місцевого самоврядування. Муніципалітети можуть здійснювати лише такі дії, які прямо запропоновані законом. У протилежному випадку акти місцевої влади можуть бути визнані судом як такі, що не мають юридичної чинності.

Муніципальна революція 1980–1990-х рр., яка охопила країни Європейського співтовариства, у Великій Британії була спрямована на створення нової системи «ефективного управління», на яку здійснюють вплив здобутки місцевого самоврядування у США. Основна проблема, яку вирішують у обох країнах – надання громадянам суспільно значущих послуг. Такі послуги надають

невиборні органи управління місцевими справами, звичайні для Англії і США. Проте більш чіткий прояв цього процесу наочний в Англії, де відповідні органи очолюються керівниками державної служби, які мають високий ступінь самостійності і в справах управління, і в вирішенні фінансових проблем. Управлінська революція вплинула на реалізацію принципів відповідальності й підзвітності у відносинах між центральними й місцевими органами влади. Чіткий поділ стратегічних і оперативних функцій органів влади позначився й на всій системі місцевого державного управління й самоврядування у всій країні. Важливо відзначити, що місцеве самоврядування не відбите в неписаній англійській конституції. От чому уряд лейбористів відносно легко спромігся змінити повноваження місцевих органів самоврядування.

Досвід пращурів сучасних американських громадян знайшов втілення у системі місцевого управління та самоврядування, яка через особливості історичного розвитку американської державності не є єдиною. Ось чому законодавці сучасної Америки, які не можуть нехтувати європейським досвідом вирішення проблем місцевого самоврядування, намагаються знайти такі правові та організаційні засади функціонування цього явища, які б об'єднували її регіони у більшому ступені. Не дивно, що не тільки у Європі, а й у США компетенція місцевого самоврядування досить широка й включає вельми важливі для населення питання життєзабезпечення (благоустрій міст і селищ, організація шкіл і лікарень, охорона навколишнього середовища, забезпечення громадян комунальними послугами, будівництво місцевих доріг та ін.). До того ж, як і у «Європі регіонів», місцеві органи там практично самостійні стосовно управління підвідомчими галузями.

Органи місцевого самоврядування найбагатшої країни сучасного світу, так само як і у розвинених країнах Європи, мають значні кошти для вирішення місцевих справ. Вони одержують їх із власних джерел фінансування, від урядів штатів і федерального уряду. Місцеве самоврядування справедливо розглядається США і в Європі як важливий елемент демократії й вільного громадянського суспільства. Нарешті, для вказаних країн досить актуальним стає розвиток міжмуніципального співробітництва. Вирішення цієї проблеми передбачає об'єднання коштів цілого ряду муніципалітетів з метою спільного вирішення загальних соціально-економічних проблем.

#### Список використаної літератури

1. Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: Юристъ, 2001.
2. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. – М.: Юрид. лит.-ра, 1993.
3. Баранчиков В. А. Муниципальные органы Великобритании. – М.: Наука, 1990.
4. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. – К.: Україна, 1999.
5. Врядування у Сполучених Штатах. – К., 1991.
6. Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. – М.: Прогресс, 1984.
7. Byrne T. Local Government in Britain. Everyone's Guide to How it All Works. – L.: London University Press, 2000.
8. Eggleston E. The Beginners of a Nation. – N.Y., L.: Appleton and Company, 1927.
9. Hofstadter R. American Political Tradition. – N.Y.: Archont Books, 1948.



**Аліна ЄЖУНІНОВА**

*аспірант кафедри економіки  
та регіональної економічної політики  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ПЕРЕДУМОВИ ТА ФАКТОРИ ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ**

Сучасний світовий економічний розвиток характеризується двома головними тенденціями. З одного боку, зростають, посилюються і домінують процеси міжнародної економічної інтеграції. А з іншого боку дані процеси проходять не прямолінійно, оскільки поряд з інтеграційними процесами в окремих регіонах світу мають місце й дезінтеграційні процеси, що викликані політичними, національними та релігійними причинами. Міжнародну економічну інтеграцію можна визначити як якісно новий етап розвитку і форму прояву інтернаціоналізації господарського життя, що передбачає зближення і взаємоприспособлення, переплетення всіх структур національних господарств [1].

Процес економічної інтеграції відбувається тоді, коли дві або більше країн об'єднуються разом для створення ширшого економічного простору. Країни укладають інтеграційні угоди, сподіваючись на економічний вигравш, хоча можуть також переслідувати політичні та інші цілі. На макрорівні розглядають такі основні форми міжнародної регіональної економічної інтеграції: зона преференційної торгівлі; зона (асоціація) вільної торгівлі; митний союз, спільний ринок, економічний та політичний союзи.

Безпосередня й активна участь України в сучасних інтеграційних процесах об'єктивно зумовлена перевагами міжнародного поділу праці, а також потребою подолати штучну відокремленість нашої держави від світового господарства у цілому та європейського зокрема.

За останні роки Україна поступово формувала і уточнювала свою стратегію вступу у Європейський Союз, однак країна ще не досягла тих високих макроекономічних стандартів, які склались в економіці країн Західної Європи.

Інтеграція України у європейське господарство можлива різними, але водночас взаємопов'язаними шляхами:

- через активну та ліберальну зовнішньоекономічну політику;
- за рахунок формування середовища, сприятливого для іноземного підприємництва й інвестування та транснаціоналізації високомонополізованих підприємств;
- через укладання двосторонніх міждержавних економічних угод та участь у багатосторонніх міжурядових переговорах.

На активне включення України до євро інтеграційного процесу впливають конкретні внутрішньо- і зовнішньоекономічні фактори, що формуються в системі передумов, особливостей і шляхів інтеграції.

Серед внутрішньоекономічних факторів принциповими є перехід України до розвиненої ринкової економіки та структурна перебудова національної економіки, орієнтована на сучасні техніко-технологічні, економічні, екологічні і соціальні стандарти. Деформована структура національної економіки не відповідає критеріям суверенного розвитку України як з точки зору оптимальних пропозицій самозабезпечення та зовнішньоекономічної

спеціалізації, так і з науково-технологічних, соціальних і особливо екологічних позицій.

Дія зовнішньоекономічних факторів інтеграції обумовлена, з одного боку, станом розвитку форм зовнішньоекономічної діяльності, а з другого – умовами розвитку середовища.

Зовнішньоторговельна діяльність України в останні роки зберегла негативні довгострокові структурні тенденції в експорті/імпорті товарів і послуг, а саме:

- переважно сировинна спрямованість експорту, превалювання матеріаломісткого обладнання в експорті продукції машинобудування;
- нераціональність товарної структури імпорту;
- деформована географічна структура експорту та імпорту, яка призвела до монопольної залежності від окремих країн;
- нерівномірне розміщення експортного потенціалу України.

Відсутність стратегічних орієнтирів, втрата державного контролю за зовнішньоекономічною діяльністю призвели до хаотичного вивозу українських товарів; створення криміногенної обстановки навколо експорту та імпорту найефективніших груп товарів (нафта і нафтопродукти, чорні метали, продовольчі товари тощо); втрати країною валютних коштів; не виправданої конкуренції між українськими учасниками ЗЕД; демпінгової торгівлі. Серед зовнішньоекономічних факторів інтеграції на окрему увагу заслуговують також ті, що впливають на умови міжнародної міграції робочої сили, становлення повноцінних валютних відносин.

Для ефективної й організаційно оформленої інтеграції України в ЄС необхідні певні політико-правові, економічні, соціально-культурні та інфраструктурні передумови [2].

Основні політико-правові передумови інтеграції:

- політичне визначення України;
- забезпечення територіальної цілісності та створення адекватної системи національної безпеки;
- безумовне виконання міжнародних зобов'язань, особливо в сфері прав людини; запровадження прийнятної форми громадянства;
- перегляд існуючої практики політичних зв'язків із державами колишнього СРСР;
- пряма участь у регіональних і глобальних політичних процесах;
- формування відповідного законодавства і вироблення ефективних механізмів та інструментарію його виконання.

Економічні передумови інтеграції формуються завдяки таким чинникам:

- економічному та інституційному забезпеченню суверенітету;
- оцінці економічного потенціалу і напрямів структурної перебудови;
- оцінці експортного потенціалу, виробленню експортно-імпоротної стратегії та адекватного механізму регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- розв'язанню проблеми зовнішньої заборгованості

До основних соціально-культурних передумов інтеграції належать:

- відродження і виховання почуття власної гідності, створення умов соціально-культурної життєздатності народів України;
  - формування сучасної, орієнтованої на світові пріоритети системи народної освіти;
  - розвиток контактів з українцями, які проживають за межами України.
- Формування інфраструктурних передумов насамперед пов'язане з:
- розвитком транспортних комунікацій (морських, наземних, повітряних),

– розвиток сучасних інформаційно-комунікаційних систем з включенням їх до міжнародних систем.

Таким чином, формуючи власну інтеграційну політику, Україна має визначитися з відповідними середньо- та довгостроковими пріоритетами, виходячи із сучасних умов ефективного функціонування національної економіки; спрямувати зовнішньоекономічну політику на вирішення комплексу проблем щодо створення договірної простору та забезпечення національної безпеки, розвитку усіх форм зовнішньоекономічного співробітництва; зорієнтуватися на глобальні зміни та тенденції регіонального розвитку, сформувати якісно нову державну регіональну політику відповідно до принципів та стратегічних пріоритетів ЄС, головним з яких є активізація регіональної політики з метою створення нового «просторового» обличчя Європи.

1. Глобалізація і безпека розвитку: Монографія / О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін. – К.: КНЕУ, 2001. – 256с.

2. Міжнародна економічна інтеграція. – Режим доступу: <http://www.uzhgorod.iatp.org.ua/ipard/lendel.doc>

**Тетяна ВОРОНОВА**

*здобувач кафедри*

*права та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ЛІДЕРСТВО УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН**

Актуальність дослідження проблеми лідерства управлінської еліти визначається соціально-політичною ситуацією в Україні, яка характеризується значним дистанціюванням між населенням і владою, де остання інституціонально уособлюється саме управлінською елітою державного та регіонального рівнів. Разом із тим, на тлі висновків про кризу влади, склався значний дефіцит конструктивних підходів та пропозицій щодо конкретних шляхів скорочення розриву у відносинах між громадськістю та державою, що є актуальним завданням для державного управління.

Слід зазначити, що у сучасній громадській свідомості уявлення про «владу» практично об'єднало лідерів і еліту. Сьогодні управлінська еліта, є реально інституціоналізованою, має та здійснює владні повноваження, а відтак об'єктивно опинилась на стрижні демократичних реформ [2, с.3]. Роль і суспільна функція політичних лідерів та еліти особливо широко вивчається й аналізується в перехідні моменти розвитку суспільства. Це свідчить про те, що в періоди фундаментальних трансформацій у суспільстві і державі роль еліти стає винятково важливою, оскільки саме від її ефективності у великій мірі залежить якість відповідей на виклики, визначені часом. Таким викликом для України є побудова суспільства з розвинутою демократією як необхідна умова для реалізації Європейського вибору, проголошеного нашою державою.

Саме тому, метою нашого дослідження є вивчення основних підходів до визначення лідерської ролі управлінської еліти в європейських країнах на

прикладі Німеччини та Польщі. Не дивлячись на досить різні етапи їх політичного та історичного розвитку обидві країни-члени ЄС мають спільну з Україною проблему – дефіцит управлінської еліти, її дезінтеграцію. Усе це обумовлює актуальність вивчення досвіду цих держав щодо подолання кризи у зазначеній сфері.

Поняття еліти у Німеччині в історичному контексті не є простим. У суспільному дискурсі воно асоціюється з філософією Фрідріха Ніцше, яка становила одну з інспірацій Гітлера і націонал-соціалізму, концепції фюрера і нацистської еліти. У результаті лише в дев'яностих роках минулого століття було зауважено певне суспільне схвалення поняття еліти, а колишній канцлер Г. Шрьодер заявив про те, що німецьке суспільство потребує еліти [3].

Сучасна історія Німеччини дає приклад кількох основних періодів зміни управлінської еліти. Перший наступив після Першої світової війни. Другий пов'язувався з приходом до влади Гітлера у 1933 році. Однак, найбільші зміни приніс 1945 рік, який означав послідовну ліквідацію пруської державності, а отже, й адміністрації. З Пруссії виводився стрижень німецької еліти першої половини ХХ століття. Разом з її занепадом наступив кінець класичної аристократії. Одним із специфічних проявів таких тенденцій у Німеччині стало формування регіоналізму, який протидіяв виникненню вузької державної еліти (наприклад, подібної до «варшавки» у Польщі). При цьому, останній період зміни еліти стосувався лише східних земель.

Характеризуючи лідерство сучасної управлінської еліти ФРН, слід зазначити, що на відміну від інших країн ЄС, воно відзначається консенсусністю. Німецька модель, яка уникає соціальних конфліктів, перебуває у європейському і світовому контексті в меншості. Натомість великим плюсом є те, що й надалі тут існують сильні механізми, які підтримують суспільну консенсусність, а, отже, й згоду серед різних еліт (управлінської, політичної, бізнесової, культурної, тощо). І хоча, на протигагу Франції, де існує такий провідний навчальний заклад, у якому відбувається формування управлінської еліти, як наприклад, славнозвісна Національна школа адміністрації (з якої виходить більшість еліти різних сфер суспільного життя, а не тільки управління), німецька управлінська еліта формується через різні школи. Саме тому на початку своєї каденції у 1998 році Г.Шрьодер почав говорити про потребу створення у ФРН елітних університетів на зразок Гарварду.

Як вже відзначалося, у Німеччині дуже поширений регіоналізм управлінської еліти. Це пояснюється як особливостями її історичного розвитку та державного устрою. Разом з тим, в останній час у Німеччині дуже гарячі дискусії викликає питання делокалізації управлінської еліти, що пов'язано як і з функціонуванням ЄС, так і взаємопроникненням управлінських та бізнесових еліт. Саме економічні еліти виступають за перенесення капіталу та підприємств за кордон і досить часто звинувачуються у відсутності патріотизму. Усе це обумовлює певні світоглядні зміни у середовищі управлінської еліти, які самими німцями оцінюються неоднозначно, але переважно негативно [3].

При оцінюванні того, якими є і якими повинні бути польські еліти, найважливішими дослідники називають три питання: про поповнення політичних еліт; про олігархізацію польської еліти; про «те, що нема нікого, хто скаже, куди треба йти далі» [1].

Аналізуючи проблему рекрутування управлінської та політичної еліти

польський дослідник Я.Васілевські наголошує на тому, що канали політичного поповнення у Польщі не діють. Молоді люди входять у політику за формулою клієнт-патрон (покровитель). Рідко вони мають шанс отримати досвід політики «у низах», серед звичайних громадян, коли треба узгоджувати інтереси, будувати коаліції, укладати компроміси навколо банальних, приземлених, але дуже важливих для місцевих громад справ. Такою школою політичної соціалізації, а одночасно ключовим каналом поповнення управлінської еліти, є органи місцевого самоврядування (у громаді, місті, районі) [1].

Інший аспект кризи управлінської еліти у Польщі – її олігархізація. Олігархізація, якщо розуміти її за Р. Міхельсом, передбачає перехід до професійного політичного апарату (адміністративно-партійної бюрократії) в управлінні, на шкоду демократичним і представницьким органам. Проблема полягає у тому, що за такої олігархізації громадяни втрачають можливість користуватися своїми демократичними правами, а отже зростає відірваність влади від громади.

Не менш важливою є і криза ціле покладання. Еліта переломного періоду у Польщі – та, що привела до повалення комунізму і збудувала підвалини демократії та ринку – об'єднувала тих, котрі говорили, куди йти (до Європи, до демократії, до ринку) і тих, котрі знали, як туди дійти. Мовою К. Маннгейма – еліта переломного періоду поєднувала субстанційну раціональність, тобто ту, що визначає мету, з функціональною раціональністю, тобто з доббором найліпших засобів для її досягнення. Ця еліта виявилася дуже успішною: основні визначені тоді цілі були досягнуто. Але на сьогодні, фіксується втрата ціле-орієнтирів серед польської політико-управлінської еліти. Фактично, польська інтелігенція перестала виконувати свою традиційну роль духовного провідника народу, а парламентарі та найвищі урядовці, не здатні її взяти на себе [1]. Таким чином, мова може йти, перш за все, про дезінтеграцію польської управлінської еліти та втрату нею лідерства у процесах державотворення.

Підсумовую, слід відзначити зменшення ролі управлінської еліти у сучасних процесах державотворення. Про це засвідчує аналіз їх функціонування у таких європейських державах як Німеччина та Польща, а також безпосередній досвід державного будівництва України. Разом з тим, криза лідерства політико-управлінської еліти даєтьє ознаки на формуванні суспільного консенсусу та досягненню конструктивного діалогу між владою та громадянами. Фактично, можна сказати, що влада – управлінська еліта – та громадяни – народ – живуть окремо один від одного. Подоланню такого стану справ має сприяти перегляд основних засад рекрутування управлінської еліти, її звернення до інтересів та потреб громадян, які мають стати основою для цілепокладання на місцевому, регіональному та національному рівнях.

### Список використаної літератури

1. Васілевські, Яцек. Три тези про польські еліти // *І.* – Число 45. – 2006. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/wasilewski.htm>
2. Логвиненко, Олексій. Становлення політичного лідерства управлінської еліти в суспільстві перехідного періоду: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. – К., 2004. – 24 с.
3. Фройденштайн, Роланд. Німецькі еліти – консенсусна модель // *І.* – Число 45. – 2006. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n45texts/freudenstein.htm>

**Ірина МІЗІНА**

*здобувач кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Усе зростаюча міра залучення України у світові процеси глобалізації та регіоналізації неминує породжує зростання самостійності й формування власної економічної суб'єктності її регіонів у глобальній економіці. При цьому вказані обставини не лише надають виклик збереженню й зміцненню єдності унітарної держави, а й орієнтують певною мірою щодо можливого шляху реального зближення з рівнем соціально-економічного розвитку країн, що задають динаміку і якість соціалізаційних процесів.

Перш за все, у розвинених країнах способом досягнення владою цивілізаційних стандартів життя слугує децентралізація. На цей рахунок не потрібно доказів відносно приреченості будь-яких форм державного управління на невдачу в разі втрати безпосереднього постійного контакту з людиною. Та це й зрозуміло, оскільки вирішення навіть простого питання на центральному рівні завжди є величезною проблемою. У контексті інтеграції України до ЄС питання децентралізації влади є одним з основних напрямків реформ державного управління й прискіпливого дослідження та обміну досвідом [1; 2; 3]. Тим не менше впродовж останніх років особливо помітною стала криза добробуту населення, близько 60 % якого за станом на кінець 2006 р. здійснювали щомісячні грошові споживчі витрати на рівні нижчому за прожитковий мінімум [4, с. 398]. І тільки 20, 4 % домогосподарств могли задовольняти споживчі потреби на рівні, який перевищував 720 грн. на особу щомісяця [4, с. 399]. Інфляційні процеси кінця 2007 та початку 2008 р., безумовно, негативно вплинули на рівень життя й погіршили динаміку названих показників. За майже сімнадцятирічний період незалежного господарювання влада так і не відійшла від політики перетягування повноважень і ресурсів від місцевого самоврядування до центру й не усвідомила необхідності поділу повноважень не тільки між органами, а й територіальними рівнями.

Держава в регіонах і на місцях має зберегти за собою тільки ті функції, які по суті є державними. При цьому необхідною умовою результативної діяльності системи державної влади й місцевого самоврядування є забезпечення функцій та повноважень ресурсами. В особливій мірі це стосується фінансових ресурсів, обсяг яких має бути достатнім для забезпечення саморозвитку регіональних і муніципальних соціально-виробничих систем за умови задоволення потреб населення відповідних територіальних спільнот на рівні раціональних стандартів споживання. Якщо вести мову про фінансові спроможності такого інституту управління як органи місцевого самоврядування, то вони визначаються місцевими бюджетами.

Можна стверджувати, що в Україні питання забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування постали до вирішення в другій половині 90-х років. Проте результати проведених нами досліджень не надають підстав до кваліфікації змін, що пройшли у формуванні місцевих бюджетів, як спрямованих на бюджетну децентралізацію й посилюючих її. Згідно офіційних даних Держкомстату

України частка місцевих бюджетів за закріпленими доходами в доходах зведеного бюджету в період з 1992–2006 рр. зменшилася з 47,6 % до 23,2 % [4, с. 51; 5, с. 54]. Ця динаміка скоріше засвідчує про централізацію фінансів, а не їх децентралізацію, більш того, якщо говорити про глибину здійснення децентралізації, то її просування обмежилось районним рівнем. Зміцнення місцевої автономії відбувалося на підвалинах трансфертних надходжень, але, якщо їх частка в 1992 р. не перевищувала 10 %, то в 2006 р. – 90,4 %, а по таким областям як Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька – у межах 200 %.

Суперечливість процесу фінансової децентралізації в Україні засвідчує про відсутність обґрунтування, поперед усього, співвідношення централізації та децентралізації бюджетів різного рівня управління та механізму їх наповнення гарантуючого фінансову стійкість.

На наш погляд, як модель для проведення бюджетної децентралізації в Україні можна взяти метод «золотого зрізу» або «золотої пропорції». Поділ за ними в разі наявності двох конкурентів у зведеному бюджеті здійснюється на дві нерівні частини в пропорції 62 і 38 %. Треба підкреслити, що з урахуванням трансфертів у 2000 р. між державним і місцевими бюджетами склалася саме подібна пропорція, яка за тим у силу відцентрових процесів була зруйнована й доведена до 56 і 44 %. Відступ від «золотої пропорції», яка забезпечувала максимальну стійкість і стабільність (частка трансфертів не перевищувала 30 %) призвів до дестабілізації через прагнення окремих територій із потужним виробничим потенціалом до посилення фінансової автономії без явних досягнень у покращенні життєвих умов.

З оптимальним розподілом бюджетних ресурсів між рівнями управління в частині досягнення самодостатніх їх обсягів нерозривно пов'язана й податкова політика. За роки незалежності податкова місткість ВВП зменшилася з 40,3 % до 32 %, тоді як у розвинених країнах сягає 40–45 % [4, с. 33–35; 5, с. 36–42; 6, с. 64]. Багатоваріантні розрахунки надають підстави стверджувати, що для досягнення фінансової автономії слід не зменшувати, а нарощувати рівень оподаткування на національних теренах з обов'язковим переструктуруванням податкової системи в цілому й посуб'єктних надходжень, зокрема. Ми маємо на увазі відхід від інструментарію оподаткування доходів фізичних осіб за плоскою шкалою й прив'язкою до абсолютних обсягів доходів, який започаткував процес відтоку коштів від місцевих бюджетів до бізнесу, від соціально незахищених прошарків суспільства до соціально сильних бізнесових еліт.

Таким чином, посилення регіональної складової в сфері управління соціально-економічним розвитком, з опорою на незбалансовану трансфертну політику вичерпало свої генеруючі можливості. Вихід України із числа периферійних у контексті забезпечення цивілізаційного рівня життя населення бачиться в започаткуванні такого співвідношення між централізацією й децентралізацією у формуванні ресурсного потенціалу, яке б сприяло підвищенню ступеня самостійності та самодостатності місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури

1. Егоренко Т. В. Государство и регионы – высокий уровень развития во взаимодействии и взаимопонимании // Экономические проблемы и

перспективы стабилизации экономики Украины. – Донецк: ИЭП НАН Украины. – 2001. – Т. 1. – С. 126–138.

2. Лавренчук А. О. Децентрализація влади як напрямок реформ державного управління в контексті інтеграції України до Європейського Союзу // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 106–109.

3. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід / Збірник матеріалів та документів / Наук. ред. М. Пухтинський. К.: Атака-4, 2006. – 744 с.

4. Статистичний щорічник України за 2006 рік / Держ. коміт. статистики України; За ред. О. Г. Осауленко. – К.: Консультант, 2007. – 551 с.

5. Статистичний щорічник України за 2000 рік / Держ. коміт. статистики України; За ред. О. Г. Осауленко. – К.: Техніка. 2001. – 598 с.

6. Соколов А. А. Теория налогов / А. А. Соколов – М.: АО «Центр-Юр Инфор», 2004. – 421 с.

**Андрій ПРОКОПЕНКО**

*к.ф.н., директор Інституту процесів соціального розвитку*

### **ПРОБЛЕМИ НЕВІДПОВІДНОСТІ СИСТЕМИ ОСВІТИ ПОТРЕБАМ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

В умовах інтеграції України до світової економічної системи та руху до Європейського Союзу, відповідного перегляду потребує українська система освіти. Оскільки система освіти не враховує потреби економіки і перспективи її розвитку, державну політику в освіті важко назвати ефективною. Існуюча диспропорція між попитом та пропозицією робочої сили, та дефіцит кваліфікованих кадрів може загальмувати економічний розвиток вже в найближчі роки.

Трудові ресурси є одним з головних чинників економічного розвитку і за їх відсутності неможливо ставити амбіційні цілі. До ризиків в сфері трудових ресурсів слід віднести групу ризиків пов'язаних з глобалізацією та вступом до СОТ (ризики зростання безробіття), демографічну кризу та старіння населення (що потребує особливої уваги та окремого розгляду). В сьогоднішніх умовах до них додається ще один специфічний ризик – невідповідність системи освіти потребам української економіки.

В цілому, освіта має враховувати як стратегічні напрями розвитку економіки (для довгострокових освітніх програм), так і бути достатньо гнучкою, що реагувати на швидкі зміни (за допомогою короткострокових освітніх програм). Відповідь на соціальні зміни надає концепція безперервної освіти. Наприклад, структурні зміни в європейській освіті, початок яким поклала Лісабонська декларація головним фактором визначають навчання протягом життя. Одним із пріоритетів Європейської стратегії зайнятості до 2010 року є залучення 10-12 % дорослого працездатного населення (25-64 років) країн ЄС до навчання по освітнім програмам для дорослих (підготовка та перепідготовка кадрів). Причому витрати

на навчання працівників мають покриватися за рахунок працедавців. Підвищення корпоративних інвестицій в освіту, це ще один з пріоритетів Євросоюзу, за показниками якого вони прагнуть наздогнати Сполучені Штати Америки.

Що стосується України, то основним завданням держави є створити умови (в тому числі законодавчі) для фінансування освіти та науково-дослідної діяльності через залучення корпоративних інвестицій. Ще один напрям фінансування освіти – розвиток дослідницької складової. Наприклад, в Європі та Америці університети це освітньо-дослідницькі центри, які залучають необхідне фінансування за рахунок дослідницьких проектів. Часто дослідницькі університети отримують фінансування в рамках розміщення і державних замовлень (в тому числі оборонних), і корпоративних (на розробку нових технологій). Одне з завдань, що ставить Євросоюз, це створення умов за яких бізнес до 2010 року фінансував би 2/3 науково-дослідних робіт. Ще одне джерело фінансування освіти є навчання закордонних студентів – війна за гроші іноземних студентів триває в світовому освітньому просторі вже не один рік.

Але в Україні окрім недостатнього фінансування (порівняно з іншими державами в абсолютних цифрах) є ще одна проблема. Навіть побіжний аналіз української освіти дозволяє зробити висновок про неефективність використання коштів державного бюджету. На сьогоднішній день державне замовлення з підготовки кадрів формується переважно органами освіти і через це не враховує в повній мірі тенденції ринку праці. Аналіз ситуації на ринку праці свідчить про дисбаланс у підготовці фахівців з вищою освітою. Випуск учбовими закладами фахівців з вищою освітою більш ніж вдвічі перевищує випуск робочих кадрів, хоча потреби економіки в таких кадрах звернено пропорційні.

Незважаючи на це обсяги прийому до вищих навчальних закладів постійно зростають. За даними Державного комітету статистики України в 2007 році на навчання до державних та комунальних вищих навчальних закладів було прийнято 542,4 тис. осіб, з яких на денну форму навчання – 357,6 тис. осіб.

При чому, за даними Державного центру зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України сьогодні кожний третій працівник з вищою освітою в Україні зайнятий на роботах, які такого рівня освіти не потребують.

Внаслідок диспропорцій в оплаті праці частина кваліфікованих працівників погоджується на роботу не за фахом або некваліфіковану, проте з вищою заробітною платою. Через це державні кошти витрачені на надання такій людині вищої освіти виявляються витрачені даремно (можливо слід повернутись до обов'язкового розподілу студентів на підприємства). А на сьогоднішній день бюджетні витрати на вищу освіту вже не є такими несуттєвими, в 2007 році вони склали 11 млрд. гривень. Тобто ми маємо ситуацію, коли фінансування освіти збільшується, але економічний ефект цих витрат не відповідає потенційним прибуткам.

Проблема української освіти значно ширше і стосується хибного уявлення про всю українську економіку. Інноваційна економіка України, на формування якої концептуально спрямована система освіти, є ілюзією, в реальності в нашій країні формується сировинна структура економіки. Частка сировинних товарів то продуктів проміжної переробки в українському експорті стабільно зростає і в минулому році вже досягла 61%.

Ці тенденції знаходять своє відображення і попиту на робочу силу на ринку праці. За даними Державного центру зайнятості Міністерства праці та соціальної

політики України, найбільший дефіцит кадрів в 2007 році спостерігався в групі професій – «кваліфіковані робітники з інструментом», особливо гостро роботодавці відчули нестачу робітників металургійних професій, а також робітників з видобутку корисних копалин. Існує значна потреба в електрогазоварниках, слюсарях, токарях, ливарниках, термістах, фрезерувальниках, медичних працівниках, вчителів, продавців, швачках, столярах, водіях, трактористах, робітниках на будівництві та у суднобудуванні.

Про закріплення сировинної економіки свідчить ще одна тенденція – в Україні стабільно на 10-13% в рік зменшується кількість наукових винаходів та патентів, а по відношенню до провідних економік США, Японії, Німеччини та Китаю Україна відстає в 20-30 разів (дані: World Intellectual Property Organization Report – 2007, [www.wipo.int](http://www.wipo.int)).

Отже, або потрібно припинити розмови про інноваційну економіку і витрати бюджетних коштів на вищу освіту, надавши перевагу професійно-технічній, або проводити структурні реформи в економіці, а в освіті забезпечити реальний зв'язок між освітою та ринком праці, створити умови корпоративних інвестицій, збільшити науково-дослідницьку діяльність та впроваджувати її результати в бізнес-практику.

**Леонід ПРОКОПЕНКО**

*к.і.н., доцент, завідувач кафедри*

*права та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

**Ірина ДЕГТЯРЬОВА**

*Дніпропетровський обласний центр*

*соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді*

## **РОЛЬ МІЖУРЯДОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У ФОРМУВАННІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРОСТОРУ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

Прискорення інтеграційних процесів на європейському континенті обумовлює розширення співпраці країн Європи у сфері вищої школи. На сучасному етапі важлива роль у формуванні загальноєвропейської політики в галузі вищої освіти належить такій авторитетній міждержавній організації європейських країн як Рада Європи, яка об'єднує 45 держав континенту. Рада Європи (РЄ) була створена 1949 р. задля досягнення більшої єдності держав-членів на основі спільних ідеалів та принципів, на яких ґрунтується європейська цивілізація, а також сприяння їх економічному і соціальному прогресу [1, с. 292].

Відповідно до Статуту, РЄ мала захищати права людини і сприяти розширенню і зміцненню демократичного ладу, забезпечувати розвиток міждержавного співробітництва з основних питань права, культури, освіти, інформації, охорони довкілля, загалом торувати шлях до поступового зближення усіх держав регіону тощо. Діяльність РЄ спрямована на вироблення європейських конвенцій та угод, на основі яких держави-члени удосконалюють національне законодавство, приводячи його його у відповідність до цих документів. РЄ періодично організовує конференції галузевих міністрів, у тому числі освіти, на яких стимулюється розвиток контактів між профільними відомствами, аналізуються основні проблеми у кожному з секторів і виробляються спільні проекти і вносяться пропозиції з

напрямок діяльності програм РЄ. Вона виступає консультантом для органів управління, є активним учасником робочих груп, семінарів і конференцій різного рівня, одним з головних організаторів дискусій у процесі вироблення політики щодо вищої освіти [2, с. 119, 124-125; 3, с.9].

Помітне місце в діяльності РЄ посідає налагодження співробітництва у галузі вищої школи. У цьому контексті слід підкреслити значення Європейської культурної конвенції 1954 р., яка встановлює рамки діяльності РЄ в сфері освіти, культури, культурної спадщини, молоді і спорту. Її засновниками стали дві міжнародні організації – РЄ та ЮНЕСКО. Конвенція проголосила політику мультикультурного діалогу в Європі, в ній наголошується на необхідності заохочення громадян усіх держав до вивчення мов, історії та культури інших країн і спільної для них культури. Цілком природно, що поставлені завдання стали невід’ємною складовою національних освітніх політик, оскільки ці міжнародні організації діяли і діють на рівні міжурядового співробітництва міністрів освіти, які й започаткували процеси інтеграції в сфері вищої та професійної освіти [3, с.61; 6].

Управління вищою освітою тісно пов’язане з основною місією РЄ – захистом прав людини, демократії та закону. Реалізацією програм РЄ в галузі освіти і культури керує Рада з культурного співробітництва, роботі якої допомагають чотири комітети. Освітня політика належить до сфери відання Комітету з освіти (CDED, Steering Committee for Education) та Комітету з вищої освіти і досліджень (CDESR, Steering Committee for Higher Education and Research). До останнього входять по два представники від кожної країни, які призначаються національним урядом та академічною спільнотою. Основними сферами діяльності РЄ в галузі вищої освіти є: заходи щодо визнання кваліфікацій, проблеми управління вищою освітою і посилення державної та суспільної відповідальності за вищу освіту і дослідження, двостороння і регіональна кооперація та співпраця, участь у створенні Європейського простору вищої освіти/Болонському процесі тощо [3, с.61; 5].

РЄ стала зручним шляхом до посилення й поглиблення взаємодії європейських країн у сфері освіти. Протягом майже 60-річної діяльності прийнято і діє ряд конвенцій РЄ і ЮНЕСКО щодо академічного визнання, зокрема, Європейська конвенція про еквівалентність дипломів, що дають доступ до університетів (1953 р., ETS 15) та додатковий Протокол до неї (1964 р., ETS 49), Європейська конвенція про еквівалентність періодів університетської освіти (1956 р., ETS 21), Європейська конвенція про академічне визнання університетських кваліфікацій (1959 р., ETS 32), Конвенція про визнання навчальних курсів, дипломів про вищу освіту та вчених ступенів у державах Європейського регіону (1979 р.), Європейська конвенція про загальну еквівалентність періодів університетської освіти (1990 р., ETS 138) та інші акти [4, с.189-190].

Останніми за часом прийняття є Лісабонська Конвенція про визнання професійних кваліфікацій у європейському регіоні 1997 р. та Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти у європейському регіоні 2003 р. Головна ідея Лісабонської Конвенції полягає в тому, щоб надати всім європейцям можливість повною мірою користуватися джерелом культурного, соціального, політичного, філософського, релігійного та економічного розмаїття європейського регіону, полегшивши доступ громадянам кожної держави й учням навчальних закладів до освітніх ресурсів інших країн. Конвенція містить угоди з таких важливих питань як: визначення основних термінів; компетенції державних органів; основні принципи оцінки кваліфікації; визнання кваліфікацій, що дають

доступ до вищої освіти; визнання кваліфікацій біженців та переміщених осіб; інформація з питань визнання, механізми здійснення та ін. [9].

Конвенція 2003 р. дає можливість загальноєвропейського визнання диплому про вищу освіту за умов успішного проходження сертифікації програми навчального закладу, яка має включати два цикли – студентський та післядипломний. Сертифікацію рівня програми проводять після огляду мінімальних стандартів змісту спеціалізації, оцінювання зв’язку та змісту загальної концепції рівня програми за обмежений період часу. Інструмент акредитації рівня сертифікації програм є досить новим у Європі, але швидко приймається країнами-учасницями Болонського процесу [2, с.128-129].

Восени 2003 р. Комітет з вищої освіти і досліджень започаткував проект з управління вищою освітою, розрахований до 2006 р. З нагоди святкування 50-ї річниці Європейської культурної конвенції, РЄ оголосила 2005 р. Роком громадянства через освіту (Year of Citizenship through Education), тому цей проект мав першочергове значення на рівні Ради, він також доповнив виконання робочої програми Болонського процесу 2005-2007 рр. Мета проекту полягала в посиленні участі студентів, професорсько-викладацького складу та інших стейк-холдерів в управлінні вищою освітою. Проект мав істотне значення, оскільки його підсумком стали рішення і рекомендації, прийняті Європейським форумом з питань управління вищою освітою (вересень 2005 р., м. Страсбург) – «Управління вищою освітою: між демократичною культурою, академічними сподіваннями та ринковими силами» [7; 8].

Отже, Рада Європи відіграє надзвичайно важливу роль у розвитку міжурядового співробітництва країн-учасниць у сфері вищої освіти, виробленні спільних освітніх стандартів і стратегій та формуванні Європейського простору вищої освіти.

#### Список використаної літератури

1. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.
2. Світова та європейська інтеграція: Навч. посіб. / За заг. ред. Я.Й. Малика. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 540 с.
3. Совет Европы: 800 миллионов европейцев. – Страсбург: Департамент документаций и публикаций Совета Европы, 2002. – 109 с.
4. Сучасні системи вищої освіти: порівняння для України / За заг. ред. В.Зубка. – К.: Видав. дім «KM Academia», 1997. – 290 с.
5. Council of Europe: Higher Education Cooperation Programme. – Режим доступу: <http://www.coe.int>
6. European Cultural Convention. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int>
7. Higher Education and Democratic Culture: Citizenship, Human Rights and Civis Responsibility: Declaration of the Council of Europe 23 June 2006. – Режим доступу: <http://www.coe.int>
8. Higher Education Governance, between democratic culture, academic aspirations and market forces. Council of Europe Higher Education Forum 22-23 September 2005: Considerations and recommendations. – Режим доступу: <http://www.coe.int>
9. The Lisbon Recognition Convention. – Режим доступу: <http://www.conventions.coe.int>

**Олена САМБУК**

*слухачка факультету державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПОЛІТИКА ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ЄС**

Чинники соціально-економічного, науково-технологічного і культурного розвитку, що сформувалися за останні десятиліття у світі, можна розглядати як передумову для виникнення інформаційного суспільства, в якому інформація інтенсивно використовується за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ).

Політика інформаційного суспільства (в тому числі і її міжнародна складова), встановлює стратегічні цілі та пріоритетні напрямки інформаційного розвитку провідних міжнародних акторів у ХХІ столітті. Європейський Союз (ЄС) є одним із найактивніших учасників цього процесу не тільки на європейському, а й на глобальному рівні.

Досвід ЄС у формуванні політики інформаційного суспільства становить інтерес і для України, оскільки формування виваженої державної політики щодо впровадження новітніх інформаційних технологій потенційно сприяє прискоренню соціально-економічного розвитку країни, а відповідно – сучасним вимогам визначення пріоритетів міжнародного співробітництва у зазначеній сфері спроможне допомогти успішній реалізації українських євроінтеграційних прагнень.

Визначальною детермінантою розвитку політики інформаційного суспільства ЄС став зростаючий рівень міжнародної конкуренції в інформаційному секторі світової економіки. ЄС розглядає завдання формування інформаційного суспільства як один з пріоритетних напрямків політичних зусиль Співтовариства (один з 31-го напрямку політики ЄС).

На сьогодні вже успішно здійснена лібералізація телекомунікаційного сектора країн ЄС; реалізуються зусилля для забезпечення соціальної орієнтації розвитку ІКТ та підтримки регіональних і міжнародних ініціатив; надається підтримка європейській індустрії виробництва змісту інформації; успішно реалізуються програми з наукових досліджень; Європейський Союз став важливим актором на міжнародній арені з вироблення загальних принципів формування глобального інформаційного суспільства.

З метою досягнення політичних цілей щодо інформаційного суспільства ЄС використовує наступні основні групи інструментів:

- 1) стимулювання досліджень у розвитку нових ІКТ і запровадження їх у дію – політика стимулювання;
- 2) встановлення і підтримка регулюючих рамок і стандартів, розроблених для посилення конкуренції – регуляторна політика;
- 3) розвиток застосувань ІКТ у різних сферах суспільного життя та інформаційних ресурсів (змісту), а також політична і фінансова підтримка реалізації ініціатив (субсидії та позички), що заохочують і дають можливість всім європейським громадянам користуватися перевагами нового типу суспільства та проявляти в ньому громадську активність - політика використання переваг інформаційного суспільства.

Широкомасштабна політична ініціатива ЄС «eEurope» концентрує увагу

на таких політичних пріоритетах, як широкосмугова мережа, електронний бізнес, електронний уряд, електронна охорона здоров'я, електронне включення, електронне навчання та безпека.

Політика інформаційного суспільства ЄС за сферами суспільного впливу розподіляється на такі пріоритетні напрямки: розвиток європейської інформаційної індустрії; розвиток європейської економіки та трудової діяльності; поліпшення якості життя європейців; розвиток європейської освіти та навчання; розвиток європейської культури і суспільства; розвиток наукових досліджень у галузі ІКТ; забезпечення безпеки і конфіденційності інформації; вдосконалення суспільних взаємовідносин у політичній сфері; сприяння регіональному і міжнародному розвитку.

Проте, в межах ЄС все ще не здійснюється єдина політика в сфері інформаційного суспільства. Причини такого стану речей: неоднаковий рівень розвитку інформаційної індустрії та інфраструктури, науково-технологічного, фінансового потенціалу країн-членів; різні державні пріоритети цих країн щодо розвитку тих чи інших напрямків політики. Але національні стратегії щодо імплементації інформаційного суспільства у державах-членах зорієнтовані на реалізацію стратегії ЄС, яка відображена в політичній ініціативі «eEurope». В державах-членах також функціонують комплексні та скоординовані організаційні системи з питань імплементації політики інформаційного суспільства.

Європейська Комісія запропонувала нову стратегічну ініціативу, «i2010» – «Європейське інформаційне суспільство-2010», зорієнтовану на підтримку відкритої і конкурентоспроможної цифрової економіки, в ній ІКТ розглядаються як рушійна сила для поліпшення соціальної включеності (inclusion) і якості життя європейців. Три основні пріоритети для її розвитку: 1) формування «єдиного європейського інформаційного простору», який забезпечує вільний і конкурентоспроможний внутрішній ринок для інформаційних технологій і засобів масової комунікації; 2) посилення інновацій та інвестицій в ІКТ-дослідженнях для сприяння економічному зростанню і збільшенню та поліпшенню робочих місць; 3) досягнення «інклюзивного європейського інформаційного суспільства», яке сприяє економічному зростанню і зайнятості, і в якому краще визначаються пріоритети суспільних послуг і якості життя.

Європейський Союз співпрацює з багатьма країнами і міжнародними організаціями, в яких представляє європейські інтереси і активно підтримує ідею розвитку інформаційного суспільства в усьому світі. Загалом міжнародну політику ЄС у даній сфері можна поділити на такі напрямки: міжнародний політичний діалог щодо розвитку глобального інформаційного суспільства; міжнародне співробітництво у секторі електронних комунікацій; міжнародна співпраця у секторі розподілу спектру радіочастот; міжнародна взаємодія у наукових дослідженнях щодо технологій інформаційного суспільства; міжнародний політичний діалог та взаємодія з країнами-партнерами щодо розвитку інформаційного суспільства за окремими регіональними програмами.

Європейський Союз зробив значний внесок у розвиток міжнародного політичного діалогу щодо розвитку глобального інформаційного суспільства завдяки активній участі в саммітах і конференціях міністрів країн «Великої сімки», засіданнях міжнародних міжурядових організацій, регіональних форумах представників країн, які розвиваються, що були присвячені цій тематиці. ЄС брав участь у процесі підготовки першого етапу Всесвітнього самміту з

інформаційного суспільства. Підхід ЄС до даної події відображений у його Посланні «До глобального партнерства в інформаційному суспільстві: перспектива ЄС у контексті Світового самміту ООН з інформаційного суспільства», а також у Посланні «До глобального партнерства в інформаційному суспільстві: виконання Женевського Світового самміту з інформаційного суспільства», яким передбачається обмеження кількості пріоритетів (до трьох основних напрямків) з метою досягнення реальних результатів: створення сприятливого середовища; розвиток ІКТ-застосувань; проведення науково-дослідних робіт.

В електронних комунікаціях міжнародна співпраця здійснюється, в основному, щодо розробки загальних міжнародних правил функціонування мережі Інтернет та електронної торгівлі. В межах розвитку регуляторної політики ЄС Європейська Комісія активно співпрацює з індустріально розвинутими країнами, особливо Сполученими Штатами Америки та Японією, а також міжнародними організаціями в питаннях вирівнювання зв'язків між їх регуляторними системами та ЄС; країнами-кандидатами при підготовці їх до вступу в Організацію щодо розвитку регуляторної політики; країнами, які розвиваються, та країнами з перехідною економікою щодо можливостей і викликів інформаційного суспільства. Основними міжнародними організаціями, з якими співпрацює Євросоюз у цьому напрямкові, є Світова Організація Торгівлі (СОТ), Світова Організація Інтелектуальної Власності, Організація Економічного Співробітництва і Розвитку, Міжнародний Телекомунікаційний Союз та інші.

Політика розподілу спектру радіочастот Співтовариства на міжнародному рівні реалізується з метою досягнення гармонізації та координації використання радіоспектру і підтримки передового досвіду в управлінні ним. Європейська Комісія має тісні зв'язки з такими міжнародними організаціями, як Європейська Конференція Поштових і Телекомунікаційних Управлінь (СЕРТ), Європейське Радіокомунікаційне Управління (ЕРО) і Міжнародний Телекомунікаційний Союз.

Міжнародна співпраця в наукових дослідженнях ЄС щодо технологій інформаційного суспільства зосереджена на зміцненні конкурентноздатності інформаційної індустрії, що дає можливість досягти глобальної згоди щодо сумісності мереж і стандартизації; доступності найкращих технологічних ноу-хау і кваліфікованих дослідників по всьому світу, а також сприяння обміну науковою інформацією; зміцнення ділової кооперації з країнами-кандидатами з перспективою на полегшення їх інтеграції. Євросоюз також підтримує створення міжнародних дослідницьких мереж та інфраструктур, зосереджених по всьому світу, розвиваючи проект мультігігабітної пан'європейської мережі передачі даних «GEANT».

ЄС бере участь і в міжнародному політичному діалозі і взаємодії зі своїми країнами-партнерами з Центральної та Східної Європи та колишнього СРСР, Середземномор'я, Балкан, Близького Сходу, Азії, Латинської Америки і Африки за програмами розвитку інформаційного суспільства.

Політику ЄС щодо співпраці з третіми країнами у розвитку ІКТ демонструє також і підхід Співтовариства до реалізації Плану дій, прийнятого на світовому самміті з інформаційного суспільства. По-перше, щодо країн – «нових сусідів» спільний інтерес полягає у гармонізації регуляторних рамок, безпосередньо інспірованих регуляторними рамками ЄС з метою створення спільних умов розвитку галузі електронних комунікацій. По-друге, щодо країн із зростаючою

економікою (Бразилія, країни спільного ринку країн Південної Америки (Mercosur), Китай, Індія, Південна Африка) пріоритет надається співробітництву у розробці електронних стратегій, підвищенні відкритості та конкурентоспроможності ринків, а також промислому співробітництву. Потрете, щодо найменш розвинutih країн світу доступ до інфраструктури і послуг залишається головною проблемою, тому розглядається можливість розвитку ініціативи для використання потенціалу існуючих розподілених інфраструктур у різних країнах регіону Сахари, з використанням різних технологій, зокрема мобільних та супутникових. Основні регіональні програми співробітництва ЄС з третіми країнами у сфері інформаційного суспільства: Програма «Азія: інформаційні технології і комунікації» (Asia IT&C), передбачає спільне фінансування співробітництва з питань ІКТ; Програма «Альянс для інформаційного суспільства» (@LIS), спрямована на встановлення діалогу і співробітництва між ЄС та країнами Латинської Америки з питань політики та регуляторних рамок у ключових галузях розвитку інформаційного суспільства; Ініціатива «Євро-Середземноморське інформаційне суспільство» (EUMEDIS) створена з метою стимулювання застосувань для зменшення інформаційного і технологічного розриву між регіонами сусідніх країн; План дій «Північний електронний вимір» (NeDAP) - для сприяння транскордонному співробітництву щодо інформаційного суспільства між країнами регіону Балтійського моря, побудований на основі ініціатив «eEurope» та «eEurope+» з урахуванням національних електронних ініціатив.

ЄС включився у процес формування глобального інформаційного суспільства. З метою гарантування послідовності даної політики, підтримки синергізму між різними видами політик ЄС і координації з діями держав-членів та зацікавленими міжнародними організаціями, для дій Співтовариства встановлені певні рекомендаційні рамки. Нові угоди про співробітництво, підписані з країнами, які розвиваються, і країнами з перехідною економікою, включають формальні положення з проблем інформаційного суспільства і пов'язаних з ним технологіями. Як наслідок, економічне, фінансове і технічне співробітництво обумовили значну активність у різних регіонах-партнерах Європейського Союзу (Середземномор'я, Африка, Латинська Америка, Азія). Слід зазначити, що країни-члени також активно реалізують свої програми двостороннього співробітництва у розвитку новітніх технологій у цих регіонах.

Основні напрямки співробітництва ЄС з іншими міжнародними акторами на глобальному, субрегіональному та регіональному рівнях: міжнародний політичний діалог щодо розвитку глобального інформаційного суспільства; міжнародне співробітництво у секторі електронних комунікацій; міжнародна співпраця у секторі розподілу спектру радіочастот; міжнародна взаємодія у наукових дослідженнях щодо технологій інформаційного суспільства; міжнародний політичний діалог та взаємодія з країнами-партнерами щодо розвитку інформаційного суспільства за окремими регіональними програмами.

В Спільноті зростає усвідомлення стратегічного характеру інтеграції до інформаційного суспільства третіх країн. ЄС декларує намір забезпечувати ці країни засобами їх участі у виробленні глобальних рамок інформаційного суспільства і розвитку внутрішніх моделей їх застосування. Можна припустити, що така політика має намір створити сприятливе технологічне та інформаційне середовище для забезпечення своїх інтересів у цих країнах і, перш за все, економічних.



Між глобальною і загальноєвропейською стратегіями існує безпосередній зв'язок. Формування міжнародної політики відбувається за безпосередньої активної участі ЄС в міжнародних форумах з цієї тематики, а бачення та рекомендації щодо розвитку глобального інформаційного суспільства відображені в документах Організації і реалізуються нею спільно з іншими акторами міжнародних відносин у різних регіонах світу. Це свідчить про існування між ними двох основних типів зв'язків: координаційного та інформаційного зворотного.

#### **Список використаної літератури**

1. Towards a Sustainable Information Society/Report of the Conference «Towards a Sustainable Information Society for the 21<sup>st</sup> Century –Strategies,Policies and Research Actions» on 21-22 February,2000.– Brussels: The European Commission, DG Information Society, 2000. – 57 p.
2. Communication from the Commission – Towards a global Partnership in the Information Society: EU Perspective in the context of the United Nations World Summit of the Information Society (WSIS). 19 May, 2003.COM (2003)0271 final. – Brussels: The European Commission, 2003. – 17 p.
3. Communication from the Commission – Towards a global Partnership in the Information Society: Follow-up of the Geneva Summit of the World Summit of the Information Society (WSIS). 17 February,2004. COM(2004)0111 final. – Brussels:The European Commission, 2004. – 6 p.
4. Communication from the Commission – Towards a global Partnership in the Information Society: Translating the Geneva principles into actions – Commission proposals for the second phase of the World Summit of the Information Society (WSIS). 13 July,2004.COM (2004) 0480 final. – Brussels:The European Commission, 2004. – 10 p.
5. Парфенюк В.М. Міжнародний вимір політики інформаційного суспільства Європейського Союзу // Грані. – 2006. – №2(46). – С. 99-104.

**Наталія СКРИПЧЕНКО**

*аспірант кафедри філософії,  
соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **СУЧАСНА ПАРАДИГМА ДЕРЖАВНОГО РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

Реалізація якісно нових напрямків щодо оптимізації системи управління регіональним розвитком та формування ефективного механізму державного впливу на сталий розвиток регіонів з одночасним дотриманням загальнодержавних пріоритетів є важливою передумовою розбудови України на загальноєвропейських принципах. В ЄС регулювання регіонального розвитку базується на наступних принципах:

- концентрація, що передбачає цілеспрямований вплив на досягнення якісних змін розвитку у відсталих регіонах з акцентом на найбідніші держави;
- програмування, який забезпечує концентрацію ресурсів на вирішенні стратегічних цілей регіонального розвитку;

– партнерство, яке інтегрує зусилля структур ЄС із зацікавленими суб'єктами сприяння регіональному розвитку [2,с.112].

Крім того, Радою Європи для побудови стратегії ефективного, демократичного управління (включаючи і місцевий рівень) пропонується використовувати 12 принципів, серед яких інноваційність і сталий розвиток спрямований на тривалі результати [3].

У баченні ЄС основними цілями регіональної політики є: всебічний розвиток зовнішньої та внутрішньої кооперації й співробітництва між європейськими регіонами та вирівнюванню економічних можливостей відсталих регіонів. Зокрема, в процесі вступу в ЄС країни – кандидати повинні досягнути наступних критеріїв у частині організації регіональної політики:

- узгодження норм національного законодавства до законодавства та стандартів ЄС;
- чітке розмежування прав, обов'язків та повноважень між органами публічної влади всіх рівнів;
- розроблення програм регіонального розвитку, наявність процедур середньострокового бюджетного планування та програмування, механізмів міжрівневої координації.

Отже, успішна реалізація державної регіональної політики в Україні відповідно до стандартів ЄС має передбачати: максимальну фіскальну автономію регіонів, розробку дієвих методів державного регулювання, ефективність функціонування системи публічного управління, шляхом запровадження відповідного механізму співпраці між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування всіх рівнів.

В науковій літературі розвиток регіону розглядається як певний режим його функціонування, який забезпечує належний рівень життя населення за рахунок стійкого і збалансованого відтворення ресурсного потенціалу території [1, с. 601]. При цьому, виходячи з ідеї сталого, збалансованого розвитку регіональна соціально-економічна система є інтегральною формою економічних, екологічних, соціальних процесів, які виокремлюються у підсистеми цілісного територіального утворення різних рівнів. Кожну підсистему можна досліджувати як складну систему з певним набором взаємопов'язаних компонентних характеристик [4, с.39].

Під сталістю соціально – економічної системи регіонального рівня розуміють здатність зберігати динамічний баланс режиму функціонування складних підсистем певного територіального утворення та підтримувати його невизначено довгий час, всупереч будь-яким негативним чинникам. Категорія «збалансованість» розвитку територіального утворення означає дотримання певних пропорцій складових (підсистем) соціально – економічної системи.

Досвід ЄС засвідчує, що продуктивність втілення принципів сталого розвитку залежить від виваженості у підходах до системи показників сталого розвитку та їх комплексної оцінки. Так, формуванню основних напрямків системи вимірювання та показників сталого розвитку в країнах Європейського Союзу передувала ретельна робота, за результатами якої прийнято ряд важливих документів таких як Комюніке ЄС від 15.05.2001 року «Сталий розвиток для Європи за краще світу. Стратегія Європейського Союзу зі сталого розвитку», Комюніке ЄС від 13.02.2002 року «В напрямі глобального партнерства у сфері сталого розвитку», Комюніке від 23.12.2003 року «Світовий самміт зі сталого розвитку: рік після закінчення – впровадження наших заяв ».

В цілому вимірювання сталого розвитку в ЄС фокусується на пріоритетних напрямках розвитку, визначених в прийнятій в 2001 році стратегії та міжнародних угодах з даної проблематики якими є: економічний розвиток, бідність і соціальна виключність, старіння населення, здоров'я населення, виробництво та споживання, управління природними ресурсами,

транспорт, глобальне управління, глобальне партнерство [5].

Отже, сучасна парадигма державного регіонального управління в Україні покликана сприяти саморозвитку регіонів, на основі підвищення ефективності використання їх потенціалу з одночасним дотриманням загальнодержавних пріоритетів стратегічного розвитку на принципах сталого, збалансованого розвитку. Практична реалізація завдань державної регіональної політики з урахуванням загальноєвропейського досвіду потребує розробки та запровадження дієвого механізму державного управління сталим розвитком. В даному контексті важливого значення набуває розробка та запровадження нових підходів до завдань формування механізму державного управління сталим розвитком, який надавав можливість забезпечувати належний рівень регулювання(коригування) пропорцій розвитку економічної, екологічної, соціальної підсистем цілісного територіального утворення для досягнення принципу збалансованості та сталості.

На наш погляд до таких завдань належать наступні:

- удосконалення функціональної структури державних, регіональних, місцевих органів управління;
- розробка стратегії сталого розвитку країни з одночасним урахуванням стратегічних цілей, визначених в стратегіях розвитку регіонів на основі науково-обґрунтованого комплексного підходу;
- розробка та реалізація організаційних заходів;
- визначення системи інструментів імплементації принципів сталого розвитку в систему управління;
- формування напрямків активного впливу державної регіональної політики на сталий, збалансований розвиток країни та її регіонів;

Вектори, спрямовані на формування механізму державного управління сталим розвитком у європейському ракурсі сприятимуть формуванню міжнародного іміджу України як держави з високим рівнем демократії, консолідувати українське суспільство на принципах сталості та збалансованості.

#### Список використаної літератури

1. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб./ Под.ред. В.А. Кобзаненко. – М.: Статут, 2000. – С. 601.
2. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 112.
3. Круглий стіл за підсумками проведення Європейського тижня місцевої демократії. – Режим доступу: <http://www.cld.org.ua/news/18>
4. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації). – Луцьк: Настир'я, 2000. – С.39.
5. Перга Т. Стандарти сталого розвитку // Віче. – 2006. № 9-10. – С. 47 – 50; Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2005 / За ред. О.С. Власика. – К.: Знання України, 2005. – С. 215-218.

#### Юрій ЯВОРСЬКИЙ

завідувач сектору забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Дніпропетровської області Центру підвищення кваліфікації кадрів ДРІДУ НАДУ при Президентові України

### П.О.КУЛІШ ЯК ЄВРОПЕЇЗАТОР УКРАЇНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ

Питання цивілізаційної орієнтації України – до Європи (або, ширше, до Заходу) чи до Росії, до Сходу – було, є і ще довго залишатиметься ключовим для української історії, сучасного нашої держави та її майбутнього. У зв'язку з цим, особливої цінності набуває той інтелектуальний доробок з проблематики європейського вибору України, який має українське суспільство завдяки діяльності його видатних представників у минулому.

У XIX – на початку XX ст., у період зародження і розвитку українського національно-культурного руху у Наддніпрянській і Західній Україні питання орієнтації на Європу, на європейську культуру розглядалось патріотично налаштованими громадськими діячами як складова боротьби за право розбудовувати українську мову та культуру, за політичну автономію та незалежність України. Європейський вектор розвитку української культури призвів до засвоєння нею нових тем, стилістичних зразків, нових типажів героїв, що, зрештою, видозмінило саму національну культуру. Разом з тим, європеїзація стала в Україні також і джерелом певного страху відстати від поступу західної цивілізації, стати поза світом її нових ідей. Як стверджував Петро Карманський – «Європа женеться вперед, тоді як ми... сидимо скам'янілі на гранітних основах традиційної побутовщини, «нецьковатості», примітивізму й сентиментальності» [1, с. 171]. Тому в середині XIX ст. постала необхідність не тільки активізації процесу запозичення європейських культурних цінностей, але і вироблення оптимального шляху долучення до них.

Одне з провідних місць серед діячів українського національно-культурного руху, які переймалися цією проблемою належало Пантелеймону Олександровичу Кулішу (1819-1897 рр.) – видатному українському письменнику, поету, історичу, філософу, мовознавцю, літературознавцю, релігієзнавцю, фольклористу, перекладачу, педагогу, видавцю, критику і громадському діячу.

За визначенням Михайла Драгоманова. П. Куліш, на відміну від багатьох інших українофілів, «б'є в точку всесвітньої, людської культури, котра підніме наш народ» [2, с. 106]. А М. Хвильовий писав, що «тільки його можна вважати за справжнього європейця, за ту людину, яка наблизилась до типу західного інтелігента» [3, с. 53].

Європейський напрямок в суспільно-історичних та естетичних поглядах, в культуру творчій діяльності П. Куліша простежується в його ідейній близькості до провідних мислителів Західної Європи, в своєрідному баченні результатів розвитку західної цивілізації, у власній концепції взаємодії європейського культурного досвіду з традиційною українською культурою, у прагненні європеїзувати українську літературу шляхом збагачення її європейськими художніми формами, ознайомлення українського читача з кращими зразками європейської літератури через їх переклади та переспіви українською мовою.

Основу філософського світогляду Куліша становив своєрідний синтез релігійних, просвітительських, раціоналістичних, позитивістських та романтичних уявлень. Він був добре обізнаний з працями провідних західноєвропейських філософів Б. Ренана, Дж. В. Дрепера, Б. Спінози, Ж.-Ж. Руссо, М. Тіндаля, Г. Спенсера, О. Конта, Е. Тена та багатьох інших. [4, с. 5 - 18]. Релігійна віра в доцільність земного життя людини підкріплювалася в Куліша просвітительськими уявленнями про розумну будову Всесвіту, існування всезагальних законів розвитку природи й суспільства. Услід за Г.Спенсером він належав до релігійно-філософського напрямку в позитивізмі, вважаючи, що наукове пізнання та релігійне почуття не суперечать одне одному. Під впливом Б. Спінози і просвітительського раціоналізму XVIII ст. герої творів Куліша палко обстоюють культуру й просвітительство, звеличують розум, «релігію науки», їм притаманні ненависть до «тьми й неволі», невтомні «шукання правди». Ідеї романтизму лягли в основу кулішевої концепції української народності, його естетичних поглядів щодо розмежування високого та низького, органічного й чужого, цивілізованого і непросвіченого.

П. Куліш не тільки поділяв погляди прогресивних західноєвропейських мислителів, але й сам зміг зробити помітний внесок у розвиток суспільно-політичної думки. Висновки, яких дійшов Куліш, вивчаючи події козацько-селянських повстань, Великої французької революції, передували ідеям Ф. Кафки, А. Камю, С. Цвейга, Д. Оруелла, Е. Йонеско, С. Замятіна, А. Платонова, М. Бердяєва, М. Хвильового, а саме: чим радикальнішою є революція, тим більше вона пробуджує активність антисуспільної юрби, породжує варварство, сваволлю й терор, замінює демократичні ідеали тоталітаризмом, руйнує здобутки культури.

При цьому, європейська зорієнтованість культуротворчої діяльності П. Куліша не виключала його досить критичного ставлення до багатьох здобутків західної цивілізації. Він застерігав від захоплення урбанізацією і розриву зв'язків людини з природою, вказав на небезпеку денационалізації через нівелюючий науково-технічний поступ, звеличив хутір як осередок національної самобутності, опоетизував патріархальну мораль і побут хуторян. Будучи за влучним висловом Віктора Петрова, « європейцем між хуторянами й хуторянином між європейцями» [5, с. 377] П. Куліш все життя боровся за гармонійне поєднання українського («національного») і європейського («культурного»), намагався у процесі запозичення європейських культурних цінностей не втратити національної самобутності, зберегти вікові народні звичаї і традиції, гармонійні взаємини суспільства та природи. «Зачем брать крайности?»-писав він у листі до М. Костомарова 27 червня 1846 р.-»Можно любить свой буколический хутор и восхищаться блеском столицы еще больше, нежели человек, никогда в хуторе не живавший. Можно знать наизусть все наши песни, предания и летописи и усвоить себе образованность европейскую в высшей степени» [6, 1, с. 265].

Подібну позицію займав П. Куліш і у літературній діяльності, намагаючись поєднати народнопісенний стиль сучасної йому української літератури з «високим стилем» літератури європейської. В цей час у вітчизняній культурі чітко окреслилися взаємодоповнюючі тенденції – з одного боку, до осмислення національної історії, народної культури, до творення фольклорного варіанта національної літератури, з іншого – до опанування загальнонародського культурного досвіду і формування європейської літературної моделі, котра включала й фольклоризацію як необхідний історичний етап свого розвитку.

Заслуга П. Куліша перед українською літературою в тому, що він одним із

перших став на шлях європеїзації художніх форм нової української літератури (жанрових, ритмомелодійних, строфічних). В епічній прозі Куліш дав перший зразок історичного роману («Чорна рада») та ідилії («Орися»), у драматургії – створив найкращу на той час драму у віршах («Драмована трилогія»). Його містерії та філософічно-історичні драми формували нову лінію в розвитку української драматургії, відмінну від конкретно-реалістичної традиції М. Старицького, М. Кропивницького, І. Карпенка-Карого.

У ліричній поезії П.Куліш запровадив силабо-тонічні розміри: п'яти- і шестистопний ямб, анапест, дактиль, білий вірш, використовував різноманітні види строф, багато з яких увів в українську поезію уперше: двовірш, александрійський вірш, східний бейт, терцину, різні варіанти катрена, п'ятивірш, секстину, септиму, восьмивірш, октаву, Спенсерову дев'ятирядкову строфу, «онегінську строфу» [7, с. 310 – 311].

Використовувані П. Кулішем художні форми часто були традиційними для західноєвропейських чи російської літератур, але новими для української. Як письменник, що свідомо орієнтувався на художні зразки європейської класики, Куліш виступив предтечею українських «неокласиків» М. Зерова, М. Рильського, П. Филиповича, М. Драй-Хмари, О. Бургардта (Юрія Клена), здійснив помітний вплив на Є. Маланюка.

Важливе місце в діяльності П. Куліша займала програма «європеїзації» української літератури через переклади творів іноземної літератури. Ними він прагнув включити українську літературу в єдиний процес розвитку світової цивілізації, збагатити її іноземним художнім досвідом, «виробити форми змужичалої нашої речі на послугу мислі всечоловічній» [8, с. 349].

Перекладацькій діяльності Куліша сприяло те, що протягом життя він опанував тією чи іншою мірою майже всі слов'янські, французьку, англійську, німецьку, італійську, іспанську, латинську та старосврейську мови. Кулішеві переспіви з російської поезії, балад Міцкевича, переклади ліричних віршів і балад Гете, Шіллера, Гейне, Байрона, п'єс Шекспіра, а також кращі переспіви біблійних псалмів і досі не втратили художньо-естетичної цінності.

Можна стверджувати, що завдяки енергійній діяльності П. Куліша українська література остаточно сформувалась як література новоевропейського типу. Час також довів правоту багатьох філософських та суспільно-історичних ідей П. Куліша. Сучасна європейська цивілізація будується, по суті, за тими принципами, які свого часу він пропагував. Це принципи ненасильницького світу, еволюційного поступу, національного консенсусу, єднання вільних народів, зближення національних культур з одночасним плеканням національної самобутності.

Суспільно-історичні погляди П. Куліша на Європу та на місце України в Європі були значним кроком уперед в критичному переосмисленні традиції «західництва» в українській суспільній думці, визначенні розумної межі у прилученні України до Західного світу, запозичення нею європейських культурних та суспільно-політичних цінностей.

#### Список використаної літератури

1. Зеров М. К. Українське письменство XIX ст. // Зеров М. К. Твори: У 2 т. – К., 1990.
2. Пантелеймон Куліш: Матеріали міжзв'язької наукової конференції Сумщини, присвяченої 175-річчю з дня народження П. О. Куліша. – Суми, 1994. – 72 с.

3. Хвильовий Микола. Думки проти течії. – Х., 1926. – С. 53
4. Щурат В. Філософічна основа творчості П. Куліша: В 25-ліття смерті письменника. – Львів: Накл. авт., 1992. – 130 с.
5. Петров В. Пантелеймон Куліш у п'ятдесяті роки. Життя. Ідеологія. Творчість. – К.: 36. АН УРСР Історично-філологічний відділ. – № 88. – Т. 2. – 1929. – 572 с.
6. Кирило-Мефодіївське товариство: У 3 т. – К., 1990. – Т. 1. – С. 265.
7. Нахлік С.К. Пантелеймон Куліш (1819-1897) // Історія української літератури. XIX століття: В 3 кн. – Кн. 2. – К.: Либідь, 1996. – С. 272-318.
8. Частная переписка Г.П. Галагана // Киевская старина. – 1899. – Т. 66. – Кн. 9. – С. 322-358.

**Юлія ЯКОВЛЄВА**

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

### **УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ ПОЛЬЩІ**

Інтеграційні і трансформаційні процеси, які динамічно розвиваються на Європейському континенті, стали імпульсом до перетворень у сфері публічної діяльності. Європейський адміністративний простір відображає економічні, суспільні і політичні зміни, які відбуваються сьогодні в тих країнах, що увійшли до Європейського Союзу в нинішньому столітті. Реформи публічної адміністрації дозволили вийти на новий рівень реалізації завдань, на якому ефективність діяльності залежить не від кількості і якості публічних послуг, а від кількості та якості контрольованих ресурсів [1].

Однією з головних проблем, яка сьогодні стоїть перед публічною службою у Польщі, є її переобтяження, викликане все більшим ускладненням сфери суспільних відносин. Суспільство ставить перед публічною службою завдання – захищати його життєвий рівень, своєчасно вирішувати глобалізаційні проблеми, запобігати виникненню внутрішніх і зовнішніх конфліктів, підвищити рівень суспільної безпеки у широкому розумінні цього поняття. Очікування суспільства вимагають проведення докорінних змін у методах управління публічним сектором, підвищення відповідальності урядовців, високого професіоналізму в діяльності Корпусу публічної служби. Сьогодні це можна здійснити тільки через запровадження у повсякденну практику публічної служби базових принципів системи управління людськими ресурсами\*. Використання цих принципів у діяльності публічної служби стало можливим завдяки здійсненню ряду реформ

\*Ця теорія виникла в 80 рр. XX ст. (E. McKenna, N.Beech). Дж. Сторі вважає, що система управління людськими ресурсами обумовлює такий підхід до проблеми зайнятості, який забезпечує досягнення конкурентної переваги через стратегічне розміщення високозаангажованих і кваліфікованих працівників, з застосуванням різних соціокультурних, структурних і персональних технологій. Система управління людськими ресурсами – це сукупність взаємопов'язаних заходів, які мають психологічне і світоглядне обґрунтування і охоплюють працевлаштування, розвиток, мотивування людей в організації, а також формування відповідних відносин між керівними кадрами і працівниками. Метою використання системи в організації є досягнення успіху завдяки її працівникам.

адміністрації Польщі, наслідком яких став перехід від адміністрування до публічного управління, побудованого на засадах ефективності, місії служіння громадськості, розвитку методів планування і використанню ринкових механізмів у сфері публічних послуг [2].

Система управління людськими ресурсами є результативною тоді, коли застосовується послідовно і протягом тривалого часу. У випадку публічної служби використання системи обмежується самою сутністю адміністрації. Наприклад спадкоємність і стабілізація, які є істотними вимогами в діяльності адміністрації, базуються на принципах охорони праці урядовців. Це гарантує їм відносно незалежність від політичних децидентів. В той же час принципи охорони праці можуть істотно перешкоджати, і часто перешкоджають, застосуванню деяких елементів активної кадрової політики. Так наприклад, досить сильно обмежують можливості кар'єрного росту, особливо в невеликих відділах адміністрації, а призначення до іншої організації можуть сприйматися працівником як покарання. Дуже важко буває і звільнити некомпетентного працівника, який заважає ефективно працювати всьому колективу.

Управління людськими ресурсами починається з планування. Ще недавно польська публічна служба опрацьовувала плани розвитку тільки в кількісних категоріях і на ближню перспективу. Тепер планується розвиток людських ресурсів даної організації чи адміністрації в цілому [3]. Ця стратегія є комплементарною до стратегії розвитку всієї організації, всієї системи публічної служби.

І.Мацек, польська дослідниця проблем публічної адміністрації в Європі і, зокрема, питань використання людських ресурсів у публічній службі, вважає, що сьогодні адміністрація Польщі у своїй діяльності починає спиратися на сучасну парадигму М. Кірнана, яка постулює постійне оновлення, еластичність, орієнтованість на результати і внутрішнє управління (табл.) [4].

**Зміни в парадигмах організацій**

XX ст.	XXI ст.
Стабільність	Постійне оновлення
Величина і масштаби	Швидкість і чутливість
Відсутність еластичності	Еластичність
Орієнтація на процес	Орієнтація на результат
Вертикальна інтеграція	Горизонтальна інтеграція
Консенсус	Конструктивний опір
Ієрархія	Управління "зсередини"

Польща, зрештою як і інші держави Європейського Союзу, стоїть перед проблемою завершення переходу до нових методів планування розвитку людських ресурсів під кутом формування нових кваліфікацій урядовців.

Одним з найважливіших елементів підвищення ефективності діяльності публічної служби є виховання нових лідерів-урядовців, що займають вищі посади у структурі цивільної служби. Зосередження публічної служби на проблемах громадян, забезпечення високої якості і продуктивності послуг, виконання прийнятної стратегії вимагають підготовки лідерів нового типу. Ряд західноєвропейських країн вже має позитивний досвід застосування нової моделі

підготовки урядовців вищого рівня, наприклад у Великій Британії реалізується довгострокова програма реформи публічної служби (*Modernising Government White Paper*, 1999 р.). Модель підготовки європейського урядовця нового типу базується на трьох елементах. Передусім визначається, які лідери потрібні вже сьогодні, а які – в найближчому майбутньому і в більш віддаленій перспективі. Програми розвитку людських ресурсів розроблені з урахуванням потреби підвищення ефективності публічної служби і включають пошук відповідних осіб, як у публічній службі, так і за її межами, які можуть стати добрими керівниками. Крім того, триває створення більш відкритої публічної служби і розширення сфери її діяльності. В Німеччині підготовка лідерів є інтегральною частиною програми розвитку працівників федеральної адміністрації. До програми включено підготовку з питань функціонування адміністрації в нових суспільно-економічних умовах, планування розвитку працівників (напр., працівник зобов'язаний міняти місце роботи, щоб здобути досвід в нових галузях), додаткове навчання працівників з 3-5 річним стажем публічної служби, які займали мінімум 2 посади і здобули оцінку вищу від задовільної [5].

Аналізуючи перебіг реформ публічної служби в країнах Євросоюзу, можна зробити висновок, що реформи набрали постійного характеру, і з'явилися певні тенденції розвитку. Виступають деякі відмінності у «старих» і «новоінтегрованих» державах ЄС. В західноєвропейських державах помітні тенденції до зближення публічної служби і приватного сектора (особливо в категоріях системи винагородження, пенсійної системи, запровадження систем управління, орієнтованих на результат, моделей годин праці, системи оцінки працівників, моделей службового росту і т.д.), а також є помітні успіхи в «менеджеризації» публічної служби. В той же час у більшості «нових» держав ЄС, в тому числі й у Польщі, напрямок реформ публічної служби створює значну різницю в умовах праці порівняно до стандартів приватного сектора. Причиною таких розбіжностей між напрямками реформ публічної служби є історична спадщина новоінтегрованих країн, де після попередньої системи залишилася вкрай політизована державна служба і низькі етичні стандарти у суспільстві [6].

Важливим елементом управління людськими ресурсами є система оцінки працівників. Об'єктивна оцінка функціонування адміністрації, в тому числі й працюючих там службовців і урядовців, є не тільки дуже важливим елементом управління, але й надзвичайно важким завданням. Оцінка не тільки інформує про якість виконання праці, але й стає істотним мотиваційним стимулом, що є особливо важливим в адміністрації, з її незначними можливостями використання матеріальних стимулів. Оцінка не тільки приносить сатисфакцію працівникові, який добре або дуже добре виконує свої обов'язки, але й дозволяє визначити потреби розвитку і підвищення кваліфікації, і таким чином, сприяє розвитку організації і покращує ситуацію на ринку праці (внутрішньому ринку праці організації, тобто збільшує шанси працівника дістати підвищення). Істотним завданням публічної служби Польщі є запровадження нової системи оцінок не тільки працівників, але й окремих організацій. Нова система набирає особливого значення в зв'язку з запровадженням системи підготовки лідерів.

Отже, застосування системи управління людськими ресурсами у публічній службі в останні роки привело до відчутних змін. Адміністрація має все більші технічні можливості, завдяки чому може контролювати більші масиви інформації. Збільшилась прозорість діяльності публічних служб, підвищились професійний

рівень урядовців та ефективність управління. Польща намагається використовувати позитивний досвід інших європейських країн, щоб наблизитись до стандартів і вимог Євросоюзу. Вже деякий час не тільки тривають дискусії щодо створення «єдиного європейського адміністративного простору», але й здійснюються перші практичні кроки в цьому напрямі – країни-члени ЄС одержують інструменти, які полегшують проведення реформ в державних адміністраціях. На черзі дня Спільна Методика оцінювання службовців, розробка і впровадження якої доручено представникам держав-членів ЄС, а координація – Центру ресурсів при Європейському Інституті Публічної Адміністрації в Маастрихті. Можна згадати також про Кодекс ефективної адміністрації і заходах по створенню європейських стандартів публічних послуг, в тому числі й соціальних, які допоможуть вирівняти можливості громадян Європи.

#### Список використаної літератури

1. Schik A., Panstwo sprawne // Siuzba cywilna. – 2004. – N8.
2. Macek I. Zasoby europejskiej administracji publicznej / Administracja i polityka. (pod red. R. Wiszniowskiego). – Wroclaw: Wyd. Uniwersytetu Wroclawskiego, 2005.
3. Pawiowska A. Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. – Lublin: Wyd. UMCS, 2002.
4. Macek I. Zasoby europejskiej administracji publicznej.
5. Ćarczycka I. Wielka Brytania, Niemcy. Administracja publiczna na ĳwiecie. Nowe regulacje w wybranych krajach // Siuĳba Cywilna. – 2000/2001. – N 1.
6. Bossaert D., Demmke Ch., Siuĳba cywilna w paĳstwach akcesyjnych. Tendencje i wpiyw procesyw integracyjnych. – Jydĳ: Wyd. Instytutu Europejskiego, 2003.

#### Сергій ШЕВЧЕНКО

к.пед.н., доцент, докторант кафедри  
філософії, соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України

### ПОКАЗНИКИ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Серед першочергових заходів, спрямованих на реалізацію державних зобов'язань у контексті євроінтеграції України, входження її до Болонського процесу, особливе місце відводиться розробці нової системи суспільно-державного контролю та оцінки якості діяльності вищих навчальних закладів (ВНЗ), критеріїв їх оцінювання для застосування у публічному моніторингу. Проведений нами аналіз наукових досліджень з проблеми оцінювання якості вищої освіти свідчить про відсутність системного підходу у формуванні відповідного механізму державного управління. Прикрим і парадоксальним є те, що нині все управління за своїми типологічними характеристиками є управлінням якістю, а у вищій школі все ще панує перевірка засвоєння знань і оволодіння навичками. Бракує системних наукових досліджень і розробок в галузі державного управління з цієї актуальної проблеми. В таких умовах розвиток вищої освіти стає складним і сповненим протиріччя.

Критерії оцінки якості навчального процесу у вищій школі, сформульовані

державою, суттєво відрізняються від критеріїв, які формує особистість. Вищий навчальний заклад, організуючи групову форму навчання, надає студентам мінімально необхідний рівень освітніх послуг, що фінансуються з відповідного рівня бюджету. Розбіжність між особистісними очікуваннями, уявленнями, потребами до рівня якості вищої освіти і декларованим державою рівнем є тією рушійною силою, яка визначає застосування індивідуальних форм навчання.

Поступ України до цілей Болонського процесу вимагає вивчення досвіду розроблення моделей якості вищої освіти різних країн, що певною мірою досліджено нами і висвітлено в попередніх публікаціях. Для прикладу, система оцінювання якості вищої освіти Голландії будується на таких показниках діяльності ВНЗ: рівень знань випускників індивідуально; студентського потоку в цілому; потенціал студентів, що прийняті на перший курс; професорсько-викладацький склад; організація освіти; удосконалення освіти [4, с. 252]. Формулюючи загальні підходи щодо оцінювання якості освіти як то визначення сутності поняття «якість освіти»; встановлення стандартів її якості і показників оцінювання; визначення міри досягнення зазначених стандартів, І. Булах вважає, що неможливо встановити один набір критеріїв чи стандартів для всієї вищої освіти, оскільки він буде змінюватись у відповідності до вимог та мети оцінювання [1, с. 72]. З цього контексту слідує, що сторони-учасники освітнього процесу мають додатково встановлювати свої власні критерії і норми оцінювання якості вищої освіти.

Осмилюючи кількісні і якісні позиції якості вищої освіти, розуміємо, що роль кількісних показників – вихідна база даних для подальшої її обробки, переробки, експертного аналізу, порівняння і т.і. У разі, коли вони «знімаються» і не задіяні у вищезазначеному механізмі, то вони несуть навантаження статистичних даних, які не можна вважати показниками, тобто є сировиною для них, що, власне, і підтверджується в сьогоденній управлінській практиці в нашій державі.

Вважаємо, що для оцінки якості вищої освіти необхідно визначити зміст характеристик, які його відображають і дають можливість комплексно оцінити якість як багатофакторне явище. Цікавим виявився такий комплекс характеристик, виявлений Е.М.Коротковим, який представляє його в 5-ти групах: професійні знання (рівень професійних знань, їх структура, стійкість знань, інтегроване використання знань); готовність до професійної діяльності (рольова структура діяльності, види діяльності, навички прийняття рішень, навички експертно – аналітичної роботи); структура індивідуально-професійних якостей (комунікабельність, стиль поведінки, рішучість, тип професійного мислення); самосвідомість професійності (стратегія кар'єри, розвиток здібностей, впевненість в готовності до професійної діяльності, якість освітньо – професійної програми); група якостей загальнокультурного потенціалу успішної професійної діяльності (культурологічна орієнтація, система цінностей, креативний потенціал, володіння іноземною мовою) [2, с. 250]. Ці характеристики дослідник пропонує використовувати як для контролю якості вищої освіти так і для аналізу та дослідження якості. Залишається відкритим питання у вимірниках і методах оцінки цих характеристик, методах, які б відображали ідеологію якості вищої освіти і конкретний механізм управління цією якістю, обґрунтований вимірюваннями якості відповідною кількісною оцінкою.

О. Лещинський, вивчаючи проблему оцінки якості інженерної і технологічної освіти, розглядає її за аналогією в техніці (у технічній системі розглядаються

процеси входу, виходу і зворотного зв'язку). На основі такої моделі він розглядає освітній цикл для оцінки якості освітніх систем з метою виміру якості вищої інженерної освіти, зазначає дослідник, традиційний процес вміщує лише вимірювання вихідної частини освітнього циклу. На підставі проведених досліджень він пропонує так звану прозору модель оцінки якості вищої освіти [3, с.33-34]. Проте зауважимо, що наведені складники ще не можна називати моделью, оскільки між ними не вказані функціональні зв'язки і необхідні для моделювання категорії.

Якість вищої освіти – основа створення європейського простору вищої освіти, а оцінка якості має формуватися не тільки на знаннях, уміннях і навичках. Нашому суспільству, що перебуває у вирі сучасного життя і технологій, вкрай потрібне повернення до цінностей, які донедавна вважались відкинутими і не актуальними. Проте потрібні суспільству пріоритети вислизують з поля зору державних управлінців та політиків. Переконані, що вирішенню цих проблем має сприяти педагогічна антропологія – «сума концепцій та ідей і таких, що ними направляються, способів дій вихователя й вихованця, які надають останньому чіткі духовні орієнтири життєдіяльності, сприяють самовизначенню до взяття на себе відповідальності за думки та вчинки, в орієнтації не лише на досягнення власного блага та спасіння людини, але й блага для близького оточення і навіть незнайомих людей» [5, с. 31].

Загальновідомо, що оцінювання якості вищої освіти може бути внутрішнім, зовнішнім або змішаним. Зовнішня оцінка якості (EQA – External Quality Assessment) не є однозначною для сторін-учасників цього процесу. Вона забезпечує для органів державного управління максимально можливу кількість об'єктивної і суб'єктивної інформації щодо ВНЗ. При цьому об'єктивність досягається власне властивостями методу вимірювання. Тому розробка нових індикаторів якості вищої освіти – нагальне завдання для наукових кіл галузі державного управління, освіти і науки України.

Поділяємо стурбованість багатьох дослідників незалученістю вітчизняних ВНЗ до сучасних механізмів управління якістю у відповідності до вимог міжнародних стандартів, оскільки такий стан впливає на конкурентоспроможність нашої держави в умовах глобалізації та жорсткої конкуренції.

На якість надання освітніх послуг впливають багато випадкових, місцевих, суб'єктивних факторів, тому для запобігання негативного їх впливу потрібні не епізодичні і розрізнені за своєю природою впливи, а система управління якістю вищої освіти. Держава, суспільство і особистість потребують чіткої системи управління якістю вищої освіти, що у свою чергу потребує дієздатної системи оцінювання та моніторингу якості вищої освіти

Підкреслимо, що у більшості випадків здійснення процедури акредитації ВНЗ в Україні ще не використовуються наведені складники оцінки якості вищої освіти, які є важливими параметрами освітніх систем, а підходи до розв'язання проблем якості вищої освіти надмірно збочуються до суто механічного контролю дотримання стандартів (освітньо-кваліфікаційних рівнів (ОКР), освітньо-професійних програм (ОПП), освітньо-кваліфікаційних характеристик (ОКХ) та ін.).

Необхідно стимулювати всебічний розвиток інтелектуального потенціалу особистості, що передбачає системний і перманентний вплив держави через державно-громадський механізм управління на всіх етапах формування людського капіталу.

Одним із шляхів у державно-громадському механізмі управління якістю вищої освіти є розробка та запровадження систем якості у відповідності з вимогами міжнародних стандартів ISO серії 9000, в основу якого всесвітньою федерацією національних органів стандартизації покладено принципи теорії TQM (total quality management) – загального управління якістю: задоволення споживача як головна мета; постійне удосконалення як основний механізм; активне залучення всього управлінського персоналу; процесне бачення.

#### Список використаної літератури

1. Булах І. Якість освіти та управління нею: головні показники визначення якості освіти // Післядипломна освіта в Україні. – 2006. – №1(8). – С. 71-74.
2. Коротков Э.М. Управление качеством образования: учебное пособие для вузов / Э.М. Коротков. – 2-е изд. – М.: Академический Проект, 2007. – 320 с.
3. Лециньский О. Міжнародні моделі оцінки якості інженерної освіти // Вища освіта України. – 2007. – №4. – С. 32-35.
4. Мещанинов О.П. Методологія оцінювання якості університетської освіти // Проблеми якості освіти: теоретичні і практичні аспекти. – Матеріали методологічного семінару АПН України. 15 листопада 2006 р., К.: СПД Богданова А.М., 2007. – С. 250-256.
5. Приходько В.В. Педагогічний вимір антропологічної катастрофи (або про неминучість дійсної реформи вітчизняної вищої школи) // Гуманітарний журнал. – Д.: Національний гірничий університет, 2006. – №1-2 (29-30). – С. 28-34.

#### Тетяна ХМІЛЬ

*к.філос.н., доцент кафедри  
філософії, соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### ГРОМАДЯНСЬКА РЕЛІГІЯ ЯК ШЛЯХ ПОДОЛАННЯ МЕЖКОНФЕСІЙНИХ СУПЕРЕЧНОСТЕЙ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Не буде перебільшенням сказати, що проблема подолання роз'єднання українців потребує глибокого осмислення та звернення до теоретичних напрацювань світової соціально-філософської думки. Головні засади вирішення проблеми пов'язані з національно-етнічними принципами консолідації нації, що відтворює себе у специфічно-національних стереотипах поведінки спільноти та різноманітності засобів її життя.

Стара парадигма розуміння національного життя була втілена в більшій мірі в гегельянсько-марксистській філософській традиції ставлення до нації та до релігії. Філософи цього напрямку створили не зовсім привабливий образ нації, яка стоїть перешкодою на шляху всесвітньої логіки просунення історії та пріоритету економічного розвитку як вищої цілеспрямованості над духовно-національними якостями.

Ідея зводилася до того, що людство повинно відкинути й перерости релігійні та національні цінності, бо основою розвитку суспільства є економічна та технічна раціональність, якій надавався статус загальнолюдської цінності. На перший план

висувався державно-економічний егоїзм, конкурентоспроможність, а не духовні стимули виживання нації, пріоритет національної культури, що визначає власні етичні цінності.

На думку вітчизняного філософа С. Кримського «загальнолюдське в дійсності є парадигмацією стандартів науково-технічного прогресу та соціокультурних цінностей, котрі сформовані європейською цивілізацією»[1]. Ці цінності є умовою конкурентноздатності сучасних держав. Але вони не торкаються глибинних основ національної свідомості.

Загальнолюдське виступає не як базова, а як надбудовне явище, що виникає на поверхні етнічно-регіональної диференціації людства. Воно диктується внутрішньою репрезентацією кожного етносу, історичним прогресом, етикою солідарності, а не є усередненим інваріантом загального у різних культурах.

На тлі процесів глобалізації та універсалізації, що притаманні сучасній цивілізації, спостерігаються деякі тенденції щодо врахування особливостей соціально-культурних та політичних обставин, що характеризують сучасний стан країни.

До речі, сьогодні в усьому світі посилюється теоретичний інтерес до процесів етнічного й національного відродження локальних культур, релігійних традицій та цінностей. Прикладом є праці Е. Макінтайра та Е. Сміта [Велика Британія], Р. Рорті [США], М. Фуко [Франція] М. Бубнера, В. Клюксена [Німеччина] та ін., які віддають перевагу розмаїттю цінностей національних форм життя. У більшості досліджень соціально-культурна детермінанта переломлюється через традиційно-релігійну форму, як важливу форму суспільної свідомості

Спираючись на цю позицію, спостерігаємо в українському суспільстві існування двох суперечливих тенденцій – наявності релігійного плюралізму, з одного боку, з іншого – потреби в спільній системі духовних цінностей.

Починаючи з прийняття християнства релігійний фактор в Україні частіше сприймався у політичному ніж духовному контексті, а церква – інститутом держави ніж релігії. Для українського християнського менталітету релігія не є справою індивідуального спасіння чи самовдосконалення, але є чинником майже громадянського самовизначення. Тому, зважаючи на особливу делікатність цього питання, слід розглянути можливі варіанти його вирішення в інтересах суспільної стабільності та злагоди.

Поліетноконфесійний характер релігійних стосунків в Україні висуває особливі вимоги до держави як гаранту забезпечення атмосфери толерантності та рівності в суспільстві. Це потребує чіткого розподілу інтересів світської держави, що репрезентує своїх громадян незалежно від їх віросповідання, конфесійних уподобань, які є складовими приватної сфери життя. Такий розподіл, що має місце у сучасних країнах Європейського Союзу, базується на існуючій культурно-історичній традиції, яка знаходить своє втілення у відповідних моделях державно-церковних відносин і мають законодавче закріплення – державна церква, привілейована церква, модель співпраці тощо. Такі моделі характерні для Італії, Іспанії, Великої Британії, Німеччини. Незважаючи на особливий статус тієї чи іншої церкви, головній наголос робиться не на релігійні організації, але на особистості віруючого та забезпечення йому духовної автономії незалежно від державних церковних пріоритетів.

В країнах, які додержуються моделі повного нейтралітету церковної та державної сфер (пострадянські країни Східної Європи, США) також не відмовляються від використання релігійних почуттів в формуванні громадянської свідомості.

Потреба в стабілізації соціально-політичної ситуації вимагає звернення до ментально-духовних основ суспільного буття в контексті пошуків основ так званої громадянської релігії, котра засновується на гармонізації релігійних та політичних ідей у суспільстві.

Ще епоха французького Просвітництва, завдяки Ж.Ж.Руссо, висунула концепцію громадянської релігії як спробу дати світу нову систему надконфесійних цінностей. На думку Ж.Ж. Руссо, громадянська релігія повинна існувати незалежно від держави і бути основою громадянського суспільства. Християнство не вирішувало проблеми єдності суспільства, тому що держава була зацікавлена в конфесійній однорідності, відстоюючи головний принцип державного права: чия влада, того і віра. Потім Гегель багатозначно зауважить, що без релігії люди неспроможні бути громадянами держави.

Відмінність громадянської релігії від традиційних релігій у тому, що сакральний елемент у ній зведений до мінімуму і має спрямування не на конфесіалізацію суспільства, а суто на регуляцію взаємовідносин між людьми та народами. Усі традиційні релігії виходять з індивідуального спасіння, а громадянська релігія йде від самотужного спасіння нації, громади. Головною ознакою громадянської релігії є відсутність есхатологічного вчення, як розподілу між життям небесним та земним. Сакральний елемент в такій релігії зведений до мінімуму, він спрямований не на трансцендентальні спекуляції, за допомогою яких здійснюється самовизначення людини в її відношенні до Бога як найвищої істоти, а на регуляцію взаємовідносин між людьми з метою досягнення суспільного ідеалу відповідно поглядам, пануючим в даній спільноті.

Важливо нагадати, що в такому плані цей феномен дослідив американський вчений політолог Р. Беллах [2] на прикладі США, де не утворилася державна церква, але в країні існували усі умови для утворення громадянської релігії, що спиралася на віру американців різних конфесій.

За умовою складності духовних процесів в Україні слід приділити увагу досвіду гармонізації релігійного життя в інших моделях церковно-державних стосунків.

1. Кримский С.Б. Запити філософських смислів. – К.: Вид. ПАРАПАН, 2003.
2. Bellah R. Civil Religion in America, Daedalus 96 (Winter 1967), 1-21.

### **Катерина БЕРЕЖНА**

*к.ю.н., доцент кафедри  
теорії держави і права, конституційного  
й адміністративного права ДНУ*

## **ІНСТИТУТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В МЕХАНІЗМІ «ЄВРОПЕЙСЬКОГО УПРАВЛІННЯ»**

Поняття «європейське управління» включає правила, процеси і адміністративну поведінку, які впливають на спосіб виконання владних функцій на загальноєвропейському рівні. Ведучу роль у механізмі «європейського управління» покликано відігравати інститути Європейського Союзу (далі – ЄС). В умовах побудови ЄС на задах відкритості та ефективності діяльності інститутів,

реформи механізму управління, започаткованого Європейською Комісією у 2000 році [1 с. 17], особливої уваги необхідно приділити дослідженню однієї з найбільш специфічних сфер політики та права ЄС – управлінській діяльності та взаємодії інститутів Союзу.

Європейський Союз – інтеграційне об'єднання, що переслідує конкретні цілі. Їхньому досягненню покликана служити система інститутів, утворених на підставі установчих угод.

Трьома основними інститутами з прийняття рішень є:

- Європейський Парламент, що представляє громадян Європейського Союзу (далі – ЄС) і прямо обирається ними;
- Рада Європейського Союзу, що репрезентує держави-члени;
- Європейська Комісія, що стежить за реалізацією інтересів ЄС у всіх 25 країнах Союзу.

При побудові інститутів Союзу держави-учасниці багато в чому запозичали практику власного державно-правового та управлінського розвитку. Для ефективного функціонування ЄС вони наділили інститути визначеним обсягом власних суверенних повноважень. При цьому головна задача полягала в тому, щоб забезпечити збалансованість повноважень, що належать Союзу і його інститутам, з одного боку, і суверенним державам – з іншого. Тобто не можна було допустити надмірного посилення інститутів ЄС на шкоду інтересам держав-членів.

Одним з базових принципів, покладених в основу побудови і функціонування інститутів Євросоюзу, є принцип поєднання міжурядової і наднаціональної засад у європейському будівництві.

З самого початку інтеграційних процесів (50-ті рр. 20 ст.) були розроблені дві концепції майбутнього Європи. Наднаціональна (федералістська) концепція передбачала створення союзної загальноєвропейської держави, формування федерального права і федеральної системи державних органів, розмежування компетенції федерації і суб'єктів (колишніх країн Західної Європи) [2, с. 54].

У свою чергу прихильники міжурядової концепції виступають проти обмеження державного суверенітету шляхом створення наднаціональних структур і органів та пропонують побудову ЄС на засадах класичної міжнародної міжурядової організації. На різних етапах інтеграції переваги набувала та або інша концепція. У результаті нині система інститутів ЄС діє відповідно до принципу збалансованості наднаціональної і міжурядової засад. При цьому «наднаціональні» інститути (Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд Правосуддя) незалежні у своїй діяльності від урядів країн-учасниць. У свою чергу Рада ЄС втілює в собі міжурядову основу: складається з діючих міністрів національних урядів і має своїм основним завданням представництво і захист інтересів держав-учасниць на рівні ЄС.

Розглянемо дію зазначеного принципу та його роль у механізмі «європейського управління» основі аналізу функціонування трьох основних інститутів ЄС: Парламенту, Ради і Комісії.

Європейський Парламент відстоює інтереси населення ЄС. Участь у розробці і прийнятті європейського права є одним з найважливіших повноважень Парламенту. При цьому він діє разом з Радою і Комісією. Той факт, що Парламент прямо обирається громадянами ЄС допомагає гарантувати дійсно демократичний характер європейського права.



Рада є основним «гравцем» у процедурі прийняття рішень у рамках Європейського Союзу. І якщо депутати Парламенту повинні у своїй діяльності керуватися інтересами ЄС у цілому, то члени Ради, навпроти, діють за вказівками і під контролем національних урядів держав-учасниць [3, с. 16].

Європейська Комісія – ведучий інститут ЄС. Втілює в собі наднаціональний початок у європейському будівництві. У той час як Рада має стояти на стражу врахування й узгодження національних інтересів (міжурядовий рівень співробітництва), Європейська Комісія покликана відстоювати і захищати інтереси європейської інтеграції від будь-яких зазіхань на юрисдикцію і повноваження ЄС з боку держав-учасниць [4, с. 123].

Комісія незалежна від національних урядів. Її завдання полягає в представництві інтересів ЄС в цілому. Вона розробляє проекти нових європейських «законів», що потім подає на розгляд Європейському Парламенту і Раді.

Необхідно відзначити і той факт, що Комісія контролює виконання спільних політик і бюджету ЄС. Зокрема, Комісія є розпорядником кредитів по бюджету. Вона виконує бюджет під свою відповідальність і в межах виділених асигнувань відповідно до принципу добropорядного управління фінансами. Комісія надає щорічно Раді і Парламенту звіт про виконання бюджету за попередній фінансовий рік.

Аналіз діяльності ведучих інститутів ЄС дає підстави констатувати, що одним з базових принципів побудови інституціональної системи ЄС є принцип поєднання наднаціональної і міжурядової засад. При цьому необхідно відзначити, що повноваження між інститутами, які представляють наднаціональний і міжурядовий рівні співробітництва, розподілені таким чином, що дійсно досягнутий баланс інтересів держав-учасників, з одного боку, і Європейського Союзу з іншого. Це, у свою чергу, допомагає країнам, що входять в інтеграційне об'єднання не тільки задекларувати, але і реалізувати на практиці різноманітні спільні політики і домогтися цілей, поставлених при створенні ЄС.

#### Список використаної літератури

1. European governance. A White Paper. COM (2001) 428 final // Official Journal of the European Communities. – 2001. – № 3.
2. Европейское право. Учебник для вузов / под общ. ред. проф. Л.М. Энтина. – М.: 2007. – 720 с.
3. Служити Європі. Популярно про установи Європейського Союзу. – К.: К.І.С., 2000 – 40 с.
4. Європейський Союз. Консолідовані договори. – К.: «Port-Royal», 1999. – 210 с.

#### **Олег СЕВЕРИН**

*аспірант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **ПЕРЕВАГИ ТА РИЗИКИ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО СОТ**

Протокол про приєднання України до Марракеської Угоди про створення Світової організації торгівлі підписано в Женеві 5 лютого 2008 року. 10 квітня 2008 року Верховна Рада України ратифікувала вищевказаний протокол, який набув чинності 16 травня 2008 року. СОТ є організацією, яка формує правила

торговельно-економічної, інвестиційної, податкової, митної гри на глобальному рівні і суттєво впливає на умови економічного співробітництва в рамках регіональних угруповань

**Переваги вступу для вітчизняної економіки.** Вступ до СОТ є вкрай суттєвим фактором формування привабливого іміджу України на міжнародній арені, що насамперед впливатиме на формування ефективного ділового середовища як для національних, так і для іноземних компаній, а також на її економічний розвиток.

З моменту вступу України у СОТ Україна отримає такі переваги:

- одержання режиму найбільшого сприяння у торговельному просторі всіх країн-членів СОТ, тобто одночасне поліпшення умов торгівлі з 151 країнами світу, частка яких становить понад 95 відсотків світової торгівлі;
- зменшення тарифних, і нетарифних обмежень доступу українських товарів на товарні ринки країн-членів СОТ;
- отримання можливості захисту інтересів українських виробників згідно з процедурою розгляду торговельних спорів Світової організації торгівлі;
- набуття офіційного статусу переговорного процесу з створення зони вільної торгівлі з ЄС;
- скасування квот на експорт української продукції металургії до ЄС;
- доступ до дешевших комплексувальних, устаткування і сировини;
- забезпечення недискримінаційного транзиту товарів та послуг.

**Наслідки вступу до СОТ для окремих секторів.** Очікується, що серед всіх галузей промисловості членство України в СОТ буде найбільш корисним для металургійної та хімічної промисловості. Іншими галузями промисловості, в яких збільшиться випуск продукції, є виробництво коксу та видобування неенергетичних матеріалів.

Споживачі отримають подвійний вигравш. По-перше, зростання промислового виробництва збільшує реальні доходи на фактори виробництва, і таким чином доходи домогосподарств. По-друге, більша пропозиція товарів споживання за нижчими цінами краще задовольнятиме потреби споживачів. Для бідних споживачів найбільш важливим є краща пропозиція та знижена реальна вартість продуктів харчування, тоді як небідні споживачі переважно виграють від поліпшення доступності телекомунікаційних та фінансових послуг.

**Негативний вплив від вступу України до СОТ.** Запровадження правил СОТ у сфері стандартизації та сертифікації потребує суттєвих витрат для розроблення та впровадження нових інститутів і механізмів здійснення таких процедур. Значна частина витрат, пов'язаних із переходом до нових стандартів, припаде на вітчизняних виробників. Слід зазначити, що угоди СОТ не встановлюють вимог щодо якості товарів, які реалізуються на внутрішньому ринку. Це залишається компетенцією урядів. Однак від експортерів країни можуть вимагати підтвердження відповідальності характеристик продукції міжнародним стандартам якості та безпеки. Тому необхідність дотримання міжнародних норм у цих сферах існує об'єктивно, незалежно від рішення про вступ до СОТ, оскільки є передумови підвищення конкурентоспроможності виробників як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках.

Вимога СОТ до України відмінити обов'язкову сертифікацію імпоротної харчової продукції має всі підстави, оскільки в країнах, що входять до Всесвітнього торговельного клубу, норма про маркування державним органом

продуктів харчування не діє. Замість цього, наприклад, в ЄС є два види стандартів. Це так звані технічні регламенти, що регулюють безпеку продукції для споживача і стандарти її якості. Перший стандарт обов'язковий для виконання усіма виробниками, другий підприємства виконують добровільно. Виключення складають тільки товари з високим ступенем ризику (наприклад, ліки). Їх виробник повинен в обов'язковому порядку отримати сертифікат якості.

В Україні ж досі діє система стандартизації, яка залишилася з часів СРСР. Вона не передбачає розділення на стандарти якості і безпеки, а об'єднує їх.

Для приведення нормативної бази України до відповідності з стандартами СОТ діє «Державна програма стандартизації на 2006-2011 рр.» На кінець березня 2008 року, за даними Держспоживстандарту, програма була виконана на 41%. Для її кінцевого виконання потрібно затвердити до 2010 р. ще 6,5 тис. Європейських стандартів в якості національних. В той же час, за оцінками експертів і підприємців, вітчизняні стандарти якості суттєво застаріли. Так, за даними дослідження МФК, станом на 2006 р. в Україні діяли приблизно 23 тис. стандартів. З них 17 тис. – так звані міжнародні стандарти (ГОСТ), які є загальними на території всіх країн СНД. Але практично всі ГОСТи було прийнято до 1992 року, а частину з них – і взагалі до 1980 р. За думкою експертів, головна відмінність європейських стандартів від українських полягає в тому, що деякі з них стосуються лише параметрів продукції, а не її якості. При цьому акцент робиться на випробуванні якості продукту. Наші ж стандарти, навпаки, детально регламентують параметри кожного виробу і використані матеріали, при цьому особлива увага приділяється перевірці дозування компонентів і використанню затверджених матеріалів. Вимоги СОТ якнайскоріше реформувати систему стандартизації і сертифікації пояснюються просто: відмінності в системах стандартів можуть обмежити приток імпорту в нашу країну, так як імпорт повинен буде відповідати нормам не тільки СОТ, але й України.

Від такої подвійної сертифікації можуть виграти вітчизняні товаровиробники, що працюють на внутрішньому ринку. А ось українським експортерам, в першу чергу харчової продукції, існуюча практика вкрай невигідна, оскільки європейський ринок для них практично закритий. Виключення складають лише великі компанії, які можуть дозволити собі витрати на оформлення всіх необхідних документів, що підтверджують якість товарів.

**Тетяна БЕЗВЕРХА**

*аспірант кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **НАЦІОНАЛЬНА КУЛЬТУРА ЯК ЧИННИК ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ**

Нове тисячоліття, викликавши глобальні зміни в світі, країні, людині, спонукає до теоретичного переосмислення нових реалій. Серед проблем сучасного світу актуальною стає сьогодні проблема невідворотних змін у сфері культури. Як окрема сфера українського суспільного життя сфера культури має складну структуру органів державного управління, громадські організації, підприємства

й установи, заклади різної форми власності. До цієї галузі належать: театральне, музичне, хореографічне, образотворче, декоративно-прикладне, естрадне і циркове мистецтво; концертні організації, музеї, бібліотеки, будинки культури та ін.; кінематографія; телебачення і радіомовлення; видавнича справа, поліграфія і торгівля книжками.

Управління сферою культури включає організацію створення, розповсюдження й популяризації творів мистецтва як титульного етносу, так і національних меншин, оскільки культура в Україні, це культура не титульного етносу, а всіх етнічних груп, що в сукупності виступають суб'єктами процесу націєтворення. Таким чином, вона може кваліфікуватися як національна культура, що не обмежується рамками гомогенної етнічної спільноти. Полікультурність, обумовлена різними етнічними, географічними, соціальними або побутово-господарськими факторами, із високим рівнем розвитку культури кожної етнічної групи країни, коли кожна з них містить елементи загальнонаціональної культури, виступає одночасно каталізатором і показником системи інтеграційних процесів суспільства.

Оскільки культура є одним із головних інтегруючих механізмів людських спільнот [2, с. 44], у т. ч. таких, як етноси та нації то єдність національної культури є необхідною умовою того, щоб ту чи іншу спільноту назвати нацією. Досвід показує: там де немає такої єдності, рано чи пізно з'являються сепаратистські настрої, утворюються відповідні рухи та партії, які призводять до розколу національного організму, а державу – у кращому випадку, до федералізації, у гіршому – до руйнації. Перед викликом сепаратизму опинилася Бельгія, що мотивовано не економічними, а мовними та культурними чинниками. Адже відомо, що фламандська та валлонська громади – основні етнічні групи бельгійської нації, говорять різними мовами, читають різні книжки, шанують різних героїв – вони мають різні культурні орієнтири, живуть різними традиціями, що й було підтверджено нещодавнім опитуванням громадян цієї країни. І справа тут не лише в тому, що Бельгія економічно поділена на два, умовно кажучи, регіони: один регіон – донор, інший – дотаційний. Якби в країні існувала єдина культура, ці відмінності, які є в будь-якій країні, не несли б загрозу цілісності її території.

В Україні національній культурі як інтеграційному чиннику не приділяється належної уваги, навпаки: «часто навіть хочеться чужої культури. Настільки душить свій примітив» [1, с. 15]. Стосовно розвитку національної культури свідчить приклад Херсонської області. Нещодавно, видається вперше за останні 10 років, розглядалося становище закладів культури області на колегії обласної державної адміністрації [3]. Виявляється, що за попередні 20 років, проблема матеріально-технічного забезпечення закладів освіти не підіймалася або відверто замовчувалася, що до речі нагадує сучасний стан речей на загальнонаціональному рівні. Як зазначає начальник управління культури обласної державної адміністрації Н. Федотова, майже стовідсоткова частина коштів, які виділяються на культурні заклади та заклади мистецтва йде не на розвиток сфери, а на ліквідацію руйнацій та капітальні ремонти, які не робилися від 20 до 35 років, а іноді і з моменту побудови. Таким чином, культурна сфера регіону не має змоги не тільки прогресивно оснащуватися, а й взагалі нормально існувати. Й в інших регіонах картина подібна.

Цим детермінований зсув культурних запитів суспільства з більш традиційних

– бібліотек, клубних установ, театрів, музеїв, концертних організацій у бік тих, що забезпечуються засобами масової інформації – газет, журналів, теле- та радіомовлення. Сутність цих змін полягає у великомасштабному поширенні масової культури, яку створюють, видають і транслюють засоби масової інформації. Головна небезпека масової культури полягає в тому, що вона інтернаціональна за характером і позбавлена національного змісту.

На таких засадах розвиток культури титульного етносу, національних меншин і взагалі національної культури носить лише декларативний характер. На практиці сьогодні в Україні створені всі можливі передумови розвитку лише масової культури, яка набирає величезних обертів. За таких умов національна культура видається неконкурентоспроможною.

#### **Список використаної літератури**

1. Матеріали наукової конференції «Національна ідея – відповідь на виклик часу / Асоціація українських банків; Наукове товариство «Гуманітарна колегія»; Український ПЕН-клуб; Редакція журналу «Сучасність»; Упоряд. Максим Розумний. – К., 2001. – 176 с.
2. Центр Разумкова / Національна безпека і оборона / № 9, 2007. – С. 52.
3. Заклади культури у занепаді. – Режим доступу: <http://www.kherson.ucoz.ru/news/2006-07-04-98>

## **СЕКЦІЯ 21**

### **Україна – ЄС: розвиток політичної, економічної, науково-технічної співпраці**

*Олександр ГЛУЩЕНКО*

*слухач факультету державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

#### **РОЗВИТОК ЕКОНОМІЧНОЇ СПІВПРАЦІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС ЯК ОСНОВНИЙ ФАКТОР ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Україна є фактором розвитку та підтримання стабільності в усій Європі, а тому будь-яка політична нестабільність, погіршення економічного стану, або часткова реформа у країні загрожують неперервності зв'язків у Європі – розривом у політичній, економічній та соціальній сферах. А тому країни ЄС зацікавлені в євро інтеграції України.

Від європейської інтеграції виграють громадяни України – вони отримають більше можливостей для захисту своїх прав. Для них стануть доступнішими європейській ринки праці, на них частково будуть поширюватись і соціальні програми. Європейська інтеграція сприятиме становленню в Україні громадянського суспільства, формуванню української політичної нації як повноправного члена сім'ї європейських націй.

До позитивних наслідків в середньостроковій і довгостроковій перспективі відноситься перш за все те, що об'єднаний ринок європейських країн може стати найбільшим в світі споживачем українських товарів. Для ЄС підвищуються роль України в зовнішньоекономічній сфері. Відкриваються можливості розвитку деяких конкретних напрямів – легальна міграція і пересування людей; інтеграція в транспортну, енергетичну і телекомунікаційну мережі і європейський дослідницький простір; нові інструменти захисту і сприяння інвестиціям; підтримка інтеграції в глобальний ринок. Перспективний ринок вантажоперевезень: товарообіг Схід-Захід, за прогнозами до 2010 року, складе 158 млрд. дол., значна частина яких може поступити до України. Важливу роль міг би зіграти висновок угоди з ЄС про використання українського потенціалу в області авіаційних перевезень. Додаткові стимули одержить прикордонна співпраця, що прийтиме збільшенню об'ємів прикордонної торгівлі і реалізації сумісних проектів. України може посилити свої конкурентні переваги в секторах, чутливих до конкуренції по цінових параметрах, оскільки в нових країнах ЄС зростатиме вартість виробництва через введення загальних соціальних норм і стандартів. Крім того підвищиться зацікавленість ЄС в посиленні безпеки меж України по всьому периметру і зміцненні її ролі як чинника регіональної стабільності.

Негативними наслідками для України, особливо в короткостроковій перспективі, можуть бути:

– скорочення експорту в країни Балтії на 15-20 % і дорожчання експортних і імпорتنих товарів. Зважаючи на припинення вільної торгівлі з Естонією, Латвією

і Литвою. В цьому випадку український експорт підпадатиме під дію імпорتنих митних зборів згідно тарифу ЄС, що понизить його конкурентоспроможність. До приєднання держав Балтії до ЄС на них доводилося 3% українського товарного експорту.

– упровадження в нових країнах ЄС нетарифних обмежень, технічного, санітарного, фітосанітарного, ветеринарного контролю, що для української сільськогосподарської продукції може спричинити повне закриття цих ринків. Для металургів, якщо не будуть досягнуті угоди з ЄС про збільшення квоти, це означає втрату до 250 млн. дол.;

– втрата традиційних ринків збуту в нових країнах внаслідок розповсюдження на них антидемпінгових заходів ЄС, що стосуються України. За даними Мін економіки, сьогодні діють антидемпінгові санкції по восьми групах товарів хімічної і металургійної продукції;

– певні транспортні проблеми і зменшення об'ємів пасажирських перевезень унаслідок введення візового режиму з новими членами ЄС, особливо в прикордонних областях Західної України. Об'єми прикордонної торгівлі в цих районах, у тому числі і нелегальної, за різними оцінками, коливаються від 50 млн. до 150 млн. дол. в рік. Втрати можуть стати серйозною проблемою для місцевої влади в Львівській, Чернівецькій, Івано-Франківській і Тернопільській областях. Отже, можна чекати збільшення об'ємів бюджетних дотацій вказаним регіонам.

– підвищення вимог до технічного стану транспортних засобів, що виїжджають на територію нових країн ЄС, усунення окремих українських перевізників з ринку;

– зменшення об'ємів експортних і транзитних вантажів через неконкурентоспроможність товарів країн СНД, що є сусідами з Україною;

– введення складніших технологічних схем пропуску через державну межу людей, транспортних засобів і вантажів;

– зменшення об'ємів торгівлі товарами військового призначення і надання послуг з їх ремонту і модернізації;

– ускладнення умов для контрактів між представниками ділових кіл, що може привести до деякого згорання торгівельно-економічних зв'язків і туризму;

– обмеження доступу робочої сили на ринки праці нових країн ЄС, виникнення проблем з працевлаштування громадян і депортація нелегально працюючих в цих державах, що призведе до зменшення об'ємів валютних надходжень, особливо в західні регіони України.

### **Ольга КІРЄЄВА**

*к. держ.упр., доцент кафедри філософії,  
соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Майже п'ятнадцять років незалежності дали Україні як державі унікальний досвід реалізації своїх конкурентних переваг, але не дали їй змоги наблизитись до рівня провідних країн Європи. Проте цього часу вистачило, щоб усвідомити масштаб проблем і завдань, що стоять перед країною. Передусім Україна має

визначити своє місце у контексті глобальних світових процесів. Ця позиція повинна стати домінуючою при проведенні соціальних і економічних перетворень та втілюватися через стратегію довготермінового розвитку.

Пріоритетним напрямом зовнішньоекономічної діяльності України є європейський вектор. У 2002 р. уряд вперше як один із ключових стратегічних напрямів розвитку України на майбутнє проголосив європейську інтеграцію. Рух до Європи означає не тільки економічні зміни. Європейська інтеграція – це насамперед спосіб прискорення внутрішніх перетворень українського суспільства [1]. Концентрація на ефективній економічній моделі соціально орієнтованої економіки, що ґрунтується на релігійних, культурних і етичних принципах, на демократичних засадах реальної свободи слова і захисту прав людини, стає стимулом до всеохоплюючих змін в українському суспільстві, і зокрема в економіці.

Звичайно, як альтернативу європейській інтеграції Україна може обрати інший шлях – участь у новому регіональному об'єднанні СЕП. Але в січні 2005 р. Президент України зробив наголос на тому, що Україна відмовляється від проведення багатовекторної моделі зовнішньоекономічної діяльності країни, а єдиним стратегічним вектором залишається партнерство з Європейським Союзом. Після чого в Україні виник ряд проблем у двосторонніх відносинах з Росією, зокрема нафтова та газова кризи.

Оскільки Росія – країна, яка відіграє значну роль в європейській політиці, Європа зацікавлена у поглибленні з нею економічних та політичних зв'язків. Як і Україна, Росія прагне інтегруватися у спільний європейський економічний простір. Водночас між Україною і Росією є принципові розбіжності. Росія претендувала на статус самостійного центру інтеграції на євразійському просторі. Це підтверджується заявою Президента Росії про те, що Росія не має наміру вступати в ЄС, але водночас веде переговори про створення з ЄС вільної економічної зони.

Складається враження, що коли більш загрозливою буде російська політика на євразійському просторі, то кращими будуть перспективи України щодо європейської інтеграції. Основою для такого співробітництва може стати енергетична сфера, оскільки Росія може використати своє певне монопольне становище щодо поставок енергоносіїв для тиску не тільки на своїх сусідів, а й на європейську спільноту [5].

Крім того, не слід забувати про інший можливий напрям розв'язання цього конфлікту – співпрацю з південно-східними країнами, де ще за часів Радянського Союзу залишилася розвинена виробнича інфраструктура, передусім – транспортна мережа, орієнтована на український простір. Так, абсолютна більшість прикордонних залізничних та автомобільних переходів, трубопроводів, морських портів, спрямованих на Європу, розташовані на території України. Більш як 85% газу, що Росія експортує до країн Європи, подається трубопроводами, прокладеними по території України [3, с. 59].

Отже, пріоритетами співробітництва з іншими країнами світу є поступове укладання двосторонніх договорів про правову допомогу з боку іноземних держав та одночасне проведення роботи з приєднання України до багатосторонніх європейських документів. Така діяльність має здійснюватися систематично за щорічно затвердженими планами та контролем за їх виконанням.

Найактуальнішим завданням України стосовно Центрально-азійського регіону є забезпечення реалізації проектів створення трансконтинентальних енергетичних і транспортних коридорів, в яких вона відіграватиме роль з'єднуючої

ланки між Сходом та Заходом. Цьому сприятиме участь у проєкті ТРАСЕКА, запропонованою кількома разів Комісією ЄС.

Розбудова та експлуатація міжнародних транспортних коридорів є пріоритетним напрямом зовнішньоекономічної діяльності України. Прогнозоване на найближчі 20 років зростання попиту на енергоресурси та посилення залежності основних енергоспоживаючих регіонів від імпортованих енергоносіїв вимагає прискорення інтеграційних процесів, зорієнтованих на об'єднання енергетичних потенціалів країн у масштабах євразійського континенту, посилення ролі України як енерготранзитної держави [2]. Серед тенденцій, які мають тривалий вплив на розвиток енерготранзитного потенціалу України, – лібералізація європейського енергетичного ринку та забезпечення енергетичної безпеки європейських країн, зростання обсягів видобутку енергетичних ресурсів у Каспійському регіоні та Росії, створення та розвиток додаткових маршрутів транспортування енергоносіїв на євразійському просторі, що зменшить навантаження на турецькі протоки. Посилення конкуренції країн за право контролювати джерела енергії та шляхи її транспортування сприятимуть цій тенденції.

Політика України у зовнішньоекономічних відносинах має спрямовуватися передусім на співпрацю з тими країнами, з якими є реальний шанс розпочати процес взаємовигідної інтеграції. Наші західні сусіди Польща, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина не належать до таких країн, оскільки вони стали частиною Європейського Союзу. Особливі позиції Польщі до України дають змогу створити модель ЗЕД України з двома пріоритетними напрямами – європейським та південно-східним. За допомогою останнього Україна може стати одним з головних учасників транспортування нафти та газу з Азії до країн ЄС.

Необхідно також врахувати геополітичні аспекти розширення ЄС, розглядаючи цей процес у контексті реалізації ідеї створення пан'європейської зони вільної торгівлі, об'єктивних трансформацій від однополярного до багатополярного світу. Йдеться про утворення в перспективі спільного європейського економічного простору за принципом концентричних кіл із різнорівневими ступенями інтеграції, де сусідні країни розглядатимуться як реально діючі суб'єкти відповідного утворення.

Поряд із зазначеним об'єктивним стимулом поглиблення інтеграційних процесів між новими членами ЄС та Україною, постає необхідність освоєння моделі інноваційного розвитку та запровадження на цій основі постіндустріальних систем виробництва, структурної перебудови АПК, соціалізації економіки та подолання диференціації доходів населення, забезпечення випереджаючих темпів зростання. Окрім того, країни Центральної Європи зможуть використати потенційну місткість українського ринку. Можемо припустити активізацію інвестиційного процесу – перенесення низки орієнтованих на експорт виробництв із території Чехії, Словаччини, Угорщини та Польщі на територію України з метою використання її конкурентних переваг [4, с. 33].

Усі ці обставини визначають природну заінтересованість країн Центральної Європи у реалізації євроінтеграційної стратегії України та офіційній її підтримці. Це створює об'єктивні передумови для поглиблення субрегіональних інтеграційних процесів на рівні країн Центральної Європи за активної участі України.

Парадигма Великої Європи повертає Україні природне місце в центрі загальноєвропейських процесів і проблематики єдності європейського континенту, запобігає її маргіналізації або перетворенню на об'єкт політики світових «центрів сили» та дозволяє розраховувати на підвищення ролі та впливу України в європейській та світовій політиці.

Саме на європейському континенті Україна здатна зміцнити свою міжнародну суб'єктність і посилити вплив на структурування європейського міжнародно-політичного регіону як особливого геополітичного комплексу, в рамках якого реалізуються основні життєві інтереси України. Крізь цю призму має розглядатися завдання концентрації зовнішньополітичних зусиль України в європейській системі міжнародних відносин, особливо у проблематиці безпеки, інтеграційних процесів, інституційних змін на континенті тощо.

#### Список використаної літератури

1. Манжоло В. Квадратура інтеграційного кола (актуальні проблеми європейської політики України) // Політика і час. – 2007. – № 4. – С. 14-18.
2. Мельник Н. Проблема нейтралітету в зовнішній політиці України // Політика і час. – 2007. – № 4. – С. 44-48.
3. Молчанова Е.Ю. Враховуючи регіональні пріоритети // Політика і час. – 2006. – № 3. – С. 57-62.
4. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) шляхом європейської інтеграції. – Київ, 2004. – Режим доступу: <http://www.president.com.ua>
5. Шерр Дж. Міжрежим'я: між внутрішніми та зовнішніми чинниками // Дзеркало тижня. – 2005. – № 1. – С. 4.

#### **Геннадій КРИВЧИК**

*д.і.н., професор,  
завідувач кафедри українознавства  
Придніпровської державної академії  
будівництва та архітектури*

### **ПРОБЛЕМИ ВХОДЖЕННЯ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПРОСТІР ВИЩОЇ ОСВІТИ**

Україна як суверенна держава проводить внутрішню і зовнішню політику, що спрямована на входження в європейський економічний, політичний, правовий і духовний простір, повернення до європейської цивілізації. Європейська інтеграція стала для України не лише пріоритетом зовнішньої політики, але й рушійною силою внутрішніх перетворень і реформ, складовою національної ідеї.

Переважна більшість політичних сил і пересічних громадян в Україні не бачать альтернативи демократії та ринковій економіці, наближенню до європейських стандартів, впровадженню їх у всі сфери життя. Як відзначалося в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного соціального розвитку України на 2002-2011 роки»: «Стрижнем стратегії економічного та соціального розвитку на найближчі десять років має стати створення реальних передумов вирішення основного геополітичного завдання нашої держави – вступу України до ЄС». Не винятком є й сфера вищої освіти, яка розвивається в напрямку створення загальноєвропейського простору вищої освіти. Зазначений процес отримав назву Болонського через назву італійського міста, де були підписані два важливих документи, що визначили характер процесу: «*Велика Хартія Університетів*» і *декларація «Зона європейської вищої освіти»*.

Болонський процес – це процес, спрямований на формування єдиного відкритого європейського простору у сфері освіти, впровадження кредитних технологій, стимулювання мобільності і створення умов для вільного пересування студентів, викладачів, науковців в межах європейського регіону, спрощення процедури визначення кваліфікацій, що сприятиме працевлаштуванню випускників і студентів на європейському ринку праці. Введення загальноєвропейської системи акредитації, кредитної системи накопичення, легко доступних кваліфікацій тощо сприятиме підвищенню інтересу європейських та інших громадян до вищої освіти. Одним з головних завдань, що має бути вирішене в рамках Болонського процесу, є залучення в Європу більшої кількості студентів з інших регіонів світу.

Перший крок до входження української вищої школи до Болонського процесу був зроблений у 1999 р., коли Верховна Рада України ратифікувала Лісабонську конвенцію щодо визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні. Знаменною подією для вітчизняної вищої школи стало підписання Україною Болонської декларації, яке відбулося 19 травня 2005 р. у норвезькому місті Берген на Конференції міністрів освіти країн Європи. Україна приєдналася до Болонського процесу, зобов'язавшись внести зміни у національну систему освіти та приєднатися до роботи над визначенням пріоритетів у процесі створення єдиного європейського простору вищої освіти. Наступним рубежем має стати 2010 рік, до якого Україні необхідно виконати всі вимоги Болонського процесу, серед них:

- привести у відповідність до європейських вимог вітчизняну законодавчу й нормативну базу, що стосується освітянської сфери;
- значно скоротити в наших університетах і академіях кількість навчальних напрямів і спеціальностей, яких у нас, відповідно, 76 та 584, тобто в декілька разів більше, ніж у західноєвропейських країнах;
- запровадити нові бакалаврські й магістерські програми, сумісні з європейськими;
- добитися визнання на вітчизняному ринку праці й у суспільстві рівня «бакалавр» як кваліфікаційного рівня, сформувані його затребуваність вітчизняною економікою;
- ліквідувати певну плуганину у розумінні рівнів спеціаліста і магістра, адже, з одного боку, має місце близькість програм підготовки спеціаліста і магістра, їхня еквівалентність за освітньо-кваліфікаційним статусом, а з іншого – вони акредитуються за різними рівнями, відповідно за III і IV;
- привести нашу систему наукових ступенів і вчених звань у відповідність до тієї, що існує в більшості країн Європи і світу (магістр – доктор філософії);
- адекватно до потреб суспільства і ринку праці визначити місце технікумів і коледжів у системі освіти, тобто вирішити: вважати їх і далі вищими навчальними закладами (попри те, що в їх діяльності практично відсутня наукова складова), зробити їх підрозділами університетів та академій чи надати їм статус професійних навчальних закладів.

Зазначені зобов'язання вимагають певного реформування вітчизняної освітянської галузі, проте, їх навряд чи можна вважати найбільш складними для виконання. Скажімо, у нас уже повсюдно запроваджена кредитно-модульна система. Так само можна, наприклад, без особливих складнощів замінити захист дисертацій на здобуття ученого ступеня кандидата наук захистом на здобуття ступеня доктора філософії, а уже існуючого кандидата наук назвати доктором

філософії, доктора наук – повним доктором (Doctor habilitus), як у Німеччині, чи великим доктором філософії (Grand Doctor of Philosophy), як у Бельгії. Набагато складніше підняти рівень роботи вітчизняної вищої школи до рівня кращих європейських університетів, підвищити престижність вищої освіти, знань, високої кваліфікації працівника, а заробітну плату нашого професора і доцента довести до європейського рівня.

Є великий ризик формального ставлення до Болонського процесу, коли запровадимо формальні й другорядні речі, проігнорувавши гуманістичні традиції європейських університетів – основу їх єднання. Слід нагадати у цьому зв'язку, що підписанню Болонської декларації передувало прийняття Великої Хартії Університетів, де були закріплені університетська автономія, інші демократичні засади життєдіяльності вищої школи, які, на жаль, поки що відсутні у вітчизняній системі вищої освіти. Важливо повсюдно поширити таку інтерактивну модель навчання, за якої взаємовідносини між викладачем і студентом здійснюються на підставі рівності, паритетності, взаємоповаги і неупередженості. Найважливішим завданням вищої школи було й залишиться навчити студента думати, бажати і вміти самостійно здобувати знання.

Сам факт приєднання до процесу не може підняти нашу освіту до європейського рівня. Тим більше, що й у більшості західних країн не надається Болонському процесу такого великого значення, як у нас. Для західних країн зазначений процес є лише одним з багатьох напрямів інтеграційних процесів, але не пріоритетним напрямом розвитку науки й освіти. Науково-освітня активність лідерів європейських держав концентрується не на формальних змінах у організації навчального процесу у вищих навчальних закладах, а на підвищенні ролі вищої освіти в розвитку природничих і інженерних наук, високих технологій.

Необхідно оптимізувати всі фінансові, матеріально-технічні, інформаційні ресурси, кадровий потенціал вищої школи, щоб у якісному й кількісному вимірах вони відповідали європейським стандартам, а не визначалися за залишковим принципом. Значним фактором виводу нашої вищої освіти на якісно новий рівень і підготовки кваліфікованих фахівців має стати подальша комп'ютеризація навчального процесу, запровадження інтернет-технологій, створення корпоративних мереж і віртуальних лабораторій, що дозволяють у реальному часі проводити експериментальні дослідження в процесі аудиторних занять.

Слід забезпечити високу якість підготовки наукових кадрів, досягти того, щоб вчені ступені й наукові звання отримувалися лише за актуальні наукові, зокрема дисертаційні дослідження. Необхідно вжити негайних заходів щодо припинення дискредитації вчених ступенів через присудження їх тим високим посадовим особам, що скористалися чужою працею. Потрібно внести відповідні зміни в українське законодавство і чинну нормативну базу з тим, щоб забезпечити високий авторитет вітчизняних дисертацій і взаємне визнання дипломів і атестатів кожною установою будь-якої країни. Не може не викликати занепокоєння те, що ми по суті втратили колись добре організовану систему підвищення кваліфікації та перепідготовки професорсько-викладацького складу, а нової системи, що задовольняла б потреби ринкової економіки, не створили. Тому дуже важливий загальноєвропейський принцип «освіта через усе життя» поки що в умовах нашої держави не може бути в повній мірі реалізований.

Говорячи про мобільність студентів як важливий напрям Болонського процесу, мусимо усвідомлювати, що мобільність залишиться лише одним з благих

намірів, якщо наші студенти не будуть вільно володіти іноземними мовами, а „не читати й перекладати зі словником», як зараз. Ми ніколи не станемо часткою спільноти європейських народів, якщо не зможемо спілкуватися з ними їх мовою. Водночас не можна не враховувати того, що правлячі кола так званих цивілізованих країн об'єктивно зацікавлені в тому, щоб шляхом Болонського процесу, через реалізацію «мобільності» студентів і викладачів, стало простіше безкоштовно отримувати з країн з низьким рівнем життя людей (а Україна, на жаль є такою) кваліфіковану робочу силу. На відміну від нас, фундатори Болонського процесу дбають передусім про власні національні інтереси.

Запозичуючи кращий зарубіжний досвід і запроваджуючи європейські стандарти вищої освіти, необхідно також усвідомлювати, що далеко не все із зазначеного слід механічно переносити на наш ґрунт. Зокрема, занадто вузьку професійну спеціалізацію, лише чисто механічне, виключно через тестування оцінювання знань студентів, повну свободу відвідування, точніше невідвідування навчальних занять тощо. Навряд чи доцільно йти по шляху подальшого поглиблення прірви між привілейованими університетами і основною масою вищих професійних навчальних закладів, як у деяких західних країнах, де політика правлячих кіл направлена на формування еліти і одночасно на зниження освітнього рівня основної маси населення, оскільки таким населенням легше управляти.

Пам'ятаючи про те, що національна система вищої освіти має свої здобутки і переваги, не можна відмовлятися від своїх національних традицій. Загальновідомо, що одна з переваг нашої, а точніше радянської системи освіти, полягала в тому, що студенти всіх без винятку вищих навчальних закладів отримували не тільки вищу професійну освіту, певний фах, але й ґрунтовні політичні, гуманітарні знання, що давало їм змогу успішно управляти виробничими колективами, проявити себе на державній службі, на політичному поприщі. Вітчизняна система завжди відрізнялася фундаментальною підготовкою фахівців, які були здатні завдяки цьому в достатньо стислі строки опанувати будь-яку спеціальність. Якщо погодитися з тими, хто вважає, що у колишній російській, згодом радянській і українській системі освіти немає переваг, то чим пояснити той факт, що не менше, ніж 50 тис. наукових працівників, що навчалися в радянські часи, виїхали останнім часом з України за кордон і нині там становлять еліту наукового й викладацького складу. Очевидно, наша держава зобов'язана створити вдома такі умови й стимули, щоби кожний науковець і й фахівець високої кваліфікації були зацікавлені реалізувати свої здібності й талант у себе на Батьківщині.

**Марина ІГНАТЕНКО**

*викладач кафедри міжнародних фінансів*

*факультету міжнародної економіки*

*Дніпропетровського національного університету*

## **ПРОЦЕСИ ТРАНСНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ В БАНКІВСЬКОМУ СЕКТОРІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

Процеси глобалізації світової економіки не могли і не зможуть обминути ні Україну, ні її фінансово-банківську систему, особливо з огляду на відкритість вітчизняної економіки. Присутність банків з іноземним капіталом у банківський

системі України відповідає інтересам розвитку національної фінансової системи, сприяє залученню іноземних інвестицій та розширенню ресурсної бази соціально-економічного розвитку. Водночас існують досить серйозні фінансові та економічні ризики швидкого зростання частки іноземного банківського капіталу, пов'язані з можливістю втратою суверенітету в сфері грошово-кредитної політики, можливим посиленням нестабільності, несподіваними коливаннями ліквідності банків, спекулятивними змінами попиту та пропозиції на грошово-кредитному ринку, можливим відпливом фінансових ресурсів.

Як показує світовий досвід, банківській системі України не слід турбуватися щодо приходу філіалів іноземних банків, оскільки ця законодавча перешкода, сьогодні вже не актуальна. Адже іноземні банки успішно працюють в країні через дочірні банки або купівлю місцевих кредитних установ. На 01.01.2008 частка іноземного капіталу в банківській системі України оцінюється на рівні 35%.

Основними передумовами транснаціоналізації стали:

- концентрація та централізація банківського капіталу;
- розвиток і укріплення позицій фінансово-промислових груп;
- підвищення конкуренції на національних ринках;
- виникнення ринку євровалют та інших глобальних фінансових ринків;
- створення глобальної інформаційно-фінансової мережі, яка значно полегшувала б процес переміщення капіталу;
- зростання необхідності в забезпеченні фінансовими ресурсами транснаціональних корпорацій (далі - ТНК).

На жаль, певна «ізолюваність» України від світових тенденцій розвитку процесів транснаціоналізації не дає їй можливості бути повноцінним суб'єктом, а не об'єктом, міжнародної фінансової діяльності. Відсутність в Україні власних потужних ТНК і ТНБ значно послабляє її позиції на міжнародній фінансовій арені та обмежує конкурентоспроможність всієї економіки. Однак відсутність в Україні власних ТНБ може поставити її у залежність від іноземних фінансових установ, які визначатимуть напрямки та динаміку розвитку цих процесів в Україні. У зв'язку з цим основними складовими транснаціоналізації банківської діяльності вітчизняних банків мають стати:

- концентрація та централізація банківського капіталу, підвищення рівня їх капіталізації;
- технічне оновлення та перебудова організаційної структури управління, зорієнтованої на міжнародний бізнес;
- створення закордонної мережі банківських підрозділів;
- розвиток і укріплення позицій фінансово-промислових груп за участю національних банків;
- підвищення долі міжнародних операцій в сукупній діяльності;
- вихід на міжнародні фінансові ринки тощо.

Найперспективнішими ринками для створення банківських підрозділів є країни, з якими Україну пов'язують тривалі торгово-економічні відносини. Це в першу чергу країни СНД та країни Східної Європи. На жаль, українські банки, як і банки інших країн, що розвиваються, не мають ресурсів, достатніх для створення конкурентоспроможних мереж за межами своїх країн, і не здатні надавати своїм клієнтам певні види послуг міжнародного рівня. Однією з альтернатив транснаціоналізації для них є створення альянсів з розвиненими ТНБ світу, наприклад міжнародних банківських консорціумів (спеціалізованих і загального характеру).

Важливим напрямом міжнародної діяльності українських банків є відкриття відділень за кордоном, функції яких мають бути спрямовані на розвиток кореспондентських відносин і співробітництва з відділеннями іноземних банків в Україні і поза її межами; взаємин українських банків зі світовими фінансовими організаціями.

Рівень міжнародної діяльності банків трансформаційних економік не можна порівнювати з аналогічною діяльністю банків розвинених країн. Процеси транснаціоналізації банківського капіталу, централізації капіталу на основі різноманітних міжнародних об'єднань перебувають лише на початковому етапі розвитку. Проте фінансова лібералізація як тенденція і як стратегічний напрям у сучасних умовах розвитку світового господарства не має альтернатив. Для того, щоб цей процес був ефективним для вітчизняної банківської системи, необхідно найшвидше визначити національну стратегію, в якій доцільно врахування та використання узагальненого досвіду діяльності банківських систем країн з перехідною економікою у таких напрямках:

- гармонізація банківського законодавства відповідно до міжнародних норм і норм ЄС;
- підвищення рівня конкурентоспроможності національних банківських установ шляхом опанування нових банківських продуктів і послуг;
- налагодження відносин з міжнародними фінансовими організаціями та інтеграційними об'єднаннями;
- співробітництво з іноземними банками у формуванні міжнародних банківських синдикатів;
- удосконалення розрахункових технологій та створення ефективно діючих платіжних систем;
- розвиток кореспондентських відносин з іноземними банками, відкриття іноземних філій;
- створення вільних банківських зон тощо.

Одним із визначальних факторів розвитку банківської системи є формування правової бази. Комплексною програмою розвитку банківської системи України передбачається адаптація банківського законодавства України до законодавства ЄС та рекомендацій Базельського комітету з банківського нагляду. Зокрема це стосується захисту прав кредиторів, формування спостережних рад комерційних банків, стимулювання підвищення капіталізації та збільшення обсягів залучення коштів фізичних і юридичних осіб, недопущення перекладання на банки не властивих їм функцій контролюючих органів тощо.

Аналіз законодавства України та Євросоюзу свідчить, що з переважної більшості питань банківської діяльності норми вітчизняного законодавства вже приведено у відповідність до вимог європейського права або ж гармонізація законодавства перебуває на завершальному етапі. Особливо важливого значення у сучасних умовах розвитку вітчизняної фінансово-кредитної системи набувають питання вдосконалення організаційно-правового середовища діяльності банківської системи та захисту прав кредиторів.

Отже, Україною вже зроблено перші кроки на шляху інтеграції власної банківської системи у світовий фінансовий простір. В Україні створено рівні умови для реєстрації й функціонування банків із вітчизняним та іноземним капіталом, зокрема щодо регламентації дозволених банківських операцій і їхнього оподаткування. Дані про стан розвитку національної економіки та банківської

системи України публікуються у статистичному збірнику МВФ «Міжнародна фінансова статистика». За банками законодавчо закріплено право виходу у світовий фінансовий простір, зокрема й шляхом відкриття іноземних філій.

**Ірина ЛАЗАР**

*к. держ. упр., доцент кафедри*

*менеджменту організацій*

*ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **МІЖНАРОДНІ МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ: СУЧАСНИЙ СТАН**

Великий вплив на чисельність населення і його склад у багатьох країнах здійснюють міграційні процеси, тобто зовнішні міграції (еміграції та імміграції). Здебільшого міграційні процеси зумовлені економічними та політичними причинами. Визначальну роль у сучасних міжнародних міграційних процесах відіграє трудова міграція. Масштаби її постійно ростуть, і в цей процес залучені практично всі держави. Міждержавна трудова міграція стає типовим явищем соціально-економічного життя сучасного світу.

Основними причинами існування міжнародної трудової міграції є велика щільність населення, масове безробіття, низький життєвий рівень і заробітна плата, виробнича необхідність, потреба у додатковій висококваліфікованій чи низькокваліфікованій робочій силі.

Соціально-економічними наслідками міжнародної трудової міграції є, як позитивні, так і негативні сторони. До позитивних можна зарахувати отримання дешевої робочої сили, валютні перекази іммігрантів своїм сім'ям, зменшення проблеми безробіття, підвищення кваліфікації іммігрантів. Натомість до негативних – виникнення додаткових проблем, пов'язаних з соціальним захистом іммігрантів, відтік національної валюти, втрата висококваліфікованих спеціалістів, виникнення тенденції до спаду темпів економічного зростання.

На сьогодні міграційні процеси регулюються за допомогою адміністративно-правових та економічних заходів. Адміністративно-правове регулювання міжнародних міграційних процесів передбачає встановлення правових норм та міграційних квот, можливостей міграції. Економічне регулювання міжнародних міграційних процесів полягає у встановленні митних внесків чи бар'єрів, відповідних візових ставок, регулювання зарплати мігрантів, запровадження різних штрафів.

Регулювання міжнародних міграційних процесів на міждержавному рівні може бути одностороннім (державне регулювання міграційних процесів відповідно до власних інтересів і без узгодження з іншими державами) та двостороннім (на основі двосторонніх міждержавних угод). Багатостороннє регулювання міжнародними міграційними процесами – ґрунтується на підписанні міжнародних угод, конвенцій на загальносвітовому рівні, а також в межах окремих інтеграційних угруповань.

Основні правові норми регулювання міжнародних трудових відносин визначаються і контролюються Міжнародною організацією праці – міжнародною урядовою організацією, яка є спеціалізованою установою ООН. Україна є членом цієї організації, але ще не всі її положення підписала. Основні завдання Міжнародної



організації праці є захист інтересів і прав трудящих, підвищення їх життєвого рівня, покращення умов праці, захист від професійних захворювань, соціальний захист працівників-іммігрантів, сприяння зайнятості іммігрантів.

Упродовж останніх чотирьох десятиліть спостерігається постійний ріст кількості міжнародних мігрантів. Відповідно до статистичних даних, їхня кількість зросла з 75 мільйонів у 1960 р. до 175 мільйонів у 2000 р. Станом на 2000 р., біля 159 мільйонів людей є добровільними мігрантами, а інші 16 мільйонів – біженцями [2]. Загалом більшість мігрантів у світі проживають у більш розвинених регіонах.

За даними Міністерство праці та соціальної політики України лише 2% українців за кордоном працюють легально [1], що викликає стурбованість таким станом нелегальної еміграції населення України, зокрема, у країнах Європейського Союзу. Враховуючи це Україна повинна посилити роботу щодо створення державного інституційного механізму, відповідального за врегулювання міграційних процесів, оскільки такі першочергові пропозиції висунуті ЄС у межах реалізації Плану дій ЄС. Окрім цього Україна у межах Плану цілей-2006 «Україна-НАТО» зобов'язалася перед НАТО затвердити основи державної міграційної політики та закон про державну міграційну службу.

З огляду на те, що міграційні процеси впродовж тривалого періоду часу залишаються одним із визначальних чинників суспільного та економічного життя нашої країни, усі державні інститути, правоохоронні органи зобов'язані взяти під особливий контроль повернення цих процесів у цивілізовані та правові межі.

1. Міністерство праці та соціальної політики України. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=44846&cat\\_id=43145](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=44846&cat_id=43145)

2. Участие женщин в миграционных потоках принимает беспрецедентные размеры и пропорции. – Режим доступу: <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/english/press-releases.asp>

**Ірина МАКАРОВА**

*стариший викладач кафедри*

*української та іноземних мов*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **УМОВИ СПРИЯТЛИВОГО ФОРМУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОЇ ПРАЦІ ТИМЧАСОВОГО КОЛЕКТИВУ**

Актуальність дослідження тимчасових колективів обумовлена тим, що у останній час відмічається зростання випадків соціальної дезадаптації, зниження оцінки інтегральної включеності у колективі і збільшення різних комунікативних бар'єрів на фоні соціально-діяльнісної депривації.

На Заході, зокрема у Великобританії, давно відмічають необхідність праці органів державного управління і місцевого самоврядування у партнерстві з суспільством, оскільки проблеми, які стоять перед місцевим самоврядуванням надзвичайно складні і взаємозв'язані [1]. І дуже часто традиційні методи вирішення цих проблем зараз не стільки допомагають розв'язувати їх, скільки ускладнюють цей процес. Органі місцевого самоврядування постійно знаходяться під тиском із-за необхідності бути ефективними і поліпшувати послуги, які надаються у межах існуючих або обмежених ресурсів. Але існують

межі поліпшення ефективності, з якими можуть зустрітися органи державного управління і місцевого самоврядування, якщо вони працюють поодиночки без залучення громади. Тільки розширюючи межі існуючих повноважень і працюючи у співпраці з громадою можуть бути досягнуті значні поліпшення. Працюючи з суспільством і іншими органами державними управління можуть бути виявлені різні нові засоби досягнення потрібного результату [2].

Партнерство припускає утворення нових тимчасових колективів для досягнення меті. Для забезпечення ефективної праці самих тимчасових колективів потрібно зважати на їх специфіку і психологічні проблеми, з якими може зустрітися керівник даного колективу під час праці.

Колектив – це група осіб, які взаємно впливають один на одного та які пов'язані між собою спільністю соціально обумовлених цілей, інтересів, потреб, норм і правил поведінки, спільної діяльністю. До ознак колективу відносяться свідомий характер об'єднання людей, його відносна стійкість, наявність організаційної культури, органів координування діяльності.

Тимчасовий колектив це організована спільнота осіб, які зв'язані спільною працею і спільними інтересами. Оскільки тимчасовий колектив – є різновидом колективу, то вони мають спільні ознаки, але тимчасовий колектив має і свої особливості: короткочасність функціонування, різноманітність складу, відносна автономія існування, колективний характер життєдіяльності, завершений цикл розвитку.

Для тимчасових колективів характерні також новизна їх складу, інтенсивність і насиченість спільної діяльності, більш виражені колективні форми праці.

Для кожного члена такого колективу – це нова соціальна ситуація у його житті. Тут він більш інтенсивно спілкується з іншими членами, більш активно проявляє себе як особистість у системі міжособистісних відносин і спільної діяльності.

Стислий відносно часу характер діяльності колективу, суворі рамки початку та завершення спільної діяльності, можливість побачити результати своєї праці і праці всього колективу – це сприятливий фактор.

На наш погляд, для успішного функціонування тимчасового колективу існують наступні умови:

1. Висунення і прийняття колективом привабливих і суспільно цінних цілей діяльності на весь період спільної діяльності.

2. Висунення перспективні за межі формального існування даного колективу.

3. Бадьорий темп життя, чіткої ритм праці колективу, як правило, уплотненність і різноманітність видів діяльності.

4. Максимальне залучення членів колективу у процес обговорення цілей, засобів, результатів діяльності.

5. Створення сприятливого соціально-психологічного клімату у колективі.

Отже, для успішного функціонування тимчасових колективів, потрібно дотримання правил створення тимчасових колективів та створювати сприятливі умови для праці їх співробітників.

1. Strategic Partnering Taskforce. Rethinking Service Delivery. Vol. 3. Public/ Public Partnership // Office of the Deputy Prime Minister, UK, February 2004.

2. Standards of Conduct in English Local Government: The Future // Office of the Deputy Prime Minister: London, December 2005.

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ СТАНДАРТІВ**

Інтеграція України до європейських структур неможлива без вироблення та реалізації такої моделі управління регіонами, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла б становленню нових форм співпраці між центром і регіонами, внутрішньому міжрегіональному співробітництву та міжнародній співпраці територій.

Основними принципами регіональної політики ЄС, що цілком прийнятні для умов України, є концентрація фінансових ресурсів у регіонах, які цього найбільше потребують, партнерство і співробітництво різних суспільних секторів на рівнях управління від національного до місцевого, принципи додатковості фінансування. Характерною рисою інституційного забезпечення регіональної політики в країнах ЄС є децентралізація на принципах *субсидіарності* – одного з основних принципів підходу ЄС до проблем регіонального розвитку. Субсидіарність означає перенесення компетенції на рівень, здатний забезпечити найбільш ефективно вирішення проблем, – як правило, на рівень їх виникнення. Реалізація принципу субсидіарності означає визнання пріоритету більш малої, раніш утвореної і ближчої до особистості спільноти порівняно із спільнотою великою, або спільнотою вищого рівня. Вперше принцип субсидіарності був визначений у статті 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування, пізніше був введений в договірну базу ЄС Маастрихтським договором. Регіоналісти й політологи визначають субсидіарність як принципово нове політико-правове явище, котре характеризує принципи взаємин наднаціональних, національних і регіональних структур.

Система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка склалася в Україні на сьогодні, визначена Конституцією, Європейською хартією місцевого самоврядування та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вона покликана забезпечити функціонування дієздатного, ефективного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та водночас інструментом задоволення потреб населення України через створення необхідних умов для надання йому належного рівня громадських послуг. Та, на жаль, аналіз практики функціонування місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що задекларовані засади не завжди реалізуються на практиці.

Напрямок розвитку місцевого самоврядування в Україні визначений курсом на інтеграцію України в Європу. У науковій літературі України з цього приводу неодноразово наголошувалося, що «політика місцевого і регіонального розвитку має базуватися на загальноновизначених європейських стандартах і засадах: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерства і кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрації і раціонального використання ресурсного забезпечення, субсидіарності щодо надання державних і громадських послуг населенню» [5, с.277].

Це зумовлює необхідність гармонізації законодавства України із законодавством країн – членів ЄС, а також реалізації в Україні принципів, вироблених практикою функціонування місцевого самоврядування в цих

державках. Ці принципи у найповнішому вигляді знайшли своє відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування, проблеми реалізації норм якої в Україні виникли відразу ж після ратифікації її Верховною Радою України. Ціла низка принципів Хартії не реалізуються в Україні, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством. Насамперед це стосується обласних та районних рад, в яких ускладнена, а в деяких випадках і неможлива реалізація конституційних засад місцевого самоврядування через його відсутність на обласному та районному рівнях.

Ці проблеми вже вирішені в багатьох європейських державах. У Польщі, наприклад, де за короткий проміжок часу реформи, насамперед місцевого самоврядування, забезпечили різні зміни в усіх сферах життя, існують три види місцевих громад: «самоврядна громада» (існує в межах гміни), «локальна самоврядна громада» (в межах повіту) і «регіональна самоврядна громада» (у межах воєводства). Хоча один мешканець є членом кожної з перелічених видів громад, між ними, однак, немає жодної залежності чи підлеглості [7, с.41]. Досягнення цієї держави в розвитку системи самоврядних структур підтверджують, що створення трирівневого самоврядування, загальним принципом побудови якого є принцип субсидіарності, сприяло швидкому її входженню до ЄС.

Існуюча в Україні модель місцевого самоврядування унеможливує реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, вироблених практикою західноєвропейських держав (зокрема таких, як субсидіарність, самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; свобода ініціативи в межах закону). А відхід від неї тягне за собою зміни не лише у сфері місцевого самоврядування, зміни підлягає сама глибоко порочна система організації влади.

Перехід до такої моделі організації влади і управління має здійснюватися через децентралізацію владних повноважень шляхом передачі значної частини управлінських функцій безпосередньо на місця: в територіальні громади та органи регіонального рівня місцевого самоврядування, яким повинна бути надана законодавча можливість створювати власні виконавчі органи. Водночас з перерозподілом повноважень повинен здійснюватися перерозподіл ресурсів між центром і органами місцевого самоврядування на користь останніх.

В основі побудови нової моделі організації влади і управління має покладатись засада гармонізації інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи. Зрівноважуваними у зв'язку інтересів держави і місцевого самоврядування повинні бути саме інтереси особи, для задоволення потреб якої першою чергою функціонують і держава, і місцеве самоврядування. Адже самоврядування в Європі і загалом на Заході цінують передусім тому, що воно є наочним підтвердженням дієвості прав і свобод у суспільстві. Це створить передумови для реалізації принципу субсидіарності, оскільки повноваження органів публічної влади в такому разі повинні розподілятися «знизу – доверху» – з урахуванням того, на якому рівні їх здійснення найоптимальніше забезпечить потреби населення.

### **Список використаної літератури**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.142.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад //

Бюллетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – №10: Місцеве самоврядування в Україні. – С. 10-17.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №1-2. – Ст.95.

4. Наврузов Ю., Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи. – Режим доступу: <http://www.uara.dlc.org.ua>

5. Пухтинський М., Толстоухов А. Нова парадигма місцевого і регіонального розвитку // Муніципальний рух: новий етап розвитку. Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6 – 8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). – К.: Логос, 2002. – 297с.

6. Нагребецька І. Підмурівки європейської демократії: погляд зі Страсбурга // Урядовий кур'єр. – 2003. – 31 травня.

7. Опанасюк Г. Адміністративна реформа в Польщі // Вісник УАДУ. – 1999. – №3. – 290 с.

**Оксана НОВИКОВА**

*слухачка факультету державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПРИКОРДОННИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЗАКОНУ «ПРО ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО»**

Ми не маємо за мету робити правовий аналіз цього закону. Лише зазначимо, що він не входить у протиріччя з чинним законодавством України, що регламентує різноманітні питання участі місцевих громад і влад її прикордонних областей у транскордонному співробітництві. Без сумніву, до позитивних моментів закону слід віднести чітке визначення суб'єктів транскордонного співробітництва (територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України), а також його учасників, якими вважаються юридичні та фізичні особи, громадські організації, що беруть участь у транскордонному співробітництві [1]. Останнє важливе з огляду на те, що, як уже зазначалось, однією з українських реалій здійснення транскордонного співробітництва й досі залишаються спроби жорсткого адміністрування з боку місцевих органів влади замість координації зусиль різних гравців. До речі, сам закон, визначаючи функції суб'єктів транскордонного співробітництва України, робить наголос саме на здійсненні ними координаційних функцій. Оцінюючи ж місце Закону «Про транскордонне співробітництво» у розбудові політики регіонального розвитку в Україні, маємо констатувати, що його основною вадою є моральна застарілість уже на момент прийняття.

Можна відзначити чотири основних недоліки закону. *По-перше*, він фактично ігнорує роль транскордонного співробітництва як одного з інструментів регіонального розвитку і не розглядає його як складову регіональної політики в Україні.

*По-друге*, розробникам закону не вдалося подолати домінуючого серед українських органів державної влади різних рівнів погляду на транскордонне співробітництво як інструмент переважно економічної співпраці. Зокрема, загальну координацію транскордонного співробітництва законом покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики. Між тим, як явище транскордонне співробітництво є

набагато складнішим та багатовимірним, охоплює набагато ширше коло аспектів життєдіяльності мешканців прикордонних територій, ніж економічна співпраця.

*По-третє*, цей закон законсервував існуючі форми державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва, а фактично її відсутність. Зокрема, в законі зазначено, що «державна фінансова підтримка може надаватися проектам (програмам) транскордонного співробітництва, які мають достатню аргументацію щодо ефективного розв'язання актуальних проблем і були відібрані на конкурсній основі...». Однак джерела та механізм надання такої підтримки з боку держави не визначаються. Тут варто зауважити, що сьогодні проекти і програми транскордонного співробітництва, які здійснюються у прикордонних регіонах України, здебільшого фінансуються міжнародними донорами.

*По-четверте*, закон не враховує зміни механізму підтримки транскордонного співробітництва з боку ЄС, зокрема нових інструментів добросусідства і реформування відповідних програм Європейської Комісії (Phare/Tacis CBC та INTERREG) після оголошення повідомлень «Ширша Європа – сусідство: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами» (Брюссель, 11.03.2003 р.) і «Прокладаючи шлях для запровадження нового інструменту відносин з країнами-сусідами» (Брюссель, 1.07.2003 р.). Тут важливими є два моменти. Перший перегукується з вищевикладеними зауваженнями щодо стану фінансової підтримки проектів і програм транскордонного співробітництва з боку держави та місцевої влади. Йдеться про необхідність спільного планування і координації розвитку прикордонних територій місцевими органами влади сусідніх держав, а також запровадження принципу децентралізованої організації «програм сусідства». Останній передбачає підвищення ролі власне місцевих органів влади у визначенні пріоритетів транскордонного співробітництва для тієї чи тієї території. І тут стають наочними наслідки гальмування адміністративної реформи в Україні, зокрема недостатність можливостей для здійснення стратегічного планування і координації транскордонних програм з боку органів місцевого самоврядування та жорстка підпорядкованість місцевих органів державної влади центру. До того ж в Україні дуже обмежений досвід залучення неурядових організацій, у тому числі «мозкових центрів», до планування територіального розвитку, що теж послаблює можливості для більш ефективного розв'язання конкретних проблем. Попри те, що Закон України «Про транскордонне співробітництво» майже не підлягає критиці з правової точки зору, однак він демонструє хибність регіональної політики, що здійснювалась у нашій країні і призвела до фактичної відсутності ефективних адміністративних, фінансових та інституційних інструментів територіального розвитку й забезпечення конкурентоспроможності українських регіонів. І сьогоднішні проблеми здійснення транскордонного співробітництва місцевими громадами та владами України є прямим віддзеркаленням вад цієї політики. Досвід здійснення транскордонного співробітництва центральноевропейськими сусідами України показує, що воно розглядається ними як складова політики регіонального розвитку. Наприклад, країни Центральної Європи не ухвалюють спеціальних законів про транскордонне співробітництво, маючи натомість закони про регіональний розвиток. В Угорщині діє Закон «Про регіональний розвиток та фізичне планування», згідно з яким було створено Національну раду регіонального розвитку як орган, що повинен допомагати уряду країни здійснювати завдання регіонального розвитку. До його компетенції, серед іншого, належать координація програм розвитку на національному та регіональному рівнях і розроблення пропозицій щодо розподілу

бюджетного фінансування потреб регіонів [2]. Створено також вертикаль рад розвитку як регіонів, так і повітів із відповідними повноваженнями.

Враховуючи те, що Закон України «Про транскордонне співробітництво» практично нічого не додав до вже існуючого законодавчого поля, в якому здійснюється транскордонне співробітництво місцевих громад і органів влади прикордонних регіонів нашої країни та країн-сусідів, його «додаткового вартістю» могло б стати чітке визначення механізму надання фінансового сприяння з боку держави. Наприклад, доцільно створити державний фонд підтримки проектів та програм транскордонного співробітництва, який, зокрема, був би джерелом співфінансування проектів, що впроваджуються за програмами Європейської Комісії.

Утім, слід відмітити, що після багаторічних розмов про необхідність розбудови і підтримки на державному рівні мережі агенцій регіонального розвитку, які у прикордонних регіонах України мали б стати двигунами транскордонного співробітництва, їх створення почалося і продовжує відбуватися стихійно, переважним чином без будь-якого сприяння з боку держави. Спираючись на досвід європейських країн, і насамперед центральноєвропейських сусідів України, які пройшли шлях від соціалістичного табору до членства в ЄС, можна стверджувати, що викладені вище проблеми неможливо вирішити фрагментарними заходами. Мета державної політики у сфері транскордонного співробітництва, яку виголошено у відповідному законі – «створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів та учасників транскордонного співробітництва України, підвищення соціально-економічного розвитку регіонів України та рівня життя населення», – може бути досягнута лише за умов упровадження цілісної та ефективної політики регіонального розвитку. Вона має передбачати створення дієвих правових, інституційних та фінансових інструментів, що у поєднанні з адміністративною реформою забезпечило б підсилення ролі місцевого самоврядування і децентралізації державного управління.

1. Закон України «Про транскордонне співробітництво» (26.06.2004 р. № 1861-IV) // газ. «Голос України», 22 липня 2004р.

2. The XXI/1996. Act on Regional Development and Physical Planning // Regional Development in Hungary. Budapest, 1998. P. 87-105.

**Олег РЕЗНИК**

*здобувач кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ШЛЯХИ РОЗВ'ЯЗАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ ЯК ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

У центральній та східній Європі останніми роками ми стали свідками поступового переходу до серйозної та продуманої регіональної політики. Рушійними силами такого переходу стали тиск регіонів, національна політика, спрямована на прискорення розвитку, та процес вступу до ЄС.

Тим не менш, реформи проводилися після багатьох десятиліть централізації. Сам процес введення нової регіональної політики є справою довгою. Після 1989

року ринково зорієнтована регіональна політика розвивалася доволі повільно. Зусилля посткомуністичних урядів зосереджувалися на фундаментальних, масштабних економічних, політичних та соціальних реформах. Те, що можна називати регіональною політикою, розвивалося та реалізовувалося на національному рівні за галузевим принципом. Для проведення повноцінної регіональної політики не вистачало необхідної інфраструктури, фінансових ресурсів, не було проведено реформу адміністративних територіальних структур.

Підходи до регіонального розвитку та регіоналізації можна продемонструвати на прикладі двох уявлень про роль держави у посткомуністичний період. Одна точка зору, що домінувала на початку 1990-х років, підкреслювала необхідність сильного уряду та економічної політики, орієнтованої на ринок та галузевий підхід. В той же час домінували фундаментальна економічна та політична трансформація.

Цілий ряд факторів уповільнював створення нової регіональної політики та її інституцій. По-перше, регіональна реформа є дуже важкою справою концептуально, технічно та політично, а під час активної трансформації для її проведення просто не вистачало часу, сил, ресурсів. Національні бюрократії не підтримували проведення реформ через страх втратити владу у регіонах. Місцеві політики мали подібні побоювання.

В країнах центральної та східної Європи тиск щодо необхідності проведення регіональної реформи постійно зростав, цьому сприяли такі фактори. Нерівномірність розвитку регіонів. У кожній з нових країн-членів ЄС спостерігалися величезні нерівномірності у доходах, розвитку виробництва окремих регіонів, особливо між столичними та крупними містами та периферією, західними прикордонними регіонами та східними, сільськими та промисловими.

Тиск щодо проведення децентралізації. Децентралізація та активна регіональна політика є складовою посткомуністичних процесів демократизації та економічної лібералізації. Демонтаж над централізованою системою держави посилив би участь громадян у політичному та економічному житті країни. Так само підтримка регіонального економічного розвитку залучує людей на місцях до економічного розвитку та зміцнення єдності суспільства.

Вплив Європейського Союзу. У східноєвропейських країнах вплив ЄС, особливо доступність необхідних ресурсів для розв'язання регіональних проблем, була ключем до успіху. Добре відомо, який сильний вплив спричинив ЄС на становлення регіональної політики у цих країнах. Перспектива вступу цих країн до ЄС дала Євро комісії важливий інструмент. Комісія могла прямо вимагати від цих країн прийняття «аки комуніте» та визнання юрисдикції Суду Справедливості. Вимога 21 глави цього «аки» прямо стосувалися створення регіональних адміністративних одиниць, які відповідають критеріям NUTS Євросоюзу, координації між міністерствами у проведенні регіональної політики, підвищення дієздатності регіональних інститутів та прийняття принципу партнерства. Країни центральної Європи не відповідали цим вимогам. Але всім стало зрозуміло, що без виконання цих умов до ЄС не вступити.

Особливість сучасної академічної та політичної літератури з регіональної політики – це спір про роль регіону. Нове відкриття регіону у академічній літературі з нової економічної географії та новому регіоналізмі викликали важкі суперечки. Ці суперечки пов'язані з рядом серйозних змін у структурі та системі управління по всій Європі. Будівництво регіональних інституцій сполучаються з

різноманітними формами еволюції та децентралізації влади та повноважень, підвищенням відповідальності місцевих влад за регіональний економічний розвиток та підвищення ефективності їх діяльності.

Ключова роль у економічному розвитку та координації управління відводилася регіональному рівню. Тиск з боку ЄС, диспаритет регіонів та інституційні реформи привели до становлення більш активної та ясної регіональної політики у нових країнах-членах. Однак, важливо відмітити ряд недоліків. По-перше, ресурси, доступні для проведення регіональної політики у нових членах ЄС дуже обмежені. По-друге, навіть з цими обмеженими ресурсами, їх використання на місцевому рівні є проблематичним. Наприклад, в Угорщині значні суми, спрямовані на регіональну політику, не освоюються і кожного року так і залишаються у бюджеті. По-третє, знання інструментів регіональної політики не завжди високі і найкраще використовуються. Інструменти ті самі, що і в старих країнах-членах ЄС – це політика регіональних ініціатив, рамкова підтримка підприємництва та забезпечення економічної інфраструктури, регіональні програми та стратегії розвитку, європейські програми підтримки.

Нові підходи в регіональній політиці все більше спрямовані на передачу повноважень на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони тепер самостійно зможуть розвивати свої території та підвищувати свою конкурентоспроможність перед викликом глобалізації. Хоча інститути проведення регіональної політики можуть бути різними, деякі загальні елементи та теми вже виникають, особливо помітна нова роль центрального уряду та ступінь регіоналізації. В минулому за регіони відповідали міністерства, але регіональна політика проводилася некоординовано. Нині цим займаються окремі департаменти. Міністерства та відомства більше діють як координатори та партнери термінального розвитку, який здійснюється самими регіонами.

Майже всі країни центральної та східної Європи створили міжвідомчі інститути, що координують регіональну політику. Наприклад, Угорщина має Національну раду регіонального розвитку. Однак, у цих позитивних тенденціях є свої слабкості. По-перше, розподіл відповідальності між міністерствами за проведення регіональної політики часто залежить від політичних факторів. По-друге, нові механізми координації регіональної політики в центральному уряді тільки починають надбавати чітких форм своєї діяльності. Міністерства продовжують діяти окремо, проводячи власну регіональну політику, з власним бюджетом, програмами, офісами та агенціями. Механізми координації просто слабкі.

В минулому, регіональний адміністративний рівень у країнах центральної та східної Європи був або слабким, або взагалі був відсутній, але стан змінюється. Виникають все тісніші мережі субнаціональних органів, які беруть участь у регіональній політиці. Управління регіональної політики вже починає мати певні спільні риси: регіональні агенції розвитку, у деяких країнах створюються нові регіони, які відповідають європейським критеріям, асоціації муніципалітетів та самоврядні регіони. Але є у них спільні проблеми: розмивання регіональних стратегій та планів, плутанина та недолік координації, фінансова слабкість.

Останніми роками ми стали свідками глибокої реформи національної політики у нових країнах-членах ЄС, які головним чином пов'язані з вступом до ЄС та зміною підходів до регіональної політики. Реформи значно підвищили статус як регіонів, так і регіональної політики. Без сумніву, регіональна політика стала більш глибокою, а її стратегії та методи більш чіткими, розвинута інфраструктура.

Але ще залишаються невирішеними ряд проблем. По-перше, новим інституціям, які беруть участь у регіональній політиці, потрібний час для зміцнення. По-друге, проведення регіональної політики для нових країн, не розвинутих у відношенні до європейського рівня, виникає деякі протиріччя між національним проєктуванням та нерівністю регіонів. По-третє, обмеженість національних ресурсів та можливостей їх використовувати створюють проблеми, коли в країну приходять ще й програми ЄС.

Насамкінець, у довгостроковій перспективі, одним з серйозних викликів для нових членів є поступове підвищення конкурентоспроможності. Наприклад, нинішні зусилля на залучення інвесторів мають змінитися на максималізацію позитивних ефектів інвестування, на поліпшення структури інвестицій у тих галузях промисловості, які дають найбільшу додану вартість та використовують високоякісний людський капітал.

*Лілія ШЕВЧЕНКО*

*к.е.н., доцент кафедри економіки*

*та регіональної економічної політики*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **УКРАЇНА – ЄС: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН**

Європейський вектор сучасної української гео економічної моделі має принципове значення для ефективної участі України в міжнародному коопераційному процесі. Водночас, варто зазначити, що реалізація євроінтеграційних прагнень України відбувається на тлі гострої кризи всередині ЄС. Сьогодні ми маємо констатувати, що відношення між Євросоюзом та Україною визначаються терміном «політика сусідства». Найближчим часом мова йде лише про створення зони вільної торгівлі. Але, на нашу думку, ми маємо рухатися в європейському напрямку не тільки з метою вступу до ЄС, а, по-перше, з метою досягнення європейських стандартів життя у різних сферах. Все вищесказане вказує на актуальність дослідження цієї проблеми.

Проведений аналіз розвитку економічних відносин між Україною та ЄС свідчить про наявність як позитивних тенденцій у сфері торгівлі товарами та послугами, інвестиційної діяльності, так і про низку проблем, що стримували зовнішньоторговельну та інвестиційну активність (регіональні диспропорції у концентрації зовнішньоторговельного обороту, невирішеність завдань технологічної модернізації, низька конкурентність української продукції, «сумнівне» походження значної частини інвестиційних ресурсів).

У 2007 році у зовнішній торгівлі товарами між Україною та країнами-членами ЄС спостерігалось значне збільшення обсягів як експорту товарів з України, так і їх імпорту з Європейського Союзу. Одночасно відбувалося зростання обсягів зовнішньоторговельних послуг та прямих іноземних інвестицій. Порівняно з 2006 р. експорт товарів збільшився на 15,1 %, імпорт – на 37,2 %. Негативне сальдо становило 8301,1 млн. дол. проти негативного у сумі 4106,7 млн. дол. у 2006 р. У загальному обсязі експорту країни доля країн-членів ЄС становила 28,3 %, імпорту – 36,6 % (у 2006 р. відповідно 31,5 % і 36,0 %). Головними партнерами, як в експорті, так і в імпорті товарів залишаються Німеччина, Польща та Італія [1]. У 2007 р.

експорт послуг України до країн ЄС збільшився порівняно з 2006 р. на 31,2 % і становив 2979,7 млн. дол., імпорту – відповідно на 44,7 % і становив 2596,5 млн. дол.; позитивне сальдо зовнішньої торгівлі становило 383,2 млн. дол. (у 2006 р. – 477,4 млн. дол.). Питома вага експорту послуг до країн ЄС у загальному обсязі складала 33,0 %, імпорту – 52,1 % (у 2006 р. відповідно 30,3 % і 48,2 %).

Аналіз статистичних даних свідчить про посилення інвестиційних потоків з країн ЄС [1]. Країни ЄС є найбільшими інвесторами економіки України і їхня частка в загальній структурі надходження ПІІ в Україну постійно зростає (71,5 % – у 2005 р., 75,2 % – у 2006 р., 77,8 % – у 2007 р.). Головними країнами-інвесторами, на які припадає понад 80 % загального обсягу інвестицій з ЄС, є Кіпр – 25,9 %, Німеччина – 25,8 %, Нідерланди – 10,9 %, Австрія – 9,0 %, Сполучене Королівство – 8,6 %. Обсяг інвестицій з України в економіку країн ЄС в 2007 р. досягнув рекордного значення (5926,4 млн. дол., або 95,6 % від загального обсягу інвестицій з України). Якщо розглянути географічну структуру ПІІ, то виявляється, що в ній вже тривалий час значну питому вагу займає Кіпр. Треба також зазначити, що спрямування потоків прямих інвестицій, наприклад, з Кіпру та Німеччини суттєво відрізняється (інвестиції з Кіпру спрямовуються у операції з нерухомим майном, оптову торгівлю і посередництво, фінансову діяльність, з Німеччини – у металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів, хімічну та нафтохімічну промисловість, виробництво мінеральної продукції). Все це пояснюється існуванням договору між Україною та Кіпром про уникнення подвійного оподаткування, згідно з яким для резидентів Кіпру застосовуються нульові ставки податків на отримані пасивні доходи, що, у свою чергу, дає змогу застосовувати схеми, від яких потерпає бюджет України. На нашу думку, це питання має бути врегульоване на державному рівні, тому що, крім збитків для України, це формує нерівні умови для іноземних інвесторів з інших країн.

Наприкінці зазначимо, що проблема наближення до ЄС – це комплекс складних, різноманітних завдань як суто економічного плану, так і гуманітарного, політичного, етнографічного тощо. Але, на нашу думку, відправною точкою є все ж таки вирішення макроекономічних проблем України, а саме – підвищення рівня конкурентоспроможності країни (виходячи хоча б з того, що певні норми є чітко зафіксованими у нормативних документах щодо вступу до ЄС). На нашу думку, провідне значення мають технологічність виробництва товарів і послуг, а також ефективність використання ресурсів та інститутів.

1. Стан зовнішньоекономічних відносин з країнами Європейського Союзу у 2007 році. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

### **Лідія КУХАР**

*студент Інституту права Дніпропетровського університету економіки та права*

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ЄВРОПОЛУ ЯК ВАЖЛИВИЙ НАПРЯМОК ФОРМУВАННЯ ЄДИНОГО ПРОСТОРУ БЕЗПЕКИ ЄС**

Основним чинником розширення і поглиблення співпраці правоохоронних відомств європейських країн і необхідності запровадження нових форм її реалізації стала стрімка інтернаціоналізація (глобалізація) злочинності, що нині становить

суттєву загрозу для внутрішньої безпеки держав ЄС. Глобалізована злочинність призводить до втрати населенням відчуття безпеки і зростання недовіри до правоохоронних органів, спричиняє появу в суспільстві атмосфери невпевненості та страху. Бурхливі інтеграційні процеси на континенті призвели до спрощення прикордонного контролю між країнами-членами Європейського Союзу і суттєвої лібералізації візового режиму. Як наслідок, зросла мобільність і активність злочинців, різко збільшилася кількість міжнародних організованих злочинних угруповань [1].

Відповідно з Маастрихтським договором про Європейський Союз було сформовано три опори ЄС: економічний та валютний союз, загальна зовнішня політика та політика в області безпеки, загальна політика в області внутрішніх справ та правосуддя [2].

Початок співпраці у області внутрішніх справ і правосуддя було закладено у 1975р. створенням міжурядової групи ТРЕВІ (міжнародний тероризм, радикалізм, екстремізм, насильство - «TREVI-group») у складі міністрів внутрішніх справ держав-членів ЄС. Функції цієї організації включали боротьбу з тероризмом, прикордонний контроль, регулювання імміграційних потоків, припинення нелегального транспортування і торгівлі наркотиками.

З середини 1980-х держави-члени ЄС узяли курс на постійну координацію політики у області внутрішніх справ. У 1985 була підписана Шенгенська угода між Францією, Німеччиною, Бельгією, Люксембургом і Нідерландами про поступову відміну контролю на внутрішніх межах ЄС, а у 1986 - організована Спеціальна робоча група по імміграції (Ad Hoc Immigration Group) для вивчення справ і координації дій за наданням політичного притулку.

Рішення з питань правосуддя і внутрішніх справ ухвалюються на основі міжурядової співпраці країн Союзу по наступних напрямках: політика надання політичного притулку; контроль над зовнішніми кордонами Євросоюзу; імміграційна політика; митна співпраця; співпраця у області цивільного і кримінального права; співпраця національних поліцейських служб; діяльність Європейського поліцейського відомства (Європол) [4].

Європол – правоохоронна організація Європейського Союзу, яка веде оперативну-розшукову діяльність у області протидії злочинності. Основна функція Європолу полягає в тому, щоб координувати правоохоронну діяльність ЄС у боротьбі з організованою злочинністю і тероризмом, роблячи особливий наголос на виявленні і переслідуванні злочинних організацій [5].

До керівних органів Європолу належать: 1) Правління; 2) Директор; 3) Контролер фінансів, 4) Фінансовий комітет.

Дирекція Європолу призначається Радою Європейського Союзу. Першим Директором Європолу був німецький юрист Юрген Сторбек. З лютого 2005 року цей пост займає Макс – Петер Ратцель.

На даний момент в штаб – квартирі Європолу працює 610 співробітників, із них 105 - офіцери зв'язку (ОЗЄ), що представляють різні органи правопорядку (митниця, поліція, міграційні служби). ОЗЄ разом з іншими співробітниками Європолу, аналітиками та експертами, забезпечують ефективну оперативну багатомовну службу 24 години на добу.

Європол надає підтримку правоохоронній діяльності держав-членів головним чином у області боротьби з незаконним обігом наркотиків, мережами нелегальної еміграції, тероризмом, підбрюхою грошей (виготовленням фальшивих

Євро) і інших платіжних засобів, торгівлею людьми, включаючи дитячу порнографію, незаконною торгівлею автомобілями, відмивання грошей. Окрім цього, інші пріоритетні напрями роботи Європолу включають злочини проти фізичних осіб, фінансові злочини і кібернетичні злочини. Європол фінансується за рахунок внесків держав Євросоюзу.

Оскільки міжнародна організована злочинність не зупиняється на державних кордонах, Європол, крім всього іншого, проводить роботу по зміцненню своєї міжнародної співпраці у сфері охорони правопорядку, уклавши двосторонні оперативні або стратегічні угоди з іншими державами і міжнародними організаціями. Діють спеціальні договори Європолу з такими країнами, як Албанія, Боснія і Герцеговина, колишня Югославська Республіка Македонія, Ісландія, Канада, Колумбія, Молдова, Норвегія, Росія, Туреччина, Сполучені Штати Америки, Швейцарія, Хорватія. Свою діяльність Європол координує з такими міжнародними організаціями, як Бюро ООН по наркотиках і злочинності, Всесвітня митна організація, Інтерпол та інших. Існує тісна співпраця Європолу з керівними органами та інституціями Євросоюзу. Серед них Європейська Комісія, Європейський Центр по контролю за наркотиками і наркоманією, Європейський Центральний Банк, Євроюст.

#### Список використаної літератури

1. Europol convention from 26. 07.1995. – Режим доступу: <http://www.europol.europa.eu>
2. Европейская интеграция. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org>
3. Информационная сводка о Европоле в 2007 году. – Режим доступу: <http://www.europol.europa.eu>
4. Компетенция ЕС и основные направления ее деятельности. – Режим доступу: <http://www.krugosvet.ru>
5. Проневич О.С Європол: правові та організаційні засади участі у боротьбі з транснаціональною злочинністю // Вісник Запорізького державного університету. – 2003. – №1. – С. 26-32.

#### **Юрій КІЗІЛОВ**

*здобувач кафедри права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЄС

Реалізація сучасної аграрної політики значною мірою залежить від нових підходів до здійснення державної кадрової політики в цілому і державної кадрової політики в аграрному секторі економіки зокрема. Слід зазначити, що в науковій літературі досі не склалося єдиного визначення державної кадрової політики в аграрному секторі економіки. У зв'язку з цим, варто з'ясувати сутність цього поняття, а також передусім визначення терміну «аграрний сектор економіки», оскільки необхідно визначитися з об'єктом державної кадрової політики як в Україні, так і в Європейському Союзі.

В радянські часи, зазвичай, використовувався термін «агропромисловий комплекс», оскільки за умов адміністративно-командної системи економіка

поділялась на комплекси: промисловий, агропромисловий, паливно-енергетичний тощо. Концепція агропромислового комплексу як єдиного цілого, що об'єднує всі галузі, пов'язані з виробництвом та переробкою сільськогосподарської продукції, склалася в Радянському Союзі наприкінці 70 – на початку 80-х рр. ХХ ст. В Україні сьогодні частіше використовують термін «аграрний сектор економіки». На думку Н.Т. Гончарук та С.М. Серьогіна, до системи аграрного сектора економіки, крім сільськогосподарських підприємств, інших формувань, селянських (фермерських) господарств, обслуговуючих підприємств і організацій тощо, відносяться також заклади аграрної освіти, наукові, науково-дослідні установи та центральні і місцеві органи управління аграрним сектором економіки [1, с.21-22].

Дещо інший підхід до визначення аграрного сектора економіки демонструє І.Г. Сурай, яка визначає його в широкому і вузькому значенні. В широкому значенні вона розглядає аграрний сектор економіки як сектор економіки, який охоплює всі підприємства України, незалежно від форми власності і організаційно-правової форми, які є виробниками сільськогосподарської продукції і продуктів її первинної переробки, а також організації (установи), що забезпечують розробку та здійснення державної аграрної політики. У вузькому значенні – це сектор економіки, який охоплює всі підприємства України, незалежно від форми власності і організаційно-правової форми, які є виробниками сільськогосподарської продукції і продуктів її первинної переробки [5, с.6].

Останнє співпадає з обґрунтуванням у розділі II Договору про заснування Європейської Спільноти здійснення спільної сільськогосподарської політики. Зокрема, в ст. 32 зазначається, що «спільний ринок охоплює сільське господарство та торгівлю сільськогосподарською продукцією», де під останньою розуміється «продукція, вирощена на землі, продукти тваринництва та рибальства, а також продукти первинного обробітку, безпосередньо пов'язані з цією продукцією» [3, с.56].

Отже, аграрний сектор економіки можна визначити як такий сектор економіки України, що охоплює всю сукупність підприємств України, які займаються виробництвом сільськогосподарської продукції та її первинною переробкою.

Що стосується державної кадрової політики в аграрному секторі економіки, то будь-яка держава, зазначає О.Ю. Оболенський, функціонує в певному соціальному оточенні, залежить від економіки та культури суспільства, його структури, психології та матеріальних і духовних цінностей громадян, їх менталітету, історичної пам'яті поколінь тощо [4, с.12]. Таким чином, державна кадрова політика безпосередньо пов'язана з соціальною сутністю держави, є точним зліпком існуючого типу держави. На наш погляд, виходячи з того, що державна кадрова політика в аграрному секторі економіки є складовою державної кадрової політики в цілому, коротко її можна визначити як стратегію держави щодо формування, розвитку та раціонального використання кадрового потенціалу аграрної галузі з метою забезпечення реалізації державної аграрної політики.

Особливістю формування та реалізації державної кадрової політики в аграрному секторі економіки в ЄС є її здійснення як на національному, так і на комунітарному рівнях, оскільки Римським договором 1957 р. було передбачено впровадження спільної сільськогосподарської політики. Звичайно, реалізація спільної сільськогосподарської політики здійснює значний вплив на вироблення

спільних підходів країн-членів ЄС до в реалізації кадрової політики в аграрній сфері. Зокрема, в державах ЄС накопичено значний досвід вироблення спільної політики в галузі наднаціонального регулювання професійної підготовки. Її основою стала Римська угода 1987 р. про організацію професійного навчання, проведення соціальної політики тощо. Для координації цих заходів створено Консультативний комітет безперервної професійної підготовки, метою якого обмін проектами, спрямованими на вдосконалення виробничого навчання [2, с. 111].

На національному рівні держави, як суб'єкти державної кадрової політики, виходячи з цілей і завдань в аграрній сфері, а також владного і організаційного механізму, що забезпечує їх досягнення, визначають місце і роль кадрів у суспільстві, мету, завдання, найважливіші напрями і принципи роботи державних структур з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи вдосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, раціональне використання всього кадрового потенціалу країни тощо. Проте і на національному рівні позначаються спільні підходи. Так, потужним стимулом для розвитку державної кадрової політики в ЄС стало визнання й поширення з 60-х рр. ХХ ст. теорії людського капіталу, усвідомлення, що подальший прогрес галузі безпосередньо залежить від фахової підготовки аграрних кадрів. Тому активна політика в сфері освіти та підготовки кадрів, їх раціонального використання стала елементом стратегії зростання аграрного сектора економіки, перетворилася на один з найважливіших елементів державної кадрової політики.

#### Список використаної літератури

1. Гончарук Н. Т., Сergyоїн С. М. Кадри аграрного сектора економіки України: формування і розвиток. – Д.: ДРІДУ, 2003. – 166 с.
2. Жупаник В. М. Особливості підготовки спеціалістів аграрного профілю в країнах з розвинутою економікою // Проблеми економіки агропромислового комплексу і формування його кадрового потенціалу: У 2 т./ За ред. П. Т. Саблука, В. Я. Амбросова, Г. Є. Мазнева. – К.: ІАЕ УААН, ХДТУСГ, 2000. – Т.2. – С. 106-112.
3. Конституційні акти Європейського Союзу. Част. I/ Упоряд. Г. Друзенко, за заг. ред. Т. Качки. – К.: Юстiніан, 2005. – 512 с.
4. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
5. Сурай І. Г. Державне управління аграрним сектором економіки: функціонально-структурний аспект: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. – К, 2005. – 20 с.

#### **Станіслав ГЛАЗУНОВ**

*к.і.н., доцент, доцент кафедри*

*соціальної роботи і кадрового менеджменту ДНУ*

### **МОДЕРНІЗАЦІЯ МЕТОДІВ ВИКЛАДАННЯ У ВИЩІЙ ШКОЛІ В УМОВАХ КУЛЬТУРНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ**

Українське суспільство все більше включається в процес європейських та світових глобальних перетворень. Вони неминуче торкаються системи вищої освіти, зокрема, проблем якості підготовки фахівців як у національному контексті, так і в руслі Болонського процесу. Нині багато надій покладається на нові методи навчання, використання закордонного досвіду в цій галузі. Однак, як свідчить

життя, будь-які засоби навчання завжди мають сильні і слабкі сторони, до того ж вони потребують і необхідної науково–методичної підготовки науково–педагогічних працівників, а культурні запозичення вимагають ґрунтовної роботи стосовно їх адаптації до українських соціокультурних реалій.

Актуалізується і необхідність озброєння студентів найефективнішими методами навчання, тобто навчити вчитися в нових умовах. Реальність показує, що досить часто студенти мають погане уявлення про технологію навчання, його психологію, гігієну. Вони стихійно оволодівають методикою навчання, яка не завжди ефективна. Сучасний, а тим більше майбутній динамізм зміни знань, інформації потребує навчання людини упродовж всього життя, тому вміння навчатися є важливою запорукою досягнень людини в цілому.

Сучасні інформаційні технології дають можливість студентам отримувати великі масиви інформації, які можна використовувати в навчальному процесі. Проте «володіння» цією інформацією стає доволі часто пасивним, тому що студенти, маючи запис інформації в електронному вигляді на дискеті, диску тощо, або інформацію, скопійовану та роздруковану на паперовому носіїві, нерідко вважають, що вони «готові» до занять. Насправді, якщо не буде здійснено самостійних дій студентів, наприклад, власноруч скомпонованого реферату, або самостійного проробки скопійованого матеріалу (аналізу, групування, формулювання висновків тощо) та усвідомленого публічного використання цього матеріалу перед групою та викладачем, про набуття якісних знань говорити не доводиться.

Раніше студенти більше конспектували різні матеріали, що так чи інакше сприяло одержанню знань насамперед через аналіз та синтез інформації, а також через механізми запам'ятовування, пов'язані в тому числі й із рухами руки, яка пише текст тощо. Сучасні комп'ютерні технології вносять суттєві корективи в механізм навчання, зокрема, істотно зменшують обсяги усного, власне «людського» спілкування, збільшують число віртуальних, умовних, безоособистісних контактів, що збіднює духовно-емоційну складову вищої освіти. У таких умовах усе більшу позитивну роль, на наш погляд, можуть відігравати риторичні аспекти навчання студентів. Коли студенти публічно спілкуються, мислять, відбувається процес «олюднення» знань, з'являється можливість розвивати в людині цілої системи професійних здібностей, пов'язаних із культурою мислення, культурою та технікою мовлення, культурою поведінки та іншими важливими якості, які вкрай необхідні сучасному фахівцю з вищою освітою.

Перенасиченість сучасної людини всілякою інформацією, велике різноманіття засобів інформування, інші причини спонукають до пошуку все нових методів навчання. Популярними нині стали активні та інтерактивні методи, такі, як тренінги, вирішення конкретних ситуацій тощо, які передбачають максимальну активізацію тих, хто навчається за рахунок їх безпосередньо-діяльної участі у вирішенні навчальних проблем. Однак треба звернути увагу на те, що ефективність інтерактивних методів навчання в невеликій мірі залежить від того, чи є зв'язок теорії із практикою майбутньої діяльності студентів, а також наявності в них певного практичного досвіду з питань, які пропонуються до обговорення. Тому інтерактивні методи навчання мають і деякі обмеження в застосуванні.

Застосування інтерактивних форм навчання не означає, на наш погляд, зменшення ролі лекції як важливої форми викладання. Думка про те, що лекція в сучасних умовах не може бути ефективною формою навчання, є невиправдана.



«Ідеальних» форм навчання немає. Кожна форма навчальних занять має як свої переваги, так і слабкі сторони. Так, «традиційний» або пояснювально-ілюстративний, репродуктивний метод викладання, який часто критикується, ставить за мету повідомлення студентам готових знань, які ними мають засвоюватися та відтворюватися. Звичайно, цей метод розвиває головним чином розуміння чужих думок і пам'ять студентів, прищеплює навички відтворення готових зразків діяльності, але не прищеплює вміння творчо вирішувати пізнавальні завдання. Однак він грає позитивну роль у накопиченні знань студентів. Важливою перевагою цього методу є також економічність.

Треба звернути увагу на те, що має відбуватися перерозподіл ваги різних функціональних призначень лекції. Як відомо, основними функціями лекції є, по-перше, інформаційна, по-друге, така, що розвиває, і, по-третє, така, що організує. На наше переконання, у сучасних умовах збільшується вага другої та третьої функцій лекції. Інформація настільки «розрослася», що часто заплутує, а не допомагає розібратися. Тому завдання викладача полягає не тільки в необхідності викласти і пояснити якусь інформацію, але й збудити інтерес до мислення слухачів, спонукати до самостійних навчальних дій.

Сучасне викладання більше потребує діалогічних форм спілкування зі студентами, які інколи називають дискусійними лекціями. Діалогічні форми лекційної роботи спираються на певні закономірності, тут необхідно також дотримуватись певних правил. Діалог в ораторській практиці має, з одного боку, соціально-моральне значення як форма демократичних стосунків виступаючого з аудиторією, а з іншого боку, недостатнє володіння методикою застосування діалогічних форм спілкування може знизити ефективність публічного виступу, перетворити його в стихійну розмову двох людей. Необхідно зазначити, що дискусію можна вести у відносно невеликій аудиторії. У залі з великою кількістю людей дискусія може звестись до діалогу з одним-двома слухачами, тоді як усі інші будуть пасивними спостерігачами дії що може їм урешті-решт набриднути, а ситуація вийти з-під контролю.

У нинішніх умовах знову стали більше застосовувати проблемний метод навчання. Проблема – це важливий і необхідний елемент пізнання, людського мислення, адже останнє завжди починається із проблеми або питання, зі дивування чи вагання, із протиріччя. Проблемність є не тільки психологічною, але й логіко-гносеологічною закономірністю пізнавального процесу.

Застосування проблемного методу, звичайно, вимагає відповідної науково-методичної підготовки, розробки методичних розробок, рекомендацій для студентів, визначення методики їх використання в навчальному процесі. Неможливо обійтися і без внесення корективів у методику керівництва самостійною роботою студентів, збільшення ролі інструктажу, більш диференційованого підходу до роботи кожного студента, удосконалення контролю за самостійною роботою студентів. Серцевиною проблемного методу є самостійна пізнавальна діяльність студентів і уміння викладача ставити питання, які будуть викликати інтерес, а також уміння підводити студентів до самостійної постановки проблемних питань через створення проблемних ситуацій і вміння надавати допомогу студентам у вирішенні навчальних проблем. Навчальний процес – це є активна спільна діяльність викладача і студентів. Треба формувати розуміння, що отримати наукові знання просто так, без зусиль, без напруги, у вигляді дару – неможливо.

На нашу думку, сучасна модернізація викладання у вищій школі потребує поліпшення як матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, так методичної підготовки викладачів, адже до методики викладання спостерігається різне ставлення викладачів, у тому числі «прохолодне», навіть нігілістичне. Необхідно здійснювати додаткові заходи, здатні стимулювати викладачів до творчої праці, яка б поєднувалась з постійними пошуками, роздумами, нагромадженням досвіду і знань, створювати ефективні механізми їх застосування на практиці.

**Олег СЕРНЯК**

*аспірант кафедри менеджменту організацій  
ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО КАПІТАЛУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ**

Євроінтеграційні процеси, що проходять в Україні, суттєво впливають на всі сфери людської життєдіяльності. Особливо це проявляється там, де відсутній або практично відсутній власний досвід розв'язання певного суспільного завдання. До такої галузі належить державне управління. Однією з причин цього є те, що успадкований з часів тоталітарного режиму адміністративний апарат за 17 років від дня проголошення незалежності України не став основою суспільного поступу. Навпаки, залишки партійної номенклатури стимулюють розвиток таких загрозливих явищ, як корупція, безвідповідальність влади, лобіювання власних, родинних інтересів чи інтересів окремих груп. Саме тому необхідно створити міцну систему державного управління, яка би змогла протистояти зазначеним негативам.

Важливу роль у створенні стійкої до корупції моделі виконавчої влади відіграє формування адміністративного капіталу як неодмінного атрибуту цивілізованого державного управління. Адміністративний капітал – це механізм, який дозволяє за допомогою державно-владних повноважень використовувати суспільні ресурси та впливати на суспільні процеси з метою задоволення потреб громадян. На сьогоднішньому етапі розвитку України немає сформованого адміністративного капіталу. Є лише залишки номенклатурного капіталу та численні факти зловживання «адміністративним ресурсом» для досягнення політичних чи інших інтересів шляхом порушення законодавства та з метою впливу на результати виборів.

Процес формування адміністративного капіталу в Україні має враховувати позитивний досвід багатьох європейських країн, у яких вказаний капітал активно працює на благо всього суспільства. При цьому акцент варто зробити на морально-етичний, гендерний та елітарний аспекти.

Морально-етичний аспект формування адміністративного капіталу враховує пріоритет загальнолюдських, здебільшого християнських, цінностей над особистими інтересами. Відсутність юридичної відповідальності за порушення моральних норм повинен компенсуватися суспільним осудом, що прірівнюватиметься до суворої догани, а в окремих випадках – до кримінальної

відповідальності. Такий результат повинен забезпечуватися дієвістю зворотного зв'язку в системі державного управління.

Використання гендерного аспекту має кілька вагомих підстав. По-перше, це стрімкий розвиток у суспільстві гендерної свідомості, що підкріплюється зростанням соціальної мобільності жінок. По-друге, асоціювання корупції саме з чоловіками, які до недавнього часу стабільно займали керівні посади на всіх рівнях державної влади. По-третє, фізична та психологічна готовність жінок до активної ролі в адміністративному секторі, яка засвідчується численними статистичними даними останніх років. Зростання ролі гендерного аспекту також пояснюється євроінтеграційними процесами в Україні, що зумовили цікавість вітчизняних науковців до передових ідей Заходу.

Суть елітарного аспекту полягає в тому, що носієм адміністративного капіталу є особливий тип еліти – бюрократична еліта. Вона охоплює всіх представників адміністративного апарату, які згідно чинного законодавства наділені державно-владними повноваженнями. Проте в Україні бюрократична еліта перебуває в хаотичному стані. Недостатнє й водночас суперечливе законодавче регулювання призводить до невизначеності функцій і відповідальності цієї еліти. А це відповідно сприяє розвитку корупційних процесів. Саме тому надзвичайно важливим завданням сьогодення є виховання національно-патріотичної та професійної бюрократичної еліти нового зразка, яка б у своїй діяльності використовувала такі європейські стандарти надання державних послуг, як стандартизація, відповідальність, законність, справедливість, відкритість, ефективність, ввічливість, суспільна корисність, дієвість зворотного зв'язку та інші. Виховання нової еліти має починатися з дошкільного й домашнього навчання та продовжуватися в період трудової діяльності. Зрозуміло, що це вимагає значних зусиль і досить тривалого періоду часу. Але вже тепер є покоління молодих людей з новим світоглядом, які народилися та виростили за часів незалежності України. Їх вік дозволяє значно скоротити процес виховання нової бюрократичної еліти на засадах моральності, гуманізму, професійності та патріотизму.

Враховуючи зазначені аспекти, процес формування адміністративного капіталу в Україні можна умовно поділити на кілька етапів: підготовчий етап, етап формування адміністративного капіталу, контрольний етап.

На підготовчому етапі необхідно здійснити науково-методологічне обґрунтування суті адміністративного капіталу, визначити місце й роль цього капіталу серед інших форм капіталу та в державному управлінні, дослідити концептуальні засади формування та використання адміністративного капіталу в практиці роботи державного сектору, розробити нормативно-правове та методичне забезпечення зазначеного процесу.

Етап формування адміністративного капіталу охоплюватиме безпосередню реалізацію розроблених на попередньому етапі методичних і нормативних засад. При цьому варто бути дуже обережними, щоб не повторити негативний досвід Росії, де адміністративний капітал об'єднався з фінансовим. Внаслідок цього утворився потужний олігархічно-бюрократичний апарат, який діє лише у власних інтересах, нехтуючи суспільними потребами. Така ситуація зумовлена кількома причинами:

– у Росії не відбувся процес формування адміністративного капіталу. Його

утворили штучно шляхом простого перейменування номенклатурного капіталу, що залишився при владі ще з часів Радянського Союзу;

– основний акцент було зроблено на можливості адміністративного капіталу використовувати суспільні ресурси та впливати на суспільні процеси. При цьому абсолютно знівельовано морально-етичну основу зазначеного капіталу;

– в Росії, як і в Україні, політичний та фінансовий капітал не відокремлений від адміністративного. Склалася ситуація, коли носії фінансового капіталу прагнуть отримати політичний капітал, щоб потім використовувати адміністративний капітал у власних цілях.

Тому в процесі формування та використання адміністративного капіталу в Україні необхідно визначити пріоритет морально-етичних цінностей і спрямованості цього капіталу на задоволення суспільних потреб громадян.

Контрольний етап є одночасно й спостережувальним. Тобто порівнювати результати формування адміністративного капіталу з поставленими завданнями варто не після його завершення, а протягом всього зазначеного процесу. У зв'язку з необхідністю регулярного оновлення адміністративного капіталу його формування проводять постійно. Тому на етапі контролю також ухвалюють рішення про внесення коректив у цей процес і встановлюють нові цілі залежно від соціально-економічної ситуації в країні.

Отже, процес формування адміністративного капіталу є досить тривалим і працезатратним. Він охоплює діяльність науковців, політиків, державних службовців і громадськості. Дуже важливо, щоб цей процес не зупинився на етапі наукового обґрунтування, а був реалізований у практиці державного управління. А це, у свою чергу, повинно позитивно вплинути на якість державно-управлінських процесів. Саме за таких умов Україна зробить ще один значний крок якщо не до вступу в Європейський Союз, то хоча б у напрямку відповідності системи державного управління кращим європейським зразкам.

**СЕКЦІЯ 31**  
**Проблеми адаптації державної служби України**  
**до стандартів ЄС**

**Ольга АНТОНОВА**

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

**ДОСВІД ПРОФЕСІЙНОЇ МОБІЛЬНОСТІ**  
**ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ КРАЇН ЄВРОПИ**

Європейський вектор змін, обраний як напрям соціального розвитку України, актуалізував необхідність реформування інституту державної служби. Питання професіоналізації державної служби набуває принципово важливого значення в умовах переходу нашої держави до європейського адміністративного простору. Такий підхід до оновлення інституту державної служби в Україні обумовлює потребу створення єдиного корпусу публічної служби, як цілісного управлінського механізму реалізації інтересів і потреб громадян.

Організаційно-правові перетворення зумовили зміни й у сприйнятті громадськістю діяльнісного характеру публічної служби. Процеси наближення до європейських стандартів управління передбачають упровадження та ефективне функціонування системи управління якістю в адміністративних процесах. До того ж це дозволяє розглядати публічну службу як форму суспільного служіння та як стабілізуючу складову громадського порядку. У зв'язку з цим виникає необхідність продовження впровадження системи управління якістю саме в напрямі управління людськими ресурсами – управління компетенцією.

Розвиток системи управління компетенцією в системі державного управління дозволяє підняти питання щодо особливостей організаційно-правового забезпечення проходження державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Сучасний стан морально-етичних засад діяльності державних службовців поставив на порядок денний такі проблеми, як: розмежування адміністративних та політичних функцій, корупції в органах влади, непрозорості та недоступності інформації та адміністративних процесів. Одним із інструментів подолання зазначених негараздів може бути забезпечення мобільності публічних службовців як одного з механізмів додаткової мотивації.

Мотивування державних службовців є найважливішим елементом кадрової політики. До речі, у Великій Британії мотивація виступає першочерговим засобом регуляції поведінки не тільки публічних службовців, але й політичних осіб. Такий менеджерський підхід в державному управлінні, насамперед, пов'язаний з міжнародним досвідом загалом, європейським зокрема. В його межах мотивація розглядається як морально-психологічна компенсація обмежень громадянських прав осіб, що перебувають на державній службі, а також як визначений набір перспектив професійної кар'єри.

Безсумнівно подібна практика є прийнятною на основі європейських реалій публічного врядування. Так, існування недержавних корпорацій та публічних

агенцій уможливило застосування цього підходу для вирішення кадрових проблем публічної служби в країнах розвинутої демократії. Перетинання державного, суспільного (громадського) секторів та бізнесу створило умови для таких видів мобільності, як: географічна, міжкорпоративна та заміщення посад (резерв). Також позитивним моментом є проведення консультацій з громадським сектором, що забезпечує відкритість, прозорість адміністративних процедур та право доступу громадян до інформації. Ряд нормативно-правових документів щодо забезпечення «блискучої» відкритості існує у Великій Британії, Бельгії, Італії, Данії, Франції і т. д. (законодавство про адміністративну процедуру).

Перехід з бізнесового сектору до державного зазвичай спричиняють ситуації конфлікту інтересів – між приватними інтересами та службовими обов'язками. Це – основні проблеми такої тісної взаємодії управлінців усіх секторів. Так, у Франції існує правило, що забороняє упродовж двох років після переходу до приватного сектору займатися бізнесом або діяльністю, що відповідає попередній посаді на державній службі [1, с. 67]. У статті 26 параграф 3 Рекомендацій Ради Європи № R (2000) вказано, що «відповідно до закону протягом певного періоду колишній державний службовець не має права працювати на приватну особу чи установу у сфері, пов'язаної з його роботою чи консультаційними послугами на державній службі, якщо його нинішня діяльність може бути прибутковою для цієї особи або установи» (Цит. за [1, с. 67]). Дослідники стверджують, що унаслідок послаблення умов для здійснення мобільності між державним та приватним сектором передбачається, що мобільність має бути більшою, ніж у країнах ЄС, з обов'язковим підсиленням кодифікації етичної поведінки на етапі реформування державної служби. На нашу думку, іноді під мобільністю розуміється плинність кадрів і в українських реаліях, де громадський сектор слабо розвинений, практика консультацій з ним має формальний характер, нерозвиненість малого середнього бізнесу зводить нанівець мобільність на нижчих та середніх управлінських рівнях між державним і бізнесовим секторами. В Україні можна говорити про зацікавленість у мобільності лише представників великого бізнесу та політичними призначеннями. Таким чином, на сьогоднішній день доцільно говорити про мобільність політико-управлінської еліти та великим бізнесом. Тому формування професійної морально та ціннісно орієнтованої управлінської еліти постає найактуальнішою проблемою в Україні.

На відміну від Франції, вищої державної служби (номенклатури) не існує у Болгарії, Литві, Словенії, Чехії, Туреччині. Вища державна служба із спеціальними критеріями відбору запроваджена в ряді постсоціалістичних країн, але з чітко визначеною метою: Естонія – запровадження контрактної форми взаємовідносин (на зразок Італії); Латвія – покращання вертикальної та горизонтальної координації; Польща, Румунія, Словаччина – навички управління (менеджери); Угорщина – «честь мундира» [1]. Так, Олуйко В.М. пише, що «доцільно розробити модель формування резерву, про зміст якої повинно бути відомо всьому персоналу, оскільки ця організаційна форма може відігравати стимулюючу роль для службової кар'єри управлінських кадрів. Потрібно конкретизувати механізми всіх видів стимулювання: матеріального, морального для кадрів органів державної влади та самоврядування...» [5, с. 19].

Мобільність кадрів, у тому числі й як кадрова ротація, передбачає два напрями – горизонтальна (географічно-просторова, функціональна) та вертикальна (заміщення посад). В Україні така мобільність набула значення в

державній кадровій політиці як вертикальне переміщення? робота з кадровим резервом. Горизонтальні переміщення набули поширення у спеціалізованих видах державної служби (ротація на посадах дипломатичної служби, органів внутрішніх справ, т.д.). Також зустрічається практика тимчасового переведення службовців на інші посади в державні установи з подібною специфікою роботи (наприклад, фінансові установи). Таким чином, державна служба подала перед проблемами внутрішньо замкнутої системи державного управління: «прикритим тилом» (корпоративна запорука); проблеми координації діяльності; політичними мотивами (політична упередженість).

Окрему проблемну сферу становить подолання опору процесам децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування (місцевих ініціатив), а також розподіл повноважень між органами влади щодо сфер контролю, плінність кадрів. Європейський досвід свідчить, що кар'єрна модель проходження служби дедалі втрачає свою привабливість для молоді [1, с. 62]. Відсутність права на вияв професійної ініціативи та перспективи службового просування зменшують привабливість публічної служби як такої [8]. Наприклад, в Нідерландах середній термін перебування державних службовців-керівників на одній посаді дорівнювало від трьох до чотирьох років. Основні причини – неможливість змінити роботу, не залишаючи установи; невідповідність рівню кваліфікації; незадоволеність професією; невизначеність перспектив підвищення кваліфікації та професійного росту [10, с. 183].

Складовими формування стабільного трудового колективу є такі: професійне навчання, управління мобільністю кадрів, соціально-психологічні напрями роботи [10, с. 182]. Завданнями кадрових служб є гармонічне поєднання прагнень працівників з інтересами державної служби. Звідси випливає питання розподілу сфери регуляції трудових відносин з публічними службовцями. До сфери змін відносимо саморегуляцію та самоорганізацію в процесах (залучення профспілок публічних службовців). До сфери контролю слід віднести кадрову ротацію.

Згідно з визначенням В.Г. Щокіна, ротація кадрів – це процедура призначення, у межах якої місце роботи, посада конкретного працівника можуть змінюватися по горизонталі за умови підвищення кваліфікації [11, с. 352]. За В.О. Коростильовим, ротація являє собою форму горизонтальної кар'єри: послідовне переміщення працівника в межах однієї посади в інші підрозділи. Слабкі перспективи службової кар'єри компенсуються професійним зростанням або ротацією, як психологічний стимул доцільності продовження роботи на посаді. Проблему вичерпання «кар'єрного потенціалу» або подолання піку службового зростання кадрова ротація дозволяє вирішувати в такий спосіб: призначати таких працівників радниками та консультантами із збереженням посадового статусу, надавати нових службових функцій у межах того ж відділу й посади або використати прикріплення – тимчасове направлення в інший відділ для виконання нових службових обов'язків [4, с. 351-352].

Інвестиції в людський капітал – засади забезпечення мобільності та ротації. Модель людського капіталу передбачає добровільну мобільність як свого роду інвестиції, за допомогою яких короткострокові витрати перетворюються на отримання довгострокових вигод [9]. Рациональне використання кадрового потенціалу вимагає диференційованої системи державної служби з кодифікацією правил етичного поведінки та чітким визначенням прав та обов'язків. Розрахунок на тривалу кар'єрну службу, що є запорукою створення стабільних колективів

публічних службовців, актуалізує питання організаційно-правового забезпечення мобільності службовців. Усе більшого значення набувають вертикальна та горизонтальна мобільність у системі державної служби. Зазвичай перевага надається мобільності усередині організації, оскільки вважається, що це сприяє обміну досвідом, кращому стимулюванню працівників, розвитку єдиної (корпоративної) культури, удосконаленню координації у діяльності державного апарату [2, с. 176].

Відомий дослідник Г. Пітерс відзначає регіональну специфіку щодо ротації. Багаторівневе врядування потребує координації та узгодженості дій. Принципами горизонтальної координації є вартість послуг, запобігання дублюванню повноважень, порожнини, суперечностей між програмами, якість, синергізм, стрункність, раціональність. Вертикальна координація стосується узгодженості рішень між політиками та чиновниками. Перешкодами до їх взаємопорозуміння є вузькість поглядів та обмеження ресурсів, спеціалізація діяльності. У якості виходу Г. Пітерс пропонує поєднання цих видів та раціоналізацію координації шляхом обізнаності сторін з усіма програмами. До того ж координація потребує знання регіональної специфіки під час ротації [3; 6].

Географічна мобільність – це мобільність у межах державної служби однієї країни. Чітко визначеної політики у сфері мобільності немає. Наприклад, у Болгарії мобільність, головним чином, відбувається шляхом переходу на кращі умови праці або збільшенні розміри зарплати. Європейський досвід свідчить про існування географічної мобільності та мобільності на міжміністерському рівні у таких країнах, як Латвія, Словаччина, Кіпр, Румунія. У класичних європейських системах адміністративного права мова ведеться про переведення та відрядження з обов'язковою тривалою підготовкою до зайняття посади та набуття статусу державного службовця (Франція, ФРН) [7, с. 208-215, 232-234]. Випробувальний термін роботи на посаді складає не менше 3 місяців і може бути подовжений до 2 років. Особливістю є розірвання трудових відносин під час випробувального терміну претендентом без попередження працедавця. Відрядження та переведення за необхідністю можуть тривати: до 6 міс. – короткострокові, від 6 міс. до 2 років – середньострокові, від 2 років до 5 років – довгострокові [7].

Ротація – це особливий вид переведення, який застосовується як антикорупційний захід в інтересах держави і поширюється тільки на певну категорію працівників (державних службовців) і, на думку дослідників, не потребує згоди працівників [12]. Негативними сторонами ротації є: якість роботи в період адаптації; «ефект тимчасовості» перебування та усвідомлення відсутності перспективи росту. На наш погляд, з розвитком державної служби України у довгостроковій перспективі ротація має набути рис морально-психологічного заохочення та основи для культурної інтеграції публічних службовців.

Особливої уваги заслуговує визначення сфер застосування кадрової ротації, періодичності, підстав та порядку здійснення. В європейських країнах ці положення унормовані в різний спосіб. Так, закон про публічну службу Литви в главі 5 статті 18 містить положення про переведення кар'єрних публічних службовців на вищі посади та тимчасове переведення на інші посади публічних службовців, положеннями статті 19 – переведення спеціалізованих видів публічних службовців, стаття 20 – про мобільність кар'єрних публічних службовців [7, с. 435-436]. В таких країнах, як Болгарія та Греція, у межах кодексів цивільних службовців існують окремі положення «Мобільність – переведення», в яких розглядаються питання

переведення з однієї галузі до іншої, переведення до галузі вищої категорії, порядок здійснення переведення, переведення на вищу категорію до іншого міністерства, оприлюднення акту про переведення та спеціальні положення [7, с. 546-550, 622-625].

Вивчаючи європейський досвід слід також враховувати українські реалії. Упровадження зарубіжного досвіду з його недоліками та перевагами може сприяти, а може й спотворити добрі наміри швидкого вдосконалення та реформування інституту державної служби України. Це потребує ретельного дослідження й обережного застосування, подолання опору й упровадження інновацій. У прийнятому в Естонії законі про державну службу набуло унормування практики резерву чиновників [7, с. 506 – 509], що в цій практиці є корисного, прийняттого для української державної служби? На це зможуть відповісти лише самі державні службовці України, оскільки саме від усвідомлення та розуміння їх ролі та прав у суспільстві залежить демократичне майбутнє України.

#### Список використаної літератури

1. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу/ Пер. З англ. О.М. Шаленко. – К.: Міленіум, 2004. – 128 с.
2. Воронкова В.Г. Менеджмент у державних організаціях: Навч. посіб. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – 256 с.
3. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз/ Пер. з франц. В. Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – 420 с.
4. Коростельов В.О. Ротація // Управління людськими ресурсами: (Понятійно-термінолог. слов.) / За заг. ред. Г.В. Щокіна, О.В. Антонюка, М.Ф. Головатого. – К.: МАУП, 2006. – 496 с.: іл. – С. 351-352.
5. Олуйко В.М. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація: Автореферат на здоб. наук. ст. к. держ. Упр. (25.00.04 – регіональне управління). – К.: УАДУ, 2001. – 20 с.
6. Пітерс Г. Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. Матер. XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців (15 – 17 червня 2005 р., Київ) / Укл. С.В. Соколик. – К.: «К.І.С.», 2005. – С. 27-34.
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А. Н. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.
8. Соколовський С.І., Антонова О.В. Професійне здоров'я державного службовця як етична складова його професійної діяльності // Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: Монографія. / За заг. ред. С.М. Сербогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 272 с. – Р. 4.3. – С. 206-212.
9. Управління людськими ресурсами: філософські засади. Навч. посіб. / Під ред. проф. В.Г. Воронкової. – К.: ВД „Професіонал», 2006. – 576 с.
10. Щекин Г.В. Основы кадрового менеджмента. – К.: МАУП, 2004. – 280 с.
11. Щокін Г.В. Ротація кадрів // Управління людськими ресурсами: (Понятійно-термінолог. слов.) / За заг. ред. Г.В. Щокіна, О.В. Антонюка, М.Ф. Головатого. – К.: МАУП, 2006. – 496 с.: іл. С. 352.
12. Юшко А.М. Переведення на іншу роботу: Автореферат дисертації ... к. юрид. н. 12.00.05 – трудове право / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого; Міністерство освіти і науки. – Х., 2002. – 18 с.

**Наталія ГОНЧАРУК**

д. держ. упр., доцент

заступник начальника Управління

адміністративної реформи

Секретаріату Кабінету Міністрів України

## АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ШЛЯХ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Адміністративна реформа в Україні є невід'ємним елементом державотворення, важливим чинником здійснення процесів радикального оновлення українського суспільства, створення в Україні ефективної системи державного управління у відповідності до європейських стандартів.

Адміністративна реформа започаткована в ході тих політичних, правових та економічних подій, які відбувалися в останньому десятилітті минулого – на початку нинішнього століття. Безпосереднім початком проведення адміністративної реформи стало прийняття Указу Президента України від 2 жовтня 1997 року № 1089 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи». Сама ж Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента України 22 липня 1998 року № 822.

Хід адміністративної реформи характеризується як багатоетапний процес.

Реформи є невід'ємною тенденцією розвитку кожної держави. Саме тому, одним із пріоритетів Уряду, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів «Український прорив: для людей, а не політиків», є реформа публічної адміністрації.

**Сутність адміністративної реформи** полягає в здійсненні комплексних перетворень в системі публічного управління в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах.

**Основною метою** адміністративної реформи є створення ефективної системи державного управління, яка б забезпечила становлення України як правової європейської держави з високим рівнем життя громадян, соціальної стабільності та демократії.

Виходячи з мети **основні завдання адміністративної реформи** полягають у поетапному створенні нової моделі публічної адміністрації, формуванні ефективної організації виконавчої влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях і сучасної системи місцевого самоврядування, яка б сприяла створенню самодостатніх територіальних громад.

До основних завдань адміністративної реформи слід віднести також реформування адміністративно-територіального устрою, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, вдосконалення організації надання громадянам якісних державних (управлінських та адміністративних) послуг, забезпечення відкритості і прозорості в діяльності органів та інших інституцій публічної адміністрації.

З метою досягнення основних завдань адміністративної реформи організація та діяльність органів публічної адміністрації має здійснюватися на принципах верховенства права, законності, демократизму, децентралізації, деконцентрації,

субсидіарності, партнерства, ефективності, підконтрольності, відкритості і гласності.

Важливість успішної реалізації адміністративної реформи для подальшого розвитку нашої країни ні в кого не викликає сумніву і вимагає подолання наявних негативних тенденцій.

На нашу думку, **до проблем гальмування адміністративної реформи в Україні можна віднести**, перш за все: недостатнє правове забезпечення здійснення адміністративної реформи; законодавчу невизначеність щодо відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб при проведенні реформи; відсутність механізму взаємодії і колективної роботи щодо управління адміністративною реформою; відсутність ефективних інноваційних технологій впровадження адміністративної реформи; відсутність фінансового забезпечення здійснення адміністративної реформи; відсутність достатнього інформування широких верств населення про конкретні заходи, що стосуються здійснення адміністративної реформи.

Разом з тим слід зазначити, що з часу офіційного проголошення в Україні адміністративної реформи вже зроблено ряд позитивних кроків у напрямку реформування державного управління. За ці роки прийнято цілу низку нормативно-правових документів, відбулися зміни в організації роботи Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

На сучасному етапі **адміністративна реформа має здійснюватись за кількома напрямками**. Перш за все здійснення адміністративної реформи потребує більш чіткого її правового забезпечення. Це стосується прийняття Податкового, Бюджетного і Адміністративно-процедурного кодексу, а також низки відповідних законів, які нададуть системності, комплексності і, що головне, забезпечать успішне проведення адміністративної реформи.

Це, насамперед, такі закони: «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про засади державної регіональної політики», «Про місцеві державні адміністрації» (нова редакція), «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), «Про комунальну власність», «Про місцеві податки і збори», «Про державну службу» (нова редакція), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція).

Враховуючи те, що Україна обрала європейський вектор розвитку, подальша реалізація адміністративної реформи вимагає проведення аудиту державного управління на відповідність європейським цінностям і стандартам, прийняття нової Концепції реформування публічної адміністрації.

Активне втілення в практику нової Концепції здійснення адміністративної реформи в Україні (Концепції реформування публічної адміністрації) дасть можливість впровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади, здійснити ефективний розподіл функцій і повноважень між органами публічної влади та рівнями публічної адміністрації, надавати широке коло якісних управлінських та адміністративних послуг громадянам, забезпечити розвиток місцевого самоврядування, створити професійну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну публічну службу, утвердити партнерські відносини між державою та громадянами, забезпечити високий рівень життя українських громадян.

## Список використаної літератури

1. Конституція України: прийнята на 5-й сесії Верховної ради України 28 черв. 1996р. – К.: Україна, 1996. – 118с.
2. Концепція адміністративної реформи. – К., 1998. – 62с.
3. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наукових праць. – Київ, 2003 – 322 с.

**Ольга КОПИТЬКО**

*к.т.н., доцент кафедри менеджменту*

*та управління проектами*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ПРОБЛЕМИ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Одним із пріоритетних питань у відносинах України та Європейського Союзу є побудова інформаційного суспільства (ІС), як об'єктивно зумовленого ступеню розвитку людства, на якому інформація та інформаційні технології визнаються найбільш значущими ресурсами, виробництво та споживання яких є найважливішим видом суспільної діяльності. Це пов'язано з тим, що в офіційних міжнародних програмних документах ІС ототожнюють з демократичним суспільством, в якому інформація та інформаційні технології слугують не лише технологічному розвитку, але й забезпеченню свобод і прав громадян.

Основною проблемою у цьому напрямі діяльності є відсутність єдиної стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [1], яка б стала важливою складовою довгострокової соціально-економічної політики України і вирішальним фактором забезпечення її глобальної конкурентоздатності. Розробка такої стратегії та відповідних програм її реалізації сприятиме наблизенню нашої країни до ЄС, де інтеграційні процеси забезпечуються реалізацією «Лісабонської стратегії» (2000) на базі виконання програм «Е-Європа» і «Плану Дій Е-Європа+» для країн-кандидатів.

Головними напрямками розвитку інформаційного суспільства в Україні, які повинні бути відображені у цій стратегії, є створення сучасної технологічної бази національної інформаційної інфраструктури й інноваційної інформаційної галузі, створення умов для самореалізації кожної людини, створення нормативно-правових та інституційних передумов розвитку сфери інформаційного суспільства, досягнення відповідності між правовою системою України і сучасною європейською системою права, формування у суспільній свідомості готовності переходу до інформаційного суспільства, удосконалення системи демократії і плюралізму ідей. Вирішення цих питань буде сприяти політичній, підприємницькій, соціальній і культурній активності громадян України, а також створить необхідні передумови для отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС.

Рух України до ІС не може здійснюватись без радикальної трансформації системи та структури публічної влади з погляду її децентралізації, демократизації політичної сфери, вдосконалення державної політики щодо, насамперед, розвитку науки, інформаційного ринку та децентралізованого регулювання економіки.

Адаптацією публічного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка включає в себе: і безпосередньо послуги, які надає держава; і діяльність уряду,

який активно взаємодіє з громадянами на основі підтримки і впровадження системи зворотного зв'язку (громадянин > уряд > громадянин та навпаки) за допомогою нових інформаційних і комунікаційних технологій є впровадження інформаційної системи «Електронний Уряд».

Загальна концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних складових. Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі, та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами, суб'єктами підприємницької діяльності й організаціями. У рамках концепції «електронного урядування» інтегруються інформаційні ресурси органів публічної влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг (у тому числі, тих, що мають вартісне вираження).

На сьогодні найрозвиненіші технологічно країни-члени ЄС відповідно до директиви «Електронної Європи-2002» вже провели інформатизацію діяльності органів публічної влади шляхом створення електронних урядів, які забезпечують надання громадянам інформації та послуг органами влади за допомогою мережі Інтернет. Власне, автоматизувати управлінські процеси значно простіше, за умов, якщо вони ефективні й відповідають певним демократичним принципам.

Об'єктивними причинами, які стримують впровадження електронного управління в Україні, є невідповідний рівень зв'язку (недостатня технологічна база); економічні причини (низька платоспроможність населення, що не дозволяє багатьом громадянам придбати комп'ютер, приєднатися до Інтернету); нестача ефективних механізмів захисту інформації.

Основною проблемою при цьому є впровадження централізованої системи надання комплексних інформаційних послуг на основі використання сучасних інформаційних технологій територіальним громадам сільського та селищного рівня.

Головним інструментом реалізації державної політики України у сфері інформатизації є Національна програма інформатизації [2], основним призначенням якої є узгодження інтересів у сфері інформатизації всіх гілок публічної влади, громадян та суспільства в цілому.

Згідно із завданнями Національної програми інформатизації основою створення системи «Електронний Уряд» в Україні повинно стати об'єднання існуючих у органах державної влади та місцевого самоврядування інформаційних систем та тих, що будуть розроблятися, в єдиний інформаційно-аналітичний комплекс – Інтегровану інформаційно-аналітичну систему (ІІАС) органів державної влади та органів місцевого самоврядування України [3], яка охоплює всі базові підсистеми, що забезпечують реалізацію основних функцій щодо інформатизації взаємодії органів публічної влади між собою та з громадянами України.

Створення системи електронного урядування сприятиме вирішенню актуальних політичних, економічних і соціальних проблем в Україні та забезпечить:

– удосконалення системи державного управління, оптимізацію структури державного апарату, поетапне переведення частини державних послуг, що мають вартісне вираження, у систему державних мережевих послуг, що відповідає реальним потребам громадян, суб'єктів підприємницької діяльності й організацій країни;

– введення дієвої системи внутрішнього контролю за роботою органів публічної влади та окремих посадових осіб з боку керівництва органів публічної влади та їх підрозділів;

– доступ державних службовців в режимі реального часу до необхідної інформації в межах їх компетенції, можливість підвищувати їх кваліфікацію без відриву від місця роботи;

– зменшення рівня бюрократії та значне зменшення рівня корупції в органах публічної влади;

– об'єднання інформаційних ресурсів та послуг органів публічної влади з метою утвердження єдиного загальнонаціонального інформаційного простору;

– ефективну підтримку економічної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності області, що дозволить їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний, європейський та світовий економічний простір;

– взаємодію і постійний діалог органів публічної влади з громадянами й громадськими інституціями, що забезпечить рівень суспільного контролю за їхньою діяльністю;

– взаємодію і співробітництво з органами публічної влади країн-членів ЄС і міжнародними неурядовими організаціями.

Слід також зазначити, що інформатизація сфери публічного управління в Україні висуває надзвичайно актуальну проблему підготовки відповідних фахівців.

#### Список використаної літератури

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09.01.2007 №537-V.

2. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР із змінами від 13.09.2001 № 2684-III.

3. Проект Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=34783](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=34783)

**Тетяна МАМАТОВА,**

*к.е.н., доц., доцент кафедри*

*менеджменту та управління проектами*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

#### **ПІДВИЩЕННЯ КОМПЕТЕНТНОСТІ МЕНЕДЖЕРІВ З ЯКОСТІ У ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ: БАЧЕННЯ ЕОQ**

У 1995 р. у межах проекту Європейської Комісії прийнята Європейська політика сприяння якості, яка має зорієнтувати усі європейські організації на пошуки шляхів до максимального задоволення своїх споживачів задля забезпечення високої конкурентоспроможності європейської економіки [6]. Пропонується робити це на підґрунті принципів всеохопного управління на основі якості (Total Quality Management – TQM) шляхом впровадження моделей ділової досконалості (наприклад, Європейська модель ділової досконалості – European Business Excellence Model) та систем управління якістю (Quality Management Systems – QMS) відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2000.

Один із принципів TQM – залучення працівників усіх рівнів до участі у створенні, впровадженні та постійному вдосконаленні системи менеджменту якості – трактують так: «якість – ціль номер один, а персонал – цінність номер один» [4, с. 53]. Жодна система, стандарт, технологія сама по собі не приводять до якості. Забезпечити якість можуть тільки люди, роль яких суттєва для поліпшення якості. Аналізуючи роль персоналу в рішенні проблем якості професор Каору Ісікава писав: «Я не стомлююсь повторювати, що управління якістю починається з підготовки кадрів і закінчується підготовкою кадрів» [3]. Тому основною проблемою, яка постає перед керівництвом державних установ, де починають впровадження системи управління якістю є зміст навчальних курсів для різних категорій персоналу [5].

При розробці спеціалізованих навчальних курсів для представників організацій державного сектора можна врахувати вимоги щодо гармонізації процедур з встановлення рівня компетентності менеджерів з якості у державних установах, що запропоновані у документі EOQ «Схема реєстрації EOQ, правила та посібник. Менеджер систем якості у державному управлінні EOQ» (EOQ Registration Scheme, Rules & Handbook. EOQ Quality Systems Manager in Public Administration) [7]. Запропонована схема визначає умови, яким має відповідати навчання EOQ менеджерів з якості у державних установах для широкого визнання сертифікованих спеціалістів не лише в Європі, а в усьому світі. У проекті також зазначено, що схема представляє достатню свободу для врахування національних вимог, умов та культури. Перелік напрямів та тем, що пропонуються для вивчення майбутнім менеджерам з якості у європейських державних установах наведений у табл.

При детальному огляді змістовного наповнення напрямів та тем особливу увагу привертає група знань С.6: «Сприяння керівництву державної установи при прийнятті рішень. Передові технології управління якістю. До неї внесено такі три елементи: бенчмаркінг; «Шість Сигма», «5 S».

Концепція «Шість сигма» (Six Sigma), націлена на зниження варіабельності процесів і стабілізацію характеристик продукції. Проекти «Шість Сигма», провадяться на основі моделі DMAIC або п'яти етапів: визначати (Define); вимірювати (Measure); аналізувати (Analyze); поліпшувати (Improve); контролювати (Controle) [2].

Для покращення оточення, робочого місця, організаційної зони може застосовуватись філософія, що має назву «5S» [1]. Японці виходять з того, що порядок навколо нас і порядок в наших думках – взаємопов'язані: чим краще організовано наше оточення, тим продуктивніше й ефективніше наші думки. Тому є сенс постійно витратити зусилля на організацію й підтримку порядку, для чого й пропонуються п'ять процедур: Seiri /Structurize / Організованість; Seiton / Systematize / Акуратність; Seiso /Sanitize / Чистота; Seiketsu / Standardize / Стандартизація; Shitsuke / Self-discipline /Самодисципліна. Посадження усіх «5S» створює підставу для постійного вдосконалення оточення людей у процесі трудової діяльності та породжує неповторний творчий клімат, який дозволяє людям отримати задоволення від праці.

Досвід роботи з фахівцями державних установ, що проходять навчання в ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, свідчить про те, що вони ще не отримали базових знань з управління на основі якості. Автором запропонована програма для проведення короткотермінового навчання з управління на основі якості для фахівців органів державного управління та місцевого самоврядування.

**Перелік напрямів та тем,  
що пропонуються для вивчення майбутнім менеджерами з якості у  
державних установах відповідно до схеми реєстрації EOQ**

<b>Напрямок навчання</b>	<b>Навчальні теми, що відносяться до напрямку</b>
А. Стратегії та лідерство в управлінні якістю в державних установах	1. Вступ до проблем якості
	2. Управління якістю в державній установі
	3. Інформаційні системи в державній установі
	4. Принципи управління процесами
	5. Ролі управління якістю
	6. Стандартизація якості
В. Впровадження та оцінка управління якістю в державних установах	1. Стандарти з управління якістю
	2. Розгортання стандарту ISO 9001:2000
	3. Впровадження системи якості відповідно до стандарту ISO 9001:2000
	4. Основи статистики, що застосовуються в державному секторі
	5. Контроль якості при наданні послуг населенню
	6. Якість маркетингу та управління ринком суспільних послуг
	7. Якість при проектуванні, розробці та наданні послуг населенню
	8. Якість закупівель у державних установах
С. Сприяння керівництву державної установи при прийнятті рішень	1. Внутрішня оцінка якості в державній установі
	2. Зовнішня оцінка якості в державних установах
	3. Економічні аспекти якості
	4. Поліпшення якості через роботу в команді
	5. Поліпшення якості та інструменти для вирішення проблем
	6. Передові технології управління якістю
Д. Організаційна досконалість шляхом управління та поліпшення процесів надання послуг	1. Управління людськими ресурсами: лідерство та управління змінами
	2. Управління людськими ресурсами: залучення та робочий клімат
	3. Управління людськими ресурсами: навчання
	4. Управління процесами
	5. Процеси: вимірювання та поліпшення
	6. Підхід управління якістю до безперервного поліпшення
	7. Моделі самооцінювання та документи в сфері надання послуг у державному секторі

**Список використаної літератури**

1. Адлер, Ю. Восемь принципов, которые меняют мир / Ю. П. Адлер // Стандарты и качество. – 2001. – № 5 – 6. – С. 49-61.
2. Брю, Г. Шість сигм для менеджерів / Грег Брю; пер. с англ. В. Н. Егорова. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2004. – 272 с.
3. Гличев, А. Система непрерывного образования в области качества: какой ей быть? / А. В. Гличев // Стандарты и качество. – 2001. – № 12. – С. 90-93.



4. Лapidус, В. Всеобщее качество (TQM) в российских компаниях / В. А. Лapidус. – М.: ОАО «Типография «Новости», 2002. – 432 с.

5. Маматова, Т. Проблемы подготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в сфері управління якістю / Тетяна Маматова // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Д.: Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. УАДУ, 2002. – Вип. 3 (9). – С. 190-201.

6. Маматова, Т. Реалізація Європейської політики сприяння якості в органах державної влади України / Тетяна Маматова // Матеріали Третьої регіональної наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України». – Д.: Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ, 2006. – С. 195-198.

7. EOQ Registration Scheme, Rules & Handbook. EOQ Quality Systems Manager in Public Administration. – Режим доступу: <http://www.eoq.org/PRS%20ed1.html>

### **Оксана ПЕТРЕНКО**

*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ» В УМОВАХ АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС**

У теорії державного управління існують кілька традицій розуміння інституту публічної служби. Публічна служба ототожнюється, по-перше, із службою в апараті центральних і місцевих органів державної влади, службою в апараті органів прокуратури, діяльністю неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ та військових формувань, по-друге, із діяльністю з надання публічних послуг населенню, що передбачає віднесення до публічних службовців усіх службовців як державного, так і громадського секторів [2]. Пов'язано це з тим, що публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема державними, комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, установами, підприємствами. Це обумовлює необхідність диференціювати приналежність службовців до інституту публічної служби та державної служби в як в країнах-членах ЄС та і Україні, яку можна представити в такому вигляді. (Табл.)

### **Порівняльний аналіз визначення публічних та державних службовців**

Країна	Публічні службовці	Державні службовці
<b>Франція</b>	місцеві, медичні та інші публічні службовці	включення на постійній основі до штату державного органу на посаду, що відповідає певному рангу в адміністративній ієрархії, тобто службовці центральної державної адміністрації, винятком службовців парламенту та суддів судів загальної юрисдикції [10]

<b>Велика Британія</b>	службовці публічного сектора, в тому числі публічних корпорацій, місцевих органів влади, охорони здоров'я, шкільна освіта	службовці, які працюють у будь-якому міністерстві, за винятком політичних та судових посад, та отримують зарплатню із бюджетних коштів [9]
<b>Італія</b>	фізичні особи, які на постійній основі на тривалій у часі та за встановлену плату надають державну послугу чи послуги місцевої публічної одиниці, мають визначені національним законодавством чи локально-правовими актами права та обов'язки	особи, які надають державні послуги та мають особливий статус, що регулюється адміністративним правом (після реформування 1993 р. всі вважаються публічними службовцями) [6, с.253]
<b>Німеччина</b>	службовці (Angestellte), які перебувають із державою в приватно-правових відносинах: учителі, службовці місцевих органів самоврядування тощо	чиновники (Beamte), які наділені владними повноваженнями та перебувають із державою у публічно-правових відносинах. Положення Beamte мають судді, професори та військовослужбовці [4]
<b>Польща</b>	службовці органів місцевого самоврядування, працівники офісу парламенту, омбудсмена тощо	це ті, хто виконує свої посадові обов'язки в міністерстві, департаменті чи воєводстві і звітуються перед прем'єр-міністром [12]
<b>Болгарія</b>	працівники освітньої галузі, охорони здоров'я, телекомунікацій та інші працівники державного сектору	працівники, що обіймають адміністративні посади в управлінні [3]
<b>Литва</b>	посади у державному секторі, галузях освіти та охорони здоров'я	працівники національного чи муніципального закладу, які здійснюють функції координації, реалізації та управління [3]
<b>Україна</b>	діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [5]	професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті та одержують зарплату за рахунок державних коштів [1]

З таблиці видно, що до публічних службовців у більшості країн-членах ЄС

відносяться всі службовці публічного сектора, як службовці публічних корпорацій, так і місцевих органів влади, шкільної освіти, системи охорони здоров'я тощо. Державними службовцями визначають службовців центральної державної адміністрації, за винятком політичних посад, та отримують зарплатню із бюджетних коштів. Проведений аналіз дозволяє відстежити певну системність у визначенні значених понять та виділити складові елементи інституту публічної служби.

Структура публічної служби описується чотирма основними елементами: змістом, ціллю діяльності, режимом управління та правовим режимом [8; 13; 14]. Зміст діяльності інституту публічної служби складає надання користувачу матеріальних (газ, вода, тепло, каналізація, громадський транспорт, та інше), фінансових (соціальні виплати, субсидії та пільги визначеним видам діяльності), інтелектуальних та культурних (освіта, культурна діяльність) послуг. Метою її діяльності є забезпечення публічних інтересів членів даного суспільства. Так, місцеві органи влади, виходячи із своїх можливостей та потреб населення, самостійно визначають перелік видів публічної діяльності, що відповідає загальним потребам його населення, та утворюють відповідні публічні служби. Режим управління передбачає втручання органів влади (або місцевої громади) в організацію функціонування публічного підприємства. Воно здійснюється двома основними формами, по-перше, прямий вплив через утворення або безпосереднє керівництво публічною службою спеціально призначеною публічною особою, по-друге, непрямий вплив, коли управління надається приватній особі, яка працює під контролем місцевої влади (делеговані служби). Правовий режим характеризується різним рівнем підзвітності діяльності муніципального підприємства нормам публічного права та виділяє такі категорії публічних служб як адміністративні та промислово-комерційні.

Проведений аналіз дозволяє розкрити сутність інституту публічної служби та виділити його складові елементи, функціонування яких відбувається за напрямками і утворює такі види: адміністративну, спеціалізовану, громадську [7, с. 304]. Разом з тим простежується ще один вид публічної служби – політична. Отже, структуру публічної служби можна подати таким чином:

а) політична – служба на політичних посадах (Кабінет Міністрів України) та в органах представницької влади на всіх рівнях (народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних, сільських, селищних рад, міські, селищні, сільські голови), як у складі політичної більшості, так і політичної меншості (опозиція);

б) адміністративна – служба в органах виконавчої та судової влади на всіх рівнях (центральної і регіональної, муніципальної, районної, райони в місті), дипломатична служба та служба в органах місцевого самоврядування;

в) спеціалізована – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, Збройних силах, митної, прикордонної служби, податкових органах тощо;

г) громадська – робота у державних і комунальних закладах, установах, організаціях і підприємствах (у закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, пошти тощо).

Отже, як свідчить світовий досвід, до публічного сектору належать ті служби, які виконують відповідні функції державного управління, наприклад державна служба (адміністративна і спеціалізована), служба в органах місцевого самоврядування, діяльність у державних та комунальних закладах, установах та

організаціях та діяльність на політичних посадах. Тому першим кроком на шляху адаптації інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до стандартів ЄС є формування інтегрованого інституту публічної служби.

Інтегрованим інститутом публічної служби визначаємо як сукупність органів системи публічної влади, в межах якої здійснюється діяльність на політичних посадах, професійна діяльність в органах державної влади, місцевого самоврядування та державних і комунальних закладів, установ, організацій та підприємств із реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян і суспільства загалом (О.П.). Тим більше формування ІПС відповідає нині пануючій ідеології інтегрованого врядування, яка дістала назву joint-up government [11, с.29], яка передбачає інтеграцію державної політики наскрізно – через увесь спектр урядових програм. Інтеграція постає процесом досягнення єдності зусиль усіх підсистем для здійснення її функцій та цілей [7, с. 266] та передбачає зміцнення позицій даного інституту шляхом приєднання нових структур або розширення із середини, тобто як вертикальну так і горизонтальну взаємо налагоджену роботу.

#### Список використаної літератури

1. Про державну службу : Закон України №3723-ХІІ від 16 груд. 1993 р. // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 1. – С. 9-28.
2. Авер'янов, В. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Вісн. держ. служби України. – 2005. – №3. – С. 7-11.
3. Боссарт, Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу в ЄС : нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Демміке ; [пер. з англ. О.М. Шаленко.] – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
4. Зіллер, Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз / Ж. Зіллер. – К.: Основи, 1996. – 420 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / С.В. Ківалова, О.І. Харитоновна, О. М. Панесюк [за ред. С.В. Ківалова, О. І. Харитонової]. – Х. : Одиссей, 2005 – 552 с.
6. Лазор, О. Інститут публічної служби в Республіці Італія / О.Д. Лазор, І.П. Шелепницька // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика. : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції (22 берез. 2007 р.): у 2 ч. / за наук. ред. канд. фіз.-мат. наук., доцента П.І. Шевчука. – Л. : ЛРІДУ НАДУ. – 2007. – Ч. 1 – С. 253-258.
7. Малиновський, В. Державне управління : навч. посібник. – вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
8. Оболенський, О. Державна служба : навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 274 с.
9. Оболонский, А. Эволюция государственной службы в Великобритании / А.В. Оболонский // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 140–148.
10. Озірська, С. Система державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : науково-аналітичне дослідження / С.М. Озірська, Ю.Д. Полянський. – К. : УАДУ, 1999. – 168 с.
11. Пітерс, Г. Інтегроване врядування: горизонтальна та вертикальна координація / Гай Пітерс // Демократичний розвиток: вищі державні службовці

та політико-адміністративні стосунки. : матеріали XVIII міжнар. конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 черв. 2005.; укл. С.В. Соколик. – К. : К.І.С., 2005. – 27-34 с.

12. Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах: [пер. з англ. Ю.Д. Полянського]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 289 с.

13. Телешун, С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – №6. – С. 28-31.

14. Черноног, Є. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. / Є.С. Черноног. – К. : Знання, – 2008. – 458 с.

### **Гор ПИСЬМЕННИЙ**

*к.н. держ. упр., доцент,*

*декан факультету державного*

*управління ДРІДУ НАДУ*

## **РОТАЦІЯ КАДРІВ У КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ**

Ефективність управлінської діяльності безпосередньо залежить від ефективної кадрової роботи, одним із елементів якої є забезпечення ротації працівників з метою максимального використання їхнього потенціалу на робочих місцях. На жаль кадрова ротація в органах публічної влади не має системного характеру, що обмежує можливості розвитку публічного управління в Україні.

У словнику термінів і понять з державного управління ротація кадрів (лат. *rotation, goro* – обертають) визначається як – горизонтальне та вертикальне переміщення державних службовців на посадах у структурних підрозділах, у яких вони працюють, та інших органах (у т. ч. різного територіального розташування) з метою: а) набуття ними нових знань, умінь, професійних навичок, необхідних для кар'єрного просування; б) підвищення ефективності їхньої роботи; в) подолання корупційних явищ у сфері державної служби [1, с. 185]. Отже, ротація спрямована на підвищення управлінської кваліфікації посадових осіб, розширення досвіду їх професійної діяльності та дає можливість визначати найперспективніших із них для подальшого кар'єрного росту.

Але для того, щоб процеси кадрової ротації супроводжувалися зростанням професіоналізму, моральності, культурного рівня в органах публічної влади, необхідно забезпечити їх щільний взаємозв'язок з іншими важливими напрямками кадрової роботи органів публічного управління, передусім з такими як атестація, щорічна оцінка, робота з кадровим резервом тощо. Тобто насамперед необхідно впровадити ефективну систему оцінки діяльності посадових осіб органів публічної влади, синтезуючи переваги світового та вітчизняного досвіду. Тільки на основі об'єктивної оцінки діяльності службовців можна визначити тих, хто є потенційним носієм позитивних змін в процесі розвитку публічної служби.

У процесі запровадження такого підходу правомірним буде звернення до зарубіжної практики роботи із кадрами, де нагромаджений певний досвід вирішення питань щодо створення та ефективного функціонування системи оцінювання кадрового потенціалу.

Зокрема, для систематичного та детального вивчення якісного складу

чиновників у США застосовують систему оцінки «згідно із заслугами». Суть її полягає в порівнянні державних службовців з особами, вибраними як еталони; попарному порівнянні працівників, з погляду їх загальної відносної цінності для органу державної влади; ранжуванні, тобто оцінці управлінців, починаючи від найкращого до найгіршого. При цьому систему використовують за умови широкої формалізації письмових характеристик. Зокрема, потрібно зазначити такі якості кандидата: інтелектуальні (розум, різноманітність інтересів, ерудиція тощо); ділові (організаторські здібності, уміння вирішувати першочергові питання, оперативність та ін.); імпульсивно-вольові (вимогливість, володіння собою, наполегливість, самостійність); морально-етичні (почуття відповідальності, чесність, оптимізм тощо). Разом отримані результати оцінки діяльності чиновників допомагають виявити їх можливості щодо швидкого реагування й адаптування до нових змін та миттєвого знаходження шляхів вирішення існуючих проблем, а також є підставою для прийняття рішень щодо зайняття вищої посади, нагородження, навчання або звільнення.

Отже, американська система оцінок професійної діяльності сприяє:

- наданню можливості точної оцінки діяльності з урахуванням вимог, що пред'являють до посади та її основних характеристик;
- забезпеченню систематичності в проведенні оцінювання;
- заохочуванню відмінного виконання посадових обов'язків [2, с. 245-246].

Комплексний підхід до розвитку управлінських кадрів у цій країні базується на так званих програмах управління кар'єрою працівників. Цим програмам притаманні такі риси:

- конкретний і детальний облік керівних посад, які у майбутньому стануть вакантними;
- індивідуальне планування кар'єри кожного керівника і спеціаліста, що стоїть у резерві на просування, з урахуванням потреб організації і якостей кандидата на посаду;
- створення у працівників апарату управління стимулів до підвищення ефективності праці (завдяки гнучкій системі оплати і преміювання за результатами роботи з перспективою просування на посаді). Кадрові служби складають на певний термін (як правило, 5 років) схеми можливих посадових підвищень працівників з урахуванням очікуваних вакансій [3, с. 10 – 11].

Дещо подібна система існує в Японії, де результати діяльності державних службовців пов'язують зі здібностями, які вони можуть виявити для успішного функціонування державного сектору. У зв'язку з цим виникає необхідність комплексного оцінювання кожного спеціаліста, в процесі якого:

- визначають характер і темперамент, спостерігаючи за загальною емоційною реакцією службовця на умови, що його оточують;
- виявляють здібності та уміння спеціаліста щодо виконання відповідної роботи в конкретних організаційно-технічних та соціально-економічних умовах;
- з'ясовують здатність до адаптації на основі попередніх двох параметрів та придатність до даної посади;
- беруть до уваги результати роботи (досягнення), тобто кількісні та якісні показники того, як державний службовець виконує свої функціональні обов'язки.

Висновки за такими параметрами є підґрунтям для вирішення матеріальних питань, де пріоритетними виступають реальні досягнення державного службовця,

порівняно з потенційними здібностями, і навпаки, у разі розв'язання питань щодо просування по службі, розстановки кадрів, підвищення кваліфікації перевага надається характеру, темпераменту, здібностям та вмінням. Отже, достатньо жорсткий зв'язок результатів діяльності з фінансовим ресурсом надає всій роботі завершеності, як для тих, кого оцінюють, так і для «екзаменаторів», що у свою чергу, забезпечує підготовку високопрофесійних державних службовців, повну реалізацію їх творчих та інтелектуальних здібностей [2, с. 246].

Головне управління державної служби України також вважає за необхідне на законодавчому рівні пов'язати набуття освіти та підвищення професійного рівня з просуванням по службі. Для цього слід перейти на планування спеціальних програм кар'єрного зростання, які дозволять кожному державному службовцю бачити своє місце в системі через 3, 5, 10 років і знати, які кроки він обов'язково має здійснити, щоб піднятися на наступну сходинку своєї кар'єри [4, с. 8]. В цілому планування кар'єри посадових осіб органів публічної влади дозволяє забезпечити:

1. Реалізацію потенційних прагнень державного службовця з точки зору професійного зростання.
2. Постійне поповнення кадрового резерву кваліфікованими спеціалістами.
3. Ефективне використання можливостей держслужбовця в даний час і в майбутньому.
4. Упевненість службовця у власних силах.
5. Створення дієвого кадрового резерву.
6. Уважне ставлення керівництва до свого персоналу [5, с. 106].

З усього вищевикладеного зрозуміло, що радикальних змін потребує характер діяльності кадрових служб органів публічної влади, які мають зосередитися, в першу чергу, на аналітичній та організаційній роботі з кадрового забезпечення. На наш погляд, кадрові служби мають відігравати роль професійного консультанта та одночасно виконувати функції загального управління процесом розвитку кар'єри в установі. При цьому вони мають працювати у тісному зв'язку з інформаційно-аналітичними структурами, які здійснюють аналіз ефективності діяльності органів публічної влади та їх структурних підрозділів. Саме на базі такого аналізу кадрові служби повинні запровадити моніторинг професійної діяльності кожного працівника та здійснювати прогнозування розвитку персоналу, а також планування кар'єри службовців.

Таким чином, рішення щодо ротації службовця (особливо по вертикалі) має базуватися виключно на об'єктивних показниках його роботи та ретельної оцінки його діяльності під час атестації та щорічного оцінювання. На наш погляд, треба нормативно закріпити положення щодо здійснення кадрової ротації посадових осіб органів публічної влади тільки за умов отримання ними високої підсумкової оцінки за результатами оцінювання. Тобто коли службовець перевищив очікувані результати, виявив ґрунтовні знання і навички, застосував інноваційний стиль виконання своїх обов'язків і доручень, при цьому має високі моральні якості та користується авторитетом серед колег. Фактично за умов реалізації такого підходу формується межа щодо оптимальних кадрових переміщень, дотримання якої дозволяє забезпечити стабільне функціонування органів публічної влади та використовувати професійну ротацію для їх прогресивного розвитку й підвищення ефективності управлінської діяльності.

### Список використаної літератури

1. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – К.: Атіка, 2005. – 240 с.
2. Супрун А. Зарубіжний досвід оцінювання діяльності персоналу у сфері державної служби // Актуал. пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 4. – С. 241-247.
3. Кадрова політика і державна служба: Конспект лекцій: У 2 ч. / Уклад. С.М. Сergyоїн, Н.Т. Гончарук, І.Г. Батраченко. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – Ч. 2. – 65 с.
4. Мотренко Т.В. Основні підсумки виконання Головним управлінням державної служби України програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2003 році та завдання на 2004 рік // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 4-10.
5. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика. Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – 160 с.

### *Леся ПРУДІУС*

*начальник управління організації  
професійного навчання державних службовців  
та посадових осіб місцевого самоврядування  
Головдержслужби України*

## **ПІДГОТОВКА, ПЕРЕПІДГОТОВКА ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції є однією з умов набуття Україною членства в ЄС та Організації Північноатлантичного договору. Адже пріоритетність курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію України визначено як Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, так і підготовкою нової базової Угоди між Україною та ЄС, яка замінить Угоду про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами, та приєднанням у 2005 році України до Болонського процесу.

Указом Президента України від 13 грудня 2003 року № 1433 було затверджено Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки, для забезпечення виконання якої Кабінетом Міністрів України створено Міжвідомчу групу з інформування громадськості та підготовки фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. За цей період сформовано мережу вищих навчальних закладів, де створено кафедри з питань європейської інтеграції, розроблено та затверджено необхідне нормативно-методологічне забезпечення реалізації Програми, розроблено та впроваджено відповідні навчальні програми, у тому числі з іноземних мов.

За результатами моніторингу, проведеного у 2005-2007 роках, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції пройшли 17 389 державних службовців, у тому числі I-IV категорії – 1 956 осіб, V-VII категорії – 15 433 особи. Крім того, 206 фахівців пройшли навчання за кордоном, з них: 53 особи – підготовку, 11 осіб – перепідготовку, 30 осіб – підвищення кваліфікації, 112 осіб – стажування.

На сьогодні в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування працює 680 фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, які пройшли відповідне навчання. Зокрема, 186 осіб - у центральних органах виконавчої влади, 321 особа - місцевих органах виконавчої влади, 173 особи - органах місцевого самоврядування.

У рамках зазначеної Програми навчальними закладами України налагоджено співробітництво з 233 навчальними закладами держав – членів ЄС та НАТО, які здійснюють підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Здійснювався обмін студентами (слухачами), кількість яких складає 838 осіб та обмін викладачами – 189 осіб.

Протягом 2005-2007 років з актуальних питань європейської та євроатлантичної інтеграції проведено 68 науково-практичних конференцій, 46 наукових конференцій, 135 круглих столів, 147 семінарів.

Проте, заходи з виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції на 2004-2007 роки так і не набули системного та планового характеру. Не створено ефективний механізм, який би надав змогу забезпечити на постійно-діючій основі підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації з питань європейської інтеграції та євроатлантичної інтеграції державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Кадрове забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування не гарантує спроможність реалізовувати завдання з питань інтеграції України до європейських та євроатлантичних структур.

Разом з тим, досвід країн центральної та східної Європи свідчить, що для поліпшення ситуації повинні пройти підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації з питань європейської та євроатлантичної інтеграції не менше як 30 відсотків державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що для розв'язання визначеної проблеми обговорювалось два варіанти:

Перший – прийняття нормативно-правового акта з питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції з метою створення умов для реалізації кожним державним органом та органом місцевого самоврядування самостійної політики щодо забезпечення власних потреб у фахівця з європейської та євроатлантичної інтеграції.

Однак реалізація такого варіанту не забезпечить розв'язання проблем, які виникли під час виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки, а також створення дієвої національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Другим варіантом є розроблення Програми та визначення Головного управління державної служби України (далі – Головдержслужба) органом, відповідальним за координацію виконання Програми центральними та місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Це забезпечить послідовність діяльності таких органів у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. Виконання Програми дасть можливість забезпечити у повному обсязі

кадрові потреби органів державної влади і органів місцевого самоврядування у фахівця відповідного профілю у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Другий варіант був прийнятий Кабінетом Міністрів України, тому Головдержслужбою на виконання доручення Кабінету Міністрів України разом із заінтересованими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції на 2008-2011 роки», який 04.06.2008 було схвалено на засіданні Уряду.

На сьогодні Головдержслужбою опрацьовується проект зазначеної Програми, яка повинна визначити заходи, що дозволять впровадити дієвий механізм кадрового забезпечення державних органів фахівцями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Зокрема Програма передбачатиме:

- визначення структури та обсягів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції відповідно до поточних і перспективних потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- узагальнення пропозицій, підготовлених державними органами та органами місцевого самоврядування щодо показників державного замовлення, та виконання державного замовлення на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції у вищих навчальних закладах та закладах післядипломної освіти, у тому числі щодо мовної підготовки державних службовців;

- включення до навчальних програм Національної академії державного управління при Президентові України та вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями в освітній галузі «Державне управління», планів з вивчення іноземних мов;

- складання щорічного плану-графіку підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції відповідно до потреб та пропозицій органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У зазначеному плані-графіку передбачати чітко визначення трьох складових форм навчання (підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації), а також дві основні складові змісту навчання (європейська та євроатлантична інтеграція), у рамках яких уточнюватимуться напрями навчання цільових груп державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

На Міністерство освіти і науки України (далі – МОН) як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності також покладатиметься:

- забезпечення удосконалення розвитку системи вищих навчальних закладів і закладів післядипломної освіти та створення у таких закладах відповідних кафедр для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції з урахуванням потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування у різних напрямках спеціалізації у зазначеній сфері;

- забезпечення підготовки та видання навчально-методичних посібників, періодичних видань, збірників нормативно-правових актів з питань європейської

та євроатлантичної інтеграції, комплектування ними бібліотек вищих навчальних закладів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, здійснення із зазначеною метою;

– забезпечення посиленого вивчення іноземних мов студентами вищих навчальних закладів, які проходять навчання за спеціальностями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;

– створення бази даних випускників вищих навчальних закладів, які здобули освіту за бюджетні кошти за спеціальностями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції з метою їх залучення у подальшому на державну службу;

– сприяння вищим навчальним закладам та закладам післядипломної освіти у налагодженні партнерських зв'язків з відповідними навчальними закладами держав-членів ЄС та НАТО, громадськими організаціями з метою обміну студентами та викладачами, проведення стажувань.

Головдержслужба разом з МОН складатиме щороку орієнтовний перелік вищих навчальних закладів, закладів післядипломної освіти та установ, у яких безпосередньо проводитиметься підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців з питань європейської та євроатлантичної інтеграції відповідно до затвердженого плану-графіка.

До виконання завдань Програми залучатимуться Національна академія державного управління при Президентові України, її регіональні інститути, вищі навчальні заклади, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями в освітній галузі «Державне управління», і регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій.

Вищі навчальні заклади, заклади післядипломної освіти та установи, які будуть залучені до виконання Програми, розроблятимуть (з урахуванням потреб державних органів та органів місцевого самоврядування) типові навчальні плани підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, які підлягатимуть обов'язковому погодженню Головдержслужбою та МОН відповідно до їх компетенції. Крім того, виконання завдань та заходів Програми здійснюватиметься у рамках використання в Україні інструментів інституціональної розбудови Twinning та TAIEХ, координацію впровадження яких на сьогодні здійснює Головдержслужба.

Враховуючи важливість зазначеного документу, а також пріоритетність курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, зазначений проект Програми має пройти широке громадське обговорення. Лише з урахуванням думки громадськості він буде в установленому порядку внесений на розгляд Кабінету Міністрів України.

1. Державна програма підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004-2007 роки: Указ Президента України: від 13 грудня 2003 р.: № 1433/2003. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

2. Концепція Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції на 2008-2011 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України: від 4 червня 2008 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

**Наталія ЛИПОВСЬКА**

*д. держ. упр., начальник відділу  
соціально-психологічних досліджень  
Академії митної служби України*

## **РОЗВИТОК МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Методи роботи української митниці нині мають багато спільних рис з такими, що застосовуються в інших державах світу і, зокрема, в державах ЄС. Однак є суттєві відмінності, які не дозволяють зробити якісний крок вперед в напрямку спрощення митних процедур.

Це – відсутність у українських митників повноважень на здійснення оперативно-розшукової діяльності; відсутність права на здійснення пост-аудиту. Іншою суттєвою проблемою є відчутна залежність термінів митного оформлення товарів від якості та оперативності роботи інших контрольних служб (санітарної, фітосанітарної, ветеринарної та інших). Тому значний резерв у спрощенні митних процедур (на загальнодержавному рівні) залежить від вирішення завдань, які не залежать від відомчих можливостей Держмитслужби.

Це – внесення відповідних змін до Законів України про діяльність тої чи іншої контрольної служби, які б конкретизували повноваження митних органів, виходячи з європейського досвіду; комп'ютеризація відомчих систем та на її базі запровадження чіткого обміну міжвідомчою оперативною інформацією з метою скорочення загального часу, необхідного для завершення формальностей, пов'язаних з пропуском товарів через митний кордон.

Разом з цим, саме за ініціативою Держмитслужби, з метою подальшого спрощення процедур при здійсненні контролю вантажів і транспортних засобів в пунктах пропуску через державний кордон, проведено заходи по приєднанню України до Міжнародної конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах (1982 р.). Результатом цієї роботи стало видання Указу Президента України від 04.07.02 № 616/2002. Положеннями цієї Конвенції передбачено, зокрема, делегування іншими контрольними службами митним органам своїх повноважень на проведення документального контролю.

З 15 червня 2003 року Держмитслужбою та Держкомкордоном України введено в дію максимально спрощена технологічна схема здійснення прикордонного та митного контролю, яка дозволить поступово перейти до здійснення контрольних функцій на рівні практики роботи прикордонних та митних органів країн Європейського Союзу.

Окрім цього, Держмитслужба приймала активну участь в опрацюванні підготовленого Держкомкордоном проекту Закону України про внесення змін до Законів України, якими регламентуються види та порядок здійснення державного контролю в пунктах пропуску через державний кордон, щодо покладення функцій із здійснення прикордонного, екологічного контролю та контролю за виявленням викрадених транспортних засобів на Прикордонні війська, а митного, фітосанітарного, ветеринарного контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей – на митні органи.

Держмитслужбою здійснюється подальша підготовча робота з приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних

процедур (Кіото, у редакції 2000 року) у відповідності до Комплексної програми утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках, затвердженої Законом України від 07.02.02 № 3022-III.

14.10.02 введено в дію наказ від № 561 „Про затвердження Порядку здійснення митного контролю й митного оформлення товарів і транспортних засобів із застосуванням вантажної митної декларації», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 07.11.02 за № 877/7165. Цим наказом визначена послідовність етапів та дій посадових осіб митних органів при здійсненні митного контролю й митного оформлення товарів і транспортних засобів із застосуванням вантажної митної декларації. Митні органи мають здійснювати заходи для прискорення та оптимізації процесу проведення митного контролю й митного оформлення товарів і транспортних засобів із застосуванням ВМД шляхом раціонального розподілу навантаження між посадовими особами митного органу на кожному з етапів. З урахуванням практичного досвіду з реалізації цього наказу готуються доповнення, направлені на подальшу лібералізацію митних процедур.

Наступна проблема пов'язана із запровадженням нової системи митної оцінки. Можна прогнозувати виникнення певних труднощів у відстоюванні митними органами позицій Держави щодо наповнення Держбюджету.

Система митної оцінки за правилами СОТ розрахована на добросовісних імпортерів і обмежує права митних органів для здійснення самостійної митної оцінки товарів у випадку підозри на заниження митної вартості товарів. Перевірка заявленої митної вартості, у таких випадках, повинна здійснюватися після фактичного випуску вантажів у вільне використання шляхом проведення документальних перевірок на підприємствах та через зарубіжні митні адміністрації. Такий підхід знову таки вимагає надання права митним органам на здійснення перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств.

Як позитив, слід відмітити, що на виконання Програми протидії контрабанді та захисту внутрішнього ринку на 2002 – 2005 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.03 № 1240, створено міжвідомчу експертно-аналітичну групу з питань проведення моніторингу світових цін і цін певних товарних ринків, що дасть можливість проводити аналіз інформації щодо цін світового та українського товарних ринків, формувати відповідні інформаційно-цінові бази на окремі групи товарів, та використовувати ці матеріали при митному оформленні товарів.

Наступна проблема. З вступом до СОТ відбувається збільшення обсягів зовнішньоекономічних операцій та товаропотоків.

Уже сьогодні почастішали звернення Міністерства транспорту (Укрзалізниця), суб'єктів ЗЕД до Держмитслужби з приводу збільшення кількості підрозділів митних органів для розміщення на територіях підприємств та зміни (у напрямі збільшення) їх режиму роботи (в тому числі для роботи у святкові та вихідні дні або цілодобово).

Держмитслужбою приймаються вичерпні заходи з перерозподілу штатної чисельності між митницям в межах існуючих штатів, продовжується робота із розширення мережі митних уповноважених на великих підприємствах. Разом з тим, загальна чисельність працівників митних органів з початку 2000 року залишається незмінною. Питання збільшення загальної кількості працівників митних органів залишається невирішеним.

Крім того, для повного запровадження норм Генеральної угоди з тарифів та

торгівлі в митне законодавство України та наближення його до законодавства ЄС, необхідно здійснити наступний мінімальний комплекс заходів: здійснити навчання особового складу митниць для забезпечення роботи в нових умовах; здійснити заходи з підвищення якості роботи митних брокерів, перевізників та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; активізувати роботу з розбудови сучасної інфраструктури митних органів, у першу чергу пунктів пропуску, митних лабораторій та митних складів.

Окрім цього, подальша лібералізація та оптимізація митних процедур потребує не лише наявності належної правової бази, але, в більшій мірі, й відповідного матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Ефективність цього процесу, можна забезпечити за рахунок максимального виключення з процедури митного контролю й митного оформлення «людського фактору», що, у свою чергу, має бути врівноважено відповідним матеріально-технічним та інформаційно-програмним забезпеченням митної системи.

Розвиток та вдосконалення інфраструктури пунктів пропуску на державному кордоні України з країнами – кандидатами для вступу до ЄС є одним з вирішальних факторів забезпечення належного сучасного рівня прикордонного та митного контролю.

На виконання зазначених Указів Президента України та з метою імплементації митного законодавства України до європейських стандартів, Держмитслужбою було виконано основне завдання – розроблено новий Митний Кодекс України, який набув чинності з 1 січня 2004 року. Кодекс в достатній мірі відповідає міжнародним стандартам, оскільки розроблення його проекту здійснювалось із дотриманням вимог так званого Модельного митного кодексу ЄС, інших нормативно-правових актів Європейського Союзу. Однак зараз нагальною потребою є внесення доповнень до чинного Митного Кодексу з урахуванням процесів модернізації митної служби та прийняття Закону України «Про митну службу», який врегулює питання правового статусу працівників митних органів відповідно до вимог ВМО. Діяльність ДМСУ сьогодні спрямована на адаптацію митного законодавства України до вимог Європейського Союзу.

**Наталія РАШИТОВА**

*к. держ. упр., доцент кафедри*

*державного управління*

*та місцевого самоврядування*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ВИДИ АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Розбудова України як суверенної і незалежної, демократичної, правової соціальної держави неможлива без ефективного функціонування інституції державної служби. За перші півтора десятка років розбудови незалежної української держави значно збільшився обсяг роботи органів влади. Внаслідок цього надзвичайно підвищилися вимоги до працівників цих органів щодо їх спроможності тривало та ефективно виконувати покладені на них обов'язки. В той же час, законодавством України (Закони «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін) не передбачено ніяких дій

щодо врахування соціально-психологічних аспектів діяльності державних службовців, морально-психологічного клімату в колективі чи адаптації державних службовців до професійної діяльності. З іншого блоку, важливість цих моментів для забезпечення ефективної діяльності органів влади безсумнівно визначається науковцями та практиками. Але в сфері державної служби це визнання не відображено ні адекватними науково-практичними дослідженнями, ні в нормуванням на законодавчому чи будь-якому іншому рівнях.

В контексті цих глобальних проблем окремої уваги заслуговує аналіз наукових праць вчених, які займалися питаннями процесу адаптації, а саме вивченням видів адаптації. На цій основі за мету ставимо визначення показників адаптованості державних службовців до професійної діяльності.

На наш погляд, серед основних видів адаптації державних службовців до професійної діяльності, найважливішими є: міжособистісна адаптація, групова адаптація, професійно-управлінська адаптація, організаційно-комунікативна адаптація.

Аналізуючи наукові праці зарубіжних вчених, які займалися питаннями міжособистісної адаптації (К. Леонгард [5], К. Роджерс [9], Р. Даймон [9], К. Томас [1], Т. Лірі [5] та ін.) ми дійшли висновку, що цей вид адаптації є одним з найважливішим під час вивчення процесу адаптації державних службовців до професійної діяльності, тому що має місце взаємозалежність між внутрішнім світом особистості, його професійною діяльністю та процесом адаптації. У рамках цього визначення нами окреслено показники адаптованості державних службовців до професійної діяльності: особистісна акцентуація, тип нервової діяльності, конфліктологічна компетентність. У результаті дослідження названих показників ми бачимо особистість (внутрішній показник) з боку власних характерних рис, взаємозалежність адаптації від темпераменту особистості, нервового напруження, а звідси конфліктність, нетерпіння, непорозуміння між близькими людьми, зневіра в собі, агресивність, хронічна тривожність, внутрішня напруженість, особисті проблеми. Саме ці показники дають повну картину щодо потенційної успішності або неуспішності процесу міжособистісної адаптації.

Ми підтримуємо точку зору таких науковців, які звернули увагу на такий вид адаптації, як групова адаптація (Дж. Морено [9], Г. Шокін [11], Т. Кошова [3], В. Васильєв [2] та ін.). Вивчаючи проблеми адаптації до професійної діяльності, ми не можемо не звернути увагу на такий важливий аспект, як групова адаптація, тобто пристосування до соціальних норм, погодженість індивідуальних та групових цінностей, настанов колективу, загальний стан задоволеності (незадоволеності) стосунками з колегами, керівниками та підлеглими співробітниками, своїм статусом у колективі. Оцінюючи групову адаптацію, ми спиралися на такі показники: ефективність сумісної діяльності, відповідність поведінки статусу і ролі в системі державної служби та рівень соціально-професійної мобільності.

Основою для визначення показників професійно-управлінської адаптації державних службовців до професійної діяльності стали роботи сучасних науковців О.Ю. Оболенського [7], В.І. Лугового [4], Н.Р. Нижник [6] та ін. Досліджуючи професійно-управлінську адаптацію, ми дійшли висновку, що найважливішими показниками у даному випадку є нормативно-правова компетентність у сфері державного управління, професійна компетентність відповідно до посади та управлінська компетентність (маємо на увазі організаційний, фінансовий та інші види менеджменту). За допомогою даних показників ми дослідили взаємозв'язок

між професійною діяльністю та відношенням на посаді державного службовця як суб'єкта діяльності, готовність державних службовців до складності поставлених завдань, оцінювання професійних якостей державних службовців, їх здатність до новаторства, професійна компетентність та, як результат, ефективність професійної діяльності на державній службі.

Під час визначення показників організаційно-комунікативної адаптації державних службовців до професійної діяльності було враховано позицію таких вчених, як С. Хаджирадева [10], А. Батаршева та А. Лукьянова [8], які ретельно дослідити теорію та практику діалогової комунікації, ділове спілкування та управління конфліктами в колективі, оцінювання управлінських якостей. У цьому сенсі для такої категорії працівників, як державні службовці, дослідження організаційно-комунікативної адаптації є обов'язковим. Під час характеристики організаційно-комунікативної адаптації, важливими для державних службовців стали такі показники: обізнаність у сфері організаційно-комунікативних систем, ефективність витрат робочого часу, самооцінка. Показники, що досліджувалися, дали змогу вивчити взаємозв'язок між професійною діяльністю та відношенням на посаді державного службовця як індивідуальності, впевненість у своїх силах і статус професійної діяльності на державній службі, комунікабельність.

#### Список використаної літератури

1. Ахмеджанов Э.Р. Психологический тесты. Составление, подготовка текста, библиография. – М.: Лист, 1996. – 320 с.
2. Васильев В.В. Система адаптации работников до професійної діяльності: Наукове видання. – Д.: Вид-во ДНУ, 1999. – 300 с.
3. Кошова Т. Професійний розвиток персоналу в органах державної влади: стан та проблеми // Вісн. НАДУ. – 2003. – №4. – С.95 – 102.
4. Луговой В.І. Удосконалення підготовки керівних кадрів – актуальне завдання розвитку державної служби // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 10-13.
5. Лучшие психологические тесты / Пер. с англ. Е.А. Дружининой. – Харьков, 1994. – 320 с.
6. Нижник Н.Р. Політична культура державних службовців // Вісн. держ. служби України. – 1998. – № 3. – С. 64-70.
7. Оболенський О.Ю. Державна служба: Навч. посіб – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
8. Психология управления персоналом: Пос. для спец. Работающих с персоналом / Под ред. А.В. Батаршева, А.О. Лукьянова. – М.: Изд-во Института психотерапии, 2005. – 624 с.
9. Райгородский Д.Я. Практическая психодиагностика. Методики и тесты. Учебное пособие. – Самара: Издательский Дом «БАХРАХ», 1998. – 672 с.
10. Хаджирадева С.К. Дидактичне оцінювання державних службовців в умовах підвищення кваліфікації // Актуальні проблеми державного управління: Зб. Наук. пр. – Х.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Ч.І. – №2 (13). – С. 231-327.
11. Щекин Г.В. Практическая психология менеджмента: как делать карьеру. Как строить организацию: Науч.-практ. пособие. – К.: Украина, 1994. – 399 с.



## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ**

Істотні розбіжності в державному устрої, геополітичних умовах і просто рівні життя громадян різних країн визначають різність систем державного управління. Принципові відмінності виконавчого провадження зазначених систем полягають в організаційно-правових формах служб примусового виконання рішень. Судові виконавці багатьох країн Європи не є державними службовцями. Це приватні особи, що набули необхідної освіти, склали низку іспитів та отримали ліцензію.

Так, у Франції державне управління сферою примусового виконання рішень здійснюється за рахунок організаційно-правового регулювання діяльності приватних осіб, які виконують повноваження з примусового виконання рішень судів за ліцензією [3, с. 250]. Наразі їх правовий статус поєднує в собі ознаки державного службовця та приватного підприємця. Державне управління судовими виконавцями здійснюється через низку державних органів, зокрема прокуратура відповідного територіального округу та Департаментська (регіональна) палата готують висновок щодо придатності претендента до зайняття посади судового виконавця, наказом Міністра юстиції Франції судові виконавці призначаються на посаду, а дисциплінарно вони підпорядковуються прокурорам Республіки. Як і в інших країнах континентальної системи права, судові виконавці Франції діють на низовому рівні місцевих судів.

Держава встановлює вимоги для займання посади судового виконавця Франції, кандидат має бути юристом з вищою освітою, пройти дворічне стажування в конторі судового виконавця, що практикує, та скласти державні іспити. При здійсненні повноважень судовий виконавець діє від імені держави і є посадовою особою, яка вправі застосовувати заходи державного примусу, деякі з них, щодо порядку забезпечення судовими виконавцями позовів, зазначені у Цивільному кодексі Франції [3, с. 251].

З метою підтримання на належному рівні професійних якостей судових виконавців через Національну школу судочинства та інші навчальні заклади провадиться програма безперервної освіти судових виконавців. Регіональні семінари з актуальних проблем примусового виконання рішень судів організуються під проводом Інституту безперервної освіти судових виконавців.

В Угорщині державне організаційно-правове забезпечення примусового виконання рішень комерційних та цивільних судів головним чином втілено у Законі «Про судові виконавчі провадження» від 1 вересня 1994 року та Декреті Міністерства Юстиції «Про порядок проведення судового виконавчого провадження» № 16 від 3 вересня 2001 року [4, с. 4]. Вказаними нормативно-правовими актами було розпочато розвиток державного управління за рахунок покладення завдання судового виконання на судових виконавців двох видів – незалежних судових виконавців та окружних судових виконавців. Залишаючи державних службовців безпосередніми учасниками судового виконання в особі

окружних судових виконавців, держава надала альтернативу вибору для стягувача створюючи конкурентні умови. При цьому державне управління спрямоване на здійснення виключно окружними судовими виконавцями функцій примусового виконання певної категорії рішень, зокрема стосовно допомоги на дитину, в яких держава є стягувачем; в яких сам суд або інший державний орган є стягувачем. Усі інші рішення можуть виконуватися або незалежними судовими виконавцями, або окружними судовими виконавцями.

Державне управління працівниками окружних судів – судовими чиновниками здійснюється через голів відповідних окружних судів та Міністерство Юстиції. Стосовно незалежних судових виконавців, то окрім Міністерства Юстиції, значна частина наглядових зобов'язань делегована професійній Палаті судових виконавців Угорщини. Обов'язком Палати судових виконавців Угорщини є перевірка та інспектування офісів судових виконавців.

Для виконання покладеного державою завдання, кандидат на посаду незалежного судового виконавця повинен відповідати таким критеріям: мати угорське громадянство, не мати судимостей, бути не молодше 24 років, мати право голосу, скласти спеціальний іспит на звання судового виконавця, мати дворічний досвід помічника судового виконавця та диплом про вищу освіту, або один рік роботи помічником судового виконавця та диплом про вищу юридичну освіту [2, с. 1]. Окружним судовим виконавцям та незалежним судовим виконавцям не дозволяється займатися прибутковою діяльністю, окрім освіти, науки, літератури мистецтва та спорту; наданням посередницьких послуг у нерухомості та кредитних угодах; поручительством. Судові виконавці повинні мати страховку громадянської відповідальності на суму щонайменше 2 млн. угорських форинтів і не вчиняти дій, які б могли принизити репутацію професії.

Розглянемо також організаційно-правове забезпечення примусового виконання рішень у пострадянській країні – Естонії, яке з 1 березня 2001 р. регламентується реформаторським Законом Естонської Республіки «Про судових виконавців» [1, с. 1]. Реформа мала на меті підвищити ефективність організації виконання рішень. До цього часу примусове виконання рішень здійснювали державні службовці – штатні судові виконавці. Таким чином, витрати, пов'язані зі стягненням, опосередковано сплачував кожний платник податків, незалежно від того чи був він будь-коли стягувачем чи боржником у виконавчому провадженні.

Згідно ст. 2 вищезгаданого закону судовий виконавець – незалежна особа, котра посідає публічно-правову посаду та виконує свої посадові обов'язки як особа вільної професії від свого імені та під свою відповідальність [1, с. 1]. Державне управління діяльності судових виконавців у районі їх діяльності здійснюється через голову повітового чи міського суду, а діяльності всіх судових виконавців – міністром юстиції. Чиновники перевіряють не рідше ніж один раз на рік організацію роботи бюро судових виконавців, їх фінансово-господарську діяльність. Позачергові перевірки діяльності судових виконавців дозволяється проводити в разі наявності відомостей, що вказують на необхідність проведення додаткового контролю, а також за клопотанням судових виконавців.

Судовий виконавець призначається на посаду міністром юстиції безстроково. Посади судових виконавців заміщуються на конкурсній основі. До складу конкурсної комісії входять суддя і судовий виконавець, призначені міністром юстиції, три представники Міністерства юстиції і один заслужений

юрист. Один раз на п'ять років комісією із атестації проводиться атестація судових виконавців. На посаду судового виконавця можуть бути призначені громадяни Естонії, що пройшли стажування та склали іспит на отримання кваліфікації судового виконавця, виконали акредитовану державою навчальну програму академічної юридичної освіти, володіють мовою та мають високі моральні якості [1, с. 1]. Один раз на п'ять років проводиться атестація судових виконавців комісією із атестації.

Підсумовуючи можна зазначити, що якість виконання судових рішень та стандарти виконавчого провадження мають забезпечувати на національному та європейському рівні одне з головних прав людини – право на справедливий суд у розумні строки, передбачене в п. 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини. У деяких країнах Континентальної та Східної Європи для виконання цього завдання держава запровадила інститут приватних виконавців, також цей процес розпочався і у постсоціалістичних країнах. В Україні також існують передумови для створення державою приватної виконавчої служби. Однак, систему приватних виконавців слід застосовувати, не руйнуючи те, що створено, з підвищеними заходами державного регулювання через здійснення організаційно-правового забезпечення, контролю та ліцензування.

#### **Список використаної літератури**

1. Авторгов Андрій Миколайович. Приватний судовий виконавець. Естонський досвід // Юридична газета. – 2004. – № 11 (23). – С. 1.
2. Авторгов Андрій Миколайович. Приватним судовим виконавцям бути // Правовий тиждень. – 2008. – № 4 (77). – С. 1.
3. Фіолевський Д.П., Лобанцев С.Ю., Мезенцев Є.І. Державна виконавча служба в Україні. Навчальний посіб. – К. «Алерта», 2004. – 564 с.
4. The enforcement of judgments in civil and commercial cases in the new EU member states // Law in transition online 2006. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/pubs/legal/lit062j.pdf>

**Олена СТАРУШЕНКО**

*аспірантка кафедри української історії та етнополітики ДНУ*

### **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ВНУТРІШНЬОГО ТА ЗОВНІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Невід'ємною складовою частиною конституційної реформи в Україні є реформування системи місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності її діяльності, наближення до потреб територіальної громади. Головним напрямком реформування за цих умов є децентралізація влади, розширення прав місцевого самоврядування. Однак, це викликає і певні проблеми, пов'язані, зокрема, із забезпеченням прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, які можна вирішувати через використання європейського досвіду здійснення ефективного зовнішнього і внутрішнього контролю.

Досвід європейських країн, у т.ч. Франції, не дивлячись на її традиції

централізації, свідчить про те, що можливі порушення в діяльності органів місцевого самоврядування громадськість може утримати на прийнятному рівні. Зокрема, цього може добитися наступними методами:

- шляхом суворого підпорядкування діяльності органів місцевого самоврядування закону і отримання згоди на перевірки;
- шляхом забезпечення проведення демократичних виборів керівників через достатньо невеликі інтервали;
- шляхом допущення демократичного контролю завдяки доступу громадськості до інформації, особливо до адміністративних і бюджетних документів;
- шляхом організації незалежного зовнішнього контролю;
- шляхом організації ефективного внутрішнього контролю.

Мета зовнішнього контролю повинна полягати в наданні керівникам органів місцевого самоврядування і всім зацікавленим третім сторонам – головним чином, громадськості і центральним властям – прийнятних для них гарантій того, що влада здійснюється відповідно до:

- законів, застосованих в різних сферах, які передані під її повноваження;
- загальних і спеціальних бюджетів і діючих правил бухгалтерського обліку;
- прийнятих принципів економічності, продуктивності і ефективності;
- принципів суспільної етики, встановленими в кодексах поведінки, запропонованому Конгресом місцевих і регіональних властей Європи, і затвердженому в певному законі відповідної країни.

Метою зовнішнього контролю не є вираження думки про доцільність управлінських рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування. Оцінка цих рішень – ця справа тільки громадської думки і виборців.

В світлі запропонованих цілей необхідно, щоб зовнішній контроль охоплював всі аспекти управління, здійснюваного органами місцевого самоврядування, але цей контроль повинен здійснюватися апостеріорі.

Організаційна незалежність органів зовнішнього контролю повинна дозволити їм виконувати консультативну функцію. Умови і обмеження втручання органів зовнішнього контролю повинні бути сформульовані в документах високого рівня, з тим, щоб консультативна функція відповідала принципу автономії місцевої влади.

Особливо рекомендується, щоб зовнішній контроль: включав щорічну сертифікацію рахунків органів місцевого самоврядування; включав управлінський аудит, більш широкий, ніж бухгалтерський аудит і фінансовий аудит. «Розширений» аудит такого роду повинен проводитися регулярно, інтервали між перевітками повинні бути визначені відповідно до розмірів територіальної громади; також застосовувався і до дотаційних організацій або до таких організацій, в яких велика частина капіталу належить органам місцевого самоврядування або остання має переважні повноваження на управління, – і до розрахунків за комунальні послуги, надання яких було делеговано приватним компаніям – на умовах, які дозволяють контролюючому органу здійснювати (на основі документів і на місці) перевірку правильності і достовірності розрахунків, зроблених контрольованою компанією в цій сфері.

Слід зазначити, що хоча зовнішньому контролюючому органу заборонено давати оцінку правильності ухвалених місцевою владою рішень, це не означає, що цей орган не може робити зауваження з приводу порядку ухвалення рішень і узгодженості ухвалених рішень, зокрема щодо їх фінансових положень.

Для досягнення двоякої мети – продуктивності і поваги до автономії органів місцевого самоврядування – зовнішній контроль повинен бути незалежний в двох відношеннях: незалежність від контролюваної влади і незалежність від центральних органів влади.

У відповідь на свою автономію органи місцевого самоврядування повинні гарантувати повну відповідальність за своє власне управління, незалежно від того, чи є це відповідальністю перед виборцями, перед громадськістю, перед адміністративним судом.

Тому потрібно створити механізм внутрішнього контролю діяльності органів місцевого самоврядування для мінімізації наступних ризиків: слабкого економічного і фінансового управління; слабкого управління унаслідок незнання відповідних правил; надання послуг низької якості; спорів за адміністративним, цивільним або кримінальним законодавством.

Крім того, за наявності ефективного механізму внутрішнього контролю зовнішній контроль здійснюється в такій організації швидше, ефективно і більш продуктивно. В таких випадках зовнішній контроль полягає, по-перше, безпосередньо в перевірці якості внутрішніх процедур і планової роботи підрозділу, відповідального за забезпечення того, що ці процедури є і виконуються і, по-друге, в перевірці методом тестування, чи забезпечують ці процедури той рівень ефективності, який потрібен за параметрами управлінської якості.

Організація внутрішнього контролю входить в сферу відповідальності місцевої влади і є предметом її власної ініціативи. Тому в документах високого рівня може бути тільки рекомендовано, щоб такий контроль існував і відповідав декільком загальноприйнятим принципам, приведеним нижче.

По-перше, внутрішній контроль включає комплект письмових процедур, які описують методи роботи в різних сферах діяльності організації. Що стосується органів місцевого самоврядування, то для них особливо бажано, щоб були затверджені письмові внутрішні процедури підготовки і виконання бюджету, особливо для закупівель і контрактів, а також для найму і управління персоналом. Залежно від виконуваних повноважень і відповідальності внутрішні процедури повинні розроблятися і для будь-яких інших сфер діяльності.

По-друге, внутрішній контроль також – щонайменше в організаціях певного розміру – має на увазі наявність спеціального підрозділу, відповідального за використання свого досвіду для надання допомоги оперативним або функціональним підрозділам при розробці певних процедур. Підрозділ внутрішнього контролю також перевіряє, щоб затверджені процедури дотримувалися на практиці і, у разі недотримання, з'ясовує причини і пропонує відповідні рішення (перегляд непридатних процедур, реорганізація методів роботи або підрозділів, підготовка або пересування персоналу і т. д.).

Хоча виконавчі органи місцевого самоврядування в першу чергу відповідають за встановлення і проведення внутрішнього контролю, громадськість все ж таки повинна бути детально інформована з цього питання. Деякі рішення, такі, як створення підрозділу внутрішнього контролю, повинні бути узяті цими органами на себе, зокрема у зв'язку з включенням до бюджету витрат на цей підрозділ.

Таким чином, розглянутий європейський досвід здійснення зовнішнього і внутрішнього контролю діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади дійсно використати під час проведення реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

**Ігор ШПЕКТОРЕНКО,**

*к.і.н., доцент, докторант кафедри*

*філософії, соціології державного управління*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЯ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПРОЦЕС. ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК З ПОГЛЯДУ ПРОФЕСІЙНОЇ МОБІЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ**

Проблема професіоналізації кадрів державної служби України на засадах їх професійної мобільності потребує відходу від статичних вимог до рівня професійної компетентності та професіоналізму державного службовця, які мають нормативно-правові документи з питань роботи з кадрами, до вимог, які б формувалися з точки зору власне можливостей мобільності індивіда у професійному середовищі. З цієї точки зору важливе теоретико-методологічне значення матиме акцентуація на професійному розвитку державного службовця як безперервному процесі, який повністю узгоджується з науковими дослідженнями сучасних психологів про безперервний розвиток самої людини протягом життя.

Із змісту ст.1 Закону України «Про державну службу» можна зробити висновок, що основною ознакою державних службовців є організація їх роботи на основі професіоналізму [1]. Професійна діяльність, як критерій оцінки ефективності роботи службовця, у нашому випадку виступає не лише як набір певних кваліфікаційних вимог, а як процес, властивий професійному розвитку. Таким є й процес професіоналізації, якому присвячено сотні наукових праць. Чимало вчених говорять про те, що це – процес [6, с. 7; 12, с. 22], процес тривалий [9, с. 85], тривалий і довготерміновий [16, с.66], а поняття «кар'єра» означає шлях до успіху, просування в службовій та іншій діяльності [10, с. 86], що також є тривалим процесом.

Науковці аргументовано доводять, що працівника потрібно розглядати як динамічну функціональну структуру [16, с.67], проблема виникнення професійної трансформації особистості нині лише теоретично визначена [4, с.38]. Однією з атрибутивних якостей процесу вироблення управлінського рішення є його детермінованість системою індивідуальних якостей суб'єкта [5, с.69].

Основними факторами професіоналізації управління, наприклад, визначають: – мистецтво менеджера (усвідомлення досвіду, комунікативність, інтуїція, культура);

– професіоналізм менеджера (структура знань, дослідницький підхід, перспективність мислення, стиль управління);

– професіоналізм персоналу (базова освіта, відповідність функціональній спеціалізації, динаміка кваліфікації, корпоративні установки);

– організація управління, орієнтована на професіоналізм (пріоритет мотивації професіоналізму, децентралізація управління, гнучкість організації, інноваційність, технології інновацій) [13, с.45]. У цьому переліку перераховані майже всі елементи структури професійної мобільності державного службовця, але надані вони без розрізнення ролі самого професійного середовища (об'єктивного чинника професіоналізації) від якостей особи (суб'єктивних чинників професіоналізації), які й визначають міру оволодіння професіоналізмом, ступінь розвитку професійної мобільності службовця.

А. Рачинський, наприклад, виділяє наступні сторони у професійному

розвиткові кадрів державної служби: професійно-кваліфікаційний розвиток; професійно-посадовий розвиток; розвиток операційної сфери професійної діяльності; розвиток мотиваційної сфери у професійній діяльності [12, с.29], що відповідає структурі професійної мобільності, і стосується розвитку її двох підсистем – професійного середовища і власне державного службовця.

Під професіоналізацією державної служби варто розуміти цілісний безперервний процес професійного становлення державного службовця як фахівця і професіонала, що починається з моменту вибору професії, триває протягом усього професійного життя людини і завершується, коли людина припиняє свою професійну діяльність. Результатами професіоналізації можна вважати становлення професіонала, який має індивідуальний внесок у професію, розвиток нових професійно важливих (і таких, що надають йому професійної мобільності. – Авт.) знань і якостей, які визначають її професійну компетентність. Професіоналізм – справа наживна, – стверджують інші [11, с.162]. Це підтверджує нашу думку про те, що професійна мобільність як процес гранично співпадає з межами процесу професіоналізації, але за своїми критеріями є ширшою, ніж визначення професіоналізму фактично через наявність лише професійно важливих якостей.

Т. Кошова запропонувала власний погляд щодо ефективної структури професійного розвитку персоналу органів державної влади, який передбачає в ній такі компоненти, як професійно-кваліфікаційний, професійно-посадовий, професійно інноваційний розвиток і професійний саморозвиток [2, с.7]. Якщо перші два компоненти класифіковані нею по руху службовця згідно професійно-кваліфікаційної структури державної служби (вертикальний, горизонтальний типи професійної мобільності), то третій – інноваційний, вже відноситься до змісту, якості самого розвитку, характеризує його суть, яка може бути як у професійно-кваліфікаційному, так і у професійно-посадовому розвитку. Професійний саморозвиток може відноситися до трьох попередніх, і, на нашу думку, має більше відношення до самоосвіти людини, її Я-освіти, самотренінгу.

Професійна мобільність виступає як інтегрований показник, як синтетичний вимір процесу професіоналізації державного службовця, як ознака його кар'єри. В ній можна врахувати всі вимоги до професіоналізму службовця не лише статично, а враховуючи рівень його особистих переваг, індивідуальних схильностей, психологічних імперативів, допрофесійної, професійної підготовки, рівнів її розвитку, відповідні вимоги, які висуваються професійним середовищем протягом всієї кар'єри чиновника та навіть після його виходу на пенсію. Вчені доводять, що державна кадрова політика будується на основі *постійного* (вид. мною. – І.Ш.) аналізу професійного та інтелектуального кадрового потенціалу, стану роботи з кадрами та реальних перспектив розвитку цього процесу [3, с.11], а критерій «ступеню досягнення» [7, с.268] дозволить визначати як управлінський потенціал, так і результативність як процес удосконалення або деградації управлінських кадрів, враховуючи їх здатності до професіоналізації, індивідуальний рух індивіда щаблями професійного розвитку на посаді. Досягається так звана *логічна кореспонденція* між завданнями державної служби та вимогами до компетентності її персоналу. М. Синявіна вказує на те, що об'єктивізація відбору кадрів має на меті, по-перше, застосування системного підходу в процесі оцінювання рівня підготовки кандидатів на посади і, по-друге впровадження або розробку нових ефективних методів (механізмів) відбору [14, с.173]. Оскільки відбір кадрів передусім не лише взяття на посаду, а й просуванню по службі, структура професійної мобільності надає нам

необхідні критерії, за якими визначається ступінь професіоналізації кадрів. На її базі можливе створення «типової діяльності з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку» [15, с.175], але «набір цих якостей, який не завжди може бути формалізований, залежить від місця працівника в службовій ієрархії та характеру трудової діяльності» [8, с.157], на чому наполягає Г. Опанасюк, тобто переважно в особистісно-орієнтованому підході.

Таким чином, професійна мобільність виступає системним і структурованим індикатором багатьох якісних і кількісних ознак процесу професіоналізації кадрів державного управління, ознакою їх кар'єри.

### Список використаної літератури

1. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХП // Державна служба в Україні: 36. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 9 – 23. – Ст.1.
2. Кошова Т. В. Професійний розвиток державних службовців на засадах самотренінгу // Автореф. дис. . . канд. наук з держ. упр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. – 20 с.
3. Медвідь А. Пріоритети сучасної державної кадрової політики в Україні // Акт. пробл. держ. упр. на новому етапі державотворення: Мат. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 трав. 2005 р., Київ). – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 7-15.
4. Молчанова Ю. Сутність та основні характеристики соціально-психологічного напрямку підвищення ефективності управлінської діяльності в системі державної служби // Упр. суч. містом. – 2004. – № 10-12 (16). – С. 32-39.
5. Нижник Н., Мосов С. Підхід до формування змісту якостей керівника в системі державного управління // Вісн. держ. служби України. – 1999. – № 1. – С. 69-75.
6. Нинюк І.І. Професіоналізм державних службовців: Монографія / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – Луцьк: Надстир'я, 2005. – 162 с.
7. Оболенський О.Ю. Державне управління та державна служба: сучасні напрямки розвитку. – Одеса: БАХВА, 2003. – 316 с.
8. Опанасюк Г. Реалізація конституційних положень у кадровій політиці та державній службі України // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 4. – С. 153-160.
9. Павленчик П. Засади системного дослідження проходження державної служби в Україні // Вісн. держ. служби України. – 2001. – № 2. – С. 86-98.
10. Павленчик П., Цимовський Б. Службова кар'єра державного службовця: визначення і особливості // Вісн. держ. служби України. – 1999. – № 1. – С. 84-90.
11. Пірен М. Проблеми духовності в системі управлінської культури політико-владної еліти в сучасній Україні // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 4. – С. 157-167.
12. Рачинський А. Професіоналізм – як основа діяльності державних службовців // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 2. – С. 22-30.
13. Савченко Т.Ю. Современные подходы к качеству подготовки государственных служащих // Образование и общество. – 2004. – № 3 (26). – С. 42-46.
14. Синявіна М.В. Питання вдосконалення добру кадрів в органи державного управління та місцевого самоврядування // Держава та регіони: наук.-виробн. журнал («ЗІДМУ»). – Серія: Держ. упр. – 2006. – № 3. – С. 172-175.
15. Слюсаренко О.М. Робота органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку державних службовців (аналіз світового та вітчизняного досвіду) // Держава та регіони: наук.-виробн. журнал («ЗІДМУ»). – Серія: Держ. упр. – 2006. – № 3. – С. 175-187.
16. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців // Вісн. держ. служби України. – 2003. – № 1. – С. 65-75.

**Наталія СИДОРЕНКО**  
аспірант кафедри філософії,  
соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України

## **ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: СТРУКТУРНИЙ ПІДХІД**

Реформування державної служби в Україні на засадах її наближення до принципів організації та функціонування країн ЄС, проблема професіоналізації державного апарату об'єктивно ставить питання про підвищення рівня професійної культури державних службовців.

Слово «культура» перекладається з латини як вирощування, виховання, освіта, розвиток, шанування й означає історично визначений рівень розвитку суспільства, творчих сил і здібностей людини. Кожна епоха розвитку людства характеризується певним типом культури. Так само характеризується і кожна сфера життя та діяльності людини [8, с.50]. Культура існує доти, поки вона надихає людину, є єдиним цілим між індивідуальним і суспільним життям [2, с. 93].

Проблемою професійної культури державних службовців займалися: Н. Нижник, О. Оболенський, М. Рудакевич, Т. Василюк, С. Хаджирадєва, М. Пірен, О. Воронько, М. Нинюк, Т. Чмут, Т. Бутирська, Л. Нестеренко, Ю. Ясенчук, В. Рубцов, І. Нинюк, Ю. Ястремський, С. Зінченко, О. Крутій та ін.

До такої сфери життя, де існує своя культура, можна віднести професійну діяльність індивіда на державній службі. Адже не менш повноцінно людина може виявити себе в діяльності з іншими, під час виконання професійних (службових) обов'язків. «Від культури поведінки, говоріння, слухання та мови часто залежать результати професійної діяльності. Саме в цьому аспекті можна говорити про професійну культуру, тобто про відповідність поведінки, слухання, мови у професійній діяльності загальноприйнятим нормам і принципам, насамперед моральним, а також вимогам, що ставляться саме до цієї професії [8, с. 51]. Вченими підкреслюється важливість ролі культурного чинника у здійсненні демократичних трансформаційних перетворень [7, с. 14].

Безпосередній вплив на розвиток професійної культури державних службовців має культура суспільства, яка формує особисту, загальну, або громадянську культуру спочатку кандидата на посаду на державній службі, а згодом – і самого державного службовця. Невисока політична культура населення, відсутність етичних стандартів і цінностей, які, зрештою, визначають як етичну, так і загальну культуру не тільки народу [4, с. 245], а й значним чином і культуру самої служби, яка є відкритою системою, недосконалою для того, щоб перекрити доступ до неї людей з низькими культурними, етичними та моральними цінностями і якостями, які не мають надійних ані стимулів ані можливостей до розвитку власної культурної мобільності. Дефіцит відповідальності української політико-управлінської еліти [7, с. 41] часто вказується вченими як серйозна перешкода проведенню реформ в Україні.

У другій половині ХХ ст. етизація державної служби стала одним з пріоритетних напрямів адміністративних реформ у країнах Заходу. Реформування адміністративних систем країн ЄС супроводжується розбудовою відповідних етичних інфраструктур. На зміну технократичній моделі управління, з властивою їй веберівською бюрократичною етикою, прийшов «менеджеризм», який

ґрунтується на взаємній довірі і співпраці суб'єктів управління [6, с. 54]. Актуальним стає звернення до політико-культурних і соціально-психологічних чинників, які на суспільному та індивідуальному рівнях здатні сприяти тенденціям, що консолідують суспільство, становленню взаєморозуміння і громадської злагоди [7, с. 41]. А це означає тісну взаємну прив'язку суспільної та професійної культури управління.

До пріоритетних проблем розвитку сучасної державної служби як важливого соціального інституту є потреба впровадження на ній нових державно-управлінських цінностей демократичного суспільства. Відсутність морально-етичних регуляторів в умовах технократичної моделі управління, за оцінкою науковців, перетворили державну адміністрацію «в машину», функціональні механізми якої діють за чіткими правилами і матеріалізуються у вигляді процедур [6, с. 54]. Це властиво й Україні. Успіх розпочатих прогресивних перетворень значною мірою залежить від рівня компетентності, професіоналізму та морально-етичних якостей тих, хто їх здійснює [5, с.215]. Підкреслюється потреба у вивченні специфіки формування і здійснення культурної політики держави як фактора реформування суспільства [1, с.222]. Очевидно, що мова йдеться не тільки про культуру суспільства, а й культуру управління ним. М. Нинюк вказує, що проголошення незалежності та вибір демократичного шляху розвитку вимагає від суспільства значних інвестицій у роботу по зміненню морально-етичних пріоритетів у людей, які працюють у державних органах та органах місцевого самоврядування [3, с. 156]. Моральна атмосфера суспільства потерпає через грубе бюрократичне всесилля, корисливість, протекціонізм і корупцію [2, с.91]. Отже, наближення професійного середовища державної служби до європейської моделі можливе лише за умов додаткового аналізу професійної культури державного службовця та реформування інституційних каналів, які є відповідальними за її формування на державній службі.

Головною проблемою у систематизованому дослідженні даної проблеми є певна традиція, яка склалася у багатьох публікаціях з питання формування професійної культури як влади, управління в цілому, так і культури державної служби, професійної культури державних службовців. Ця проблема полягає у тому, що не завжди зрозуміло, яка культура мається на увазі, хто мається на увазі авторами під час аналізу тієї або іншої культури (субкультури. – Н.С.), хто є її носієм, тобто суб'єктом певної культури.

Як справедливо вказує І. Нинюк, може бути «культура чогось» [2, с. 92]. Але в літературі, особливо з державного управління, це не завжди можна усвідомити, через що у авторів виникають часто дуже абстрактні міркування, роздуми і висновки, а через це – непорозуміння у тих, хто читає, а саме яким чином відбувається формування професійної культури державного службовця, яка її структура, яким чином вона пов'язується та взаємно впливає на інші види культур?

Вживаються терміни: політико-управлінська культура, культура управлінської діяльності, культура державно-управлінської діяльності, культура владно-управлінської діяльності, або культура – політична, економічна, психологічна, етична тощо (або суспільства, влади, управління, органу влади, державної служби тощо – Н.С.). Це ж стосується термінів «ділова культура», «культура праці», «культура лідерів-реформаторів (яка: особиста, політична чи професійна? – Н.С.). Часом терміни, які використовуються як синонімічні, самі по собі відрізняються: професійна культура державного службовця, професійна культура праці апарату управління, професійна культура управління. Зустрічаються терміни, зміст яких або невідомий взагалі, або досить спірний: «західна культура управління», «усталена культура управління», «український культурний стиль державного управління», «культура минулих методів управління».

Зробивши відповідний аналіз пропонуємо професійну культуру державного службовця розглядати згідно принципу ієрархічності, який притаманний соціальним та управлінським системам. Ця структура, на наш погляд, у структурованому вигляді подає чинники, які впливають у решті-решт на формування професійної культури державного службовця. Це рівні: 1. Культура суспільства; 2. Культура влади і управління (культура державного управління адміністративна культура, професійна культура управління); 3. Культура державної служби; 4. Культура органу влади (у даному випадку – виконавчої гілки влади. – Н.С.); 5. Культура державних службовців (професійна).

Такий підхід, на наш погляд, значно структурує наукові здобутки вчених та дослідників, які займаються проблематикою управлінської, адміністративної та інших субкультур, коли спостерігається взаємний вплив культури суспільства (національної, політичної, соціальної, правової, громадянської тощо), культури влади і управління, культури самої державної служби, культури певного органу влади, загальної культури людини на її професійну культуру.

### Список використаної літератури

1. Малімон В. Культурна безпека особистості як мета культурної політики держави // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 4. – С. 222-228.
2. Нинюк І. Професійна культура як єдність професіоналізму і культури в діяльності людини // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 91-95.
3. Нинюк М. Державний службовець та етична культура // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 2. – С. 156-164.
4. Нинюк М. Шляхи вдосконалення організаційної роботи щодо формування етичної культури державних службовців // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 3. – С. 238-248.
5. Почтовюк А. Кадровий менеджмент в органах державного управління // Упр. суч. містом. – 2003. – № 10-12 (12). – С. 213-219.
6. Рудакевич М. Досвід трансформування етики державних службовців Франції у контексті нової управлінської парадигми // Упр. суч. містом. – 2006. – № 1-2/1-6 (21-22). – С. 53-57.
7. Ціннісні пріоритети державного управління в Україні: Консп. лекцій / В.А. Ребкало, В.М. Козаков, В.А. Шахов та ін.; За заг. ред. О.Ю. Оболенського та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 48 с.
8. Чмут Т.К., Чайка Г.Л. Етика ділового спілкування: Навч. посіб. – 5-те вид., стер. – К.: Вікар, 2006. – 223 с.

**Олег ХАРЧЕНКО**

*аспірант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ФОРМУВАННЯ НОВОЇ СИСТЕМИ ЦІННОСТЕЙ У ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС

Адаптація державної служби України до стандартів ЄС неможлива без відповідної підготовки державних службовців до європейської інтеграції. Оцінюючи європейський досвід, правомірно констатувати, що інтеграція стосується

державного управління в цілому. Тому підготовка кадрів має охоплювати державних службовців усіх рівнів.

Особливістю сучасного суспільства є його перехідний характер. Разом з переходом від тоталітарного суспільства до демократичного змінюється й система цінностей, що закономірно спричиняє зміну мети підготовки кадрів державного апарату, причому в першу чергу, оскільки саме вони є суб'єктами сучасних змін [1, с. 93].

Коли знищуються старі цінності, виникає потреба в пошуку та створенні нових, що відповідають сучасним реаліям.

Без вироблення єдиної системи цінностей сьогодні важко гарантувати ефективно й дієве державне управління. Державні службовці працюють в ситуаціях, що постійно змінюються. Через це для них особливо важливим є вміння орієнтуватися в зміні системи цінностей, щоб у відповідності до неї застосовувати адекватні методи управління [1, с. 95].

Процес національного відродження зумовлює необхідність формування гуманістичної спрямованості особистості державних службовців на основі критеріїв загальнолюдської моралі: справедливості, доброти, милосердя, працьовитості, патріотизму тощо.

Державні службовці є не лише суб'єктами сучасних змін у суспільстві, а й об'єктами пильної уваги як з боку держави, так і з боку громадян. Вони перебувають на службі у держави й народу. Це підвищує вимоги до якості їхньої підготовки, яка має передбачати формування найважливішої потреби державного службовця як розвиненої особистості - піклування про добробут іншого. Так званий «дефіцит довіри», викликаний розкриттям фактів корупції, зловживання службовим становищем частиною державних службовців, зумовлює зниження довіри громадян до влади, потребу в перегляді старих підходів та вироблення нової системи ціннісних орієнтацій, узгодження елементів, що становлять її зміст: світоглядних, політичних та моральних переконань, прихильності та принципів поведінки людини. Реалізація завдань адаптації державної служби України до стандартів ЄС, нова підпорядкованість службовців об'єктивно зумовлюють виникнення конфлікту цілей та інтересів, складних і непередбачених ситуацій, у яких державним службовцям необхідно виконувати нові функції, пов'язані з підвищеною відповідальністю. У просуванні по службі та при призначенні державного службовця на відповідальну посаду нові ціннісні орієнтації кадрів набувають важливого значення.

Країни Європи намагаються створити єдину спільну систему ціннісних орієнтацій та впровадити її в підготовку державних службовців. Здійснюється пошук єдиного підходу до розуміння понятійного апарату. Досить часто в контексті інтеграції до європейського співтовариства згадують так звані «три Е»: есоному, efficiency and effectiveness, тобто: економіка, ефективність (дієвість) та результативність (продуктивність). До них все частіше додають ще й четверте «Е» - ethics: етику, відповідальність, відкритість і прозорість діяльності державних службовців [2]. Тому зміни в державній службі України вимагають, також, впровадження певних етичних стандартів.

В умовах реформування суспільства акценти в підготовці державних службовців повинні змінюватися: якщо раніше для забезпечення успішного функціонування суспільства важливі були насамперед виконавські здібності службовців, то в умовах адаптації до стандартів ЄС та ринкової економіки на перший план виступають такі якості особистості, як активність, ініціативність, уміння

приймати рішення (на основі загальнолюдських цінностей і високих етичних стандартів), нести за них персональну відповідальність.

Досвід країн з високим рівнем інституціоналізації державної служби показує, що система підготовки є неефективною і у функціональному плані (не дає того «продукту», який необхідний), і в економічному (витрати на навчання не дають того ефекту, який можна було б одержати), коли вона не узгоджена із способами використання підготовлених кадрів, із урахуванням їх ціннісної орієнтації, рівнем розвитку етичних і професійних якостей.

Таким чином, одна з причин проблем адаптації державної служби до стандартів ЄС полягає в тому, що в Україні стара система цінностей практично знівельована, а нова ще знаходиться на етапі становлення.

Визначення цілей підготовки державних службовців звісно не може обмежуватися тільки ціннісним підходом. Але, узагальнюючи викладене, правомірно стверджувати, що за мету підготовки державних службовців необхідно ставити не лише їх професійний, а й особистісний розвиток, формування висококваліфікованих фахівців-універсалів, здатних ефективно працювати в умовах змін, приймати оптимальні рішення й персонально за них відповідати.

Реалізація такої мети передбачає набуття державними службовцями сучасних наукових знань, формування необхідних для професійної діяльності умінь і навичок, розвиток творчих здібностей та морально-етичної культури з тим, щоб вони були спроможними проводити державну політику, пов'язану з реалізацією завдань європейської інтеграції.

1. Опанасюк Г. О. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 284 с.

2. Ethics & International Affairs / Ed. by Joel H. Rosenthal. – Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1999. – 484 p.

**Микола ТЕРЕНТЬЄВ,**  
здобувач кафедри філософії,  
соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

## **ПРОПОЗИЦІЇ ДО КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ**

Завдання інтеграції у європейську спільноту, яке ставиться зараз Українською державою, включає в себе поступову інтеграцію освітніх систем. Це стосується системи професійної освіти державних службовців, яка має тенденцію до автономного розвитку. Серед умов, які повинна вирішити вітчизняна освітня система, є запровадження рівневої (в літературі її інколи називають ще ступеневою. – Авт.) вищої освіти.

У 1997 році думку про ступеневість професійної освіти висловив О. Воронько. «Деякі вузи, – читаємо ми у «Віснику УАДУ» за 1997 р., – могли б мати право на підготовку державних службовців нижчих категорій з присвоєнням кваліфікації бакалавра або спеціаліста» [2, с.10]. Л. Кравчук двома роками пізніше, вказуючи на пріоритетність навчання вищої управлінської ланки, а також нової професійної

підготовки для середнього і молодшого персоналу. Він зазначав, що необхідно є конкретизація потреб у навчанні, впливу підготовки на кар'єру, використання на практиці результатів підвищення кваліфікації [3, с. 15]. На необхідності урізноманітнення програм підготовки наголошував В. Яцуба [4, с. 65]. С. Серьогін у 1998 р. звернув увагу на підготовку державних службовців нижчої ланки, для чого запропонував передбачити відкриття бакалаврату за спеціальністю «Державне управління» в загальнодержавній системі підготовки кадрів для державної служби [5, с. 102]. Іншими вказується на важливість «вироснування» кадрів державного управління через створення єдиних освітніх комплексів «школа (профільні) класи – коледж – вищий навчальний заклад – післядипломна освіта» [6, с. 188].

Маючи Концепцію післядипломної освіти на рівні держави, перед державною службою та її системою професійної освіти та навчання виникла потреба у створенні аналогічної Концепції, пропозиції до якої вносяться автором даної публікації.

Концепція післядипломної освіти (далі – Концепція) визначає цілі та завдання у справі розвитку професіоналізму кадрового потенціалу, вдосконалення функціонування загальнонаціональної системи професійної освіти та навчання (або – підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, (що не відповідає сучасній практиці надання освітньо-кваліфікаційного рівня магістра державного управління. – Авт.) фахівців для професійної діяльності у різних галузях державного управління та місцевого самоврядування.

Основними передумовами розробки Концепції є сучасні процеси становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток засад громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство, проведення політичної, адміністративної, освітньої реформи, зокрема реформування післядипломної освіти державних службовців на засадах її рівності, спрямованої на її вдосконалення.

Сутність післядипломної освіти визначено Законом України «Про вищу освіту» (ст.10): «Післядипломна освіта – спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення й оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду» [1]. Оскільки у наш час здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня магістра державного управління відбувається без попереднього рівня (бакалавр. – Авт.) державного управління, на базі різнопрофільної першої вищої освіти, розгляд професійної освіти у ракурсі післядипломної освіти громадянина є обґрунтованим та логічним.

Згідно Закону магістр – освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти особи, яка на основі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра здобула повну вищу освіту, спеціальні уміння та знання, достатні для виконання професійних завдань та обов'язків (робіт) інноваційного характеру певного рівня професійної діяльності, що передбачені для первинних посад у певному виді економічної діяльності. Підготовка фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня магістра може здійснюватися на основі освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста [1, ст. 8]. Так, магістри спеціальності «Державне управління» мають дипломи спеціаліста, але не за спеціальністю, кваліфікацією (освітньо-кваліфікаційним рівнем). Така специфіка отримання другої вищої освіти за спеціальністю «Державне управління», як бачимо, яка не відповідає Закону України «Про вищу освіту».

Згодом, після переходу професійної освіти державних службовців на багаторівневу основу, під післядипломною освітою матиметься на увазі:

отримання наступного освітньо-кваліфікаційного рівня, перепідготовка в рамках вже отриманого освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр», «магістр» державного управління (як розширення кваліфікації. – Авт.), підвищення кваліфікації, стажування, аспірантура, докторантура, самоосвіта.

Багатоаспектність функцій і завдань післядипломної освіти, що реалізуються відповідними навчальними закладами, актуалізують необхідність визначення концептуальних основ безперервного професійного розвитку державних службовців, постійного оновлення напрямів, змісту і форм навчання відповідно до потреб держави, державного управління, державної служби, органів місцевого самоврядування, економічного та соціального розвитку України, становлення демократичного суспільства.

Сучасні потреби державотворення, тенденції економічного розвитку суспільства обумовлюють необхідність вирішення низки проблем, серед яких:

– визначення професійної післядипломної освіти як обов'язкової невід'ємної складової частини їх безперервної освіти (навчання), професійної діяльності (професійного розвитку) державних службовців та забезпечення гарантованих державою умов для такого навчання;

– розробка та удосконалення необхідної нормативно-правової бази, що сприятиме функціонуванню і подальшому розвитку системи післядипломної освіти на засадах її рівності зі здобуттям відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів «молодший спеціаліст», «бакалавр», «магістр»;

*(Стосовно освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста нерідко виникає питання, а чи можна його відносити до вищої освіти? Звернемося до документів. «Неповна вища освіта – освітній рівень вищої освіти особи, який характеризує сформованість її інтелектуальних якостей, що визначають розвиток особи як особистості і є достатніми для здобуття нею кваліфікацій за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста», – так говорить Закон [1, ст. 7]. Ст. 9 Закону України «Про вищу освіту» вказує, що встановлюються такі види документів, які засвідчують здобуття особою вищої освіти та кваліфікації за певними ОКР: диплом молодшого спеціаліста; диплом бакалавра; диплом спеціаліста; диплом магістра [1, Ст.9]. Такі аргументи доводять, що отримання освітньо-кваліфікаційного рівня «молодший спеціаліст» означає отримання початкової вищої освіти, що цілком придатне для задоволення об'єктивних потреб, наприклад, нижчої ланки державної служби, та професійно-кваліфікаційних вимог до нижчих посад державних службовців, створюватиме умови для подальшої освіти тих, хто має потенціал розвитку власної професійної мобільності – Авт.).*

– формування змісту професійного навчання та організація навчального процесу згідно освітньо-кваліфікаційних рівнів та відповідно до потреб економічного і соціального розвитку держави, державного управління, державної служби, на основі впровадження результатів сучасних наукових досліджень, широкого використання вітчизняного та зарубіжного досвіду в сфері багаторівневої професійної освіти та навчання дорослих;

– упорядкування та оптимізація мережі навчальних закладів післядипломної освіти державних службовців шляхом поєднання галузевого принципу організації післядипломної освіти з широкою міжгалузевою і регіональною кооперацією та врахування соціально-економічного розвитку України, поточних та перспективних завдань державного управління;

– можливостей розширення (зміни) напрямку (спеціалізації) професійної освіти при отриманні наступного освітньо-кваліфікаційного рівня вищої освіти та підвищенні кваліфікації державних службовців шляхом внесення відповідних пропозицій до існуючого Переліку спеціальностей та спеціалізацій з урахуванням потреб державного управління центрального, регіонального та місцевого рівнів;

– залучення професорсько-викладацьких та наукових кадрів вищої школи, академічного та галузевої науки, провідних фахівців до навчального процесу в системі післядипломної освіти державних службовців;

– забезпечення єдності і дієвості управління та регулювання діяльності всіх елементів системи післядипломної освіти.

Система післядипломної освіти передбачає професійну освіту (навчання) державних службовців, які відзначатимуться: здатністю запроваджувати цінності демократичної, правової держави; її безперервністю; професійними вміннями та навичками, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях, критичному мисленні, здатності застосовувати наукові надбання на практиці.

Отже, запровадження рівневого підходу у професійну освіту державних службовців не лише сприятиме подальшій інституціалізації їх системи вищої професійної освіти, а й позитивно позначиться на процесах професіоналізації персоналу державного управління.

#### **Список використаної літератури**

1. Про вищу освіту: Закон України від 17 січня 2002 року № 2984-III // Відомості Верховної ради України. – 2002. – № 20. – 17 травня.
2. Воронько О. Система навчання керівних кадрів України: проблеми її становлення і розвитку // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 1. – С. 3-10.
3. Кравчук Л. Адміністративна реформа в Україні: стан і перспективи // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 13-23.
4. Проблеми розвитку і вдосконалення державної служби (Робоча група V) // Міжнар. симпозіум «Адміністративна реформа в Україні». 26-28 лист. 1997 р. // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 64-72.
5. Серьогін С. Кадрові проблеми адміністративної реформи // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 99-103.
6. Шпекторенко І.В. Єдиний освітній простір у сфері безперервної підготовки державних службовців // Акт. пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. ОРІДУ. – 2006. – № 4 (28). – С. 186-189.

**Оксана ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ**

*к. держ. упр., начальник відділу*

*нормативно-правової роботи*

*та зв'язків з громадськими організаціями*

*Міністерства праці та соціальної політики*

#### **ГЛОБАЛІЗАЦІЙНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЯК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Проблемі розвитку державної служби як системі присвячено багато наукових праць, в яких прогнозуються подальші трансформаційні процеси цього явища. Однак, під час прогнозування слід враховувати те, що державна служба є нелінійною



складною системою, на яку впливають сучасні світові глобалізаційні тенденції.

Нині у світі бурхливо йде процес глобалізації економічної, політичної, фінансової, екологічної та інших сфер суспільства. В той же час, ці процеси змушують по-іншому поглянути на критерії оцінки світових процесів, зокрема й на державну службу, яка впливає на життєдіяльність суспільства.

З метою визначення шляхів трансформації державної служби слід розглянути основні підходи до глобалізаційних процесів. Проблеми глобалістики та глобалізаційним процесам присвячено праці Ф. Барановський [1], В. Бобика [2], І. Болдирева [3], Р. Войтович [4], М. Кармазіної [5], С. Сьоміна [7], І. Шкурата [8] та ін. Глобалізацію розглядають під різними кутами зору: політичним, економічним, культурологічним, економічним, інформаційним. Врахування процесів глобалізації дозволить певною мірою виявити та пояснити провідні тенденції розвитку державної служби на національному рівні.

Таким чином, проаналізувавши підходи до поняття «глобалізація», з'ясовано таке:

1. Глобалізація – це закономірний етап розвитку людства, обумовлений науковими, економічними, інформаційними, технічними, культурними досягненнями людства.

2. Глобалізація стосується різних сфер життєдіяльності світового суспільства і в той же час зумовлює суспільно-політичне, культурне, економічне життя будь-якої сучасної держави.

3. Глобалізація пов'язана з трансформацією державного управління.

4. Глобалізація зумовлює і прискорює процеси демократизації суспільства.

5. Глобалізаційні процеси (за думкою окремих вчених, з якою погоджується автор) мають не тільки позитивні наслідки, вони можуть загрожувати державному суверенітету, послаблювати територіальну цілісність та призводити до зниження впливу органів влади на національну соціально-політичну ситуацію в країні. Крім того, глобалізація може породжувати такі негативні явища як безробіття, соціальна нерівність, соціальна напруженість, тероризм та ін.

6. Основними глобальними проблемами світового масштабу є зменшення можливості приймати рішення, оскільки в умовах збільшення невизначеності та ризику проблеми становляться більш глобальними та складними; релігійні, етнічні та расові конфлікти становляться більш серйозними та важко вирішеними; інформаційні технології породжують нову небезпеку (випадкові збої в комп'ютерних мережах можуть мати катастрофічні наслідки) [6, с.295-296].

Таким чином, глобалізація пронизує усі галузі суспільства, тим самим виводячи це суспільство на новий еволюційний виток розвитку, ускладнює системи та форми життєдіяльності. І звісно, ускладнюється управління таким суспільством та державою. У зв'язку з цим виникає питання про зміни державної служби як інституту, який управляє суспільним розвитком.

Вирішення цих та багато інших проблем залежить від якісного управління (що в свою чергу, пов'язане з людським фактором, тобто з фахівцями, що працюють на державній службі).

В даний час виникла нагальна проблема зміни управлінської парадигми, яка базується на концепції кадрового потенціалу й розглядає управління державною службою ефективним, коли воно орієнтовано на підвищення та реалізацію потенційних можливостей державних службовців.

Підготовка державних службовців повинна носити характер пробудження знання, тобто освіту потрібно спрямувати на виявлення скритих потенційних

можливостей фахівця. Освіта не повинна передавати знання, а створювати умови, при яких становляться можливими процеси породження знання. В той же час, слід звернути увагу на самоосвіту, самовдосконалення державних службовців. А для цього потрібні певні механізми стимулювання фахівця до безперервної освіти, як за допомогою освітніх закладів так і самостійно.

Крім того, потребує зміни характеру освіти. Слід відійти від полісегментної освіти (яка формує універсальних державних службовців) до полісегментної (яка залежно від діяльності державного службовця формує різні типи фахівців). Освіта державних службовців повинна мати не універсальний характер, а індивідуальний, що вимагає розробки нової типологізації державних службовців з урахування не їх посадових обов'язків, а процесу та результатів діяльності.

#### Список використаної літератури

1. Барановський Ф. Європейська інтеграція як елемент глобалізаційного розвитку // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2005. – №1. – С. 144-149.
2. Бебик В. Політологія глобального світу: проблеми теорії і практики // Персонал. – 2005. – №5. – С.28-31.
3. Болдирев І. Сучасні концепції масової комунікації // Актуальні проблеми державного управління: Зб. Наук. пр. – Вип. 2 (14). – О.: ОРІДУ УАДУ, 2003. – С. 326-340.
4. Войтович Р. Сутність глобалізації в контексті сучасних дослідницьких підходів (з позицій глобалізму) // Вісник НАДУ. – 2005. – №4. – С.15-23.
5. Кармазіна М. Глобалізація: місце і роль суб'єктів та об'єктів процесу // Людина і політика. – 2003. – № 4. – С. 73-81.
6. Князева Е.М., Курдюмов С.П. Основи синергетики. – СПб: Алетея, 2002. – 414 с.
7. Сьомін С. Процеси глобалізації в контексті адміністративної реформи в Україні // Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. – С.61-67.
8. Шкурат І. Глобалізація – це ризики, але й можливості // Вісник НАДУ. – 2005. – №3. – С. 474-482.

**Олег НАУМОВ**

*доцент кафедри*

*менеджменту та управління проектами*

**Тетяна КРАВЦОВА**

*доцент кафедри менеджменту*

*та управління проектами*

**Олег КРАВЦОВ**

*доцент кафедри інформаційних технологій*

*та інформаційних систем,*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ПЕРЕТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Сьогодні жодна країна світу не може існувати ізольовано від інших. Закономірним результатом розвитку міжнародних економічних відносин, а саме міжнародної торгівлі та міжнародного руху факторів виробництва, стала економічна інтеграція, що є особливим етапом інтернаціоналізації господарського життя.

Сутність загальноєвропейського проекту зумовлена культурною та історичною близькістю європейських народів. Цей проект розширює рамки національних кордонів і дає європейцям можливість прилучитися до культурних традицій і економічних можливостей інших європейських держав, оптимально використовуючи їх відносні переваги в тій або іншій області [1]. Масштаби розширення ЄС визначаються не стільки кількістю бажаючих вступити в нього держав, скільки політичною та економічною ситуацією в країнах-претендентах і здатністю самого ЄС успішно впоратися з інтеграцією вже прийнятих нових членів і подолати політичні й економічні проблеми, масштаб яких був явно недооцінений [2].

Інтеграція України в ЄС має особливе значення, що пов'язане з унікальними можливостями концентрації, спеціалізації та кооперації виробництва, реструктуризації економіки на користь новітніх галузей, проникнення європейського капіталу в економіку країни, вільної торгівлі, залучення в міжнародний обмін технологіями, міграції робочої сили та ін. Значення інтеграції для України полягає в можливості виробляти продукцію на більш ємний ринок, мати доступ до різного роду ресурсів країн-учасниць Співтовариства, використовувати привілейовані умови для дії компаній у країнах-учасниках, об'єднувати зусилля у вирішенні соціальних, екологічних та інших проблем.

Соціально-економічне зростання, що намітилося у державі, а також високий рівень міжнародного співробітництва дозволяють вибрати Україні перспективний напрямок розвитку і вирішити для цього найближчі політичні, соціальні та економічні задачі. Країна має потребу в кардинальних реформах. У державі є всі умови для того, щоб вирушити шляхом нових перетворень і одержати в новій якості реалізацію верховенства права, свободи слова та багатьох інших речей, які є невід'ємними від понять європейської політичної культури [2].

Перетворення повинні бути спрямовані на створення безпрецедентно пільгових умов для нових видів діяльності, насамперед, у наукомістких і високотехнологічних областях, у сфері освіти, туризму, інфраструктури та ін. Звільнення економічних агентів від факторів, що гальмують їх розвиток, дозволить зберегти та примножити професійний, освітній і людський потенціал, створити умови для інвестицій не тільки в аграрний сектор, але й у ті сфери, де ми можемо зайняти конкурентноздатні позиції на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Найшвидшим і продуктивним шляхом інтеграції України в ЄС може стати реалізація окремих спільних економічних проектів [3]. ЄС підтримує Україну в її політичних і економічних реформах – у першу чергу, тих, які спрямовані на розвиток демократії в країні, і на реформування системи державної влади [3, 4]. Для України стали доступними три ключових інструменту інституціонального розвитку – Twinning, TAIEХ і SIGMA. Комплексне використання цих інструментів дозволить посилити інституціональну здатність органів державної влади у контексті інтеграції в єдиний європейський адміністративний простір, професійний розвиток українських державних службовців і змінити зміст їх професійної діяльності, що надасть можливість мультиплікувати європейський досвід і вже сьогодні діяти у відповідності з європейськими стандартами [5].

Європейський вибір України – це процес довгострокового та поетапного реформування нашої країни. Реформи будуть успішними тільки в тому випадку, якщо кожний громадянин України усвідомить свою роль у загальному процесі, відчує свою особисту відповідальність за виконання конкретної ділянки роботи в спільній справі.

## Список використаної літератури

1. Независимая издательская группа. Издательский дом Виталия Третьякова. – Режим доступу: <http://www.nigru.ru/docs/2050/758.html>
2. Ежедневная Всеукраинская газета «День», №194. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/191152>
3. Інформаційне агентство «УНІАН». – Режим доступу: <http://www.unian.net/rus/news/news-187859.html>
4. Ежедневная Всеукраинская газета «День», №105. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/183782/>
5. Головне управління державної служби України. – Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=95635&cat\\_id=37146](http://www.guds.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=95635&cat_id=37146)

**Володимир БЛЮВ**

*ст. викладач кафедри*

*української та іноземних мов*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄС

Відомо, що вступ до Європейського Союзу передбачає певні процедури, серед яких обов'язковою є процедура моніторингу та оцінки готовності країн-кандидатів до вступу в ЄС. Оцінка певних сфер діяльності України дуже бажана для прискорення процесу досягнення європейських критеріїв. На сьогодні особливої актуальності набуває питання забезпечення дієвості управлінських рішень, причому на всіх рівнях управління, що, фактично, передбачає не тільки підвищення якості їх розробки, але і ефективний контроль за їх реалізацією.

Державна служба в Україні є по суті кадровим механізмом державного управління. Суспільство очікує від державної служби ефективного і відповідального управління, спрямованого на задоволення його потреб в цілому і кожного громадянина окремо. Досягнення цієї мети залежить від багатьох чинників, зокрема, від нинішнього стану державного апарату, його достатності для вирішення поточних і стратегічних завдань.

В органах державної влади України працює понад 251 тис. державних службовців. З них майже половина – молодь, близько двох третин жінки. Чисельність державних службовців за останні 10 років зросла на 68%. Очевидно, це можна пояснити активною розбудовою державних інституцій.

За співвідношенням чисельності державних службовців до загальної кількості населення Україна посідає одне з останніх місць у Європі. У нас цей показник становить 0,5%, а у Франції – 4,9%, Великій Британії – 3,5%, Німеччині – 3%, Словаччині – 2,2%, Угорщині – 2,7%, Швеції – 9,4%. До того ж темпи приросту державних службовців щороку зменшуються.

Між іншим, зменшилася питома вага працівників, які мають повну вищу освіту. Збільшення чисельності працівників, які не мають вищої освіти, відбувається головним чином за рахунок прийняття їх на так звані сервісні посади. Тенденція до прийняття на посади державних службовців осіб без належної освіти продовжується, що потребує, враховуючи європейський досвід, впровадження незалежного від керівників органів державної влади відбору на

вакантні посади, формування «гарячого резерву» для подальшого відбору за конкурсом в межах окремого органу.

Головні особливості сучасного розвитку держслужби в Україні зумовлені, з одного боку, тим, що основним вектором зовнішньої української політики є євроінтеграційний курс, а з другого тим, що існують системні проблеми.

Серед головних проблем найважливішим є питання про розмежування адміністративних та політичних посад на державній службі, а також стабільності та політичної нейтральності державних службовців. Невирішеність цієї проблеми загрожуватиме успішності подальших кроків реформування. Потрібно чітко знати, з ким ми маємо працювати, кого і яким чином професіоналізувати і що вправі вимагати від людини, яка займає адміністративну посаду незалежно від її рівня.

Практика свідчить, що відсутність вищої адміністративної посади в органі державної влади спричиняє зміни персонального складу певного державного органу на політичному рівні. Піддається перегляду сам апарат держоргану, тоді як саме він у цей період зобов'язаний забезпечити управління процесом змін на технічному рівні. І тому, зважаючи на європейський досвід, є сенс повернутися до питання про запровадження посад державних секретарів або генеральних директорів, відповідальних за управління персоналом.

Розмежування політичних і адміністративних посад досягається саме за рахунок відокремлення відповідальності: політики несуть відповідальність за визначення пріоритетів та напрямів державної політики, за прийняття політичних рішень, а також за те, щоб під час їх прийняття були максимально враховані суспільні потреби; державні службовці відповідають за розроблення державної політики відповідно до визначених пріоритетів, підготовку та обґрунтування політичних рішень, а також їх реалізацію.

Важливою складовою є стабільність державної служби, що прямо пов'язана з правовим і соціальним захистом державного службовця, адже це треба держслужбовцю, щоб об'єктивно і неупереджено виконувати свої функції в рамках закону і не залежати від суб'єктивної волі керівника. Соціальний захист має забезпечити достатні гарантії від звільнення з незалежних від державного службовця причин, а також – дієвість фактору стримування керівника під час застосування «радикальних» підходів до вирішення кадрових питань.

Система оплати праці державних службовців в Україні є недостатньою прозорою для суспільства, а також недостатньо справедливою та передбачуваною для державних службовців. Останній факт ставить під сумнів об'єктивність і неупередженість дій державних службовців, підвищує ризик корупції.

Найболючіша проблема – територіальні та міжвідомчі розбіжності у рівні оплати праці державних службовців та низька частка посадового окладу у структурі заробітної плати (не перевищує 30%). Надбавки і премії у структурі заробітної плати державного службовця мають бути, але вони повинні складати невелику її частину і нараховуватися не автоматично, а залежно від результатів роботи.

Недосконалою є система управління персоналом у державній службі: за відсутності незалежної оцінки особистісних та професійних якостей кандидатів на посади державних службовців проведення конкурсу на заміщення вакантних посад досить часто відбувається формально, кадровий резерв, як елемент системи просування по службі, є неефективним і створює можливості для незаконного призначення на посади (ефективність цього резерву в цілому по системі не перевищує

10%). Чинне законодавство не передбачає оцінювання державних службовців за результатами їхньої роботи, яке має бути основою для кар'єрного росту.

Відсутність прозорого порядку вступу на державну службу і яєних кар'єрних перспектив, правова незахищеність, неадекватні матеріальні стимули та низький рівень соціального захисту робить непривабливою державну службу і спричиняє відтік кваліфікованої молоді з держслужби.

Тому необхідна кардинальна зміна основ державної служби, яка має враховувати усі її форми. Треба радикально змінити пріоритети розвитку державної служби в контексті її спрямування на потреби людини та громадянина, створити умови для наближення стандартів державної служби України до тих, що застосовуються у країнах-членах ЄС. Напрями цієї роботи в цілому визначені Концепцією адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС, яка (як стратегічний документ) дозволяє нам спрямувати зусилля для розбудови і оновлення державної служби, зокрема:

- прийняття нового Закону України «Про державну службу»;
- розвиток вищого корпусу державної служби;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- посилення управління персоналом в системі державної служби;
- реформування системи професійного навчання державних службовців.

В управлінні персоналом є важливою як оцінка особистих якостей державних службовців, так і їхня компетентність, готовність на високому професійному рівні виконувати свої обов'язки згідно з повноваженнями, наданими державою.

Професіоналізація державної служби передбачає, зокрема:

- поступову і планомірну зміну пропорцій у кадровому складі державних службовців з метою досягнення в перспективі стану, коли переважна більшість державних службовців буде мати професійну освіту у галузі державного управління;
- цільову підготовку висококваліфікованих фахівців державного управління, в тому числі з міжнародного права, світової та європейської інтеграції;
- оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління та державної служби, держави і суспільства в цілому;
- поступовий перехід до безперервного навчання протягом перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій;
- збільшення обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців з урахуванням спеціалізації, зокрема, з аналізу політики, управління трансформаційними процесами.

Удосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування у державах ЄС можливе за умови підготовки відповідних фахівців з питань європейської інтеграції. Незважаючи на те, що чисельність державних службовців, які пройшли відповідне навчання з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України збільшується, необхідно визнати, що процеси підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації організуються повільно.

Особливо гострою є проблема професійного навчання державних службовців, які виконують управлінські функції. Вони потребують спеціального інтенсивного навчання з питань менеджменту. Чинна система професійного навчання управлінців потребує значного удосконалення відповідно до стандартів ЄС.

Разом з тим, визначення органами державної влади потреби у професійному навчанні державних службовців відбувається на основі суб'єктивних чинників і не базується на результатах оцінки роботи державних службовців (тобто на реальних потребах у професійному навчанні), що не відповідає практиці навчання державних службовців у країнах-членах ЄС.

Нинішня система є потужним механізмом для здобуття державними службовцями академічної освіти з достатньою теоретико-методологічною базою. Поряд з цим, особливо при підвищенні кваліфікації, державним службовцям необхідно краще оволодівати певними практичними навичками: з аналізу політики, стратегічного планування, проектного менеджменту, управління змінами, планування робочого часу, підготовки документів тощо.

6 жовтня 2005 року Президент України підписав Указ, у якому Головердержслужбі доручено спрямовувати та здійснювати координацію діяльності з підготовки та реалізації програми Twinning в Україні.

Важливим компонентом механізму Twinning є професійний розвиток державних службовців, оскільки в ході його реалізації здійснюватиметься практичне навчання державних службовців на робочому місці, а також проведення відповідних навчальних семінарів, поїздок тощо. Зокрема, це стосується спроможності державних службовців застосовувати законодавство ЄС, проводити аналіз політики та стратегічного планування.

На черзі – створення такої інструментарію, як оцінка рівня компетентності державних службовців з використанням відповідних профілів компетенції, що застосовуються в країнах-членах ЄС для добору кадрів. Це дозволить здійснити інтегровану оцінку стану органу державної влади щодо професіоналізму і компетенції службовців, що в ньому працюють. Подібний аналіз має бути спрямований на визначення найвужчих місць у підготовці і перепідготовці державних службовців, дозволить вжити заходів для поліпшення можливостей самоосвіти держслужбовців, підвищення їхньої інформованості в питаннях їхньої компетенції, забезпечення необхідними науковими джерелами.

Ще одне важливе, ключове питання в реформуванні державної служби – це інтегрована оцінка послуг, які влада надає громадянину. По-перше, тут необхідно передбачати якнайповніше задоволення потреб суспільства з боку влади, по-друге, – високу якість надання послуг і, по-третє, – інформованість суспільства про свої права і можливості у відношенні до влади.

Для цього насамперед необхідно сформулювати спектр і конкретний перелік, порядок надання державою послуг населенню.

Другий крок – розроблення критеріїв оцінки якості послуг, що надаються.

І третій крок – забезпечення постійного моніторингу зміни якості надання послуг населенню окремими органами виконавчої влади.

Для розв'язання проблем, що існують в апараті більшості органів державної влади, пропонується звернутися до технології впровадження у діяльності органу системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2001. Як свідчить міжнародний досвід, ця система є своєрідним підґрунтям для побудови загальної, досконалішої, системи управління в апараті органу влади, такої як Total Quality Management або Common Assessment Framework.

Система управління якістю створює межі, що дозволяють працівникові ефективніше планувати свій робочий час, впевненіше взаємодіяти по горизонталі зі своїми колегами, від яких залежить успішність роботи, а отже, отримувати таким

чином кращий результат і шанси на просування по службі чи матеріальну винагороду. Разом із тим, наявність чітко розписаних процесів, правил не означає, що будуть перешкоди для ініціативи працівників. Навпаки, кожен може вийти з пропозицією і бути впевненим, що вона не потоне у рутині або з якихось суб'єктивних причин, оскільки існуватиме прозорий механізм прийняття рішень.

Побудова системи управління якістю в органах державної влади за стандартом ISO 9001:2001 є першим кроком до побудови більш довершеної системи удосконалення державного управління, що відповідає загальноприйнятій в Європейському Союзі «Спільній оціночній рамці» – продуктиві тривалої роботи 15 міністерств державної адміністрації країн ЄС. «Спільна оціночна рамка» поєднує і найпрогресивніші підходи систем управління якістю, що застосовуються в бізнесі, але водночас адаптовані до потреб і особливостей державного управління.

У 2005 році Головердержслужба перша з органів державної влади одержала сертифікат, який підтверджує виконання вимог стандарту ISO 9001:2001. Це має стати основою для запровадження подібної системи в усіх органах виконавчої влади, отже, – формування сучасної системи державного управління

Єдиною метою всіх зусиль у цьому напрямку є забезпечення дотримання прав і свобод громадян, якнайповнішої реалізації їхніх законних інтересів. Врешті-решт, «споживач» або «клієнт» – це громадянин, конкретна людина. І єдиний чинник ефективності роботи у цьому випадку – наскільки конкретна людина задоволена виконанням зобов'язань, які бере на себе держава, і це залежить від роботи державних службовців.

## СЕКЦІЯ 4

### Адаптація національного законодавства України до правової системи ЄС

**Галина КОЛЕСНИК**

*здобувач кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

#### АДАПТАЦІЯ ПРАВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС: МЕХАНІЗМ ПЕРЕВІРКИ ПРОЕКТІВ ПРАВОВИХ АКТІВ НА ВІДПОВІДНІСТЬ ПРАВУ ЄС

Важливою складовою процесу адаптації права є контроль законодавчого процесу з метою недопущення прийняття законодавства, яке суперечить праву ЄС.

Здійснення контролю законодавчого процесу з метою гармонізації національного права з правом ЄС у нових державах-членах ЄС мало три стадії:

1. Надання розробником проекту положення (декларації) про відповідність проекту акта праву ЄС.
2. Проведення експертизи відповідності проекту акту праву ЄС органом, який координував гармонізацію в Уряді.
3. Перевірка проектів на відповідність праву ЄС і змін, що вносяться до гармонізованих проектів, на рівні парламенту.

Міністерство юстиції проводить правову експертизу проекту на відповідність законодавству, а також *acquis communautaire* у разі, коли цей проект за предметом правового регулювання належить до сфер, правовідносини у яких регулюються правом Європейського Союзу; повідомляє головного розробника про результати експертизи, у погоджений з ним термін узгоджує проект.

Експертний висновок Міністерства юстиції України складається з таких пунктів: 1) належність проекту до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС; 2) відповідність проекту *acquis communautaire*; 3) інформація головного розробника щодо необхідності прийняття проекту в разі його невідповідності *acquis communautaire*; 4) загальний висновок щодо відповідності проекту *acquis communautaire* та пропозиції стосовно можливих шляхів його доопрацювання.

Де-юре український механізм перевірки урядових проектів на відповідність праву ЄС нічим не гірший зід механізмів держав-кандидатів. Він складається з двох стадій – оцінка відповідності розробником проекту і перевірка відповідності органом, що координує адаптацію. Проте насправді ставлення до складання довідок нерідко було формальним.

Доцільно уповноважити Державний департамент з питань адаптації законодавства проводити експертизу проектів, які ініціюються усіма суб'єктами законодавчої ініціативи. Існує необхідність запровадження механізму перевірки змін на відповідність праву ЄС, які вносяться до проектів адаптованого законодавства, у парламенті.

Для запровадження перевірки проектів, ініційованих усіма суб'єктами

законодавчої ініціативи, та змін, внесених до вже адаптованих проектів, необхідно внести зміни до ст. 6.3.4. Регламенту Верховної Ради України, у якій йдеться про можливість проведення експертизи та надання висновків щодо законопроектів Урядом України, відповідними міністерствами і відомствами, іншими органами, установами і організаціями, а також окремими фахівцями. У даній статті Регламенту потрібно зазначити, що проекти, які регулюються правом ЄС, мають проходити експертизу відповідності *acquis communautaire*.

Доцільно також було б створити відповідне управління у апараті Верховної Ради України, як у Польщі чи Словаччині, яке відповідало б за проведення експертизи на відповідність праву ЄС змін, що вносяться до вже адаптованих проектів. Таке управління має співпрацювати з Комітетом Європейської інтеграції з тим, щоб не допустити прийняття Верховною Радою правових актів, які суперечать праву ЄС.

Вдосконалюючи український механізм перевірки проектів на відповідність праву ЄС, необхідно враховувати можливість виникнення колізій урядових і парламентських процедур. Тут можна запропонувати декілька шляхів:

1. Державний департамент з питань адаптації законодавства надає висновки щодо усіх проектів без винятку, а у парламенті перевіряються на відповідність праву ЄС лише внесені зміни.

2. Державний департамент з питань адаптації законодавства повинен проводити експертизу лише урядових проектів, а у парламенті мають перевірятись зміни, які вносяться до адаптованих проектів, та проекти, розроблені іншими суб'єктами законодавчої ініціативи.

Розробляючи проект акта з врахуванням права ЄС, або проводячи його експертизу на відповідність праву ЄС, варто дотримуватись наступних рекомендацій.

1. Під час розроблення проектів актів має враховуватись не лише писане право ЄС, а й судова практика Суду ЄС, оскільки у них дається офіційне тлумачення норм права ЄС.

2. Аналізуючи відповідність проекту праву ЄС, слід окремо виділяти обов'язкові і факультативні норми актів ЄС, враховувати неоднакову природу різних джерел права ЄС.

3. Акти ЄС можуть вимагати певних інституційних перетворень, внесення змін до процесуальних норм, прийняття підзаконного законодавства, кадрового та фінансового забезпечення. Тому поряд з основним проектом розробник має пропонувати відповідні проекти підзаконних актів, внесення змін до процесуальних норм. Довідка щодо відповідності проекту *acquis communautaire*, також має зазначати потребу в кадрах, навчанні персоналу, фінансах, якщо цього вимагає імплементація акта.

Слід мати на увазі, що запровадження процедур перевірки на відповідність праву ЄС усіх проектів нормативно-правових актів, ініційованих суб'єктами законодавчої ініціативи, а також змін до адаптованих актів, незалежно від того, де буде проводитись експертиза – в уряді чи у парламенті, вимагатиме додаткового кадрового, технічного та фінансового забезпечення.

**Ганна ГОЛУБЧИК**

*к.і.н., доцент кафедри філософії,  
соціології державного управління  
НАДУ при Президентові України*

## **РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Зовнішньополітичний курс України на інтеграцію в Європейський Союз вимагає запровадження в державі відповідних стандартів і нормативів соціального захисту населення та сучасних соціальних послуг. Розвиток соціальної сфери в Україні довгий час не відзначався наступністю, почасти носив ситуативний характер. Зокрема, склалась фрагментована й малоефективна система соціальних послуг, які надаються закладами різного галузевого підпорядкування; не уніфіковані схеми їх фінансування, реалізації й оцінки.

У завданні реформування соціальної системи, що нині стоїть перед державою, наявні нормативно-правові, методологічні, структурні та кадрово-організаційні складові. З метою гармонізації вітчизняного та європейського законодавства в сфері надання соціальних послуг, наприкінці 2003 р. прийнято Закон «Про соціальні послуги» [1], який визначив організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах; встановив гарантії надання громадянам якісних соціальних послуг і зобов'язав суб'єктів, які надають ці послуги, дотримуватись стандартів якості. Для реалізації цього Закону прийнято ряд нормативно-правових актів, що розширили коло учасників ринку соціальних послуг і створили передумови для поліпшення їх якості. Зокрема, для законодавчого встановлення державних соціальних стандартів і нормативів, диференційованого підходу до визначення нормативів, розроблено Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів [2]. Наступним кроком у впровадженні сучасних механізмів соціального захисту, стала Концепція реформування системи соціальних послуг в Україні [3]. Цей документ створено в співпраці вітчизняними та міжнародними експертами з урахуванням національного та світового досвіду. Розробляються Державні мінімальні стандарти норм та нормативів різних напрямів соціального обслуговування громадян, Стандарти якості соціальних послуг і нормативно-правова база з ліцензування суб'єктів надання соціальних послуг. Для визначення поняття стандартів якості, методів та процедур їх розроблення, основних характеристик якості соціальних послуг, на часі – розробка Порядку розроблення та затвердження державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг, який охопить соціальне, побутове та житлово-комунальне обслуговування, охорону здоров'я, освіту, культуру. У розробленні і апробації стандартів якості беруть участь надавачі соціальних послуг. Внаслідок цього, очікується уніфікація процесу розроблення стандартів якості різних видів соціальних послуг, оптимізація бюджетних витрат на прикладні розробки, урегулювання діяльності державних та недержавних суб'єктів в цій сфері.

Удосконалення нормативно-правових засад багато у чому стає результатом апробації механізмів надання соціальних послуг. Так, у 2005 р. за підтримки Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії в Україні

започатковано проект «Сприяння реформі соціальних послуг в Україні» [4]. Мета проекту – сприяння вдосконаленню системи надання соціальних послуг в Україні, підвищенню спроможності громад надавати якісні й економічно ефективні соціальні послуги.

В межах проекту Уряду України і Світового банку, створено «Український фонд соціальних інвестицій» (УФСІ), діяльність якого полягає у впровадженні пілотних мікропроектів, спрямованих на розвиток механізмів соціального інвестування [5]. Реалізація мікропроектів за напрямками соціальної роботи уможливило відпрацювання механізмів управління соціальними послугами на всіх рівнях, поширення досвіду на інші регіони. Результати роботи будуть враховані при подальшій розробці мінімальних державних соціальних стандартів; удосконалюється методологія оцінки діяльності соціальних установ та їх персоналу.

Зазначеному напрямку відповідає і проект ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб в Україні», яким передбачено апробацію в пілотних регіонах інноваційних моделей надання соціальних послуг, розробку стандартів якості соціальних послуг, ліцензування постачальників послуг, оптимізація механізмів фінансування послуг [5; 6].

Отже, в Україні формується нормативна база і виробляються ефективні механізми надання якісних соціальних послуг. Серед пріоритетів, які визначають розвиток в цьому напрямі – партнерство держави і недержавних інституцій, статус родини як первинної ланки соціальної системи держави, відтак – поступова відмова від інтернатних закладів на користь родинному піклуванню, децентралізація системи надання соціальних послуг. Актуальними завданнями залишається регулярна кількісна і якісна оцінка потреб регіонів у соціальних послугах, перенесення акценту з закладів і їх фінансування на задоволення потреб одержувачів соціальних послуг, розширення діапазону та підвищення ефективності цих послуг. Досвід країн Європи показує необхідність діяти одночасно в кількох напрямках для успішного реформування.

### **Список використаної літератури**

1. Про соціальні послуги. Закон України від 24.06.2004, ВВР, 2004, N 50, ст.537)// Відомості Верховної Ради, 2003, N 45, ст.358.
2. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України N 293 від 17.06.2002. – Режим доступу: <http://zpsocinfo.iatp.org.ua/class.doc>
3. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг. Розпорядження Кабінету міністрів України від 13 квітня 2007 р. № 178-р.
4. Про ратифікацію Угоди про позику (Проект удосконалення системи соціальної допомоги) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку. Закон України від 8 лютого 2006 року N 3408-IV. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
5. Ресурсний центр «Гурт». – Режим доступу: <http://www.gurt.org.ua>.
6. Міністерство праці та соціальної політики України. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua>

## **БОРОТЬБА З КОРУПЦІЄЮ: АДАПТАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ЄС**

Корупція на сьогоднішній день є однією з найгостріших проблем, які постали перед сучасним українським суспільством, основною загрозою його соціально-економічному розвитку. В рейтингу корумпованості, опублікованому в 2007 році всесвітньою коаліцією з протидії корупції «Трансперенсі Інтернешнл» серед 180 держав Україна посіла 118 місце, а в рейтингу найбільш корумпованих країн світу, складеному моніторинговою групою при ООН, – 104 із 163 місце. У Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією (ратифіковано Законом України № 2476-IV від 16.03.2005 року) зазначено, що корупція є однією із найнебезпечніших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості, перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному і справедливому функціонуванню країн із ринковою економікою.

Європейський вимір України потребує від неї приведення законодавства до норм та принципів Європейського Співтовариства. Україна, як суб'єкт міжнародного права, має дотримуватися його певних принципів і норм. На сьогодні, Радою Європи, членом якої є Україна, прийнято досить багато нормативно-правових документів у сфері боротьби з корупцією. Лише останніми роками ці актуальні питання розглядалися на багатьох європейських форумах. Прийнято спільний проект Комісії Європейського товариства і Ради Європи Октопус, проект Конвенції з питань корупції, Угоду про створення групи держав по боротьбі з корупцією, затверджено Статути групи держав по боротьбі з корупцією та комісії по запобіганню корупції. Рада Європи створила міжнародну групу по протидії корупції (МГК), яка працює під керівництвом комітету з кримінальних проблем. Саме цією групою разом з Європейським Союзом розроблено програму «Восьминіг», у якій беруть участь 16 східноєвропейських країн, у тому числі й Україна. Ця програма є першою спробою реальних кроків по боротьбі з корупцією в країнах Центральної та Східної Європи, взявши до уваги Конвенцію Ради Європи «Про відмивання, виявлення й конфіскацію доходів від злочинної діяльності», яка базується на основних принципах міжнародного права: поваги прав людини, співробітництва та сумлінного виконання зобов'язань та ін. В Україні прийнято понад 100 нормативних документів з питань антикорупційного законодавства. З метою європейської та євроатлантичної інтеграції Президентом України, Урядом, Парламентом видано безліч нормативних актів, які урегульовують діяльність державних органів, спрямовану на вступ до міжнародних об'єднань, зокрема і в частині вирішення питання протидії корупції. Кабінет Міністрів України зробив стратегічним пріоритетом роботи уряду європейську інтеграцію, ухваливши за основу діяльності уряду «Український прорив: для людей, а не для політиків»[1]. Значний обсяг у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не для політиків», затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. N 14,

присвячений програмі протидії корупції в Україні. Факторами, які впливають на високий рівень цього деструктивного явища, є: непрозорість діяльності і невідповідність органів державної влади; відсутність політичної волі щодо боротьби з корупцією, неучасть у цій боротьбі правоохоронних структур і органів національної безпеки держави; надзвичайна розгалуженість дозвоільно-регуляторної системи; надмірний вплив окремих олігархічних груп на прийняття державних рішень і кадрові призначення; низький рівень забезпечення захисту прав власності; недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, Кримінального кодексу України, а також недосконалість законодавства з цих питань у цілому; недосконалість системи судів; відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади; відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави. Робота Уряду у цій сфері має спрямовуватися на забезпечення максимальної прозорості діяльності органів державної влади. Успішність подолання корупції залежить від того, чи існує в країні система заходів, спрямованих на її запобігання. Створення саме системи заходів із запобігання корупції і є сьогодні одним із головних напрямків діяльності не лише Уряду, а й Міністерства юстиції. Планується здійснення таких політичних, економічних, правових, соціальних, ідеологічних, правоохоронних та міжнародних заходів, як: формування політичної волі усіх гілок влади щодо боротьби з корупцією; посилення кримінальної відповідальності за хабарництво; надання парламентській опозиції контрольних функцій за дохідною та видатковою частиною бюджетів; проведення антикорупційної експертизи актів законодавства та з метою ліквідації підґрунтя для корупції скасування або внесення до них змін; реалізація рекомендацій Групи країн по боротьбі з корупцією Ради Європи (GRECO); перегляд (з метою скасування) платних послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування (включаючи реєстрацію, сертифікацію, експертизу, видачу дозволів і довідок, надання повноважень); створення електронної системи інформування населення (місцевих громад) про місцеві бюджети (кошти, об'єкти, відповідальні за виконання, дата виконання); проведення загальної стандартизації та уніфікації законодавства з урахуванням досвіду розвинених держав та країн, що досягли успіху в боротьбі з організованою злочинністю і корупцією; ратифікація міжнародних антикорупційних актів та приведення у відповідність з ними законодавства з питань протидії корупції; утворення спеціальної моніторингової комісії із залученням до її роботи експертів та представників громадських організацій для аналізу всіх проектів законів та інших нормативно-правових актів на предмет виникнення корупційних ризиків у разі набрання ними чинності; забезпечення оприлюднення інформації про використані кошти державного та місцевих бюджетів; запровадження проведення аукціонів з продажу державного майна і землі, відкритих тендерів під час державних закупівель; запровадження механізму конкурсного добору на посади керівників національних акціонерних компаній, державних підприємств та акціонерних товариств, контрольний пакет акцій у статутному фонді яких належить державі; посилення механізму захисту суб'єктів господарювання від неправомірного втручання у їх діяльність правоохоронних, податкових та контролюючих органів; удосконалення системи добору, навчання та професійної підготовки кадрів правоохоронних органів з питань боротьби з корупцією; підвищення рівня соціального захисту, матеріального і житлового забезпечення працівників правоохоронних органів та суддів; забезпечення особистої безпеки таких осіб та членів їх сімей; створення при органах

державної влади, у тому числі при правоохоронних органах, вищих і загальноосвітніх навчальних закладах телефонної «гарячої лінії» з метою надання громадянам можливості телефонувати та інформувати про факти корупції, тиску та вимагання; створення умов для здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, зокрема утворення громадських рад при всіх органах державної влади незалежно від їх доступу до фінансових ресурсів і обсягів витрачання коштів; викорінення проявів корупції, фінансових правопорушень та інших зловживань під час здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; посилення персональної відповідальності членів тендерних комітетів за допущені порушення та зловживання у сфері державних закупівель, аж до звільнення їх з державної служби. А також здійснення таких правових заходів: відокремлення бізнесу від влади; сприяння прийняттю «антикорупційного пакета» законів України, внесеного до Верховної Ради України Президентом України: Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо відповідальності за корупційні правопорушення); Про засади запобігання та протидії корупції; Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень; розроблення проектів Законів України «Про декларування доходів фізичними особами», «Про державний контроль в Україні», «Про державний фінансовий контроль за декларуванням доходів і їх витрачанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, членами їх сімей та близькими родичами» та інших з метою викорінення проявів корупції в діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Необхідно також подолати ознаки корупційних діянь, які породжують тіньову економіку, що негативно позначається на надходженні коштів до бюджету, інвестиційному кліматі держави, стані виконання соціальних ініціатив та на рівні соціального захисту найманих працівників. Протидія корупції потребує не тільки зусиль держави, а і суспільної ініціативи. Урядом взято зобов'язання розробити проекти та забезпечити реалізацію Національної стратегії та плану дій щодо протидії корупції, проект Кодексу поведінки державних службовців та забезпечити дотримання його вимог посадовими особами органів виконавчої влади та державними службовцями, ініційовано введення інституту урядового Уповноваженого з питань політики. Чільне місце займає і забезпечення ефективної взаємодії правоохоронних органів, органів, що здійснюють державний нагляд, контроль та координацію у сфері державних закупівель, Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель та Тендерної палати України з питань виявлення зловживань під час здійснення процедур закупівель.

Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO) за результатами оцінки стану корупції в Україні визначила однією із головних рекомендацій необхідність створення органу, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії та відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії та заходи боротьби проти корупції. Слід зазначити, що на сьогодні в державі немає жодної інституції, яка б володіла повною інформацією щодо реальної ситуації з корупцією, відсутній відповідальний орган за аналіз ситуації, вироблення пропозицій щодо антикорупційних заходів та координацію центральних органів виконавчої влади для їхньої реалізації [2]. Саме для цього, а також для виконання міжнародних зобов'язань України 1 лютого 2008 року Президент України видав указ «Про деякі заходи щодо вдосконалення та реалізації державної антикорупційної політики». Цим указом Кабінету Міністрів доручено розглянути питання стосовно покладення на Міністерство юстиції

України завдань, пов'язаних із реалізацією державної антикорупційної політики, в тому числі проведення антикорупційної експертизи.

Ефективна боротьба з корупцією можлива за умови комплексного організаційно-правового забезпечення діяльності всіх правоохоронних та контролюючих органів, органів державної і місцевої влади, громадськості, адаптації національного законодавства України до правової системи ЄС. Безумовно, створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення нових комплексних заходів для протидії цьому деструктивному явищу, виявлення та подолання його соціальних передумов і наслідків повинно бути одним із пріоритетів держави.

1. Програма, що сповідує філософію європейської інтеграції // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 5. – 11 січ. – С. 3.

2. Міністр юстиції Микола Онішук: «Ми повинні формувати антикорупційну свідомість у суспільстві» // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 42. – 4 бер. – С. 6.

**Вартач МУРАДЯН**

*студент Інституту права*

*Дніпропетровського університету*

*економіки та права*

## **АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС**

Зовнішньополітичний курс України на інтеграцію до Європейського союзу та вступ до Світової організації торгівлі потребують забезпечення захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності на рівні, який існує в європейських країнах.

На початку XXI століття в ЄС була сформована власна юридична база охорони об'єктів права інтелектуальної власності [5; 4; 11], а також гармонізоване або уніфіковане національне законодавство країн учасниць в цій сфері [1]. По багатьом аспектам захист об'єктів права інтелектуальної власності ЄС випереджає відповідні норми на рівні регулювання Всесвітньої організації інтелектуальної власності, а в деяких випадках і розвиток права інтелектуальної власності США. Стандарти охорони інтелектуальної власності Євросоюзу зараз у Європі грають вирішальну роль як при вдосконаленні національних систем охорони, так і при оцінюванні ефективності реалізації прав [6].

В угоді про партнерство і співробітництво між Європейським Союзом та Україною, підписаною в Люксембурзі 16 червня 1994 р., містяться ряд спеціальних положень, присвячених питанням створення належного рівня охорони і реалізації прав інтелектуальної власності. Зокрема, в ст. 50 Угоди про партнерство і співробітництво зазначено, що «Україна продовжить удосконалювати захист права на інтелектуальну власність для того, щоб до кінця п'ятого року після набуття Угодою чинності, забезпечити рівень захисту, аналогічний до існуючого в Співтоваристві, включаючи ефективні засоби забезпечення дотримання таких прав» [10].

Таким чином з підписанням Угоди з ЄС Україна взяла на себе зобов'язання привести національне законодавство з інтелектуальної власності у відповідність з законодавством Європейського Союзу. Важливим кроком у цьому напрямку



стала підготовка та введення в дію нового Цивільного кодексу, який містить Книгу 4 «Право Інтелектуальної власності», норми якої уніфіковані або зближені з відповідними нормами правових актів ЄС.

У грудні 2003 р. в Україні розпочалася реалізація проекту TACIS «Введення режиму міжнародної торгівлі. Створення системи охорони інтелектуальної власності», який фінансувався Європейським Союзом. Його координатором стало Європейське патентне відомство, а метою – надання допомоги Україні у досягненні адекватного рівня правової охорони інтелектуальної власності. У 2004 році у рамках реалізації проекту було створено Координаційний комітет, куди ввійшли представники Делегації Європейської Комісії в Україні і різних державних інституцій України.

Згідно з Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затвердженою Законом України від 18 березня 2004 року [2], а також розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 року № 111-р «Про заходи щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Євросоюзу» була проведена робота по узгодженню спеціальних законодавчих актів України з нормативними документами ЄС у сфері інтелектуальної власності [7;8]. Вона базувалась на ретельному вивченні особливостей інституту інтелектуальної власності ЄС науковцями України, а також на врахуванні наукових розробок зарубіжних вчених. Оскільки дослідження права інтелектуальної власності ЄС ускладнювалося різним прочитанням актів ЄС або відсутністю перекладів багатьох документів, Центром європейського та порівняльного права Міністерства юстиції було здійснено переклад актів ЄС у сфері охорони інтелектуальної власності, а також значної кількості судових рішень [9].

Незважаючи на те, що в процесі адаптаційної роботи відбулися значні позитивні зміни у законодавстві України, існує ще низка проблем. На думку спеціалістів, є суттєва неоднорідність відповідності законодавства для різних правових інституцій [3]. Наприклад, відносно торговельних марок, комп'ютерних програм, цивільно-правових засобів захисту прав у законодавстві України досягнуто майже цілковитої відповідності з нормами ЄС, але одночасно відсутня охорона змісту баз даних, що не відповідає нормам ЄС. В галузі авторського права, промислових зразків мають бути внесені певні зміни. Охорона фірмових найменувань та охорона сортів рослин потребують найбільш суттєвого вдосконалення відповідно до права ЄС. Зазначимо, що невирішеними досі є питання приведення спеціального законодавства у відповідність з положеннями Цивільного кодексу України. Особливо це стосується законів щодо авторського права і винаходів.

Робота з адаптації законодавства України у сфері інтелектуальної власності до законодавства ЄС триває. Сприйняття позитивного досвіду ЄС у правовій охороні інтелектуальної власності дозволить зробити національне законодавство України більш якісним та ефективним.

#### Список використаної літератури

1. Бочарова Н. Права інтелектуальної власності ЄС. Гармонізація з національним законодавством // Віче. – 2006. – №13-14. – С. 39-43.
2. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 року // Урядовий кур'єр. – 2004. – №74. – С. 13.

3. Захист прав інтелектуальної власності в Україні: проблеми законодавчого забезпечення та правозастосування. Матеріали парламентських слухань у Верховній Раді України 21 березня 2007 року / Г.О. Андрощук. – К.: Парламентське видавництво, 2007. – С. 50-51.

4. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. – 2-е издание, пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2005. – С. 806-880.

5. Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юрист, 2003 – с. 697-721.

6. Капіця Ю. Забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності в Європейському союзі // Інтелектуальний капітал – 2005. – №4 – С. 3-11.

7. Капіця Ю. Напрямки адаптації законодавства України в сфері охорони інтелектуальної власності до законодавства Європейського Союзу // Право України. – 2005. – №2. – С. 66-70.

8. Капіця Ю. Гармонизация прав интеллектуальной собственности в Европейском Союзе и вопросы адаптации законодательства Украины к стандартам ЕС // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / Под редакцией Е.Б. Кубко, В.В. Цветкова – К.: Юринком Інтер, 2003 – С. 513-536.

9. Право інтелектуальної власності Європейського Союзу та законодавство України / За ред. Ю.М. Капіці – К.: Видавничий дім «Слово». – 2006.

10. Угода про партнерство та співробітництво між ЄС і Україною від 14 червня 1994 року, ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 року – К: Видання Представництва Європейської Комісії в Україні, 1998. – С. 27.

11. European Commission. – Режим доступу: [http://www.europa.eu/int/comm/internal\\_market/en/intprop/index.htm](http://www.europa.eu/int/comm/internal_market/en/intprop/index.htm)

*Алла БАШТАННИК*

*заступник директора*

*Дніпропетровського регіонального відділення*

*Академії суддів України*

### **АДАПТАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ УКРАЇНИ**

В умовах реформування в Україні суспільних відносин, економічного та політичного устрою дедалі більше інтенсифікуються правові процеси в житті країни і суспільства. Становлення концепції публічного адміністрування в таких умовах як поєднання політико-правового та управлінського виміру процесу демократизації суспільних відносин в Українській державі актуалізувало напрацювання самостійних методологічних схем науки державного управління, що пов'язані із низкою проблемних питань. До проблемних сфер слід віднести: по-перше, формування вертикально інтегрованих, й при цьому відносно самостійних управлінських схем регіонального управління, розвиток яких має відповідати тенденціям світового та європейського регіоналізму, знаходитися в площині політичних трансформацій, та бути економічно доцільним; по-друге, модернізацію концепції делегування повноважень з поступовим переходом до делегованого управління у його системному вимірі; по-третє, конституювання так званого

«європейського регіонального адміністративного простору» [1] на рівні національної держави, особливо з позицій розробки й прийняття управлінських рішень [2].

Найбільшою проблемою на шляху гармонізації законодавства є проблема, пов'язана із співвідношенням права ЄС та внутрішнього права України. Слід зазначити, що вона є досить складною не тільки для тих країн, які як наша прагнуть до інтеграції у ЄС, але є надзвичайно складною для самих держав-членів. Саме ця проблема вже протягом півстоліття, починаючи з появи Європейських Співтовариств, посідає одне з центральних місць у працях юристів, присвячених тому чи іншому правовому аспекту діяльності європейських інтеграційних організацій.

Відповідно до європейського досвіду, напрямками формування концепції публічного адміністрування в Україні слід визначити:

– напрацювання базових інституціональних і теоретичних основ державної політики;

– законодавче закріплення адміністративно-правового регулювання загальнодержавної та регіональної політики як складової інтегрованої системи публічного управління;

– конституційне та законодавче визначення ключових принципів національної регіональної політики, базовим серед яких слід визначити принцип субсидіарності

– детермінацію процесу регіоналізації управління національним розвитком у політичній та економічній сферах;

– встановлення еволюційних етапів розвитку ефективних механізмів реалізації національної та наднаціональної регіональної політики;

– детермінація у правовій площині принципів децентралізації, деконцентрації, субсидіарності;

– аналіз регіональної політики окремих країн-членів ЄС та визначення стану та перспектив розвитку механізмів регіональної політики, форм і методів оптимізації міжрегіональної співпраці;

– визначення та характеристику чинників, що впливають на формування і реалізацію регіональної політики, встановлення взаємозв'язку між особливостями формування регіональної моделі управління й змістом принципу субсидіарності;

– розробку варіантів раціоналізації регіональної політики, як з позицій державного управління, так і з точки зору доцільності економічних трансформацій.

Натомість, зберігається проблема недостатньої розробленості понятійного апарату адміністративного права, яку доцільно виокремити з двох позицій. По-перше, існує проблема взаємозв'язку стану розробки національного законодавства та відповідних адміністративно-правових норм. Хоча, безсумнівно є той факт, що в багатьох випадках наукові дослідження визначали розвиток адміністративного законодавства. По-друге, досі не вирішена проблема формування відповідного понятійного апарату) публічного адміністрування. По-третє, механічне перенесення в науку адміністративного права норм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин інших країн, що базуються на відмінних від національного права, принципах утворила ситуацію конфлікту на рівні категорій адміністративного права. Численні запозичення, виправдані науковцями як необхідний компонент розвитку науки адміністративного права, ще не знайшли свого системного вирішення. Прикладом таких протиріч можуть виступати сфера регіонального управління, адміністративна діяльність самоврядних структур, інституціоналізація механізму делегованого управління тощо.

Вирішенням зазначеної проблеми може виступати реалізація завдання одночасного проведення заходів, метою яких виступатиме відповідність адміністративно-правової термінології в законодавстві ґрунтовній науковій основі, розробка системи термінів, здатних точно відобразити нові реалії в публічному управлінні тощо. Вищенаведені проблемні сфери адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування певною мірою пов'язані з перманентними адміністративними реформами, що відбуваються від 1991 р., проте так і не набули завершеного вигляду.

Важливою видається проблема складності застосування адміністративно-правових норм як норм прямої дії, поєднання норм конституції та адміністративного законодавства, протиріччя в адміністративно-правових нормах даного рівня та різного рівня, відсутність певної ієрархії норм, складність трактування певних норм. Найбільш вразливою при цьому є першооснова адміністративного права – державно-управлінська діяльність. Саме тому напрацювання теоретико-методологічних засад публічного адміністрування слід проводити з урахуванням сучасних досягнень науки адміністративного права в контексті адаптаційних технологій.

#### Список використаної літератури

1. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За заг. ред. Т.Ларсена, К. Номдена, Ф.Петітвілія – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.

2. Мартиненко В.М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія і методологія). – Х.: Видавництво ХарРІДУ «Магістр», 2003. -220 с.

*Яна КРАСНИЦЬКА*

*магістр державного управління*

*помічник судді Кременчуцького міськрайсуду*

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАЦІВНИКІВ СИСТЕМИ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

Умовою розбудови в Україні правової держави є проведення судово-правової реформи, завданнями якої є створення нового законодавства, становлення та функціонування сильної і незалежної судової влади, удосконалення форм судочинства. На сучасному етапі першочерговими є реформування правової системи, а також інституалізація судової влади та судових процедур. Конституція України 1996 р. закріпила поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову і стала основою реформування правової системи, зокрема, судової влади. У Конституції визначено засади здійснення правосуддя в Україні, головними з яких є: законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін, гласність судового процесу, обов'язковість рішень суду та ін. Стаття 3 Конституції містить положення, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

У демократичних державах створено механізми забезпечення верховенства права, контролю за дотриманням виконавчою владою вимог закону. Важливими

складовими цього механізму є суди, які виконують контрольні функції щодо актів і дій відповідних органів та посадових осіб. Судовий контроль у цій сфері здійснюється при розгляді судами конкретних справ, передусім пов'язаних з оскарженням громадянами рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. аналізуючи закордонний досвід, слід наголосити на двох основних тенденціях розвитку судової влади в європейських державах як самостійної та повноцінної державної влади. З одного боку, це підвищення ролі судової практики й авторитету суддівських органів, а з другого, – зміцнення системи суддівського самоврядування, що сприяє створенню системи спеціальних органів суддівського самоврядування із компетенцією в галузі управління юстицією. Вони мають право призначати на суддівські посади, формувати суддівський корпус, вирішувати питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, реорганізації судів тощо. У більшості конституцій європейських держав ці органи закріплені як інститути суддівського самоврядування та внесені до числа органів, які хоча і не наділені судовими функціями, але входять до її складу (Вища рада магістратури – у Франції, в Італії, Португалії, Молдові; Вища рада юстиції (правосуддя) – в Албанії та Бельгії; Генеральна рада судової влади – в Іспанії; Вища Рада суддів і прокурорів – у Туреччині; Вища судова рада – у Болгарії; Державне судове віче – у Хорватії; Національна рада юстиції в Угорщині тощо). В Італії, наприклад, Конституційний суд постановив, що, незважаючи на те, що Вища рада магістратури є органом, який здійснює переважно адміністративні функції, вона не є частиною системи державного управління, оскільки знаходиться поза системою, що підпорядковується державному або регіональному уряду.

Певними новаціями у судочинстві зарубіжних країн є поширення альтернативних форм судочинства, при цьому не лише альтернативних державному суду, але й альтернативних форм організації традиційних державних судів. Як відомо, одним з базових принципів правосуддя є ефективність і оперативність розгляду справ. На думку американських дослідників, суди, в їх традиційному розумінні, просто не встигають виконувати покладені на них функції на належному рівні, зокрема через завантаженість судів, а також відсутність налагодженої взаємодії з органами пенітенціарної системи та органами соціальної адаптації правопорушників. Тому в США впроваджують альтернативні способи врегулювання конфліктів – позасудові.

Слід відзначити, що у 90-х роках ХХ століття такі громадські суди з'явилися і більшості країн Європи. Проте для країн пострадянського простору така альтернативна система судочинства не є новою. У колишньому СРСР існувала система товариських судів, адже реалізовувався той самий принцип громадського обвинувачення, участі трудового колективу та сусідів у процесі реабілітації. Крім того, тотожною є й компетенція «інноваційних» західних альтернативних форм судочинства. Отже, ймовірно, що подальший прогрес демократичного судочинства в країнах світу буде спрямований на інкорпорацію у боротьбу з правопорушеннями й органів місцевого самоврядування – структур, які й досі діють при ОМС в Україні й мають назву адміністративні комісії (адмінкомісії).

Саме тому нині важливо у сучасному процесі реформування судової влади не винаходити нові, часто штучні форми удосконалення діяльності судових органів, а удосконалювати власну систему позасудового розгляду правопорушень: від взаємодії дільничних, органів місцевого самоврядування до реорганізації роботи судів першої інстанції із залученням громадськості.

Реформування судової системи з огляду на його надзвичайно важливі правові, соціальні, економічні, політичні й інші наслідки має бути науково обгрунтованим, системним та продуманим. Судова реформа безпосередньо стосується кожної людини, захисту її прав і свобод. Здійснені впродовж останніх більш як десяти років заходи щодо реформування судової системи не привели до створення належних умов для функціонування судової системи, незалежного і справедливого суду. Однією з основних причин цього є здійснення такого реформування без науково обгрунтованої стратегії, без чітко визначених цілей, нерідко - на хибних концептуальних засадах.

Як показує історичний розвиток, стан судової системи, її демократичність, об'єктивність рішень по справам напряму залежать від наявності державності. Тобто зараз, коли Україна здобула незалежність, є всі можливості для створення демократичної судової системи.

### Список використаної літератури

1. Коваль В. Актуальні проблеми функціонування судової системи України. :До судово-правової реформи. // Право України. – 2003. – № 12. – С. 20-25.
2. Організація судової влади в Україні: Перший аналіз нормат. змісту Закону України «Про судоустрій України» / [Селіванов А. О., Фесенко Є. В., Рудюк Н. С. та ін.]; За ред. А. О. Селіванова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 111 с.
3. Остафійчук Л.А. Судова влада в Україні в контексті теорії правової держави // Науковий вісник Чернівецького університету : Збірник наук. праць. – Вип. 147: Правознавство. – Чернівці, 2002. – С. 19-22.

**Микола ДІДЕНКО**

*магістр державного управління*

*ГУ МВС України*

*в Дніпропетровській області*

## РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ У КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ ЄС

З прийняттям Конституції виникла потреба у побудові демократичної, соціальної, правової держави, де послідовно скорочується використання адміністративних методів управління, директивних розпоряджень, поширюється вплив громадських спільнот. Зазначене стосується також і діяльності органів внутрішніх справ, адже у визначенні основних рис ОВС треба перш за все виходити з її соціального призначення. Основна мета служби в органах внутрішніх справ – забезпечення організаційно-правових, морально-психологічних та інших умов для формування високопрофесійного кадрового корпусу органів внутрішніх справ, здатного ефективно вирішувати правоохоронні завдання, які поставлені перед МВС суспільством і державою. У зв'язку з ускладненням функцій управління необхідно забезпечити, щоб апарат центральних органів постійно поповнювався людьми, які пройшли школу низової роботи та знають потреби практики.

В свою чергу низові органи відчувають постійну потребу в працівниках, які володіють широтою поглядів, здібністю ставити та вирішувати завдання великого масштабу, які знають роботу різних органів та підрозділів. Поруч з кадровою

політикою в широкому, стратегічному розумінні слова потрібно розглядати кадрову політику, у вузькому тактичному аспекті. Це робота керівників і громадських організацій з колективом, індивідуально з кожним робітником, організуюча діяльність, що має кінцевою метою мобілізацію особового складу на вирішення поставлених задач. Вона буде дійсно організуючою, якщо проводитись комплексно, послідовно, з урахуванням психології особливості і міжособових відношень, що складаються в колективі. В арсеналі засобів досягнення поставлених цілей в керівника органів внутрішніх справ кадрова політика є важливим інструментом, так як дає можливість використовувати значні резерви інтенсифікації праці за рахунок використання так званого «людського фактору». Розгляд різноманітних аспектів кадрової політики має за мету звернути увагу на можливість вирішення проблем, що стоять перед колективом, «не числом, а вмінням». Поняття кадрової політики включає в себе сукупність основних напрямків, цілей і методів роботи з людьми, або кажучи мовою науки управління, кадрова політика є засіб регулювання кількісного та якісного стану соціального об'єкту управління.

Співробітники органів внутрішніх справ України відповідно до статті 16 Закону України «про міліцію» проходять державну службу [1], отже являють собою різновид державних службовців. Вони виконують управлінські та правоохоронні функції, мають певний статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження. Правовою основою діяльності службовців органів внутрішніх справ є Конституція України. Закони України «Про міліцію», «Про державну службу», «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України», яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 року № 114, «Положення про органи внутрішніх справ різноманітних рівнів» та іншими законодавчими актами. Постанови Уряду України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України [1-25], рішення місцевих рад, прийняті в порядку їх компетенції.

Державна служба в органах внутрішніх справ - це складний правовий інститут, що об'єднує такі субінститути: комплектація по роботі з кадрами; проходження служби; грошове утримання та речове забезпечення; робочий час і час відпочинку; службова дисципліна, пенсійне забезпечення, навчання кадрів; облік і звітність.

Органи внутрішніх справ, як і все суспільство, переживають кризу, що негативно позначається на їхній діяльності. Кризові явища посилюються надмірною перевантаженістю, що певною мірою пов'язано з виконанням органами внутрішніх справ багатьох функцій, які безпосередньо не стосуються охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю. У зв'язку з цим чисельність працівників МВС досить значна, на їх утримання витрачається багато коштів, тоді як реальною роботою, пов'язаною із захистом життя, здоров'я, прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, займається менша їх частина.

Структура органів внутрішніх справ і організація управління нею надто громіздка: численні підрозділи і ланки управління дублюють одна одну, через що мають місце неузгодженість та паралелізм у виконанні функцій, звідси – низький вплив управлінських структур на ефективність діяльності системи. Зростання злочинності, зміни її форм, що відбуваються останнім часом, ставлять перед ОВС нові завдання та зумовлюють необхідність перегляду стратегічних напрямків їх

діяльності, пошуку таких підходів до організації та здійснення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, які б відповідали сучасній обстановці та її тенденціям.

Основними завданнями реформування МВС на сучасному етапі є: оптимізація структури МВС на центральному рівні, удосконалення взаємодії структурних елементів системи МВС, напрацювання комплексу критеріїв організації, раціоналізації та контролю діяльності ОВС; формування технологій взаємодії міністерства, департаментів та головних управлінь, управлінь МВС в регіонах з органами влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування); розроблення та впровадження інноваційних освітніх програм для вищих навчальних закладів системи МВС для підготовки працівників ОВС на якісно новому рівні, що базується на принципах міжнародного права; створення належних умов для вільного доступу громадян до джерел інформації про діяльність ОВС; створення інформаційної мережі з питань діяльності ОВС, формування електронної системи документації.

Отже, сучасні уявлення про призначення та характер діяльності працівників міліції вийшли далеко за межі тих шаблонів, які склалися впродовж десятиліть в умовах жорсткого адміністрування. На сучасному етапі розвитку державності в Україні, в умовах зміцнення інституту самоврядування територіальних громад та усвідомленої необхідності перегляду завдань і функцій МВС та його місцевих органів управління актуальним стало питання про доцільність повсюдного формування підрозділів місцевої міліції – елемента в системі публічного управління, основним напрямком діяльності якої має стати охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки на регіональному рівні.

#### Список використаної літератури

1. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №4. – Ст. 20
2. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ України та основні напрями їх реформування у сучасних умовах // Міліція України. – 2002. – № 9 / Науково-практичний збірник: Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених (Дод. до журналу «Міліція України»). – 2002. – № 13. – С. 1-6.
3. Комзюк А.Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції // Вісн. Львівськ. ін-ту внутр. справ. – 2001. – № 1. – С. 242-246.

**Андрій ЛИМАР**

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

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

#### СУДОВИЙ ПРЕЦЕДЕНТ ЯК ДЖЕРЕЛО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Після проголошення незалежності України вищі посадові особи нашої держави неодноразово заявляли, що одним із стратегічних зовнішньополітичних завдань нашої держави є вступ до ЄС. Проте необхідно визнати, що зближення законодавства України з правом ЄС неможливе без детального вивчення джерел права цієї міжнародної організації. Це стосується установчих договорів, нормативно-правових

актів, що приймаються органами ЄС, загальних принципів права цього інтеграційного об'єднання, судової практики та специфіки договорів, які укладаються ЄС та Європейськими Співтовариствами з третіми країнами.

В радянському, а потім в українському правознавстві довгий час панувала точка зору, згідно з якою судовий прецедент не міг бути віднесений до джерел права. Крім того, вважалось істиною, що тільки в країнах англо-американської правової системи, тобто, в країнах загального права, судовий прецедент офіційно визнається джерелом права. В країнах же романо-германської правової сім'ї основним джерелом права є нормативний акт.

Сучасне порівняльне правознавство не дозволяє погодитися з правильністю цього переконання. В Німеччині, Франції, Нідерландах, Швейцарії – по суті в усіх розвинутих країнах континентальної правової традиції – якщо не в самому тексті закону, то принаймні в сучасній правовій доктрині, ніхто не заперечує правотворчу роль судів. Таке заперечення, а точніше ігнорування судової практики як джерела права, було б, з одного боку, елементарно безграмотним (хоча б в контексті встановлених повноважень Суду ЄС), а з іншого – могло б бути сприйнято як недооцінка діяльності тих судів, які протягом останніх століть створювали право в зазначених країнах.

Сучасне континентальне право країн, на які Україна традиційно орієнтується в своєму правовому розвитку, – це не тільки і не стільки кодекси і закони, скільки сотні та тисячі рішень судів різноманітних інстанцій, які стали результатом аналізу обставин конкретних справ, аргументів, покладених в основу попередніх рішень, а іноді й досить вільного та сміливого тлумачення норм кодексів (законів).

Будь-яка систематизація законодавства, проведена навіть на найвищому науково-практичному рівні, в умовах динамічного розвитку суспільства не може забезпечити, по-перше, необхідний рівень деталізації правового регулювання, а по-друге – здатність правової системи динамічно реагувати на розвиток відповідних політичних, соціальних та економічних інститутів. Право сучасної континентальної Європи розвинуте саме у вигляді прецедентів: рішень не тільки вищестоящих, але і регіональних та місцевих судів, що вперше розглядають оригінальний, тобто безпрецедентний спір з визначеного питання.

На сучасному етапі є всі підстави перейти від заперечення судового прецеденту в сучасному українському праві до серйозного вивчення його ролі в різноманітних сферах правової дійсності. Необхідно зазначити, що досить перспективними напрямками дослідження є такі, як вплив прецеденту на правотворчість, роль прецеденту в правозастосовчій діяльності, його значення в формуванні юридичної практики.

Розглядаючи прецедент як можливе джерело українського права, слід виділити два аспекти цієї проблеми.

В першому аспекті прецедент розглядається як безпосереднє джерело права, тобто належним чином оформлене положення, на яке можна посилатися при прийнятті юридично значимих рішень. В другому аспекті розглядається вплив прецеденту на процеси правотворчості та правозастосування, а також на формування юридичної практики в цілому.

Сучасна світова судова практика на своєму прикладі досить явно доводить, що явно виражений, категоричний, нормативіський підхід до інституту джерел права відживає своє. Сьогодні трапляються ситуації, коли країни англосаксонської правової сім'ї застосовують нормативне законодавство, і навпаки. Аналіз

національних правових систем показує, що в світі посилюються процеси конвергенції. В країнах англо-американської правової сім'ї все більшу роль відіграють статuti, закони.

Так, в останнє сторіччя в Англії відбувається інтенсивний розвиток законодавства. З'являється все більше законів, які істотно модифікують старе право. В правовій системі США в якості джерел права ефективно застосовуються як судові прецеденти, так і нормативні акти. Дзеркальні процеси відмічаються багатьма авторами в країнах романо-германської правової системи. Так, у Франції питання про визнання судової практики в якості джерела права завжди викликало жваву дискусію. Причому деякі вчені вважають джерелом права тільки рішення Касаційного суду, а інші звертають увагу на те, що французьке цивільне право майже непомітно перестає бути писаним правом, становлячись правом загальним.

Що стосується визнання впливу прецеденту на велику кількість правових явищ в Україні, то ця позиція особливих заперечень не викликала ще починаючи з радянських часів. Узагальнення судової практики приймалося до уваги в процесі правотворчості – при створенні та удосконаленні нормативно-правових актів. Крім того, прийняті раніше судові рішення впливали на судову юридичну кваліфікацію в подальшому і конкретизацію оціночних понять.

З моменту здобуття Україною незалежності постанови Пленуму Верховного Суду, постанови та роз'яснення вищих судових інстанцій не тільки не втратили своєї значущості, а й почали відігравати більш вагомую роль в процесі здійснення правосуддя. Причиною цього є велика кількість прогалин в законодавстві, а також наявність в законодавстві формувань, які дають підстави двояко тлумачити їх зміст.

Необхідно зазначити, що згадані документи фактично тлумачать та доповнюють зміст нормативно-правових документів всіх рівнів – від відомчої інструкції до конституційного закону України, не будучи при цьому джерелом права (принаймні, офіційно визнаними джерелами права).

Зовсім іншого забарвлення проблема правового прецеденту отримала з моменту створення Конституційного Суду України. Компетенція КСУ та правова природа його рішень прямо говорять про те, що рішення Конституційного Суду України не тільки роз'яснюють чинне законодавство на предмет конституційності, але й змінюють і доповнюють закон.

За час свого існування Конституційний Суд України створив чимало прецедентів, які активно використовуються.

Аналіз змісту ряду підписаних Україною міжнародно-правих документів дозволяє зробити висновок про можливість визнання в якості джерел права прецедентів, створених Європейським судом з прав людини. Згідно зі ст. 46 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод (в редакції Протоколу № 11), рішення Європейського суду є обов'язковими для держав-учасниць Конвенції. При цьому Україна офіційно визнала юрисдикцію Європейського суду з питань тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї. Отже, українським судам необхідно враховувати в своїй діяльності прецеденту практику Європейського суду з прав людини.

Отже, судовий прецедент, звичайно, не може замінити глибокий об'єктивний підхід судді до кожної конкретної справи. Він буде лише основою, керівним началом, а отже – сприятиме більш оперативному реагуванню на ту чи іншу ситуацію.

Чимало дискусій точиться навколо того, що судовий прецедент є

малоефективним, перш за все тому, що він не сприяє об'єктивному (всесічному та повному) дослідженню обставин по конкретній справі, наслідком чого може стати несправедливе рішення або вирок суду. Але суддям було б набагато легше приймати рішення, коли б під рукою у них були керівні начала, а саме основа вирішення конкретної справи, представлена у вигляді джерела права – судового прецеденту.

Якщо ж розглядати введення прецеденту в ідеалі, то для того, щоб він зміг «прижитися» в нашій країні, потрібно: законодавчо закріпити за судами правотворчу функцію; створити і затвердити відповідну процедуру, яка сприятиме швидкому закріпленню судових рішень в якості прецеденту; створити орган-фільтр, який би скасовував прецеденти, які не відповідають (або перестали відповідати) реаліям суспільного життя.

Таким чином, аналіз української правової системи дозволяє зробити висновок про те, що судова практика вже є джерелом права.

Потрібно зазначити, що природа прецедентного права така, що в ньому не в повній мірі може реалізуватися ряд властивостей права – наприклад, системність. Однак прецедентне право має ряд позитивних особливостей – високий рівень визначеності, нормативності, а також динамічності.

«Судове право» опередує у своєму розвитку законодавчий процес. Воно більш гнучке, й тому більш оперативно враховує правову дійсність, яка змінюється. Тому суддям необхідно дати можливість офіційно посилаючись в своїх рішеннях на прецедент Конституційного Суду, Верховного Суду або на прецедент вищих інстанцій спеціалізованих судів. Це дасть можливість судовому прецеденту органічно влитися в українську правову систему.

**Ольга РУДЕНКО**

*слухачка факультету державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

Становлення і розвиток України як європейської держави неможливі без реформування державної служби на засадах демократії, рівності, відкритості та справедливості. Успішність цього процесу залежить як від якості підготовки кадрів для державної служби, так і від належної нормативно-правової бази. У цьому сенсі доцільним є вивчення досвіду країн Центрально-Східної Європи (ЦСЕ), які або вже є членами ЄС, або, подібно до України, перебувають на шляху до членства. Досвід саме цих держав може бути цінним для України, в першу чергу, внаслідок схожих моделей історичного розвитку. Тривале перебування при владі комуністичних режимів у Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччині тощо, і подальші суспільно-політичні зміни в бік демократії та ринкової економіки пояснюють ряд проблем, які постали перед згаданими державами. Однією з таких проблем була невідповідність між політичним курсом та кадрами, що забезпечували його реалізацію. Досвід західноєвропейських країн переконливо засвідчив необхідність верховенства права у всіх галузях суспільного розвитку, державна служба не була винятком. Слід зазначити, що реформування нормативно-правової бази

державної служби стало успішним лише за умови його системного характеру. Тобто, законодавство про державну службу повинно включати чітку регламентацію взаємодії інститутів політичної системи суспільства з одного боку, і державних службовців – з іншого. Важливим є також законодавче забезпечення підготовки професійних кадрів.

Реалізація згаданих пріоритетів у країнах ЦСЕ не була одномоментним явищем. Злагодженість у функціонуванні державного апарату з'явилася лише після поступового реформування нормативно-правової бази. У більшості країн ЦСЕ (Польща, Чехія, Словаччина, Словенія тощо) гарантованість прав і обов'язків у сфері державної служби регламентується Конституцією та Законом «Про державну службу». На разі законодавча вимога аполітичності державних службовців підтверджується реальним досвідом роботи. Однак, ще на 2000-2001 рр. дослідники відзначали як надзвичайно низький рівень підготовки державних службовців згаданих країн, так і їх політичну заангажованість. Такий стан справ пояснювався, в першу чергу, сумнозвісним зрощенням державного та політичного апаратів.

На шляху до вдалого реформування нормативно-правової бази акцент було зроблено на врахуванні людського фактору як під час розробки законів, так і на шляху їх впровадження. Важливу роль відіграли також децентралізація державної влади та розширення повноважень органів місцевого самоврядування. В результаті було сформовано адекватні вимогам часу систему державної служби та її склад.

Підсумовуючи, слід відзначити декілька основних напрямів розвитку нормативно-правової бази щодо підготовки державних службовців в країнах ЦСЕ. По-перше, всі реформи в галузі державного управління проводилися з урахуванням принципу верховенства права. По-друге, здійснювався поступовий розподіл функціонування політичної системи та діяльності державних службовців. Регламентація прав та обов'язків останніх поєднувалася з законодавчим закріпленням права на підвищення кваліфікації та здобуття необхідної освіти в разі потреби. За 15 років вдалося досягти реалізації права на рівний доступ до освіти. По-третє, наслідком деполітизації державної служби внаслідок впровадження ефективного законодавства стало зниження рівня залежності державних службовців від зміни політичних пріоритетів всередині країни. Останній факт, в свою чергу, сприяє більш ефективному виконанню державними службовцями своїх обов'язків.

Отже, як бачимо, реформування нормативно-правової бази підготовки кадрів для державної служби в Україні і країнах ЦСЕ має чимало спільного. Відмінність полягає лише у швидкості впровадження відповідних реформ. В основі подібних тенденцій лежить насамперед схожість історичної долі. Однак, варто звернути увагу на фундаментальну заглибленість у вивчення основ власної суспільно-політичної моделі кожною з країн і використанні цих знань для забезпечення ефективної роботи державної служби і державних службовців. Для України також актуальним є не лише першочергова інтеграція до європейської і світової спільноти, але й вивчення та використання власного досвіду задля впровадження демократичних стандартів.

1. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи: Моногр.- К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 284 с.

2. Connaughton, B., Verheijen, T. Developing Public Administration Education in Central and Eastern Europe: the Significance of the European Dimension in Academic Programmes? // Public Administration Education in the CEE countries. 2000. – P. 328-336.

## СЕКЦІЯ 5

### Європейське врядування: досвід для України

**Олена БОБРОВСЬКА**

*к. е. н., доцент, начальник*

*управління з наукової роботи*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

#### СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ УКРАЇНИ

Побудова інноваційної моделі економіки України і обраний нею шлях до інтеграції в європейському економічному просторі потребує посилення в її первинних ланках – муніципальних утвореннях – темпів інноваційних процесів і використання відповідних моделей розвитку, які мають бути основою і складовими відповідної моделі розвитку держави. Однією з таких моделей є модель самоврядного корпоратизму.

Корпоратизм у муніципальних утвореннях розглядається як одна з форм організації місцевого самоврядування, що створює належні умови й реалізує повноваження територіальної громади стосовно ефективного використання комунальної власності та управління нею шляхом об'єднання інтересів суб'єктів місцевого самоврядування, визначених чинним законодавством України, та забезпечує і гарантує реалізацію корпоративних прав її жителям. Основу корпоративного самоврядування становить комунальна власність, корпоративні відносини і корпоративні права громадян.

Реалії розвитку корпоративного сектору економіки України свідчать, що на сучасному етапі йде поширення ідей корпоратизму від підприємств окремих галузей до використання його на ряді технологічно сумісних, юридично незалежних підприємств, різногалузевих підприємств і підприємств з різними формами власності. Водночас аналіз корпоративних засад у різних сферах і на різних ієрархічних рівнях держави свідчить, що розвиваються вони відособлено, хоча характер, види і зміст корпоративних відносин, принципи корпоративного управління мають багато спільного, оскільки будуються на єдиній теоретичній базі. Незаперечним фактом є й те, що організаційно-правові форми корпорацій у загальнодержавному, промисловому і муніципальному секторі економіки також є сумісними і організаційно однаковими. Але в їх корпоративній діяльності існують певні кордони, межі корпоративних зв'язків звужені, новітні технології корпоративного управління не стають надбанням усього корпоративного сектору, напрямки корпоративного руху в окремих сферах держави остаточно не визначені. Водночас наукові пропозиції стосовно доцільності й ефективності комплексного розвитку ідей корпоратизму вже мають місце. Ряд зарубіжних і вітчизняних дослідників [3] приводять докази доцільності розвитку ідей корпоратизму на державному рівні і вводять поняття «корпоративна держава». При цьому виокремлюються такі рівні корпоративно-державного управління: загальнодержавний (надкорпоративне державне управління), рівень адміністративно-господарських районів, муніципальний (місцевий) рівень і посттериторіальний рівень (базується на

домовленості між учасниками корпоративних об'єднань незалежно від території проживання) [2]. Дослідники О. Трофлер та С. Хангтінгтон [3] доходять висновку, що «корпоративна держава» являє собою інтегровано-структуроване об'єднання різних національних структур (корпорацій), які визначають цілі, стратегію, тактику та політику управління глобальним світом у цілому. Можна з таких корпорацій розглядається як окремих суб'єкт «корпоративної держави», має власну форму організації діяльності, у межах відповідної корпоративної стратегії, власний правовий статус та власні функції управління.

Але в контексті європейської практики ефективність державного корпоративного сектору в економіці України не є достатньо ефективною. За результатом обстеження світового економічного форуму, серйозною проблемою, що перешкоджає корпоративному розвитку є чинне законодавство, що не враховує всіх корпоративних взаємовідносин в різних сферах корпоративної діяльності. Україна посіла 77-ме місце щодо довіри до професійного корпоративного керівництва, 69-те місце щодо ефективності корпоративних органів і 102-ге місце щодо захисту інтересів дрібних акціонерів [4].

Повільними є й процеси створення різних видів господарських товариств за останні 5 років. З огляду на визначений Україною рух до європейських стандартів господарювання такої стан розвитку прогресивної ринкової форми господарювання не можна визнати задовільним.

Вихідною позицією для підвищення ефективності корпоратизму є органічний зв'язок сталого та інноваційного розвитку на всіх щаблях управління корпоративним сектором економіки України: держава – регіони – муніципальні утворення. У їх складі державні корпорації в різних галузях економіки, регіональні корпорації – муніципальні корпорації – муніципальні корпоративні об'єднання. Створення «наскрізної», адаптованої до всіх галузей і форм власності системи корпоративного господарювання, яка здатна співпрацювати з корпоративним сектором європейських країн, потребує вирішення безліч спеціальних питань, на додаток до тих, з якими вже стикаються корпоративні структури, що діють у реальному секторі економіки, і з погляду оцінок української державної статистики достатньо успішно. Водночас, розвиток корпоративного самоврядування в муніципальних утвореннях, як видається, здійснюється вкрай повільно. Однією з проблем є розуміння важливості та безальтернативності корпоративного самоврядування в первинних ланках територіального устрою України. Сьогодні цей сектор корпоративного управління є найбільш уразливим, але без його розвитку, загальнокорпоративне зростання економіки України неможливе. Головною рушійною силою для змін розвитку корпоративних відносин у місцевому самоврядуванні є потреба у формуванні й упровадженні концепції корпоративного самоврядування [5] та забезпечення її ефективного використання. Певні напрацювання з розробки методології корпоративного управління на цьому рівні [1] дозволяють суттєво наблизитися до вирішення цієї проблеми.

#### Список використаної літератури

1. Бобровська О.Ю. Теоретичні засади і методологія дослідження розвитку корпоративного управління в місцевому самоврядуванні // Вісн. Тернопіль. держ. екон.

уні-ту: Наук. журн. / Редкол.: А.Ф. Мельник (голов. ред.) та ін. – Т.: Екон. думка, 2008. – №1.

2. Бурцев В.В. Корпоративная система управления постиндустриальным обществом // Менеджмент в России и за рубежом. – 2002. – №3. – Режим доступа: <http://www.dis.ru/manag/arhiv/2002/3/4.html>

3. Войнович Р. «Корпоративна держава» та її роль в умовах глобалізації. // Вісник Національної академії державного управління, 2006. – №4. – С. 24-34.

4. Звіт про конкурентоспроможність на глобальних ринках. Світовий економічний форум, 2004. – Режим доступа: <http://www.pfts.com>

5. Ревенко Н.Г., Бобровська О.Ю. Концепція впровадження корпоративних засад у муніципальному менеджменті // Вісн. Тернопіль. держ. екон. уні-ту: Наук. журн. / Редкол.: А.Ф. Мельник (голов. ред.) та ін. – Т.: Екон. думка, 2006. – №4. – С.40-46.

**Юлія АНДРІЯНОВА**

*студент факультету менеджменту*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **УПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ДОСВІД ПОЛЬЩІ**

В умовах побудови соціально-орієнтованої ринкової економіки, громадянського суспільства та європейського вибору України державі необхідно розв'язувати взаємопов'язані в часі і просторі задачі щодо забезпечення економічного зростання та суспільного добробуту, створення соціальної злагоди, підвищенню прозорості та ефективності державного управління при максимальній довірі народу. Оптимальне досягнення поставлених задач в умовах ствердження нового, інформаційного укладу економіки можливе лише на основі впровадження інформаційної системи «Електронний уряд» (e-government).

Метою створення інформаційної системи «Електронний уряд» є забезпечення відкритості діяльності органів державної влади та реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами, підвищення ефективності діяльності органів державної влади всіх рівнів [3].

«Електронний уряд» не є просто технологічним рішенням, а є концепцією здійснення управління державою як елемента масштабного перетворення суспільства. Зміна нормативно-правової бази, освітніх акцентів, принципів формування і витрат бюджету, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, оновлення та розширення ціннісних парадигм суспільства є підґрунтям для реінженірингу державного управління, для створення і функціонування електронного уряду. Також зміни мають торкнутися і виборчої системи, і принципів законодавчої діяльності, і схем здійснення контролю та відповідальності всіх гілок влади перед громадянами, їх об'єднаннями і бізнесом. Але основою для перетворень в діяльності державних і урядових структур, є готовність громадян використати можливості інформаційних технологій, оцінити їх переваги, знаходити нові застосування безпосередньо для свого життя, бізнесу, громадської та наукової діяльності, навчання тощо. Цей процес має ініціюватися спільно трьома секторами – державним, громадським і бізнесовим.

Варто зазначити, що основними завданнями системи є:

– організація інформаційних комунікацій між суб'єктами державної влади

всіх рівнів, створення централізованих баз даних з технологіями розподіленої обробки даних для забезпечення роботи та електронного документообігу на всіх гілках влади та структурних підрозділах влади;

– надання повного спектру інформаційних послуг державними органами всім категоріям громадян електронними засобами в доступній та зручній формі без часових та просторових обмежень;

– сприяння розвитку електронного ринку товарів та послуг в інтересах забезпечення державних замовлень, організації тендерів, ефективності управління виробництвом та реалізацією товарів і послуг з метою зростання конкурентоспроможності вітчизняних виробників на міжнародному ринку;

– впровадження електронної демократії як форми забезпечення прозорості, довіри взаємовідносин громадянин-держава, приватний бізнес-держава, громадські організації і інститути-держава, відкритості державного управління для громадянського та суспільного обговорення, контролю та ініціативи;

– підвищення якості життя громадян за рахунок удосконалення системи соціальних послуг, системи охорони здоров'я, надійного забезпечення правової та особистої безпеки, збільшення можливостей для освіти, екологічної безпеки;

– функціонування системи електронного голосування як форми забезпечення прозорості у взаємовідносинах виборець-депутат [2].

Наслідком впровадження інформаційної системи «Електронний уряд» має стати підвищення достовірності, повноти та оперативності інформації, що використовується та накопичується в органах державної влади; прозорість виконання рішень і доручень уряду органами виконавчої влади та високий рівень контролю за їх здійсненням; зниження накладних витрат в державних установах; зростання довіри суспільства до діяльності уряду; забезпечення взаємодії громадян і органів державної влади з реалізацією зворотного зв'язку, спрямованого на забезпечення індивідуальних інформаційних потреб населення країни в сфері одержання необхідної інформації та надання індивідуальних даних, направлених від громадян до інститутів державної влади.

Враховуючи те, що Україна активно провадить політику інтеграції до європейського правового простору, гармонізації вітчизняного законодавства з європейським, варто підкреслити необхідність забезпечення захисту інтересів громадян і держави, наприклад, під час трансакцій у глобальній мережі, оскільки відбувається передача персональних даних, серед іншого (після запровадження електронного підпису та, відповідно, електронного банкінгу) і номери кредитних карт та інша вразлива інформація.

Корисним для України буде досвід Польщі із впровадження e-Government. Незважаючи на те, що фонди ЄС допомагають фінансувати велику кількість аспектів функціонування e-Government, що здійснюється з метою створення та розвитку єдиної європейської спільноти, у Польщі додатково проводиться дослідження політичного середовища, методів управління, новітніх технологій, що дає можливість якнайкраще використовувати ресурси для розвитку як польського, так і загалом європейського інформаційного суспільства.

Але, щоб функціонування e-Government не обмежувалося тільки отриманням інформації та можливості заповнення формулярів на Інтернет-сторінках органів управління, здійснюються наступні перетворення: завершуються реалізація запланованих телеінформаційних проєктів; оновлюється положення про електронний підпис, що дасть змогу його запровадження та



використання в усіх сферах управління; здійснюється забезпечення всіх груп населення легким, швидким, дешевим доступом до Інтернету [1].

Тим часом у Польщі необхідними технічними умовами електронної революції були визначені запровадження телефонії 3G/UMTS та інших поширених технологій бездротового доступу (WLAN/WiMax); перетворення та заміна каналів доступу (бездротовий доступ для адміністрацій класу PDA і мобільні телефони); широке застосування смарт-карт (smartcards) – нової генерації пам'яті; інтеграція громадських організацій (громадські центри послуг електронної комунікації); широке впровадження цифрового телебачення та радіомовлення [1].

Зміна нормативно-правової бази, освітніх акцентів, принципів формування і витрачання бюджету, екологічних орієнтирів, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, перенесення наголосів в економіці, оновлення і розширення ціннісних парадигм суспільства – все це разом з багатьма іншими компонентами повноцінної життєдіяльності суспільства є підґрунтям для реінжинірингу державного управління, для створення і функціонування електронного уряду.

Україна має можливість використати позитивний досвід Польщі із впровадження e-Government, адже зміна нормативно-правової бази, освітніх акцентів, принципів формування і витрачання бюджету, екологічних орієнтирів, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, перенесення наголосів в економіці, оновлення і розширення ціннісних парадигм суспільства – все це разом з багатьма іншими компонентами повноцінної життєдіяльності суспільства є підґрунтям для реінжинірингу державного управління, для створення і функціонування електронного уряду.

#### **Список використаної літератури**

1. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол. : Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін. / За заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.
2. Інформаційні матеріали сайту «Електронна Україна». – Режим доступу: <http://www.e-ukraine.org.ua/>
3. Інформаційні матеріали сайту Інституту інформаційного суспільства. – Режим доступу: <http://www.isu.org.ua/>

**Валентина ГОРДІЄНКО**

*здобувач кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

План дій Україна - ЄС передбачає цілу низку заходів, реалізація яких дозволить значно посилити зв'язки між Україною та ЄС. План дій, зокрема, серед пріоритетів визначає наступні:

· поступове наближення українських законодавчо-нормативних норм і стандартів до норм і стандартів Європейського Союзу, подальше посилення адміністративної та судової спроможності;

· податкова реформа, вдосконалення адміністрування податків і оздоровлення управління державними фінансами.

Для обговорення та вирішення проблем, що стоять перед європейським бізнесом в Україні, у 1999 р. було засновано Європейську Бізнес Асоціацію, яка сьогодні об'єднує близько 700 європейських та міжнародних компаній, що працюють в Україні (<http://www.eba.com.ua>). На сьогодні в Україні працює Твіннінг – група державних службовців із країн ЄС по впровадженню проекту, націленого на запровадження європейських стандартів державного управління в Україні та наближення законодавства ЄС та України, який стартував в Україні у березні 2006 р.

ГоловКРУ України відповідно до Плану дій Україна – ЄС та плану заходів щодо реалізації положень Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2005-2009 рр. (затверджені розпорядженням Уряду від 24.05.2005 р. № 158-р та 16.11.2005 р. № 456-р) у рамках проекту Твіннінг «Допомога ГоловКРУ в запровадженні нової системи Державного внутрішнього фінансового контролю», який реалізується за контрактом між Представництвом Єврокомісії в Україні, Шведською адміністрацією з питань фінансового управління та ГоловКРУ, та згідно з дорученням Першого віце-прем'єр-міністра України Турчинова О.В. від 27.02.2008 р. № 10734/1/1-08 спільно з Міністерством фінансів України проводить запровадження системи внутрішнього фінансового контролю в Україні. Робота з розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю є одним з пріоритетних напрямів діяльності ГоловКРУ.

Тому сьогодні на всіх щаблях державного управління, у тому числі в управлінні державними фінансами, відбуваються суттєві зміни. З огляду на це система контролю повинна відповідати системі управління і завданням, що виконуються на сучасному етапі. Нині внутрішній контроль має орієнтуватися не на виявлення порушень, а на їх попередження.

Як засвідчив заступник Міністра Фінансів України В.М. Матвійчук на семінарі 13.03.2008 р. (проведено ГоловКРУ для вищого керівництва ЦОБВ), що використання кращого міжнародного досвіду у сфері державного внутрішнього фінансового контролю вже принесло Україні неабияку користь. Державна контрольно-ревізійна служба, виконуючи аудити ефективності та аудити діяльності підприємств державного сектору економіки, практично виступає у ролі радника Уряду, Мінфіну, головних розпорядників бюджетних коштів та інших органів державного управління. За результатами аудитів встановлено низку прикладів, коли кошти використано нібито без порушень закону, але фактично це марнотратство, безгосподарність чи непрофесійне управління.

Обсяг виявлених органами державної контрольно-ревізійної служби у минулому році порушень, зокрема, незаконних та нецільових витрат порівняно з 2006 р. зріс на 71%, а в бюджетному секторі - майже вдвічі. На думку Мінфіну, основною причиною такої ситуації є те, що як керівники центральних органів виконавчої влади, так і керівники установ бюджетної сфери та підприємств державного сектора ще не відчули своєї відповідальності за те, що це - суспільні, а не особисті кошти і майно.

Але рівень фінансово-бюджетної дисципліни в державному та комунальному секторах економіки залишається вкрай низьким. У 2007 р. так званий «показник злочинності» сягнув рекордної за останні 6 років позначки – майже на 93% перевірених об'єктів були виявлені фінансові порушення. Порушень, що призвели

до незаконних, нецільових витрат, недостач ресурсів та недоотримання належних доходів бюджетами, бюджетними установами та іншими суб'єктами господарювання встановлено на загальну суму 2,2 млрд грн., що є найвищим показником за останні сім років.

Тому вкрай необхідним є створення в усіх органах державного сектору надійних систем внутрішнього контролю та запровадження служб внутрішнього аудиту. Саме з урахуванням стану фінансової дисципліни та рівня дотримання законів в Україні старший радник, аудит-директор Шведського національного бюро аудиту Тоні Англєрід надав наочні матеріали щодо використання аудиту ефективності для подолання незадовільної діяльності непрофесійного управління та корупції.

Побудова системи внутрішнього контролю неможлива без зміни ідеології. Лише тоді, коли перед прийняттям управлінського рішення і під час його виконання застосовуватимуться адекватні процедури внутрішнього контролю, будуть створені умови для переходу від ревізії до внутрішнього аудиту, від перевірки кожної господарської операції - до контролю систем. Першочерговими заходами є створення нормативної бази, початкове навчання 40 працівників з питань внутрішнього контролю і тренінги для 100 майбутніх внутрішніх аудиторів державного сектора. В ході пілотних проектів, що розпочнуться у цьому році, працівники 10 міністерств матимуть змогу на практиці побудувати систему внутрішнього контролю, а в 5 з них будуть проведені пілотні внутрішні аудити.

Міжнародні експерти позитивно оцінили напрями діяльності, зусилля та досягнення ГоловокРПУ і Мінфіну у сфері розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні.

### **Ільдар ЗАГРЕБЕЛЬНИЙ**

*здобувач Інституту світової економіки та міжнародних відносин*

## **ІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ У СХІДНІЙ АЗІЇ**

Внаслідок високих темпів індустріально-технологічного розвитку країни і території Східної Азії і західної частини Тихого океану протягом останніх двох десятиліть вийшли на провідні позиції, а сам регіон перетворився на один із епіцентрів світової виробничої і торговельної активності. Регіональні економічні угруповання в Азії, безперечно, не набули такої глибини комунітарності, яку має розгалужена архітектура ЄС. У документах ЄС як найбільш потужний азійський блок найчастіше згадується лише АСЕН. Між тим, у Азійському регіоні діють досить впливові міжнародні організації, такі як ШОС, АТЕС, СААРК та ін. [3, с. 34].

Зважимо на економічний чинник інтеграції, який є найважливішою рушійною силою даного процесу. Економічний розвиток повинен відбуватися в контексті інтеграції, а не суперечити її принципам. Так, торгівля, що базується на економічній доповнюваності країн регіону, є важливим чинником розвитку інтеграційних процесів.

Багато дослідників характеризують індивідуальні економіки країн Східної Азії, як більш конкуруючі, ніж взаємодоповнюючі, що не сприяє внутрішньо регіональному обміну та розвитку спільних підприємств, і вказують на дуже велику розбіжність в економічному розвитку країн та стандартах життя населення.

Статистичні данні показують, що майже половина країн Східної Азії мають дохід на душу населення, який складає менш ніж 10% того ж показника у Китаї.

Говорячи про динамізм та інституціональний характер розвитку азійських економік, З.Бжезінський відзначає необхідність їх подальшої інтеграції в євразійські структури, щоб унеможливити від так званої «метастабільності» в регіоні Східної Азії. На його думку, форми наднаціонального регіоналізму, що народжуються в Європі і в Азії, мають антиамериканську спрямованість і свідчать про можливість «реваншу Євразії». Закономірним є висновок американського політолога: «Розуміння цієї небезпеки має змусити США докласти ще більш зусиль для поглиблення та розширення стратегічних зв'язків Америки із західними та східними регіонами Євразії, які мають для неї життєво важливе значення» [2, с. 171].

Відзначимо, що політичні міркування також відіграють величезну роль у створенні будь-якого угруповання, у тому числі з погляду росту політичного впливу, протидії зовнішнім факторам, зміцнення безпеки в регіоні та ін. З точки зору впливу політичного фактора, розвиток європейської інтеграції характеризується подібністю політичних систем, ідеологій та демократичних цінностей в країнах засновниках. Зовсім інша ситуація у Східній Азії. Багато урядів регіону формально демократичні, але на практиці ситуація дещо інша. Так, в Бірмі, Індонезії і Таїланді військові грають істотну роль в уряді і мають значне число місць в національних законодавчих органах; Китай, Північна Корея і В'єтнам контролюються комуністичним режимом; в Брунеї панує централізована мілітарна влада. Це, в свою чергу, породжує різні підходи до бюджетної та торговельної політики. Враховуючи ці відмінності, багато політологів стверджують про недостатність політичної уніфікованості для формування інтегрованої Азії.

Певну роль в процесах регіональної інтеграції відіграють демографічні фактори. Східна Азія – територіально обширний регіон з дуже неоднорідною структурою поселення. «Кластери» населення сконцентровані в долинах та відділяються горами і морями один від одного. Хоча в деяких областях проблема віддаленості вирішується сучасними комунікаційними засобами, особливо це стосується країн АСЕАН, ця неоднорідність у моделі поселення вважається дезінтегруючим фактором. Тим більше, що в Східній Азії комунікаційна мережа не має центрального ядра та характеризується неоднорідністю взаємозв'язку між різними областями регіону.

Іншим важливим фактором розвитку інтеграційних ініціатив вважається фактор безпеки. Незважаючи на відсутність зовнішньої загрози, у регіоні достатньо внутрішніх конфліктів. Вважається, що «холодна війна» в Східній Азії не закінчилась політичним та ідеологічним поділом країн. На її просторах Китай, що перебуває на підйомі, суперничає за регіональну першість із союзником Америки – Японією. Все ще продовжується гонка озброєнь між КНР та Тайванем, що робить Тайванську протоку потенційно небезпечною зоною. В межах АСЕАН також нараховуються численні територіальні суперечки. Найбільш важливими внутрішніми проблемами тут є претензії Філіппін до Малайзії з приводу Сабаха, та неможливість розв'язати підозри та сумніви між Малайзією та Сінгапуром. Малайзія має територіальні суперечки з Індонезією, Таїландом і Брунеєм.

Також велику роль в процесах регіональної інтеграції відіграє міжнародний фактор. США традиційно має активну позицію та конкретні інтереси в Азії. Звідси постає питання, чи зацікавлений цей гігант у інтеграції Східної Азії. Відповідь однозначна – Америка втратить свої важелі впливу в Азії якщо Східна Азія

інтегрується у економічний та політичний блок. З цього приводу деякі азійські лідери вважають, що АТЕС – це не тільки регіональний форум, мета якого – економічна кооперація та лібералізація торгівлі, а головним чином засіб Америки для закріплення своїх інтересів в регіоні на протигагу зростанню китайської військової та економічної мощі.

Об'єднання Східної Азії під економічним патронажем Китаю і Японії, але без участі США йде врозріз з цілями американської політики в регіоні. І для Японії, і для Китаю, і для країн АСЕАН США виступають найважливішим торговим партнером, вплив якого на ситуацію в регіоні надзвичайно великий [1].

З розгляду основних факторів регіонального співробітництва (історичних, політичних, культурних, економічних, демографічних, безпекових, і міжнародних) в Східній Азії випливає, що азійські країни демонструють велику відмінність у розмірах, культурі, релігії, історичному надбанні, політичних системах, рівнях економічного розвитку, а також мають численні внутрішні конфлікти. Ці розбіжності створюють величезні перепони для формування повноцінного співтовариства.

Взагалі, аналіз інтеграційних процесів в Східній Азії дозволяє припустити, що не дивлячись на негативні тенденції розвитку загальноазійської інтеграції, інтеграція на міжрегіональному рівні цілком ймовірна і, враховуючи вищесказане, можна зробити висновок, що на даний момент визначення інтеграційних тенденцій в Азійському регіоні вимагає більш глибокого дослідження.

#### Список використаної літератури

1. Азиатско-тихоокеанский регион в условиях глобализации. Тематический сборник // Дипломатическая академия МИД России. – М. 2001.
2. Бжезинский З. Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство / Бжезинский З – М.: Международные отношения, 2004. – С. 171.
3. Величко В. Вплив азійського економічного «дива» на європейсько-азійські відносини / Валентин Величко // Зовнішні справи. – 2007. – №9. – С.34-37.
4. Шергін С.О. Геополітична конфігурація регіональних суб'єктів АТР у контексті трансформації міжнародної системи / Шергін С.О // Науковий вісник Дипломатичної академії України. – Вип. 9. – К., 2003.

**Олена КОЗИНА**

*слухачка факультету державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БЮДЖЕТОМ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Історія зародження, становлення і розвитку казначейства надзвичайно багата і тривала. Термін «казначейство» походить від поняття казна, що в перекладі з англійської означає скарб, цінність. Терміни «казна» і «казначейство» мають різні тлумачення в різних країнах. Це можна пояснити розвитком та еволюцією казни як суспільного фінансового інституту, який є частиною спадку, традицій і культури різних держав.

У найперших систематизованих працях, присвячених питанням казни, цей термін використовується і у широкому, і більш вузькому розумінні. Так, в

«Арташастрі» (праці про гроші), яка була написана в Індії дві тисячі років тому, казна в широкому розумінні – це багатство держави, до якого включались окрім детально перерахованих доходів золото, коштовне каміння і метали, а також усі види сільськогосподарської продукції. У рукописі зазначалося, що армія і казна – найважливіші інструменти в руках монархії, тому вони мусять бути під безпосереднім контролем керівника держави. У більш вузькому значенні казна – це місце, куди надходили гроші і звідки здійснювались платежі для конкретних цілей.

Історично казначейство виконувало декілька функцій:

- відповідало за збереження багатства держави;
- було місцем, де збиралися платежі держави і з якого держава здійснювала виплати;
- відповідало (під королівським наглядом) за чеканку монет;
- виконувало функцію облікового відомства. Тобто казначейство повинно було вести записи всіх операцій із зазначенням дати, характеру і кінцевого призначення платежів.

З часом функції казначейства різних країн змінювались:

- внаслідок затяжних війн, які призводили до зменшення багатства держави, казначейства почали випускати внутрішні і зовнішні боргові зобов'язання;
- у зв'язку зі збільшенням кількості і розширенням активності фінансових монополій, казначейства почали приймати на збереження їхні акції;
- з виникненням центральних банків і відповідним зростанням системи комерційних банків такі функції казначейства як емісія грошей та чеканка монет, випуск боргових зобов'язань, отримання і видача платежів державою було передано банкам;
- у деяких випадках казна працювала як банківська установа і приймала вклади населення.

Наявність окремого уповноваженого органу в системі виконавчої влади держави, який мав відповідати за розробку та здійснення державної фінансової політики, є закономірністю для всіх епох і держав.

Початок створення казначейства належить до управління казною за тієї доби, коли не було ще чіткого розмежування між особистою власністю титулованого володаря та власністю держави.

Розглянемо, як на початку ХХІ сторіччя функціонують казначейства деяких європейських країн на прикладі України, Франції та Великої Британії.

Принципи мобілізації грошових коштів, структура доходів і видатків бюджету значною мірою залежать від форм і методів господарювання та соціально-економічних завдань, які вирішуються суспільством. Залежно від своїх історичних та національних особливостей кожна країна використовує банківську, казначейську або змішану системи касового виконання бюджетів. Більшість країн має банківську систему касового виконання бюджету, за якої банки на чолі з центральним (національним) вирішують широкий спектр питань, пов'язаних з касовим виконанням бюджету. В основі цієї системи лежить принцип єдності каси, за якого всі бюджетні кошти надходять на єдиний рахунок міністерства фінансів або казначейства у центральний банк, з якого здійснюються всі витрати держави.

У наш час Державне казначейство України є центральним органом виконавчої влади і керується у своїй діяльності Конституцією України, законами

України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, Національного банку України, наказами Міністерства фінансів України, Положенням про Державне казначейство.

Діяльність Державного казначейства фінансується за рахунок державного бюджету України. Державне казначейство України та його територіальні органи є юридичними особами, мають самостійні баланси, рахунки в установах банків.

Державне казначейство у своїй діяльності взаємодіє з органами законодавчої і виконавчої влади, національним і комерційними банками України, іншими учасниками бюджетного процесу та фінансовими інституціями. Воно виступає з'єднувальним ланцюгом у бюджетному процесі між органами виконавчої влади та установами банківської системи.

Суть діяльності Державного казначейства полягає в тому, що воно забезпечує виконання державного бюджету шляхом обліку надходжень, податків, зборів та інших обов'язкових платежів та проведення видатків державного бюджету через оплату рахунків об'єктів господарської діяльності, які виконали роботи, надали послуги відповідним розпорядникам коштів.

На Державне казначейство в Україні покладено виконання таких функцій:

- здійснює касове виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування за доходами та видатками;
- організовує управління наявними коштами державного бюджету, державних позабюджетних фондів і бюджетів самоврядування у межах видатків, установлених на відповідний період;
- здійснює контроль за цільовим спрямуванням бюджетних коштів на стадії проведення платежу на підставі підтверджуючих документів, наданих розпорядниками бюджетних коштів;
- проводить облік касового виконання та складання звітності про стан виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування;
- здійснює облік, обслуговування та погашення зовнішнього і внутрішнього боргів держави відповідно до чинного законодавства;
- здійснює розмежування загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, проводить взаєморозрахунки між ними. Розмежування з бюджетами нижчого рівня здійснюються за умови укладання угод між органами Держказначейства та відповідними Радами;
- відповідно до укладених угод відкриває та обслуговує рахунки розпорядників бюджетних коштів в органах Держказначейства;
- здійснює оплату рахунків за дорученням розпорядників бюджетних коштів відповідно до чинних нормативних актів. При цьому Держказначейство не несе відповідальності за зобов'язаннями, прийнятими розпорядниками бюджетних коштів;
- отримує звіти про виконання кошторисів доходів і видатків від розпорядників бюджетних коштів, здійснює звірку даних обліку органів Держказначейства з даними обліку розпорядників;
- здійснює у безспірному порядку стягнення належних державному бюджетові коштів по взаєморозрахунках між бюджетами;
- забезпечує роботу інформаційно-обчислювальної системи

Держказначейства та її взаємодію з інформаційними системами Національного та комерційних банків України, міністерств, відомств та інших органів виконавчої влади, установ та організацій;

– управляє поточними залишками казначейських рахунків з метою отримання доходів та зарахування їх до загального та спеціального фондів державного бюджету;

– розробляє та затверджує нормативно-правові акти та єдині правила організації роботи з питань казначейського виконання бюджетів усіх рівнів, ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного бюджету та бюджетів самоврядування, кошторисів доходів та видатків бюджетних установ, відкриття рахунків в органах Державного казначейства;

– здійснює роботу щодо добору, розстановки кадрів, створення ефективної системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, забезпечує проведення єдиної державної політики з питань державної служби в органах Держказначейства;

– організовує та здійснює внутрішньосистемний контроль і аудит;

– здійснює інші функції, передбачені чинним законодавством України. При цьому Державне казначейство має реалізувати принцип Єдиного казначейського рахунку державного бюджету у поєднанні з централізованою системою, яка дасть змогу мати вичерпну інформацію про щоденний стан державних фінансів, забезпечить можливість маневрування фінансовими ресурсами держави. За цих умов за банківською системою залишається здійснення функцій акумуляції коштів Державного бюджету України, їх зберігання та перерахування за дорученням органів Державного казначейства, а також прийом, зберігання та видачу готівки. А за міністерствами та відомствами залишається право розподілу асигнувань за напрямками видатків коштів, затвердженими державним бюджетом України.

Як свідчить світовий досвід, такий розподіл функцій щодо касового виконання державного бюджету між фінансовою та банківською системами є найбільш ефективним, оскільки дає можливість зосередити всі важелі управління державним бюджетом у руках головного фінансового агента держави в особі Державного казначейства України.

Розмежування повноважень між регіональними органами в частині фінансування видатків здійснюється за ознаками значення того чи іншого об'єкта фінансування і місця його розташування.

На відміну від України Державне казначейство Франції є системою органів влади і діє при Міністерстві фінансів, промисловості і економіки. Воно має у своєму складі ряд відділень, які займаються різними видами діяльності і виконують фінансові операції за дорученням держави і місцевих органів влади.

Принципи побудови системи казначейства Франції регулюються бюджетним законодавством і залежать від її адміністративно-територіального поділу. Взаємовідносини між різними складовими казначейської системи визначаються рівнем розвитку демократичних засад у державі.

Державне казначейство Франції складається з Головного управління та його територіальних органів – управлінь на місцевому рівні. У масштабах департаменту операціями Державного казначейства керує Генеральне казначейське управління. У деяких департаментах є додаткова централізуюча ланка у вигляді Управління грошових надходжень.

На місцевому рівні базовою ланкою є казначейство. Його дії в сільській

місцевості поширюються на кантон. Ця установа є багатофункціональною: вона забезпечує збирання податків, фінансове обслуговування підвідомчих їйому громадських організацій, управління боргом та збирання заощаджень. Крім того, бухгалтер є місцевим агентом депозитно-ощадної каси і національної каси.

У містах відділення Державного казначейства головним чином займаються збиранням податків та штрафів або керують грошовими надходженнями і видатками місцевих органів влади. Відділення Державного казначейства працюють і за кордоном, де вони виконують фінансові операції, що стосуються діяльності Державного казначейства Франції.

Працівники системи Державного казначейства несуть матеріальну відповідальність за виконання ними операцій: збереження грошових фондів і матеріальних цінностей, збирання грошових коштів, оплата рахунків. Ця система щоденно управляє фінансовими потоками шляхом здійснення таких операцій: збирання податків для держави та місцевих органів влади; управління доходами держави; управління грошовими потоками в бюджет місцевих органів влади і місцевих установ публічно-правового сектора; збирання штрафів.

На казначейство Франції покладається виконання таких функцій:

- виробляє і впроваджує політику в галузі заощаджень і сприяє їх спрямуванню на фінансування пріоритетних інвестицій та на підтримку експорту;
- сприяє визначенню основних напрямків державної політики щодо державних промислових чи фінансових підприємств, виступає в ролі держателя акцій (розгляд фінансового стану, операції з капіталом, придбання і продаж активів, участь у роботі правління та загальних зборів);

- виконує особливі функції щодо питань структурної перебудови підприємств, зокрема через Міжвідомчий комітет промислової реструктуризації, коли йдеться про підприємства, що переживають труднощі;

- виступає як один із учасників міжнародних економічних і фінансових відносин, що відбуваються за багатосторонніми схемами, а його діяльність відображає інтернаціоналізацію економіки, розбудову європейської спільноти і стає дедалі значущою;

- у співпраці з Банком Франції консультує міністра економіки з питань валютної політики, і готує матеріали для переговорів щодо впровадження економічного й валютного союзу, руху міжнародних грошових потоків;

- аналізує і веде портфелі міжнародних ризиків держави, бере участь у прийнятті рішень щодо надання державних гарантій за контрактами та інвестиціями, які французькі підприємства здійснюють за кордоном;

- представляє Францію в організаціях, які надають допомогу в розвитку, керує інструментами фінансової допомоги та веде контроль допомоги, що їх Франція надає країнам, що розвиваються, представляє Францію у відповідних організаціях;

- здійснює функції секретаря або головуючого у деяких міжвідомчих та міжнародних органах (Паризький клуб).

У масштабах департаменту Франції вся повнота фінансових повноважень покладається на старшого казначея. Він відповідає також за операції, що здійснює податкове та митне управління. Старший казначей також контролює різні організації, що фінансуються за рахунок державних фондів.

На місцевому рівні працівники відділень Державного казначейства керують фінансовими коштами місцевих органів влади: вони займаються збиранням

грошових коштів, контролюють і оплачують видатки, ведуть бухгалтерський облік.

Багато працівників Державного казначейства виконують функції бухгалтерів в організаціях та установах публічно-правового сектора, іноді працюють за кордоном в адміністративних органах.

Працівники казначейства виконують функції юридичних і фізичних радників при мерах і головах генеральних або регіональних рад. За завданням депутатів місцевих органів влади вони складають фінансові звіти і проводять аналіз фінансового стану.

Історично головною функцією Державного казначейства Великобританії був контроль за видатками громадських фондів. Однак нині одним із найважливіших завдань є управління економікою таким чином, щоб досягти економічних цілей поставлених Парламентом.

Діяльність казначейства можна розділити на чотири сектори: громадські видатки; фінанси; економіка (народне господарство); державна громадська служба.

Громадські видатки. Традиційною функцією казначейства Великобританії є контроль за громадськими грошовими фондами, тобто за видатками відомств/служб уряду. Жоден із департаментів (відомств) не може звернутися за фондами до парламенту без попереднього узгодження з казначейством. Разом з тим казначейство відповідає не лише за видатками уряду, але й за весь суспільний сектор, включаючи громадські корпорації (в основному націоналізовані) і місцеву владу.

Фінанси. Фінансовий бік діяльності казначейства стосується фіскальної політики (спільно з Департаментом доходів і надходжень) і фінансових угод, ринків і установ настільки, наскільки це стосується урядової політики. Діяльність казначейства охоплює управління грошовим забезпеченням (грошова пропозиція), процентними ставками, обмінними курсами, урядовим боргом. Ці напрями діяльності казначейства тісно пов'язані з діяльністю Банку Англії. З іншого боку, діяльність казначейства – це допомога, експорт, комерційна політика, угоди уряду із зарубіжними країнами. У цій сфері казначейство співпрацює зі Службою закордонних справ спільноти, а також з Банком Англії.

Економіка. Сектор економіки (народного господарства) займається коротко- і середньостроковим прогнозуванням і аналізом. Ця діяльність тісно пов'язана з усіма іншими аспектами діяльності казначейства. Багато економістів казначейства зайнято у відділеннях економічної політики і стратегії.

Державна громадська служба. З листопада 1981 року, коли було розпущено Департамент з громадських справ казначейство відповідає за справи у сфері трудових ресурсів, заробітної плати та пенсійних виплат.

Наступні три функції не входять до кожного з перерахованих секторів, але відносяться до компетенції постійного секретаріату. Це: установи, організації, інформації. Разом з тим казначейство покликано розв'язувати питання, які тимчасово виникають, наприклад: випуск приватизаційних паперів, політика ціноутворення на нафту у Північному морі, економічна криза тощо.

Однак центральним обов'язком, що відноситься до урядового розкладу і покладається на казначейство з року в рік, – це бюджет. До моменту складання бюджету вирішуються всі головні питання соціальних видатків, які потім публікуються. Між осіннім звітом і прийняттям бюджету публікуються статистичні дані щодо позичок на рівні суспільного сектора. Таким чином, до

часу проголошення бюджету фінансова політика держави є вже добре всім відомою. Більше того, відомий не лише ймовірний результат поточного фінансового року з припустимо можливою похибкою, але й урядова позиція на наступний рік. Джерелом для цього є середньострокова фінансова стратегія уряду. Поєднуючи ці два вищезазначених аспекти, можна прийти до розумного припущення щодо напрямку податкових змін і їх кількісного аспекту.

Казначейство складає економічні прогнози протягом усього року. Навесні, влітку та восени завершуються три повних прогнозних звіти. Казначейство повинно опублікувати за рік два прогнози; один публікується разом із бюджетом, інший є основою осіннього звіту.

Державне казначейство наділене надзвичайно широкими функціями, основними з яких є:

- розробка, складання і виконання державного бюджету;
- розробка та здійснення фінансової політики держави;
- керівництво діяльністю Департаменту внутрішніх податків та Департаменту мита і акцизів;
- фінансово-економічне прогнозування;
- планування та контроль за громадськими витратами, підтримка балансу бюджету, вчасна та ефективна координація бюджету, складання проекту фінансового та бюджетного звіту і подання його на розгляд парламенту, осіннього звіту і декларації про громадські витрати;
- розробка монетарної політики держави, яку реалізує банк Англії;
- моніторинг та аналіз тенденції валютно-кредитної системи;
- продаж державних зобов'язань громадянам, компаніям та фінансовим закладам як усередині країни, так і за кордоном;
- міжнародна фінансова політика, питання позик, боргів, резервів, закордонної валюти
- експортна політика, фінансування експорту, гарантія на випадок «політичних ризиків»;
- реалізація політики із Європейським співтовариством;
- політика надання субсидій сільському господарству, торгівлі, інфраструктурі промисловості, допомоги не досить розвинутим регіонам, що входять до ЄС, та регулювання конкуренції;
- визначення політики зв'язків із МВФ та Світовим банком, Європейським банком реконструкції та розвитку, Організацією з питань економічного співробітництва, яку реалізує Банк Англії;
- забезпечення економічного прогнозування та макроекономічного аналізу (коротко- та середньотермінового).

Державне казначейство Великобританії тричі на рік проводить огляди провідних напрямів економіки (попит, виробництво, прибуток, витрати, споживання, інвестиції, імпорт, експорт, інфляція, заробітна плата, зайнятість, безробіття, процентні ставки, торговий баланс тощо), прогножуючи ці показники на 18 місяців.

На основі цих прогнозів розробляється політика в галузі валютних операцій, обмінних курсів, процентних ставок, державних позик, яка переглядається протягом перших трьох місяців кожного року й узгоджується з річним бюджетом навесні. У рамках середньотермінового прогнозування розробляються прогнози на 3-4 роки.

Таким чином, ми бачимо, що на казначейство у різних країнах покладені різні функціональні обов'язки. Але їх всіх об'єднує праця з державним бюджетом.

## Список використаної літератури

1. Верховна рада України. – Режим доступу: <http://www.rada.kiev.ua>
2. Офіційне сайт Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
3. Рада Європи. – Режим доступу: <http://www.coe.int>
4. Урядовий портал. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

*Христина КОХАЛИК*

*аспірантка*

*ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НІМЕЧЧИНИ

Одним із чинників розвитку місцевого самоврядування в Україні є виділення та юридичне закріплення становища виконавчих органів міських рад як однієї із найважливіших форм їх організації. Вирішенню цієї проблеми сприяє урахування наукових досліджень і практики місцевого самоврядування демократичних країн світу.

Важливу роль у муніципальному управлінні Німеччини належить виконавчим органам, які несуть відповідальність за повсякденне управління місцевими справами, реалізацію рішень представницьких органів. Нерідко при аналізі структури місцевого самоврядування використовується і більш широке поняття – виконавчий апарат, який включає в себе як виконавчий орган загальної компетенції (бургомістри, колегіальні виконавчі органи), так і підпорядковані йому органи спеціальної компетенції (департаменти, бюро тощо).

Необхідно звернути увагу на таку особливість. Виконавчий орган у ФРН може виконувати певні функції державної адміністрації. У даному випадку виконавчий орган посідає нібито подвійне становище. З одного боку, він розглядається як складова частина місцевого самоврядування, а з іншого – як низова ланка виконавчої вертикалі, відповідальна за виконання доручених йому справ (виконання законів на певній території, забезпечення громадського порядку і безпеки, реєстрація актів громадського порядку і безпеки, реєстрація актів громадянського стану, видавання різних одноразових дозволів тощо) [1, с. 410]. У Німеччині на рівні муніципалітету не існує загальнонаціональної організації виконавчих органів. Залежно від форми місцевого управління, виконавчі функції може бути покладено на міськев раду, бургомістра або виконавчого голову (що не є бургомістром). У більшості земель бургомістр є одночасно головою.

Місцеві представницькі органи можуть обирати зі свого складу і колегіальні виконавчі органи (наприклад, магістрат у німецьких землях Бремен, Гессен та ін.). Магістрат формується на низовому рівні. Він обирається представницьким органом зі свого складу і включає 6 – 12 членів, у тому числі бургомістра, першого заступника та інших заступників, які працюють як на громадських засадах, так і на штатних посадах. Якщо заступники бургомістра працюють на громадських засадах, то вони обираються на основі пропорційного партійного представництва, а штатні заступники – на основі мажоритарної системи голосування. Також кількість штатних заступників не повинна перевищувати кількість тих, хто працює на громадських засадах [2, с. 26].

Саме керівник виконавчого органу відповідальний перед представницьким органом та громадою за виконання покладених на нього завдань:

- виконання рішень представницького органу;
- підготовку проектів рішень для представницького органу;
- виконання державних (делегованих) повноважень;
- виконання завдань поточного управління і забезпечення нормального функціонування всієї місцевої адміністративної системи [ 4, с. 122].

У невеликих муніципалітетах штат працівників виконавчого апарату є невеликим, а ті чи інші посади можуть займатись по сумісництву [3, с. 21].

Зазвичай, залежно від кількості мешканців у громаді та її фінансової спроможності кількість відділів і працюючих в них є різною, проте існують приблизні штатні розписи, що регулюють цю проблему, а в м. Кельні є консультативна служба, яка допомагає громадам визначитися щодо кількості та структури персоналу [4, с. 123]. У німецьких містах виконавчий апарат будується на загальних для всіх земель принципах і всі департаменти мають єдину нумерацію [5, с. 23].

Структура виконавчих органів у різних громадах і землях може бути дещо відмінною і визначається, як правило, місцевими статутами, проте, виходячи із спільності завдань всіх виконавчих органів, можна визначити такі основні управління виконавчого органу:

1. Загальний відділ, у якому об'єднані відділи кадрів, прес-служба, статистика, ревізійний відділ.

2. Фінансове управління – міська казна, міська каса, податкова служба, відділ нерухомості, служба витрат на охорону.

3. Правове управління – правовий відділ, поліція, служба громадського порядку, служба оповіщення, служба страхування, РАЦС, цивільна оборона.

4. Управління освіти й культури – відділ освіти, відділ культури.

5. Управління соціального забезпечення та охорони здоров'я – служба соціального забезпечення, відділ молоді, відділ спорту, відділ охорони здоров'я, відділ лікарень, відділ компенсацій.

6. Будівельне управління – будівельний відділ, відділ міського планування, відділ кадастру, відділ будівельного нагляду, квартирний відділ, відділ надземного будівництва, відділ підземного будівництва, відділ зеленого господарства.

7. Управління громадських установ – комунальна служба, бойня, відділ ринків, ломбард, лазні.

8. Управління економіки і транспорту – відділ економіки і транспорту, відділ підприємництва, служба лісу [4, с. 122 – 123].

Отже, виконавчі органи міського самоврядування Німеччини відіграють важливу роль у вирішенні питань місцевого значення. Структура виконавчих органів залежить від кількості мешканців у громаді та її фінансової спроможності. За рахунок колегіальних виконавчих органів досягається необхідна демократія, а саме не має концентрації влади в одних руках, а індивідуальна відповідальність та колегіальне ухвалення рішень доповнюють один одного.

#### Список використаної літератури

1. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – Тернопіль: Астон, 2003. – 432 с.

2. Игнатов В. Г., Бугов В. И. Местное самоуправление России и Германии: сравнительный анализ. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАТС, 2002. – 68 с.

3. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Под общей редакцией Н. П. Медведева, А. И. Ракитова, А. Ю. Федорова, В. В. Бенкевича, С. И. Жупанова. – М.: Юрид. лит., 1994. – 80 с.

4. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с.

5. Черкасов А. И. Местное самоуправление: зарубежный опыт: Учеб. пособие / А. И. Черкасов; Моск. экон.-правовой ин-т. – М., 2000. – 41с.

#### *Андрій ЛАЗОР*

*магістр права, аспірант кафедри*

*політичних наук та філософії*

*ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

### ПРИРОДА МАНДАТУ РАДНОГО ГМІНИ У ПОЛЬЩІ

Процес обрання радних визначає Закон Республіки Польща «Про вибори до рад гмін, рад повітів та сеймиків воєводств» [1]. Правовий статус радного кожного рівня адміністративно-територіальної одиниці регулюється окремим законом Республіки Польщі, а саме: «Про гмінне самоврядування» [2], «Про повітове самоврядування» [3] та «Про самоврядування воєводства» [4]. За період, що минув з часу прийняття цих законодавчих актів дотепер, відбулися певні зміни у сфері місцевого самоврядування, зокрема концептуальних засад, що торкнулися регулювання правового статусу радних.

Однією із таких змін є визначений у п. 1 ст. 23 [2] обов'язок радного керуватися благом спільноти самоврядної гміни, тобто як закріплено у п. 1 ст. 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування «діяти в інтересах місцевого населення». Поряд із тим, наголошено, що радний підтримує постійний зв'язок із мешканцями та їх організаціями, а через них з іншими гмінами, приймає та подає висловлені вимоги на розгляд органів гміни, проте, як застережено у цій же статті, не зв'язаний з інструкціями виборців.

Набуття повноважень настає після складення радним присяги під час першої сесії, яку скликає голова ради попередньої каденції впродовж 7-ми днів після офіційного оголошення загальних результатів виборів. Перед тим, як приступити до виконання мандату, радні складають присягу, зміст якої встановлений законодавцем: «Вірний Конституції і праву Польської республіки, урочисто присягаю обов'язки депутата здійснювати гідно, ретельно і чесно, керуючись благом моєї гміни та її мешканців». Присяга приймається шляхом зачитування її тексту, після чого радні встають і за чергою вимовляють слово «присягаю». Обітниця може бути складена з додаванням речення: «Так мені допоможе Бог» (ст. 23 а) [2]. Присяга, яка не відповідає цьому тексту, вважається недійсною і, відповідно, мусить бути повторена. За умови відсутності радного на першій сесії, він приймає присягу на тій, на якій він буде присутній уперше.

Радний зобов'язаний брати участь у роботі ради гміни та її комісіях, а також в інших самоврядних інституціях, до яких його обрано або призначено. На відміну від депутата місцевої ради в Україні, який не може належати до складу лише виконавчого комітету, радний не може перебувати у трудових відносинах з органами управління гміни, на території якої він отримав мандат. Положення цього п. 1 ст. 24а закону «Про гмінне самоврядування» [2], поширюється також

на керівників самоврядних організаційних одиниць цієї гміни та їх заступників, тобто функції яких радні виконувати не можуть.

Радні не можуть здійснювати іншої роботи чи отримувати подарунки, що викличе недовір'я виборців в контексті виконуваного ними мандату відповідно до прийнятої присяги. Радні не можуть також:

- здійснювати господарську діяльність за власний рахунок чи спільно з іншими особами з використанням комунального майна;
- управляти такою діяльністю чи бути представником або уповноваженим у її здійсненні;
- бути членами органів управління, контрольних чи ревізійних органів, торговими повіреними торгових спілок з частиною гмінних юридичних осіб чи суб'єктів підприємницької діяльності, в яких беруть участь такі особи.

Під час виконання мандату радний перебуває під правовим захистом, передбаченим для публічних посадових осіб. Працедавець, відповідно до ст. 25 закону «Про гмінне самоврядування» [2], зобов'язаний звільнити депутата від професійної роботи з метою уможливлення його діяльності в органах гміни. Радним передбачено видання через раду належних їм дієт, а також повернення коштів за відрядження, пов'язаних із виконанням депутатських обов'язків і добових у рахунок коштів відрядження. Величина цих дієт є визначеною і змінюється залежно від кількості мешканців гміни, окрім цього рада гміни бере до уваги повноту виконання функцій радного. Відповідний міністр у справах публічної адміністрації шляхом видання розпоряджень визначає можливості повернення дійсних витрат радних, пов'язаних із виконанням мандату, а також сприяє спрощенню проведення розрахунків.

Рада/сеймик воєводський, як і місцеві ради в Україні, можуть створювати постійні та тимчасові комісії відповідно до своїх завдань, визначати предмет їх діяльності, а також персональний склад, який може бути сформований лише з радних. На відміну від України, де законодавчо визначено обов'язок членства депутата місцевої ради в одній її постійній комісії, радні у Польщі згідно з п. 4 ст. 21 [2], що не є членами відповідної комісії, можуть брати участь у її засіданнях. Окрім цього, вони можуть брати участь у дискусіях, подавати заяви, певні пропозиції, але не мають права голосу. До нових змін належить і те, що радний не може брати участі в голосуванні ані в раді, ані в комісії, якщо це зачіпає його правові інтереси (ст. 25а) [2].

Не зважаючи на те, що в Польщі радного захищає закон як публічну посадову особу, він не може: виконувати функції та займати посади, передбачені правом, бути прийнятий на роботу на певні посади, проводити господарської діяльності з використанням комунального майна. Ще одним концептуальним доповненням до зазначених обмежень у діючому законі є чітке визначення несумісності посад, а саме мандат радного не можна пов'язувати з:

- мандатом посла або сенатора;
- виконанням функцій воєводи або його заступника;
- членством в органі іншої територіальної самоврядної одиниці.

У Польщі радний не може бути відкликаний дотерміново виборцями, хоча така можливість є щодо всієї ради. Механізм відкликання реалізується лише шляхом проведення місцевого референдуму, засадничі елементи проведення якого донедавна були визначені в законах про гмінне та повітове самоврядування, тепер – лише у відповідному законі.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що польський досвід з означеної проблематики є насамперед необхідним з метою напрацювання ефективних важелів впливу на формування дієздатного, незалежного від органів державної влади, дійсно контролюючого виконавчі структури органу місцевого самоврядування.

### Список використаної літератури

1. Ustawa o ordynacje wyborczej do rad gmin, rad powiatow i sejmikow wojewydztw z dnia 16 lipca 1998 r. // Dz.U. Nr 95, poz. 602 i Nr 160, poz. 1060 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497 i Nr 89, poz. 971. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>
2. Ustawa o samorz№dzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. // Dz.U., 1996. – № 13, poz. 74. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>
3. Ustawa o samorz№dzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dz.U., 1998. – № 91, poz. 578. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>
4. Ustawa o samorz№dzie wojewydztw z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dz.U., 1998. – № 91, poz. 576. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>
5. Малиновський В. Я. Уроки польського адміністративно-територіального реформування для України // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи: Матеріали науково-практичної конференції (м. Луцьк, 17-18 трав. 2007 р.) – С. 15-18.

### Оксана ЛАЗОР

*к.с.-г. н., доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

Огляд законодавства зарубіжних держав засвідчує, що служба в органах місцевого самоврядування може виокремлюватись як окремий інститут служби або ж, як окремий вид управлінської діяльності в системі публічної служби. Це означає, що служба в органах місцевого самоврядування, як і державна служба, є частиною цілого, ширшого поняття «публічна служба». Зокрема в європейських державах публічною вважається служба:

- в управлінському державному апараті;
- в органах місцевого самоврядування;
- в державних установах і на підприємствах.

В країнах континентальної моделі найбільш чітко сформульовані *критерії приналежності* того чи іншого виду діяльності до публічної служби. Проте, не дивлячись на багатоманітність видів публічних служб, в країнах континентальної моделі вони є складовими єдиної національної публічної служби і діють на основі загального правового статуту. Чинне законодавство, що регулює кожний вид публічної служби, конкретизуючи загальні принципи і правила, акцентує на специфіці діяльності службовців у тій чи іншій сфері.

На сьогодні у західних державах отримали поширення дві основні теорії природи публічної служби: *статутна*, відповідно до положень якої службовець



не наймається, а служить державі, та *договірна*, основою якої є укладання договору між адміністрацією та службовцем. У практиці держав континентальної моделі у більшій мірі використовується статутна теорія (наприклад у Франції), проте як одна, так і друга – не заперечує, а взаємно доповнює одна одну, активізуючи відповідно інтеграційні процеси розвитку публічної служби загалом, та муніципальної зокрема, втілюючись у практику окремих держав.

Розглядаючи організацію служби в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби, виокремлюють *кар'єрну* (кадрову, закриту) та *позиційну* (шляхом зайняття посад, відкрити) системи, кожна з яких має як переваги, так і недоліки. Кар'єрна система, як стверджують науковці [1, с. 99], формується упродовж тривалого періоду, увібрала відповідні управлінські традиції, властиві країнам зі стабільною соціально-політичною ситуацією, насамперед країнам Західної Європи та Японії. Однак наприкінці ХХ ст. значна частина держав континентальної Європи стала запроваджувати елементи позиційної системи. Відтак в організації публічної служби сучасних зарубіжних держав використовується інтегрований принцип, де один (кар'єрний або позиційний) є основним, інший – доповнюючим, кожний з яких поширюється на відповідні види публічних служб або на окремі категорії службовців.

У **Франції** службовці органів місцевого самоврядування належать до категорії публічних службовців. Практично до неї належать всі особи, які знаходяться на службі в державі або в органах місцевого самоврядування.

Сучасна публічна служба у Франції сформована за принципом кар'єрної системи, тобто системи закритого типу. До 1983 р. службовці органів місцевого самоврядування підпадали під дію договірної системи. Як і в інших країнах, політичні та адміністративні посади розмежовані.

Поряд із державною публічною службою 26 січня 1984 р. була виокремлена, хоча й подібна за статусом, місцева публічна служба, початок формування якої був закладений ще у середині 1980-рр. Відмінною рисою місцевої публічної служби є надання органам місцевого самоврядування прав стосовно створення, визначення посад, призначення на посади, вирішення питань переміщення по службі, присвоєння рангів, накладення стягнень тощо. Хоча на місцевих службовців поширюється також положення про права та обов'язки, яке міститься в загальному статуті службовців держави і територіальних спільнот.

На органи місцевого самоврядування Франції, зокрема в сфері управління місцевою публічною службою, значний вплив має сформована *система консультативних органів*, елементами якої є:

- Вища рада місцевої публічної служби, яка складається із вибраних представників територіальних колективів і представників профспілкових організацій місцевих службовців. Рада надає консультації з питань місцевої публічної служби як з власної ініціативи, так і за проханням міністра внутрішніх справ, вносить пропозиції стосовно підготовки нормативних документів;

- паритетні адміністративні комісії, які наділені консультативними повноваженнями стосовно індивідуальних рішень щодо кар'єри службовців, відмови у присвоєнні рангу, відставки, переводу тощо;

- паритетні технічні комітети, які наділені консультативними повноваженнями стосовно питань статутів, організації та функціонування служб, інноваційних методів та засобів праці тощо;

- комітети з гігієни та безпеки праці, які наділені консультативними повноваженнями у цій сфері.

У механізмі функціонування місцевої публічної служби вагоме місце належить *центрам управління* відповідних рівнів, зокрема:

- Національний центр місцевої публічної служби, до сфери компетенції якого належать: визначення основних напрямів професійної освіти місцевих службовців, організація конкурсів по заміщенню вакантних посад, розповсюдження інформації про вакантні та новостворені посади тощо;

- департаментські центри управління, на які покладено функції координації роботи паритетних адміністративних комісій і дисциплінарних рад, надання соціальної допомоги службовцям, організація конкурсів тощо [1, с. 251–252].

В **Республіці Італія**, муніципальні службовці поряд із чиновниками міністерств і відомств, дипломатичними представниками, військовими кадрами, поліцією, пожежними та митними службами, викладачами, працівниками пошти, медичними працівниками державних закладів охорони здоров'я – належали до категорії державних службовців. Процеси *реформування державної служби*, що закладені законом № 421 від 23 жовтня 1992 р. і законодавчим декретом № 29 від 3 лютого 1993 р., розпочали процес «приватизації» держслужби. Завершення якого означало втрату значною кількістю державних службовців особливого статусу, який регулюється адміністративним правом. Починаючи з 1993 р. такі умови, як: зарплата, тривалість робочого дня, кар'єра, пенсійні права – визначаються в контрактах приватного права. Такі умови обговорюються з профспілками цивільної служби, представниками асоціацій органів влади відповідного рівня (регіонального або місцевого) та Управлінням цивільної служби центрального уряду.

Упродовж наступних років були прийняті ще декілька законодавчих актів, які доповнювали і вводили в дію норми декрету 1993 р., викристалізовуючи основні ознаки служби «нового покоління»:

- розмежування політичної та адміністративної компетенції;
- зайняття посад за результатами конкурсу, зокрема стажування і на основі укладання контракту;
- участь у конкурсі не лише штатних службовців, але й професіоналів зі сторони;
- спрощення норм, які регулюють кадрові питання служби;
- розширення можливості проведення гнучкої кадрової політики;
- впровадження у службі приватнопідприємницьких принципів управління персоналом. Використання нових форм організації праці: термінові (строкові) контракти, стажування, тимчасові угоди, часткова зайнятість тощо;
- залучення профспілок до процесу укладення колективних угод [3, с. 347–352].

Законодавство про місцеве самоврядування та управління надалі модернізується та розширюється. Упродовж останнього десятиліття в Італії відбувається процес реформування адміністративної системи, без якого неможливе повноцінне реформування системи місцевого самоврядування. Права та обов'язки, трудові відносини управлінців місцевих одиниць та областей врегульовуються відповідно до чинних нормативно-правових актів, зокрема Цивільного Кодексу Італії; Єдиного Тексту законів щодо публічної служби, галузевих законів, колективних трудових угод, статутів та регламентів.

Новим реформаторським кроком стало заснування Агенції по представництву та веденню юридичних угод з управлінцями, яка здійснює

легальне представництво службовців адміністрацій на національному рівні. До основних її завдань належать питання співпраці з профспілками, укладення колективних угод, опікування правами службовців, питання навчання, моніторингова діяльність, вивчення та коректна інтерпретація контрактів [2].

Отже, підсумовуючи викладене вище, можна зробити відповідні висновки стосовно служби в органах місцевого самоврядування в країнах континентальної моделі, зокрема Франції та Італії, для яких властиво:

- кодифікація законодавства у сфері публічної служби;
- уніфікація правового статусу інституту служби в органах місцевого самоврядування;
- формування на паритетних засадах дорадчих, консультативних інституцій у сфері служби в органах місцевого самоврядування;
- залучення профспілкових організацій до вирішення питань, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування;
- запровадження інновацій у процесі служби в органах місцевого самоврядування з метою надання якісніших послуг місцевим громадам.
- запровадження моделі організації праці, запозиченої у приватного сектора.
- розуміння проблеми необхідності підвищення моральних стандартів службовців, наряду пов'язаної з ефективністю функціонування публічної служби;

В Україні, де за конституційними положеннями застосовується континентальна модель управління на місцях, з врахуванням тривалого трансформаційного періоду розвитку державотворення, розробка проблематики організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування є новим напрямом наукового пошуку у вітчизняній правовій науці.

### Список використаної літератури

1. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
2. Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Інститут публічної служби в Республіці Італія // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 22 берез. 2007 р.): У 2 ч. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч. 1. – С. 253-258.
3. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – М.: Аспект Пресс, 2001. – С. 407-415.

#### *Олег ЛАЗОР*

*д. держ. упр., професор завідувач  
кафедри управління персоналом  
та державної служби,  
ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України,*

## ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Прикладом сучасної парламентської монархії є Великобританія, яка тривалий період своєї історії не мала багаточисельної бюрократії, системи державної служби. Формування і функціонування державної служби Великобританії XVII – XVIII ст., крім позитивного мала і негативний досвід:

· багато державних посад обіймали особи, які виконували свої обов'язки безоплатно, отже вони не були професіоналами (як приклад, мирові судді). Утім це не означало абсолютну безкорисність: такі посадовці отримували немалі доходи через отримання королівських пенсій, почесних посад, синекурій тощо;

- призначення на посади було прерогативою монарха, який здебільшого це використовував для заохочення своїх прихильників і політичного підкупу;
- аналогічно формувалась і патронатна служба, певні керівники якої комплектували цей штат із числа родичів, знайомих, протеже;
- рядові службовців були майже як слуги власників посадових патентів.

Це створило сприятливу основу для різних посадових зловживань (корупційних діянь, крадіжок державних коштів), а державну службу стали ототожнювати з «убиванням часу», розвагами, вирішенням своїх справ [1, с. 88 – 89].

Такий архаїчний стан державної служби довго існувати не міг і в другій половині XIX ст. у Великобританії розпочався процес її реформування. Основними творцями цих змін були відомі історики і державні діячі Томас Б. Маколей (1800 – 1859 рр.) і Чарльз Е. Тревельян (1807 – 1886 рр.). Саме у 1854 р. сер Чарльз Е. Тревельян у знаменитій доповіді Парламенту наполіг на необхідності створення висококваліфікованої державної (цивільної) служби, яка повинна була бути укомплектована на основі професійних якостей службовців. Було рекомендовано ліквідувати систему патронажу і замінити її набір відкритими конкурсними екзаменами під контролем центральної конкурсної комісії. Запропоновано також поділити всіх державних службовців на два класи: адміністративний і технічний. Згодом поділ відбувся на три класи: адміністратори, виконавці та канцелярські працівники (канцеляристи).

Вперше офіційно визначено термін «цивільна службовці Великобританії», який подано в доповіді Королівської комісії Томлена (1929 – 1931 рр.) – це особи, які перебувають на службі Корони і не належать до політичних, військових діячів і до службовців Королівського правосуддя, займають цивільні посади і заробітну плату їм цілком і повністю виплачують із фонду, який вугується Парламентом [2, с. 342 – 343].

Сьогодні термін «цивільна служба» у Великобританії є синонімом публічної служби. На відміну від британських політиків, військовослужбовців сил Корони, а також від осіб, що здійснюють в країні правоохоронні та законодавчі функції, цивільні (публічні) службовці Великобританії – це політично незаангажовані чиновники, які не змінюються в залежності від політичної кон'юнктури.

Кардинальні перетворення, які тривали впродовж п'ятнадцяти років, зазнавали шаленого опору. Система державної служби, створена на основі доповіді Норткота-Тревельяна оправдовувала себе аж до середини XX ст. Загальний висновок доповіді «Про організацію постійної цивільної служби» був такий: публічну службу потрібно будувати на залученні в її низові рівні (ранги) ретельно відібраних молодих людей, які повинні спочатку найматися відповідно до своїх здібностей та освіти, а в подальшому постійно відчувати, що їх просування і майбутнє повністю залежать від продуктивності та вмінь, з якими вони виконують свої обов'язки, що за підтримки своїх керівників вони реально претендуватимуть на найвищі службові «призи»; але продемонструвавши нездатність і лінь, можуть чекати звільнення [3, с. 255].

У 1966 р. створена спеціальна урядова комісія, очолювана лордом Фултоном і завданням якої було: дослідити стан адміністрації та підготовки пропозицій щодо

її реформування. Висновки комісії в доповіді «Державна служба» (1968 р.) були однозначними: головний недолік адміністрації в застарілих принципах організації державної служби. Були визначені й інші недоліки:

- відсутність централізованого управління державною службою;
- розподіл відповідальності між комісією цивільної служби і казначейством;
- відсутність відповідної професіоналізації державних службовців;
- заплутана і жорстка система класів;
- недостатня підготовка кадрів і відсутність наукової організації праці;
- відсутність ротации кадрів між різними відомствами, центральними і місцевими органами влади;
- закритий тип служби.

Уряд взяв до уваги основні рекомендації доповіді, які почав втілювати на практиці, а саме:

- створено Міністерство у справах державної служби для централізації управління кадрами;
- до складу міністерства ввійшла Комісія цивільної служби;
- в урядових відомствах централізоване керівництво апаратами здійснювали постійні секретарі;
- ліквідовано класи і розподілено державних службовців на декілька груп
- створено спеціальний Коледж для підвищення кваліфікації службовців і проведення наукової роботи.

Основним завданням Коледжу державної служби заснованого у 1970 р. стало надання управлінських навичок і знань державним службовцям. Британська державна служба на цей час не була якоюсь єдиною структурою і складалася з великої кількості департаментів та відомств, які самостійно здійснювали навчання і підвищення кваліфікації своїх службовців. Роль Коледжу державної служби була у доповненні цих функцій. Вартим уваги є оцінка слухачів Коледжу навчання і викладачів за чотирирівневою системою. Ця модель розроблена Дональдом Кіппатріком, відповідно до якої запропоновано оцінювати навчання за рівнями:

- реакції (почуттів слухачів щодо процесу навчання; того, чого їх навчають; чи розуміють вони цей процес; чи подобається їм викладачі);
- засвоєння (вимірювання того, чого навчився);
- поведінки (наскільки знання і навички набуті в процесі навчання корисні на практиці);
- результатів (наскільки навчання корисне для організації).

Третє реформування державної служби Великобританії пов'язане з епохою Маргарет Тетчер (1979 – 1990 рр.), яка запровадила в державні адміністрації принципи функціонування приватних корпорацій. Програма під назвою «Чергові кроки» (1988 р.) зводилась до:

- розподілу урядових відомств на політичні (ті, що приймають рішення) і виконавчі (ті, що їх реалізують);
- перетворення останніх на неурядові організації, що працюють на основі угод (так звані «кванго»);
- збереження постійної державної служби з усіма привілеями та пільгами тільки в політичних відомствах.

Такі дії сприяли значній економії державних коштів (майже на 40 %) і зменшення кількості державних службовців із 750 тис. осіб у 70-х рр. до 460 тис. у 90-х рр. XX ст. [2, с. 347].

Реформами М. Тетчер вдалося не лише суттєво скоротити чисельність державних службовців і фінансові витрати, але й підвищити ефективність діяльності адміністрацій. Проте є й негативні сторони цього процесу:

- зруйнована цілісна система кадрів;
- підірвано престиж і прихильність до державної служби.

Свого часу Рональд Аманн, генеральний директор Центру досліджень проблем менеджменту і політики Апарату Кабінету Великобританії, характеризуючи перспективи реформування державної служби своєї держави, зауважив: кардинальні реформи мали ціль закласти основу такої державної служби, яка була б політично незаангажована і вищі представники якої призначались би на конкурсній основі за особистими якостями. З політичним патронатом і корупцією було здебільшого закінчено, сформувалась тверда традиція чесного і непідкупного служіння суспільству і державі. Ці традиційні цінності і є тим діамантом в короні британської державної служби, з яким ми повинні поводитись обережно і трепетно, боячись його пошкодити [4, с. 58].

На сучасному етапі розвитку суспільства Великобританія знаходиться в пошуку кращої моделі організації державної служби, яка найбільш адекватно відповідала б викликам сьогодення. Наведені три етапи реформування державної служби Великобританії, а особливо реформа М. Тетчер, є корисною і для України плануючи реформу публічної адміністрації потрібно враховувати позитивний і негативний досвід країн, які подібний шлях розвитку публічної служби вже пройшли.

#### Список використаної літератури

1. Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
2. Административное право зарубежных стран: Учебное пособие / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
3. Государственная служба (комплексный подход) / А. В. Оболонский, А. Г. Барабашев и др. – М.: Дело, 2000. – 440 с.
4. Гражданская служба: нравственные основы, профессиональная этика / Под общей ред. В. М. Соколова и А. И. Турчинова. – М.: РАГС, Статут, 2006. – 333 с.

#### Ярославна ЛЄБЄДЄВА

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### ДОСВІД КРАЇН ЄС ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМУ

Комплекс проблем, пов'язаних з ростом міграційних потоків, займає сьогодні лідируючі позиції щодо ряду питань. Імміграція, що є необхідним ресурсом економічного розвитку, створює такі проблеми для приймаючих країн, які сьогодні розглядаються значною частиною суспільства і політичною елітою як загрози їх соціальної стабільності й національній ідентичності. Від успішного вирішення проблем регулювання імміграції та створення ефективних механізмів інтеграції мігрантів здебільшого залежить забезпечення життєздатності демократії та спадкоємності європейської цивілізаційної традиції.

Доктрина мультикультуралізму виникла як відповідь на необхідність регулювання конфліктів в державах, до складу яких входить декілька етнонаціональних співтовариств, у тому числі й корінних народів. Важливим стимулом до більш ретельного розгляду проблем культурного різноманіття і політичного суверенітету став розвиток інтеграційних процесів в межах ЄС і, потім, період «евросклерозу» інтеграції на порозі 70-х років [6, с.63].

Так, у *Великій Британії* в період укріплення державного благоустрою проводилась цілеспрямована політика щодо підтримки «єдності в різноманітті». Етнічні групи отримували допомогу своїм культурним ініціативам з боку місцевих співтовариств (communities), делегували своїх представників в систему освіти і охорони здоров'я. Зросла популярність релігійних шкіл (faith schools), вони дотримувались державного стандарту освіти і фінансувались з держбюджету, але мали в своїх програмах релігійні дисципліни і управлялись за участю конфесійних спільнот. В 2005 році такою була кожна третя початкова школа і кожна п'ята середня. Інтеграційна політика у Великій Британії проводилась в більш широкому контексті протидії соціальної дискримінації. Акцент, особливо в останні роки, був зроблений не стільки на особливі права іммігрантів та їх нащадків, скільки на забезпечення рівних можливостей. В доповіді Комісії щодо майбутнього мультиетнічної Британії (2000 р.) констатувалось, що Британія – це «співтовариство громадян і співтовариство спільнот, одночасно вільне і мультикультурне співтовариство, й існує необхідність примирення і узгодження таких інтересів різних груп, які можуть протирічити одне одному» [5, с.1].

*Нідерланди*, які в свій час успішно перебороли релігійне протистояння, найбільш послідовно проводили політику мультикультуралізму. При чому їх влада виходила з розрахунку на повернення додому іммігрантів, які зуміли зберегти свою етнокультурну ідентичність. Але розрахунок обернувся прорахунком: в 90-ті роки приблизно п'ята частина населення країни була неголландського походження, а всі великі міста стали походити на етнічні гетто. Праві заговорили про перспективи повної ісламізації країни. Підготовлена в 2002 р. доповідь парламентської комісії щодо досвіду інтеграції мігрантів з останні три десятиліття констатувала провал державної мультикультурної політики [1]. Почався радикальний перегляд політики мультикультуралізму. Основний напрям – не підтримка, як раніше, самоорганізації етнічних груп, а їх включення в національні організації різного рівня. Нідерланди – найбільш яскравий приклад перегляду ідеології й практики мультикультуралізму під натиском змін в політичному дискурсі та в громадських настроях.

Рішенню проблем інтеграції значна увага приділяється в *Бельгії*. За показниками якості правового регулювання міграції й інтеграції вона є лідером серед країн ЄС. При цьому особливої національної моделі інтеграції інокультурних співтовариств в Бельгії не існує. Реалізація програми інтеграції спирається на низку консультативних органів. В 2005 р. уперше був обраний комітет мусульманського співтовариства при органах влади. Іммігранти, які постійно мешкають в межах країни, отримали право голосу на виборах до муніципалітетів.

У *Швеції* політика адаптації іммігрантів й впровадження засад політики мультикультуралізму активно проводиться починаючи з середини 70-х років. В 1997 році був взятий курс на інтеграцію, в межах якого проблеми мігрантів стали

вирішуватись в загальному контексті соціальної й культурної політики. На думку уряду, політика інтеграції повинна виходити з загальних прав людини, а не з особливих прав інокультурних співтовариств, поважати права індивіда, а не тільки права етнічних конфесійних груп [4].

Найбільш жорстке законодавство щодо регулювання міграції діє сьогодні в *Данії*. Права людини тут кульгивуються як першочергова цінність демократії. Жодна з ведучих партій не виступає проти посилення імміграційного законодавства, а сама міграція розглядається як «загроза майбутньому благоустрою країни в економічному, культурному і релігійному відношенні» [3]. Основні зусилля передбачається зосередити на інтеграції тих, хто вже знаходиться на території країни. Досвід Данії, в межах якого найбільш радикально переглядаються установки попередніх десятиліть, викликає інтерес і за її межами; його елементи впроваджуються, зокрема в Нідерландах.

У *Франції* всі проблеми, пов'язані з регулюванням інтеграції інокультурного населення – вихідців з минулих французьких колоній, розглядаються в контексті їх включення до політичної нації. Держава до цього часу не мала цільової програми переборення соціальної виключності або стримання радикальних проявів «різноманіття» своїх громадян. В практичній політиці основна увага приділяється індивідуальній інтеграції, в той час як інокультурні співтовариства не стали пріоритетним адресатом регулювання. Урядовий комітет і Держрада щодо інтеграції, створені в 1989 р., практично не привлекли у свою діяльність представників тих, з ким вони мали працювати. Серед парламентарів до цього часу немає жодного представника багатомільйонного мусульманського населення країни [2]. Немає навіть статистики щодо етнічної та релігійної приналежності жителів – рахується, що такі підрахунки заважають реалізації інтеграційної стратегії.

*Німеччина* до останнього часу орієнтувалась на модель «етнічної нації». Єдиним адресатом інтеграційних програм були приїжджаючі з-за кордону етнічні німці. Країна масової трудової імміграції, Німеччина приймала гастарбайтерів, в першу чергу з Туреччини, яких розраховувала повернути додому. Як і в Нідерландах, цей розрахунок не виправдався, але відповіддю стало не впровадження мультикультурних практик, а рестриктивне законодавство про громадянство. Такий підхід спирався на антиімміграційну риторику основних політичних сил, що відображала суспільні настрої [6, с. 66]. Дискусія щодо цілеспрямованості й можливості впровадження мультикультурних практик проводилась більш активно, ніж в сусідній Франції. Її ініціатором виступили представники бізнесу, які були збентежені положенням на ринку праці й неготовністю суспільства усвідомити майбутні проблеми. Але, як і раніше, обговорення відрізнялось високим політичним накалом, а політика в області регулювання міграції й інтеграції залишалась зоною розмежування суспільства на прибічників і противників перспективи перевтілення нації в полікультурну. В обох країнах – і в Франції, і в Німеччині – «існували серйозні ідеологічні перепони, що перешкоджають становленню такого феномена, як мультикультурна практика».

Отже, дійдемо висновку, що найбільш значущі результати політики мультикультуралізму принесла в країнах традиційної міграції, особливо там, де вона біла успішно вписана в стратегії протидії соціальної дискримінації. Напроти, найменше успішно вона проводилась там, де зберігалась орієнтація на модель

«етнічної нації» або де швидкими темпами зростала не тільки чисельність інокультурних співтовариств, а в першу чергу мусульманських, а також йшли процеси їх консолідації. Однакові проблеми, які встали перед усіма без виключення імміграційними державами, стимулювали пошуки загальних підходів.

#### Список використаних джерел

1. Current Immigration Debates in Europe. Netherlands Country Report 2005. – Режим доступу: <http://www.migpolgroup.com>
2. Iskandar A., Reeston H. From Paris to Cairo. Resistance of the Unacculturated. – Режим доступу: [http://www.ambassadors.net/opinions\\_2.htm](http://www.ambassadors.net/opinions_2.htm)
3. Migration Country Report. Denmark. 2005. – Режим доступу: <http://www.migpolgroup.com>
4. Sahlin M. A Europe of Diversity /Muslims in Europe post 9/11. Paper presented in St. Anthony's College, Princeton, USA, oct. 2004. – Режим доступу: <http://www.sant.ox.ac.uk/princeton/report.pdf>
5. The future of Multiethnic Britain. Report of the Runnymede Thrust Commission on the Future of Multiethnic Britain. – L., 2000. – P. 1.
6. Семененко И. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах / И.Семененко // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 10. – С. 58-68.

#### *Лариса ЛИСАКОВА*

*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **АУДИТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УМОВИ УПРОВАДЖЕННЯ ЙОГО В УКРАЇНІ**

Будь-яка діяльність людини, і особливо управлінська, своєю метою вбачає досягнення певних результатів. Чим складніший характер діяльності, тим складніше оцінювання її якості. Про складність систем державного управління можна не сперечатися, тож і робота щодо оцінювання наслідків, сучасного стану та перспектив державно-управлінської діяльності не припиняє вдосконалюватись навіть у країнах – піонерах оцінювання використання суспільних ресурсів органами державної влади та місцевого самоврядування. Серед країн Європи такими вважають, у першу чергу, Великобританію та Швецію. Сьогодні у більшості європейських країн аудит адміністративної діяльності (як перевірка економічності, ефективності та результативності виконання обов'язків) досяг рівня, достатнього для підтримання високої якості надання адміністративних послуг і відповідності стандартам.

У цих країнах існують вищі аудиторські установи, призначенням яких є забезпечення достовірними, об'єктивними даними органи державної влади (іноді також органи місцевого самоврядування) та організація аудиторських досліджень. У різних країнах ці установи є або незалежними від уряду (підпорядковані парламенту), або урядовою агенцією, очолюваною генеральним (головним) аудитором або колегіальним органом. Також різною є компетенція вищих аудиторських установ: обов'язково на центральному рівні, та у деяких країнах на

регіональному та/або місцевому рівнях. Відрізняються і методологічні підходи аудиту, наприклад, більша орієнтація на програми чи на проблеми [4, с. 30], широке використання аудитором первинної (отриманої безпосередньо) чи вторинної (статистичної) інформації [3, с. 22], терміни планування аудиту [3, с. 21] тощо. Але загального багато більше. Незважаючи на те, що системи державного аудиту в різних країнах Європи мають певні відмінності, в основі загального принципу їх створення лежать єдині (стандартні) організаційні підходи та понятійна база, що ґрунтується на вимогах ЄС до державного сектору, що містяться в *acquis communautaire*, а також базових документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) [2]. Перш за все, це розуміння терміну аудиту адміністративної діяльності, визнаного INTOSAI. Її визначення є цілком прийнятним та найбільш уживаним. У європейських країнах аудит адміністративної діяльності – важливий інструмент, за допомогою якого формуються рішення щодо пріоритетів залучення бюджетних ресурсів. Загальною тенденцією є те, що сучасне державне управління у розвинутих країнах удосконалюється у напрямі децентралізації систем контролю.

Що стосується нашої країни, Україна знаходиться на перших етапах впровадження аудиту адміністративної діяльності. Існує певна неузгодженість у визначенні понятійної бази аудиту діяльності, державного внутрішнього фінансового контролю, яка застосовується у законодавстві, науковій та практичній діяльності в Україні, з понятійною базою країн ЄС. Серед інших це питання піднімається в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю [2]. Звертається увага, що відповідно до положень Закону України «Про аудиторську діяльність» проведення аудиту не є обов'язковим для установ та організацій, що повністю утримуються за рахунок державного бюджету і не провадять підприємницьку діяльність [1]. Здійснення аудиторських перевірок поки що відбувається в одному напрямі, орієнтованому на програми, а саме, в напрямі аудиту ефективності виконання бюджетних програм.

З 2000 року в Україні на законодавчо визначена й набуває розвитку практика розробки та реалізації державних і регіональних програм, упроваджується програмно-цільовий метод в бюджетному процесі. Звісно, їх застосування не може обійтись без розгляду питання оцінювання необхідності, якості виконання, альтернативних варіантів цих програм тощо. Цим правом законодавці наділили органи державної контрольно-ревізійної служби.

Другий напрямок, орієнтований на проблеми, залишається «у тіні». Хоча за своєю суттю є більш комплексним, і тому дієвим у досягненні поставлених цілей. В Україні поки що він не використовується. Тож можна говорити про фрагментарний характер аудиту адміністративної діяльності в нашій країні. Та проблема підвищення ефективності й результативності державного управління не замовчується, у суспільстві та політикумі піднімаються питання проведення адміністративної реформи, започатковуються процеси системи управління якості у органах влади, переглядається законодавство щодо надання адміністративних послуг, реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю та оцінки функціонування систем внутрішнього аудиту, гармонізації та аналізу функціонування систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та ін. Але яким не було б завершення побудови системи аудиту адміністративної діяльності в нашій країні, на нашу думку, увагу треба приділити обов'язковому розгляду і втіленню рекомендацій за результатами проведення аудиторського дослідження.

Адже навіть найкраще аудиторське дослідження буде тільки непотрібним витрачанням коштів, якщо зроблені за його наслідками висновки не знайдуть відображення (або будуть перекручені) під час прийняття відповідних рішень.

#### Список використаної літератури

1. Закон України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.1993 № 3125-ХІІ. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. N 158-р Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
3. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульга. – К.: Основи, 2000. – 190 с.
4. Кирій С.І. Механізм організації аудиту адміністративної діяльності в системі контролю України // Державне управління та місцеве самоврядування: Тези VIII міжнар. наук. конгресу. 27-28 березня 2008 р. – Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ, 2008. – С. 29-31.

**Людмила ЛОЗОВСЬКА**

*к. ф.-м.н., доцент кафедри  
менеджменту та управління проектами  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### ДОЦІЛЬНІСТЬ УПРОВАДЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розвиток страхового ринку є одним із важливих показників соціально-економічного розвитку країни. Зацікавленість держави в розвитку страхового ринку полягає перш за все в тому, що страхування дає можливість підвищити рівень соціального захисту населення та суб'єктів господарювання. Страховий ринок відіграє і міг би відігравати все більш значну роль в системі економічних відносин і зв'язків України за певних умов, до яких насамперед можна віднести і посилення екологічного страхування.

Слід відзначити, що на сьогодні страховий ринок екологічних послуг на Україні майже відсутній, а отже існує необхідність посилення ролі держави в організації та контролі цього сектору. В той час захист від непередбачуваних, надзвичайних екологічних випадків в Європейських країнах відноситься до сфери діяльності страхових компаній. Це дозволяє зменшити видатки з державного бюджету у випадку надзвичайних ситуацій. На жаль в Україні на сьогоднішній день не існує системи, яка б дозволяла звести до мінімуму екологічні ризики. Інститут екологічного страхування активно впроваджується у зарубіжних країнах, є важливим економіко-правовим інструментом, який може забезпечити відповідний захист.[1] Оскільки ситуація в Україні характеризується низьким рівнем капіталовкладень у природоохоронні заходи та витрат на запобігання та ліквідацію наслідків екологічних катастроф, високим рівнем ймовірності забруднення навколишнього середовища, то впровадження такого інституту у нашій державі є дуже актуальним. Кошти страхових компаній можуть бути спрямовані на відшкодування збитків від екологічних аварій третім особам, що значно зменшить навантаження на держбюджет. Фонди превентивних заходів страховика можуть бути додатковим джерелом фінансування природоохоронних заходів та інвестування розвитку

безвідходних технологій. До основних функцій екологічного страхування відносяться перш за все превентивізація наслідків аварійного забруднення навколишнього середовища за допомогою економічного стимулювання, а також компенсація збитків третім особам. Екологічне страхування повинне покривати також і ризики, що виникли як наслідок діяльності підприємств [2].

Незважаючи на те, що ст. 49 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» відзначає, що в Україні «здійснюється добровільне, обов'язкове та інші види страхування громадян та їх майна, майна та прибутків підприємств, установ і організацій на випадок шкоди, заподіяної внаслідок забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Порядок екстрахування встановлюється законодавством України». Але чинний Закон України «Про страхування» від 16 січня 2003 року не містить положень про екологічне страхування. Тобто запровадження механізму екологічного страхування на сьогоднішній день має умовний характер.

Особливе значення має також питання вартості екологічного страхування. Плата за страхування може здатися декому завеликою, і вони можуть прийняти рішення про створення нових резервних фондів чи відмови від страхування. Але такий підхід не може бути ефективним при необхідності відновлення крупних підприємств у випадку збитків внаслідок страхових явищ або збитків, що виникають внаслідок шкоди, заподіяної довкіллю, оскільки вони зазвичай бувають катастрофічними і не можуть повністю компенсуватися державою чи резервними фондами. Наприклад, можна було б значно прискорити ліквідацію наслідків повнів, які відбулися на Закарпатті, де було пошкоджено 33 208 будівель, вартість яких становила понад 1,5 млрд. грн., як би по цих об'єктах існували договори страхування. Але реальним страховим захистом ніхто з постраждалих у Закарпатті забезпечений не був, оскільки загальна сума відшкодувань становила лише близько 5 млн. грн. фізичним та юридичним особам.

Таким чином організація екологічного страхового захисту потребує розробки типових умов і договорів страхування, рекомендованих тарифів, а також умов і порядку проведення конкурсу серед страхових компаній на право страхування екологічних ризиків. Внаслідок чого необхідно провести збір і обробку статистичних даних про ущерб у минулому, збір даних про кількість договорів екологічного страхування. Захист від негативного впливу явищ випадкового характеру в усьому світі є предметом державної опіки. А реалізація такої політики можлива лише за умови створення системи управління екологічними ризиками.

Доцільним буде також прийняття на рівні виконавчої влади відповідних методик визначення і оцінки екологічних ризиків підприємств, діяльність яких є небезпечною для довкілля, та систему встановлення відповідних тарифних ставок. Також слід передбачити податкові пільги для добровільних страховальників.

Екологічне страхування дозволить полегшити тягар витрат по ліквідації наслідків природних та техногенних катастроф, що зараз лягає на державний бюджет, та розширити можливості національних страхових компаній розміщувати значні страхові ризики (екологічні, атомні, індустріальні, транспортні).

1. Європейський досвід страхової діяльності і вдосконалення її кадрового забезпечення: Матеріали міжнародної конференції 17-17 жовтня 1996 р. – К., 1996.

2. Концепція розвитку страхового ринку до 2010 року // Фінансовий ринок України / – № 6-7. – 2005. – С. 14-20.

**Наталія ПЕРШИНА**

начальник організаційного відділу  
Дніпропетровської облдержадміністрації

## **КУЛЬТУРНА ПОЛІТИКА Й СПОНСОРСТВО: ДОСВІД ФРАНЦІЇ**

Досвід зарубіжних країн демонструє, що базовими елементами у різних моделях культурної політики держав виступають законодавство, що регламентує діяльність культурно-мистецьких установ і надання податкових пільг для них, та законодавство, в рамках якого створюються та функціонують інституції, що надають державну та недержавну фінансову допомогу культурно-мистецьким організаціям незалежно від форми власності та видів чи напрямків культурної діяльності.

У сучасному світі культурна політика Франції вважається зразком того, як за умов вільноринкового суспільства можна створити дуже централізовану систему державного патронажу над культурою.

Франції притаманний пріоритет державної підтримки культури перед приватною, проте дедалі більше роль ініціатора (організаційного, фінансового) відіграють некомерційні організації, місцеві та регіональні органи влади, які активно залучають приватний капітал. У країні набуває розвитку ідея «перехресного спільного фінансування» культури, на яку може орієнтуватися й Україна. За допомогою різноманітних механізмів адміністративного, правового, фінансового характеру держава сприяє саморегуляції та самовідтворенню складної системи ринку культури, що поєднує у свою чергу, багато ринків за окремими видами мистецтв, інформації, товарів і послуг.

Визначальним фактором культурної політики у Франції, починаючи з XVI століття й до сьогоднішнього дня, є провідна роль держави в розвитку культури й мистецтва та у створенні відповідних адміністративних і фінансових структур – від Секретаріату у справах образотворчих мистецтв, що виник в XIX столітті, до Міністерства культури, заснованого в 1959 році.

Унаслідок культурних змін Міністерство почало приділяти більше уваги культурним індустріям (книгодрукування та видавництво книжок, грампластинки, кіно, відео- та аудіозаписи), одночасно контролюючи ринок (розробка механізмів допомоги кіноіндустрії, регулювання цін на книжки, квоти на радіотрансляцію пісень французькою мовою). Цей новий зв'язок культури з економікою знаходив відбиток й у заходах, прийняття яких було ухвалено для сприяння розвитку мистецтв (податкові пільги, спонсорство).

Характерною рисою взаємодії бізнесу й культури у Франції є наявність корпоративних фондів. Якщо спонсорство здійснюється компаніями безпосередньо, то корпоративна філантропія в переважній більшості випадків здійснюється через корпоративні фонди, засновані компаніями саме для цієї мети. Практично кожна французька компанія, що активно виявляє підтримку в культурній або соціальній сферах, має власний фонд. Це пояснюється особливостями французького законодавства.

Закон від 1 серпня 2003 року створив надзвичайно вигідні податкові умови для корпоративної філантропії. Він дозволяє компаніям відраховувати до 60% від суми внеску на користь соціальної сфери, включаючи культуру, безпосередньо

із суми прибуткового податку (а не з оподаткованої бази) – у загальній сумі до 5% від обороту компанії. Розмір внеску, що перевищує зазначену суму, може бути також відрахований з податків протягом п'яти наступних років. (Для порівняння: раніше суми пожертвувань могли відраховуватися тільки з оподаткованого прибутку, з обмеженням до 3,25% від обороту.)

Будучи потужним стимулом фінансової підтримки культури, нові податкові умови корпоративної філантропії в той же час не обмежують творчу діяльність організацій культури й мистецтва. Між донором і бенефіціантом не укладається комерційний договір і тому відсутній «тягар» додаткових умов, що найчастіше привносить обмеження в діяльність організацій культури в інших країнах.

Спонсорство сьогодні у Франції стає професією. Можна зафіксувати кілька основних тенденцій розвитку спонсорства й корпоративної підтримки культури у Франції.

Донедавна спонсорство в більшості випадків було відповіддю бізнесу на запити здобувачів зі сфери культури. Сьогодні в наявності нова тенденція – цільове спонсорство. У цьому випадку бізнес не задовольняється вибором пріоритетної сфери спонсорства (будь це культура, освіта або спорт). Компанія розробляє власну спонсорську політику або філософію спонсорства, і потім активно шукає партнерів. У цьому випадку бізнес відіграє активну роль. Він стає більш незалежним у своїх рішеннях і найчастіше більш винахідливим. Такий підхід характерний для більшості сучасних корпоративних фондів.

Бізнес-клуби – особлива форма довгострокової підтримки культурних інститутів. В основному бізнес-клуби групуються навколо оперних театрів, театральних труп, оркестрів і фестивалів. Крім фінансової підтримки конкретної культурної організації, вони сприяють поживленню культурного життя регіонів. У середині 1990-х років компанії почали групуватися навколо великих культурних інститутів Франції, «щоб стати довгостроковими партнерами, що вносять щорічну фіксовану плату, а не задовольнятися разовими партнерськими проектами».

Є два типи клубів. Клуби першого типу, найбільш численні, виникають за ініціативою організацій культури, наприклад, Клуб друзів «Опера де Парі» (l'AROP pour l'Opera de Paris), Клуб Капітолійського оркестру (Aida pour l'Orchestre du Capitole), «Коло друзів Паризького оркестру» («Cercle de l'Orchestre de Paris») й т.д.

Клуби другого типу стали виникати порівняно недавно за ініціативою самих бізнесів-організацій. Найчастіше вони створюються за посередництвом торговельних палат і спілок підприємців і діють у регіональному масштабі. Такий, наприклад, клуб «Prisme a Reims», заснований з метою підтримки сучасного мистецтва Реймса або клуб «La Borie en Limousin», створений з ініціативи компаній Лімозького регіону з метою підтримки ансамблю барочної музики. В 2003 році група компаній з Марселя ініціювала створення бізнес-клубу «Меценати Півдня» («Mecanat du Sud») з метою підтримки сучасної творчості міста й поживлення культурного життя регіону.

Спонсорство усе рідше має форму разової підтримки. З метою домогтися більш тривалого ефекту, багато компаній працюють зі своїми постійними партнерами рік у рік. Більшість компаній із чіткою спонсорською політикою підписують спонсорські договори як мінімум на 3 роки.

У Франції є чимало цікавих прикладів ефективного співробітництва культури й бізнесу, що мають до того ж яскраво виражену національну специфіку.



Для України, мабуть, найбільший інтерес представляє «революційна» податкова реформа 2003 року, що встановила нечувано великі податкові пільги для французьких компаній і корпоративних фондів. Сьогодні саме Франція має найбільш сприятливий у Європі податковий клімат для корпоративних спонсорів і меценатів. Французька модель або окремі її компоненти могли б лягти в основу податкових реформ в Україні, у всякому разі, вони, безумовно, гідні пильного вивчення й аналізу при розробці українського законодавства в цій сфері.

Світовий досвід свідчить, що у будь-якому суспільстві повинно мати місце вільне співробітництво між державним, недержавним, підприємницьким секторами. Таке співробітництво є гарантом розвитку й демократії і є перспективним для України на шляху поступового переходу до відкритого суспільства.

**Галина ЄВСЄВА**

*к.філол.н., доцент докторант  
кафедри права та євроінтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ДЕРЖАВНОЇ МОВНА ПОЛІТИКИ В РАКУРСІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ)**

Основою кожної держави є нація. Народ, не об'єднаний однією мовою, нацією ще не став. Тим самим розхитується в своїх основах його держава. Тому кожна держава, дбаючи про своє майбутнє, першочергово дбає про утвердження та поширення державної мови. В незалежній Україні питання мовного будівництва завжди викликає багато суперечок про що засвідчують численні дискусії на шпальтах різних українських та й не тільки українських видань. [2;4;5;7] Та й серед народних обранців не завжди спостерігаємо однотайний підхід у виборі мовних пріоритетів. «Народний депутат від Партії регіонів Василь Кисельов: «Мы соберемся на политсовет и будем рекомендовать Президенту внести новую кандидатуру на должность министра иностранных дел вместо Владимира Огрызко. Премьер-министр Виктор Янукович предложил руководителям фракций поговорить в группах. Мы поговорили сегодня и услышали, что многие депутаты не воспринимают кандидатуру Огрызко, поэтому голосование по втому вопросу перенесено... Он прежде него должен выучить русский язык. Когда к нему обращаются на русском языке, он упрямо отвечает на украинском. Когда его спрашивают, он упрямо гнет свою линию».

КНЯЗЕВИЧ Р.П.: Шановний, можна, Володимир Станіславовичу! наскільки сьогодні було чути запитань наших шановних колег, а також фактично з тих заяв, які зробив особисто прем'єр-міністр у пресі, та й керівники коаліції, найбільшим застереженням щодо вашої кандидатури є справді той круглий стіл, який відбувся за участю парламентарів Російської Федерації, на якому ви, виступаючи як заступник міністра, фактично відмовилися порушувати Конституцію України і виступали державною мовою.

Може ви все-таки **проясните** більш детально цю ситуацію і знімете це застереження з боку коаліції, вони залюбки за вас проголосують.

Дякую!

ОГРИЗКО В.С. Дякую, шановний пане Князевич.

Ну, якщо це так цікаво, я просто нагадаю ситуацію. Справді, мене запросили, як першого заступника міністра, взяти участь у конференції, яка була організована Інститутом СНД. І сказали, що я можу виступити там, власне, як мені буде зручно Мені зручно виступати в Україні рідною українською мовою. Разом з тим, дехто з присутніх колег, які приїхали з Російської Федерації почали в досвід такій грубій і некоректній формі вимагати від мене щоб я не виступав у себе вдома українською мовою. Ви знаєте, я коли приїжджаю до своїх російських колег до Москви на ведення переговорів, ніколи не вимагаю від них, щоб вони виступали і говорили зі мною українською, я приймаю їхні правила, тому що вважаю їх як країну господаря, яка приймає гостей»[6]

Для з'ясування суті питання давайте звернемося до досвіду провідної, найстарішої держави в Європі – Франції, яка територіально, географічно так схожа на Україну. Президент Франції Жак Ширак 23 березня 2006 р. залишив саміт представників Євросоюзу на знак протесту проти виступу Ернеста-Антуана Сеєра, колишнього голови Національної ради французьких підприємців, а нині представника європейської федерації підприємців «Unice», не французькою, а англійською мовою.

«Я говоритиму англійською мовою, мовою бізнесу», – заявив Сеєр. Після цих слів Жак Ширак, а за ним міністр фінансів і голова МЗС Франції залишили зал, де відбувався саміт ЄС. Його помічники заявили, що французький політичний лідер вийшов із приміщення на знак протесту проти зневаги до французької мови.

Після того, як Ернест-Антуан Сеєр завершив свою промову, президент Франції повернувся до учасників саміту, щоб послухати промову другого француза, голову Центробанку ЄС Жан-Клода Тріше, який звернувся до учасників саміту французькою [1].

22 червня 2004 року на одній із сесій Парламентської асамблеї Ради Європи французька делегація залишила зал під час виступу свого співвітчизника Жан-Клода Тріше. Голова Центробанку ЄС почав виступати перед асамблеєю англійською, і це викликало невдоволення французької делегації. Розгубившись, Тріше спочатку просив парламентарів залишитися, говорячи їм вслід, що може представити доповідь будь-якою мовою, і спробував пояснити, що робочою мовою в банку є англійська, і саме це обумовило його вибір, але навіть обцянка перейти на французьку нічого не дала. У зв'язку з інцидентом голова ПАРЕ Петер Шідер вибачився перед Тріше і додав, що таке на сесії сталося вперше. «Ми були глибоко шоковані його поведінкою», – заявив голова французької делегації в ПАРЕ Бернар Шренер. «Колишній голова центрального банку Франції представляє свою доповідь, не використовуючи рідну мову!» Шренер підкреслив, що рішення покинути зал члени французької делегації прийняли спонтанно. [1] Таке ставлення представників держави не народилося спонтанно, а виховувалося довготривалою мовною державною політикою, яка формувалася планомірно та протягом довгих століть європейського творення. У 813 р. церковний Собор в місті Туре постановив, щоб проповіді в церквах читалися не латиною, незрозумілою для простолуду, а народною романською мовою.

842 р. – відбулося встановлення французької як мови письма, нею складена «Стразбурзька клятва» (документ, який закріпив політичний союз між внуками Карла Великого).

1539 р. – в м. Вілер-Котре король Франциск I підписав однойменний ордонанс



(указ), в якому, зокрема, встановлено, що всі офіційні документи в діловій переписці і судочинстві відтепер слід складати «французькою мовою і не інакше».

1549 р. – Ж. дю Белі публікує маніфест «Захист і прославлення французької мови».

1631 р. – вийшла в світ перша щоденна друкована газета «LaGazette»

1635 р. – за ініціативою кардинала Рішельє була створена Французька академія, головне завдання якої (за статутом) – регулювання французької мови, спільної і зрозумілої для всіх; передбачалося створення словника, риторики, поезики і граматики.

1665 р. – вийшов в світ перший науковий журнал «Journal des savants»

1694 р. – вийшов у світ перший словник Академії.

Приєднання кожної нової іномовної провінції супроводжувалось урядовим едиктом про обов'язкове вживання французької мови: Фляндія (1684 р.), Ельзас (1685 р.), Русильон (1700 р.), Лотарингія (1748 р.), Корсика (1768);

1790 р. за вказівкою Установчих зборів абат Грегюар здійснив перший в історії Європи мовний перепис, розіславши по всіх департаментах соціолінгвістичну анкету. Виявилось, що з 28 мільйонів жителів країни 12 мільйонів не володіють французькою мовою і говорять на діалектах (патуа) або регіональних мовах, тільки 3 мільйони можуть правильно на ній висловлюватися, тому було вжити заходів для викоринення місцевих діалектів і офранцузювання населення. Декрет 1794 р. узаконовував використання тільки французької мови при оформленні будь-яких документів публічного характеру. Політика витиснення всіх інших мов з суспільного життя отримала назву «мовного якобізму» (le jacobinisme linguistique). Заведення обов'язкового шкільного навчання в 1882 році супроводжувалось заборонаю учням користуватися в школах їх рідними мовами і діалектами. У 1955 р. ухвалено закон Дексона, за яким бретонська, баскська, окситанська, каталонська і корсиканська мови були допущені в шкільну освіту як факультативний предмет. Закон Ба-Лоріоля від 31 грудня 1975 року «Про вживання французької мови» приписував, щоб реклама і технічний опис товарів складалися французькою або супроводжувалися перекладом на французьку мову, трудові угоди, інформація для працівників повинна даватися їх рідною мовою, але з обов'язковим перекладом на французьку. Штрафні санкції за порушення закону встановлені не були. 25 червня 1992 р. французька була офіційно оголошена мовою Франції, в Конституцію внесено запис «Мова Республіки французька» (ст. 2). Меншинні мови – мови етнічних меншин і значних груп мігрантів (всього 25) розглядаються як національні надбання (patrimoine national). Франція проголошується полікультурною країною, але з однією національною мовою.

4 серпня 1994-го року у Франції прийнято закон Тубона «Про застосування французької мови» (Закон №94-665). Деякі статті цього закону чітко окреслюють історичні завоювання французької мови та визначають державні механізми закріплення та утримання статусу державності для французької мови. Так ст. 1. «В силу Конституції мовою Республіки є французька мова – фундаментальний елемент правосуб'єктності і надбання Франції. **Вона є мовою освіти, праці, торгівлі та публічних послуг.**

Вона – привілейований засіб зв'язку (виділення Г.Є.) між державами франкомовної спільноти. Ст. 2. У визначенні, пропозиції, представленні, способах вживання чи використання, описі поширення і умов гарантії майна, продукту або послуг, а також у рахунках і квитанціях використання французької мови обов'язкове.

Такі ж положення стосуються будь-якої письмової, усної або аудіовізуальної

реклами. Ст.3 Будь-який надпис чи оголошення, нанесені або зроблені в громадських, публічних місцях, або в громадському транспорті, і призначені інформувати населення повинні бути французькою мовою .

Якщо надпис, складено з порушенням, попереднього положення, нанесеного третім користувачем на майні, що належить публічно-правовій юридичній особі, остання повинна усунути за свій рахунок і у визначений термін, встановлену невідповідність. Якщо за вимогою не прослідував результат, порушник може бути, враховуючи ступінь невиконання, позбавлений права на використання майна, хоч би якими були узгоджені з ними умови договору або дозволу. Стаття 11 Закону Тубона чітко регламентує статус французької мови в освітянській сфері: «мова освіти, іспитів і конкурсів, а також дисертацій і доповідей державних і приватних закладів - французька, за винятками, виправданими тими випадками, коли викладачі запрошені з інших іноземних держав. Знання французької мови і знання двох інших мов складають частину фундаментальних цілей в освіті. Державна мовна політика сучасної Франції скерована на збереження та оновлення французької мови, як мови сучасного європейського спілкування. Декретом від 3 липня 1996 року заснована Генеральна комісія з термінології. Її завданням є створення нових термінів, а також заміна французькими іншомовних запозичень. У різних міністерствах створено спеціалізовані комісії з термінології та неології. Серед критеріїв : насущна потреба в новому позначенні, ясність і точність терміна, його відповідність морфологічній і семантичній системі французької мови ( вже опубліковано 4000 термінів: наприклад, слово «ordinateur» замінило «комп'ютер» тощо). Найважливіша інстанція у Франції – Вища рада французької мови. Практичну діяльність здійснює Генеральна делегація з французької мови.

І насамкінець. Франція за період після Другої світової війни зайняла шосте місце в світі за кількістю приїжджаючих чужоземців, які захотіли тут жити. Однак в французькому законодавстві немає жодного положення, яке б якось обумовлювало їхні права в галузі мови. Усі вони мусять пристосовуватися до мовної ситуації, що існує в державі, тобто вивчити і користуватися мовою корінних жителів країни. Мовна модель нашої держави повинна бути своєю, а не запозичена з іншої країни. Але з огляду на європейський історичний досвід та досвід сьогодення можна стверджувати, що українська мовна політика мусить бути спрямована на утвердження однієї державної мови(української), а всім іншим мовам повинні бути створені всі умови для розвитку та застосування.

### Список використаної літератури

1. Гоці Сандро Європейська комісія. Проєси ухвалення рішень і виконавчі положення. – К.:К.І.С.,2007. – 208 с.
2. Карпенко В. Мовне протистояння // Українська газета. – 2003. – №19. – 22-28 травня. – С. 1-2.
3. Конституции государств Европейского союза. – М.,1997. – 802 с.
4. Косів М. Нікому невільно пловати народові в душу // Літературна Україна. – 2008. – 24 січня. – С.1.
5. Малинкович В. Европейский ответ сторонникам идеи «Одна нация – один язык» // 2000. – 2007. – №25. – 22-28 июня. – С. 8.
6. Обговорення кандидатури В.Огриска на посаду Міністра закордонних справ України: Стенограма пленарного засідання. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
7. Толочко П. Покой нам только снится //2000. – 2008. – №8. – 22-28 февраля. – С.Ф.

**Віктор КАЛАШНИКОВ**  
професор кафедри права  
та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України

## **СИСТЕМНО-СТРУКТУРНА ХАРАКТЕРИСТИКА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ КРАЇН ЄС ТА УКРАЇНИ**

Більшість сучасних фахівців з цієї проблеми, які працюють і в Україні, і в інших країнах світу, виходять з того, що під місцевим управлінням слід розуміти державні органи, які створюються центральними органами виконавчої влади і репрезентують на місцях виконавчу владу, а під місцевим самоврядуванням – лише місцеві представницькі органи. Існує також точка зору, відповідно до якої, місцеве самоврядування обов'язково слід вважати проявом реалізації принципу децентралізації державної влади на рівні будь-яких територіальних колективів відносно обраних їхнім населенням представницьких і виконавчих структур.

Зрозуміло, що найбільший вплив на вирішення місцевих проблем здійснюють ті органи держави, які під наглядом вищестоящих органів політичної влади вирішують різноманітні місцеві проблеми. Проте завжди слід пам'ятати, що участь у такому процесі беруть і органи місцевого самоврядування. Діяльність таких органів у жодному разі не може бути відстороненою від законотворчих процесів у державі та від вирішення щоденних проблем громадян. Ці органи не можуть не займатися вирішенням таких проблем, як організація територіальної влади, втілення в життя державної регіональної політики, турбота про зміцнення національної безпеки держави та про вирішення нагальних потреб сучасного життя у регіонах різних держав. Виділені аспекти зумовили вивчення місцевого самоврядування як конкретного об'єкту аналізу з боку фахівців, що розвивають науку державного управління, теорії держави і права, конституційного права, місцевого самоврядування, регіональної економіки тощо.

У ст. 140 Конституції України зазначається, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». У Законі ж України «Про місцеве самоврядування» вказано, що окрім права від територіальної громади необхідна й реальна здатність вирішувати питання місцевого значення, без чого не може бути самостійного у своїх внутрішніх справах територіального колективу.

Визнання місцевого самоврядування однією із засад конституційного ладу України передбачає встановлення демократичної системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад та всіх органів місцевого самоврядування у вирішенні будь-яких питань місцевого значення. Але такий підхід до вирішення зазначеної проблеми одразу ж висуває кілька важливих питань, відповіді на які не можна знайти у чинному законодавстві України. Так, доречно запитати: якщо місцеве самоврядування право, а не обов'язок, то чи може територіальна громада скористатися цим правом у повному обсязі, оскільки у реальному житті хоча й існує досить великий перелік власних функцій територіальної громади, але тим органом, який може виконувати багато з цих функцій чомусь, виступає державна адміністрація, що суперечить формальній

логіці? Під час вирішення звичайних для місцевих жителів, проблем можна також запитати: а якщо територіальна громада відмовилася повністю від свого права на самоврядування, то чи повинна вона влитися в іншу територіальну громаду?

Невирішеність згаданих проблем у нашій державі висуває не менш принципове питання: чи поширюється принцип повсюдності здійснення влади на місцеве самоврядування, або тільки на органи державної влади? І таку відповідь, здається, давно вже можна було б надати світовому суспільству, яке уважно стежить за розвитком української демократії. Причому, надати саме від імені української держави, зважаючи на те, що вона приєдналася до Європейської Хартії про самоврядування ще у листопаді 1996 р. Що ж до юридичної чинності Хартії, то у нашій країні вона була встановлена наступного року (Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97 – ВР).

Цей нормативний акт, який є обов'язковим для виконання всіма державами європейської спільноти, має стати обов'язковим і для нас, якщо йдемо до об'єднаної Європи. Саме у Хартії вказано, що її метою є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення. Тому-то наша держава окрім опори на власній досвід розвитку місцевого самоврядування має звернутися до досвіду країн ЄС, особливо якщо йдеться про моделі самоврядності.

Системи місцевого самоврядування в сучасних закордонних державах будуються на основі адміністративно-територіального поділу країни. Сам адміністративно-територіальний устрій будь-якої країни являє собою найважливішу частину державної організації. Цей устрій у більшості випадків виглядає суто консервативним. Дійсно, такий устрій вкрай рідко піддається корінному зламу, він не випробує на собі серйозних змін навіть в умовах прийняття нових конституцій і конституційних законів, які торкаються інших аспектів організації держави.

Структура місцевого самоврядування сучасних держав може містити в собі по вертикалі від двох до п'яти ланок. Дволанкова структура адміністративно-територіального поділу (Данія та Бельгія) і триланкова (Італія інші розвинені країни ЄС) є найпоширенішими й зручними з досить практичної точки зору щодо зручностей місцевого управління. Чотириланкова й п'ятиланкова системи адміністративно-територіального поділу зустрічаються значно рідше. Але за всіх умов, природно, що у різних країнах існують серйозні відмінності в характері й ролі окремих видів адміністративно-територіальних одиниць.

Органи місцевого самоврядування розрізняються й за ступенем централізації взаємин з вищими органами державної влади. Одна з найбільш поширених систем місцевого самоврядування побудована на принципах прямого підпорядкування органів нижчого рівня управління вищестоящим (Італія, Франція, Німеччина, Бельгія, Нідерланди). Поряд із цим ряд країн додержується відверто автономної системи побудови органів місцевого самоврядування, за якої пряме підпорядкування по вертикалі юридично відсутнє. Якщо ж на практиці такий підхід іноді заперечується, його перетворення на протилежне здійснюється в обмеженій формі (Велика Британія).

Іноді у сучасних демократичних державах органи місцевого самоврядування мають досить велику самостійність стосовно вищих органів, оскільки лише

«колективна дієздатність членів територіальної громади» забезпечує їм участь у державотворчому процесі. У цьому випадку встановлена й досить широка система виборності цих органів.

У непоодиноких випадках діяльність органів місцевого самоврядування країн ЄС поставлена під прямий контроль спеціальних державних органів. Найчастіше вони підконтрольні органам міністерства внутрішніх справ або міністерства охорони навколишнього середовища (Велика Британія), а в інших країнах може створюватися навіть спеціальний підрозділ у складі уряду (міністерство по справах місцевого самоврядування).

Слід підкреслити, що у ряді країн ЄС (Франція, Італія) в адміністративно-територіальні одиниці призначаються повноважні представники уряду, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю виборних органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів, що ставить ці органи під постійний контроль із боку центральної влади.

В адміністративно-територіальному поділу сучасних країн спостерігається велика розмаїтість, яку багато в чому визначають історичні традиції й економічна доцільність. Тому характерною рисою місцевого самоврядування є надзвичайне багатство організаційних форм їхньої побудови й прямої залежності їх від місцевих умов (географічних, соціально-економічних, виробничих, демографічних та інших).

У Великій Британії територія ділиться на графства, а графства – на округи, що охоплюють як міські, так і сільські поселення. Низовими територіальними підрозділами в Англії є приходи, а в Уельсі й Шотландії – громади. У всіх адміністративно-територіальних одиницях, крім дрібних приходів, є виборні органи місцевого управління – ради. У малих приходах функції органів місцевого управління здійснюють періодично скликувані загальні збори виборців даного приходу.

Італія в адміністративно-територіальному відношенні ділиться на області, причому конституцією цієї держави передбачене надання широкої автономії італійським областям. Автономні області мають право приймати власні закони. До їхнього ведення належать й інші важливі повноваження. Області діляться на провінції, які містять у собі міські й сільські комуни. У всіх цих одиницях органами місцевого управління виступають відповідні виборні ради. У ФРН структура адміністративно-територіального поділу встановлюється конституціями земель. Відповідно до таких конституцій, землі діляться на округи, округи – на райони, а останні діляться на громади. Райони й громади мають свої виборні органи місцевого управління – відповідні ради. У невеликих за чисельністю населення громадах поряд з виборними радами періодично скликаються збори місцевих виборців для вирішення питань управління. В округах виборні органи місцевого управління відсутні.

Слід вказати, що у більшості країн сучасного світу особливе положення займають столиці держав або столичні округи (тобто столиця з околицями). Дуже часто повноваження столичного муніципалітету обмежені порівнянне з іншими місцевими представницькими округами. Такі обмеження означають більший контроль за столичним муніципалітетом з боку центральної державної влади. У ряді країн метою таких обмежень є зменшення ролі населення столиці у подіях, котрі можуть відбутися під час протистояння різних соціальних у політичних угруповань. Тому-то нашим політикам слід придивитися уважніше до прикладів столиць країн Європейського співтовариства, щоб не допустити соціальних і політичних заворушень, небезпечних для всієї держави.

**Маріанна КОВАЛЬ**

*аспірант*

*ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У ФРАНЦІЇ**

У Франції існують три рівні місцевого управління: комуни, департаменти та регіони. На цих територіях виконуються рішення, прийняті на державному рівні, та діють місцеві влади з власними повноваженнями. Тобто місцева влада – це орган публічного управління з власною назвою, територією, бюджетом, працівниками тощо, який має спеціальні повноваження на відповідному рівні автономії щодо центральної влади. Також у Франції є території та органи управління із спеціальним статусом - Париж, Ліон, Корсика, Майоттета Сент-П'єр-е-Міквелон.

*Комуни*, історія яких починається з 1789 року, знаходяться на найнижчому рівні французької адміністративної ієрархії. Загалом у країні 37 тисяч комун, набагато більше, ніж у інших європейських країнах. У Франції термін комуна застосовується до всіх муніципалітетів незалежно від їх розміру - 80 відсотків з них має близько однієї тисячі жителів [1, с. 65]. Ця ситуація змушує уряд заохочувати найменші комуни до злиття для формування урбанізованих комун або групуватися у міжкомунальні об'єднання кількох комун. Це питання врегульовано законом від 6 лютого 1992 року [3]. Реально, тісніші зв'язки часто не йдуть далі від об'єднання систем послуг та компаній, а злиття відбувається дуже рідко, так як і жителі, і місцеві управлінці зберігають сильні відчуття ідентичності власних комун.

Подібно до регіонів та департаментів, комуни мають муніципальні ради (органи, які приймають рішення) та мерів (виконавчу владу), яких обирає рада. Кількість депутатів ради пропорційна кількості населення. Обрані на шість років депутати визначають напрями муніципальної політики, приймають бюджет, управляють муніципальними активами, вирішують, як повинна працювати міська адміністрація.

Мер має два напрями влади – він одночасно представляє обрану громадою місцеву владу та є представником держави у своїй комуні. Як голова комуни мер виконує рішення муніципальної влади. Як представник центральної влади у муніципалітеті – пропонує та виконує бюджет, забезпечує збереження та управління природними ресурсами, історично-архітектурним спадком, відповідає за будівельні ліцензії. Мери також мають і власні повноваження (права) – вони відповідальні за безпеку та громадське здоров'я, управляють місцевою адміністрацією, яку очолюють.

Як представник держави мер реєструє народження, одруження, смерті, а також є офіцером поліції, і тому наділений спеціальними повноваженнями щодо боротьби із злочинністю, під наглядом громадського прокурора. Насамкінець він відповідальний за різноманітні адміністративні задачі, включаючи опублікування законів та регулятивних актів, складання списків виборців. Акти мера є односторонніми адміністративними актами загального порядку, які юридично є предметом контролю суду, коли питання мера як голови комуни підлягають затвердженню префектом, якому він підпорядкований, коли діє як представник держави [2, ст. 144].

Таким чином власні повноваження комуни полягають у діяльності, найбільш наближеній до повсякденного життя громадян. Соціальні та економічні аспекти цих повноважень (створення робочих місць, допомога соціально незахищеним сім'ям) були розширені для забезпечення більшої ролі у боротьбі з безробіттям, а також активної участі у реструктуризації економіки та розвитку нової діяльності.

Всього у Франції 100 *департаментів*, з яких 96 у самій країні, чотири поза межами - Мартінік, Гваделупа, Реній та Французька Гайана.

Створені у 1789 році, департаменти розвивалися з частково децентралізованої місцевої влади до влади з повними правами. Вони відіграють важливу роль у адміністративній та географічній структурі країни.

Департаменти наділені повноваженнями контролю за виконанням послуг з охорони здоров'я та соціальної допомоги, капітальних сільських робіт, утриманні департаментних доріг, капітальних вкладень та витрачання коштів коледжів [1, с. 71].

Протягом майже 200 років (1800-1982рр.) регіональні префекти департаментів виконували функції виконавчої влади у департаментах, але закон 1982 року змінив їх повноваження. Призначені урядом префекти залишаються особами, уповноваженими діяти від імені держави у департаментах. Префект є представником центрального Уряду, виконує державні повноваження та забезпечує адміністративний нагляд за місцевими органами влади у департаменті [5, с. 228].

Однак згідно Закону 1982 року виконавча влада у департаменті передана голові Генеральної ради, яка є органом, що приймає рішення. Вона складається з депутатів, обраних на шість років за виборчими бюлетенями простою більшістю. Кожний департамент ділиться на кантони (у Франції 3500 кантонів), які слугують виборчими округами. Обраний депутатами на шість років голова, готує дебати депутатів та виконує їхні рішення, включаючи рішення з бюджетних питань. Він представляє департамент на юридичному рівні, очолює підрозділи та служби департаменту як особа, що відповідає за управління департаментом, здійснює деякі поліцейські функції у сферах нагляду за швидкісними дорогами (у тих випадках, де ця робота не перетинається з функціями мерів та префектів у цій сфері).

У Франції 26 *регіонів*, з яких 22 знаходяться у метрополії та чотири – за її межами. Регіони були перетворені в органи місцевої влади у 1982 році, їх головна сфера компетенції – регіональне, міське та державне планування, економічний розвиток, професійне навчання, а також будівництво, обладнання та витрачання коштів шкіл (ліцеїв) [4, ст. 123-1].

Орган, що приймає рішення – це Регіональна рада, члени якої обираються на шість років, у роботі їм допомагають економічний та соціальний комітети, які є консультативними органами з питань підготовки та здійснення національних планів, та головних напрямів планування регіонального бюджету, і формуються з представників бізнесу, профспілок, та недержавних організацій [5, с.213]. Комітети мають право коментувати будь-яке питання регіонального характеру та за ініціативою голови регіональної ради вносити будь-які економічні, соціальні, культурні пропозиції. Голова регіональної ради як регіональна виконавча влада обирається депутатами. Його повноваження ідентичні до повноважень регіональної ради у всіх питаннях регіонального рівня.

Закон від 2 березня 1982 року «Відносини прав і свобод комун, департаментів і регіонів» та законодавство, що його доповнює, відображають бажання Уряду

Франції змінити баланс повноважень та прав між державою та місцевим самоврядуванням. Регіонам, департаментам та комунам надано більше незалежності у прийнятті рішень, перерозподілено адміністративні та фінансові завдання між державною та місцевою владами.

### Список використаної літератури

1. Гілберт Г., Генан Б. Територіальний устрій в Європі / під ред. Р.Беннета, Лондон: Pinter, 1989. – 415с.
2. Loi du 2.03.1982 №82-213 «Relative aux droits et libertes des communes, les department et des region».
3. Loi «Relative a l'administration territoriale de la Republique» du 06.02.1992
4. Legifrance №92-125. – Режим доступу: <http://www.legifrance.com>
5. Loi «Relative a la repartition de competences entre les communes, les departments, les regions et l'Etat» du 07.01.1983, №83-8. – Режим доступу: <http://www.legifrance.com>
6. Yves Gaudemet «Droit administratif» 18e edition. – LGDJ, 2005. – 455 p.

**Олена КАХОВСЬКА**

*доцент кафедри економіки*

*та регіональної економічної політики*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### ПЛАНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

Сьогодні регіон фактично визнаний елемент системи міжнародних економічних відносин, що формується у великих політико-географічних зонах [1]. Необхідність формування ефективної регіональної політики з урахуванням поєднання процесів централізації та децентралізації, делегування і передачі більшості функцій на нижчий рівень управління, застосування ефективних механізмів та інструментів зумовлюється як змінами, що відбуваються у соціально-економічному та політичному житті всередині країни, так і євроінтеграційними прагненнями України [2]. На сьогодні несистемність державної політики щодо розвитку регіонів та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку тому досвід однієї з країн засновниць ЄС, Франції, стане в пригоді Україні.

Процес регіоналізації Франції був початий в 1960-і рр. і лише в 1986 р. регіони дійсно стали повноправними адміністративними одиницями зі своїми органами самоврядування. І є ознаки, що вказують на те, що процес регіоналізації країни не завершено. Стосовно до розглянутої проблематики у Франції принципове значення має Програмний закон про облаштуваність і розвиток території від 1995 р. Можна відзначити кілька принципових особливостей даного закону. По-перше, він має комплексний характер, тому що визначає не тільки мету, завдання, але також організаційні й фінансово-економічні механізми реалізації. По-друге, він зачіпає й інші державні законодавчо-нормативні аспекти, що тією чи іншою мірою мають відношення до питань територіального розвитку відповідно до самої філософії програмного закону.

Франція досить відома своїми традиціями в області планування

територіального розвитку. За 1947-1992 рр. тут було розроблено десять національних планів, що мають регіональний розділ. У XI плані на 1994-1998 рр., названому «держава-регіони», акцент був поставлений на підготовку регіонами матеріалів, що обґрунтовують, їх угоду (контракт) з державою. В 1999 р. були прийняті виправлення до програмного документа про устрій і розвиток території, де по-перше, була офіційно підтверджена відмова від розробки національної схеми, що повинна відповідати державним директивам облаштуваності території, і підтверджений принцип розробки регіональних схем за участю держави. На національному рівні зберігається практика розробки галузевих (секторальних) схем на 20 років: соціально-медична сфера, нові інформаційні технології, освіта і наука й ін. По-друге, розширюється інституціональний статус системи планових контрактів «держава-регіон». Тепер поряд зі старою практикою розробки, підписання й реалізації планових контрактів ставиться завдання розробки «регіональних хартій», що в принципі покликано розширити коло учасників державної регіональної політики й додати більшу стабільність системі в цілому з урахуванням різноманітних політичних, економічних і соціальних інтересів. Як вже відзначалося, у французькій системі планування територіального розвитку важливе місце приділяється підсистемі планових контрактів «держава-регіон», що є з 1984 р. найважливішим економічним механізмом функціонування системи в цілому. Як особливості цієї підсистеми можна відзначити наступне: 1) у цій підсистемі важливу роль грають префекти регіонів, призначувані державою. Саме вони підписують планові контракти від імені держави, з боку регіонів – їхні представники, вибрані населенням; 2) основним орієнтиром для підготовки планових контрактів є схеми облаштуваності території регіонів, що уточнюються кожні 5 років, чому відповідає й часовий лаг контрактів; 3) планові контракти повинні враховувати галузеві й міжрегіональні схеми; 4) префекти регіонів у процесі реалізації цільових настанов різних схем використовують не тільки економічні, але й законодавчо-нормативні, адміністративні важелі, особливо в питаннях охорони навколишнього середовища, землекористування й т.і. [3].

У цілому можна констатувати, що французька система планування територіального розвитку, еволюціонуючи в цілому, робить територіальний розвиток більш відкритим для всіх учасників, пов'язаних із цими процесами в рамках вертикальних і горизонтальних координат.

Розглянутий досвід показує, що регіональна політика займає важливе місце в сфері їхньої державної діяльності. У цілому можна дійти висновку, що при розгляді питань децентралізації стосовно до України необхідно враховувати, що 1) пов'язані із цим процеси звичайно мають досить довгостроковий характер, 2) передача донизу повноважень повинна супроводжуватися передачею відповідних ресурсів, 3) децентралізація не означає автоматичного виключення держави з економіки. Більше того, ефективне вирішення питань державної децентралізації вимагає наявності декількох принципових умов: політичної стабільності, досить високого рівня соціально-економічного розвитку, стійко діючі інституціональні й законодавчі середовища, включаючи довіру різних суб'єктів до договірних і контрактних відносин.

#### Список використаної літератури

1. Політика європейської інтеграції: Навч. посіб. / Під ред. д.ф.н., проф. В. Г. Воронкової. – К.: ВД «Професіонал», 2007. – 512 с.

2. Вакуленко В.М., Гринчук Н.М. Державна регіональна політика: Навч. посіб. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 64 с.

3. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / Рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000. – 435 с.

**Олександр РЕЗНІК**

*здобувач кафедри державного*

*управління та місцевого самоврядування*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПАСАЖИРСЬКИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ В УМОВАХ МЕГАПОЛІСУ: РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТНИХ МЕРЕЖ ТА СПОЛУЧЕНЬ**

Проблеми екологічної, соціальної та економічної безпеки є найбільш складними питаннями для органів місцевого самоврядування практично всіх великих міст світу, адже саме мегаполіси мають найвищий рівень автомобілізації. А тому основним завданням представників влади у містах-мільйонниках є, насамперед, організація збалансованого руху всіх видів громадського транспорту з власниками приватних автомобілів.

В Україні, як відомо, проблеми організації пасажирських перевезень в умовах великих промислових міст (Київ, Донецьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя) є надзвичайно гострими та такими, що потребують у своєму вирішенні застосування іноді й неординарних управлінських рішень. У зв'язку з цим цікаво було б дослідити зарубіжний досвід щодо організації пасажирських перевезень в умовах мегаполісу.

За даними транспортних аналітиків, у країнах ЄС щорічні втрати від дорожніх заторів оцінюються в розмірі 210 млрд. євро, що значно перевищує розмір коштів, що вкладаються у розвиток пасажирського автотранспорту [1]. Відповідні економічні втрати в США становлять щороку близько 70 млн. доларів. Через простоту автотранспорту на дорогах найбільших міст державні скарбниці Японії та Росії втрачають щороку відповідно по 2% та 10% ВВП. Зазначимо, що даних про економічні збитки від пробок у великих містах України на даний час відсутні. Разом з тим чи не найбільш визнаним негативним наслідком неупорядкованого руху сьогодні в Україні, що позначається існуванням систематичних заторів на основних міських автомагістралях, можна назвати низку перешкод у функціонуванні соціально-економічної інфраструктури цих міст. З метою удосконалення пасажирських перевезень в умовах мегаполісів органи виконавчої влади європейських країн накопичили значний досвід організаційних методів управління, який може бути ефективно застосований і в Україні.

Так, у Лондоні було прийнято рішення про стягнення додаткового податку до місцевого бюджету у розмірі 8 фунтів з кожного власника легкового автомобілю, який мав наміри рухатися центральними вулицями мегаполісу, що входять до «зони з перевантаженим рухом». За короткий час потік приватних легкових в цих зонах, тобто на центральних автомагістралях Лондону, зменшився на 30%. При цьому рух громадського автотранспорту став більш вільнішим, що підвищило якість обслуговування пасажирів.

Міська влада Парижу та Мадриду в плані експерименту запровадили досить

радикальний організаційний захід, заборонивши проїзд по місту в парні дні місяця для власників автомобілів, номерні знаки яких закінчуються парним числом і навпаки. Такий підхід дозволяє зменшити кількість приватних автомобілів, що курсували на центральних автомагістралях Парижу і Мадриду, майже наполовину.

Починаючи з 2002 року більш ніж у 300 містах Західної Європи регулярно проводяться спеціальні акції: «Тиждень мобільності», «День без машин». Основною метою цих заходів є обмеження користування легковим автомобілем в умовах мегаполісу та демонстрація переваг всіх видів громадського транспорту (метро, тролейбус, трамвай, автобус), а також альтернативних видів автотранспорту, насамперед екологічно безпечних (наприклад, велосипед).

Досить цікавим є досвід міста Гамбург, місцева влада якого застосувала для упорядкування пасажирських автоперевезень технологію так званого «перехоплюючого» паркування. Мерія запропонувала на підступах до ділової частини міста, поруч із зупинками громадського автотранспорту, облаштувати зони спеціального паркування. Там власники автомобілів повинні були залишати їх під наглядом поліції, а самі переходити на зупинки громадського автотранспорту. Таким чином працівникам доводилось діставатися до своїх офісів, що розташовувалися у центральній частині міста. Користування громадським автотранспортом для них було безкоштовним і здійснювалося за спеціальними проїзними документами, термін дії яких визначався днями робочого тижня. Користування громадським транспортом у святкові та вихідні дні, коли офіси не працювали, здійснювалося на платній основі. Паркування автомобілів в спеціально визначених зонах є абсолютно безкоштовним, адже така справа є суспільно визнаною необхідністю у боротьбі із дорожніми заторами в мегаполісі. Будівництво таких спеціальних паркувальних зон здійснюється за рахунок надходжень від платних стоянок, що функціонують в інших місцях мегаполісу, а також за рахунок податків на земельні ділянки під паркування.

Наведені приклади щодо регулювання пасажирських перевезень в умовах мегаполісу до певної міри можна назвати такими, що належать до категорії вимушених альтернатив. Однак, необхідно зазначити їх суспільно обґрунтовану значимість і основну мету – гарантування всім громадянам права на мобільність незалежно від того, чи є у них власний автомобіль чи ні. Крім того, досвід зарубіжних країн орієнтує представників органів місцевого самоврядування в Україні розв'язувати проблеми автотранспортних заторів, що виникають у мегаполісах, шляхом формування серед населення усвідомленої мотивації добровільного вибору на користь громадського транспорту як швидкого, регулярного, безпечного, зручного і легкодоступного засобу пересування.

1. Могила В. Транспортний тромбоз – як ознака загрози мобільності населення великих міст / Валентин Могила // Перевізник UA. – 2007. – № 21. – С. 29-33.

**Тетяна САВОСТЕНКО**

*к. е. н., доцент, ззавідувач кафедри*

*економіки та регіональної економічної політики*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **РОЛЬ АГЕНЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ У ВИРІШЕННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН**

Нові економічні реалії, які врешті-решт стали наслідком демонтажу так званої «держави загального добробуту» у розвинутих європейських країнах, означали зростання відповідальності місцевих органів влади за майбутнє територій їх розташування, а, отже, необхідність пошуку нових інструментів стимулювання економічного розвитку, зокрема шляхів об'єднання зусиль місцевого бізнесу, самоврядування та держави для подолання наслідків кризи.

Узагальнивши досвід європейських країн, можна навести перелік інститутів, які безпосередньо залучаються до процесу розвитку територій (окрім органів державної влади та місцевого самоврядування різного рівня): асоціації муніципалітетів; національні агентства розвитку; торгово-комерційні та промислові палати; технополіси; бізнесові та інноваційні центри; регіональні фінансові компанії; приватні консультанти та експерти; профспілки; організації, які займаються працевлаштуванням населення; організації, які спеціалізуються у поширенні нових технологій; бізнес-інкубатори; венчурні фонди; гарантійні фонди; благодійні фонди; місцеві агентства розвитку; комунальні фундації; заклади вищої освіти та регіональні наукові центри; технологічні дослідницькі лабораторії; агентства регіонального розвитку [1].

Особливої уваги заслуговує аналіз діяльності агентств регіонального розвитку, своєрідного інституційного феномену 80-90-х рр. ХХ ст., філософія якого була запозичена в Європі з досвіду Сполучених Штатів Америки. Своєрідність агентств регіонального розвитку (АРР) полягає в тому, що вони виконують функцію «посередника» між місцевими та регіональними «громадами» підприємців та стратегічними намірами влади цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку території.

Для визначення сутності АРР застосовують декілька підходів, що пояснюється різноманітністю ролей, які вони виконують у різних країнах. Перший з них стверджує, що за допомогою терміну «агентство регіонального розвитку» можна узагальнити всі структури, окрім органів влади та приватних підприємств, які є залучені до процесу розвитку певної території (громади, місцевості, регіону), тобто цей термін використовується як відповідник термінів «спеціальні інститути розвитку територій», «спеціальні інститути просторового розвитку». Інший, так званий «класичний» підхід сприймає агентства регіонального розвитку як структури, створені на засадах партнерства між приватним, державним і громадським секторами з метою комплексного вирішення проблем певної території.

За визначенням EURADA (міжнародна громадська організація, яка координує діяльність АРР в Європі) агентство розвитку повинно мати чіткі зв'язки з місцевими чи регіональними органами влади, зокрема у питаннях управління, фінансування чи визначення завдань розвитку території. Окрім того, АРР повинно

функціонувати на значній географічній території, однак меншій, аніж територія усієї країни. Для виконання цієї ролі АРР, повинно відповідати наступним критеріям [2]:

- сприйматися як інституційний механізм регіонального розвитку органами державної влади, місцевим та регіональним самоврядуванням, політичними структурами;

- координувати свою діяльність з державними та самоврядними структурами;
- одночасно, зберігати автономію у прийнятті рішень;
- мати розроблену стратегію місцевого чи регіонального розвитку, яка повинна узгоджуватися з пріоритетами, визначеними державними структурами та органами самоврядування;

- володіти достатніми фінансовими ресурсами для реалізації базових проектів регіонального розвитку, підтримки власної технічної інфраструктури;

- мати кваліфікований професійний персонал

Певний інтерес має досвід Польщі, яка досягла успіхів у подоланні трансформаційної економічної кризи.

Польське агентство регіонального розвитку (ПАРР) було утворено як Фонд державного казначейства з метою підтримки регіонального розвитку у Польщі, зокрема стимулювання та підтримки усіх ініціатив з економічного розвитку регіонів, забезпечення розповсюдження інформації стосовно регіонального розвитку, а також створення і участі у формуванні фінансових установ, що забезпечують досягнення поставлених завдань[2]. Діяльність ПАРР, можна поділити на два взаємопов'язаних сегменти: стимулювання регіонального і місцевого розвитку у широкому розумінні та впровадження конкретних програм підтримки регіонального розвитку.

З одного боку, ПАРР є оператором конкретних програм, що підтримують регіональний розвиток у Польщі, а з другого – виконує функції загального його стимулювання завдяки видавничій діяльності, сприянню науковим дослідженням у сфері регіонального розвитку та їх популяризації, підтримці заходів, що активізують місцевий та регіональний розвиток (конференції, публікації, залучення іноземних експертів тощо).

Агентством напрацьовано ряд прийомів застосування методів і засобів, що дозволяють усувати програмні, інституціональні, фінансові, інфраструктурні та кадрові перешкоди на шляху розвитку регіонів. Зокрема це метод децентралізованої реалізації програм допомоги. Ще до реформи територіального поділу країни, тобто в умовах високоцентралізованої держави, ПАРР розробило ефективні методи і процедури співробітництва із суб'єктами самоврядування на місцевому рівні, а також з організаціями, що створювались для вирішення поточних проблем та репрезентували потреби регіонів, різноманітні агентства, комітети, ради, асоціації тощо. Надбаний досвід особливо корисний після формування у воєводствах (польських регіонах) суб'єктів публічної влади у вигляді органів самоврядування як основної сили, що спрямовує розвиток всередині самих регіонів.

Досвід діяльності ПАРР дозволяє інституціям, пов'язаним з ним, належно оцінити роботу його операторів та експертів, кваліфікацію і досвід персоналу. Це проявляється у тому, що ПАРР виграє конкурси на адміністрування міжнародними програмами допомоги, а також в активній участі в робочих групах та інших експертних органах, які створюються урядом та іншими відомствами. Крім того, агентство репрезентоване в Раді державного управління територіальним

господарством, яка є консультативним органом при Голові Уряду. Це зумовлено тим, що ПАРР як організація та його колектив добре підготовлені до поточної діяльності на рівні стандартів структурних фондів ЄС. У регіонах воно діє через мережу регіональних агентств, утворених за його сприянням і місцевих органів влади.

Безумовно, середовище, в якому створюються і діють АРР, не завжди поділяє і розуміє методи та цілі агентств і тому чинить опір. Оцінка впливу 12 перешкод діяльності агенцій регіонального розвитку у Польщі за п'ятибальною шкалою [2] можна взяти за орієнтири для подальшої роботи в Україні. Серед них найбільш значимими є чинники «Незадовільна регіональна політика держави, а то і її відсутність», «Складності у співробітництві з місцевим самоврядуванням», «Відсутність концепції результативної діяльності», «Обмежені фінансові ресурси», «Невідповідність законодавчих актів правової системи».

Багато спостерігачів відзначають потенційно позитивну роль АРР, так само як і інших спеціалізованих інститутів, у процесах просторового розвитку як структур, що, на відміну від органів влади, не є політично заангажованими і, водночас, не визначають філософією свого існування отримання прибутку, що є природним для комерційних підприємств.

1. Лендель М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі. – Режим доступу: <http://www.uzhgorod.iatp.org.ua/ipard/lendel.doc>

2. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / за ред. Максименка С. – К.: «Логос», 2000. – 160 с.

**Ірина ХОЖИЛО**

*к.мед.н., доцент кафедри філософії*

*соціології державного управління*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **МОДЕЛІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ВЗЄМОДІЇ У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ ВІЛ/СНІДУ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

Загальновідомо, що перспектива набуття членства в ЄС для України пов'язана з виконанням низки державних зобов'язань. Одним із таких зобов'язань є забезпечення належного рівня епідемічного благополуччя населення, насамперед, стосовно таких соціально небезпечних хвороб як туберкульоз та ВІЛ/СНІД. Протягом останніх років в Україні зберігається стала тенденція до щорічного зростання темпів захворюваності населення на ВІЛ-інфекцію у межах 10-12%. За даними офіційної статистики станом на 1.01. 2007 р. в Україні зареєстровано 104 тисяч ВІЛ-інфікованих [1]. Успішний досвід стримування темпів поширення цих хвороб в європейських країнах свідчить про те, за умов відсутності засобів специфічної профілактики (вакцини), базисом щодо формування національної відповіді на виклики цих епідемій є державно-управлінська діяльність з питань міжгалузевої та міжсекторальної співпраці. Отож розгляд основних принципів в організації державно-управлінських підходів, що використовувались у практиці боротьби з ВІЛ/СНІДом у зарубіжних країнах, яким вдалося суттєво знизити темпи поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу, може стати цікавим для вивчення та адаптації в Україні.

У Польщі принципи запобігання поширенню ВІЛ-інфекції визначені у Національній програмі протидії розповсюдженню ВІЛ та опіки для ВІЛ-інфікованих та хворих на СНІД, яка реалізується кількома міністерствами та багатьма недержавними організаціями під егідою Національного СНІД-Центру [2]. Під час розробки Національної програми визначаються конкретні цілі та пріоритети першочергового державного впливу, що ґрунтуються на оцінці стану епідеміологічної ситуації щодо поширення ВІЛ/СНІДу. Визначені пріоритети є обов'язковою стратегією дій для всіх виконавців Національної програми.

У Польщі заходи щодо реалізації Національної програми виконують на постійній основі Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство національної оборони, Міністерство юстиції, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство транспорту, установи медичного страхування, органи місцевого самоврядування. Крім того, в реалізації заходів Національної програми також беруть участь такі інституції: Уповноважений Уряду з питань сім'ї, Уповноважений Уряду з питань прав людини, Католицька Церква та релігійні організації, недержавні установи (товариства, фонди, наукові товариства, молодіжні організації тощо), Комітет по науковим дослідженням, Польське суспільне телебачення, Польське суспільне радіо.

У Великобританії за профілактику ВІЛ, охорону здоров'я та забезпечення доступу до лікування відповідають такі державні інституції [3]: Міністерство охорони здоров'я Великобританії, що здійснює керівництво в межах усієї країни в цілому і, зокрема в Англії; Національні Збори Уельсу – в Уельсі; Парламент Шотландії – в Шотландії. Такий розподіл повноважень пояснюється особливостями організаційно-правового та адміністративного розподілу влади у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії, що забезпечують одночасне функціонування трьох автономних законодавчих органів. Діяльність уряду, насамперед, полягає формулюванням вимог до органів охорони здоров'я щодо виконання низки програм чи розробки особливих законодавчих актів.

Ще у 1986 році у Великобританії було ініційовано створення міжпартійної робочої групи з проблем ВІЛ/СНІДу. Представники основних політичних партій країни мають можливість координувати діяльність парламенту в конкретних сферах державного управління. Діяльність міжпартійної групи забезпечує:

- проведення зустрічей з експертами у сфері ВІЛ/СНІДу;
- співпрацю з іншими міжпартійними парламентськими групами, такими як групи, що спеціалізуються в галузі кримінального права; займаються охороною психічного здоров'я; проблемами інвалідів; особами, що споживають наркотичні речовини; вирішують проблеми безпритульних осіб тощо;
- участь у проведенні парламентських слухань, наприклад з питань розробки заходів щодо зміни суспільних потреб людей, що живуть з ВІЛ, та розробці національних стратегій, спрямованих на задоволення таких потреб;
- підготовку інформаційних матеріалів, документів та законопроектів до парламентських дебатів з питань, пов'язаних з проведенням тестувань на ВІЛ, обміном шприців, профілактикою тощо;
- проведення семінарів з питань ефективності роботи парламенту.

Цікавим також є досвід національної координації профілактичних заходів у сфері ВІЛ/СНІДу в Канаді. Національним координатором там виступає так звана Федеральна ініціатива по боротьбі з ВІЛ/СНІДом. На період 2005-2010 рр. Федеральна ініціатива є партнерським проектом, що реалізується спільно такими

національними інституціями: Агентство охорони громадського здоров'я Канади; Міністерство охорони здоров'я Канади; Канадські інститути медичних досліджень; Державна система виправних закладів; Канадське агентство міжнародного розвитку [4]. Крім того, до складу Федеральної ініціативи входить велика кількість асоціацій, громадських організацій тощо. Діяльність Федеральної ініціативи по боротьбі з ВІЛ/СНІДом у Канаді направлена на розширення участі різних федеральних міністерств та відомств у вирішенні проблем охорони здоров'я. У сфері профілактики ВІЛ/СНІДу використовуються ресурси Міністерства закордонних справ, Міністерства у справах громадянства та міграції, Міністерства юстиції, Міністерства соціального розвитку Канади.

Порівняльний аналіз, проведений на основі вищезазначеної інформації, дозволив нам сформулювати ключові принципи щодо здійснення державної політики у сфері профілактики ВІЛ/СНІДу на національному рівні та визначити моделі національної координації заходів з профілактики ВІЛ/СНІДу у різних країнах (табл.).

**Моделі національної координації заходів з профілактики ВІЛ/СНІДу**

Країна	Національний координатор	Інституційна підпорядкованість національного координатора	Механізм координації	Модель національної координації
Польща	Національний центр СНІДу	Міністерство охорони здоров'я	Національна програма	<i>Галузева</i>
Велика Британія	Міжпартійна група	Парламент	Національна програма	<i>Парламентська</i>
Канада	Федеральна ініціатива	Органи виконавчої влади	Національна програма	<i>Партнерська</i>

Отже, як бачимо, у світі існують різні моделі координації національних зусиль з питань боротьби з епідемією ВІЛ-інфекції/СНІДу: парламентська, партнерська, галузева. Головним фактором, що впливає на формування цих моделей, на нашу думку, є правильне визначення національного координатора та його інституційного підпорядкування, що забезпечує досягнення необхідного результату – зниження рівня поширеності захворювання на ВІЛ/СНІД. Слід зазначити, що світовий досвід орієнтує уряди країн, що потерпають від епідемії ВІЛ/СНІДу, на більш активне застосування у боротьбі з цією хворобою механізмів відповідальної політичної ініціативи національних лідерів та представників органів виконавчої влади на всіх рівнях.

#### Список використаної літератури

1. ВІЛ-інфекція в Україні: інформаційний бюлетень № 24 // К.: МОЗ України, 2007. – 36 с.
2. Краці практики у вирішенні проблем наркоманії та ВІЛ/СНІД: досвід України та Польщі / Підред. Лазоренка Б. П., Ліщука Р. М. – К.: МФ «Відродження», 2004. – 92 с.
3. Межпартійная рабочая группа по СПИДу парламента Великобритании. – Режим доступу: <http://www.appq-aids.org.uk>
4. Канадская правовая сеть по ВИЧ/СПИДу. – Режим доступу: <http://www.aidslaw.ca>



**Наталія ЧЕРЕДНИК**

*старший викладач кафедри*

*української та іноземних мов*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **УКРАЇНСЬКА МОВА В ІНТЕГРАЦІЙНОМУ ПОСТУПІ СВІТОВОГО КОМУНІКАТИВНОГО ПРОСТОРУ**

Українська мова – це мова, яка відома світові. За класифікацією *що їх влаштовували в Страсбурзі, Лондоні, Люмені і Мюнхені* [8].

Знання української мови можна вдосконалити в системі вищої освіти США, де в ряді університетів існують кафедри української мови. Федеральною підтримкою користується вивчення української мови в Гарвардському та Пенсильванському університетах.

Одним із найважливіших досягнень українців Австралії стало те, що українська мова була включена як предмет вступного іспиту до вищих навчальних закладів країни.

Не позбавлені держаної уваги осередки українства і в країнах пострадянського табору. У Литві, зокрема у Вільнюсі, Каунасі, Клайпеді, Йонаві та Вісагінасі діють українські суботні (недільні) школи, де діти вивчають мову, історію, географію, основи релігії, а дорослі – мову. Робота цих шкіл фінансується державою.

За повідомленням кореспондента «Людмили Пилип [6] у Ризькій середній школі № 95, де переважно навчаються російськомовні діти, діє український кабінет. Поки що учні отримують там необхідну інформацію про Україну, але незабаром бажані матимуть змогу вивчати українську мову. Інтерес, як зазначає автор, викликаний тим, що Україна стане членом Євросоюзу і потреба у фахівцях зі знанням української мови даватиме їм перевагу перед іншими. Цікаво, що лише деякі учні мають українські корені, інші просто бажують вивчати українську мову як одну з європейських мов. На нашу думку, така увага до українського є проявом поваги Латвії до нашої країни в цілому.

Сьогодні питання інтеграції України до європейських структур є головною стратегічною метою держави. Європейські експерти розглядають Україну як «опору і генератор стабільності й безпеки в Європі». З нею готові співпрацювати країни, які уже зайняли своє місце в системі ЄС. Координуючим чинником у цьому процесі є мова.

Економічні відносини між Україною і Туреччиною посприяли вивченню української мови в турецьких вузах. Результатом практичного розуміння є вивчення української мови в одному з найбільших столичних університетів Туреччини «Гази», у якому навчається 60 тисяч студентів. Цей досвід мають намір підтримати й інші вузи країни. Ось що з цього приводу зазначив ректор університету Реза Айхан: «Дотепер всі українсько-турецькі контакти, і політичні, і ділові, здійснювалися на турецькій або російській мовах. Але Україна – незалежна держава, у якій законодавчі акти і різні документи видаються і готуються, як правило, українською мовою. Тому ми вирішили, що нам потрібні власні фахівці у цій галузі» [7].

Українська мова є третьою за поширеністю неофіційною мовою, якою розмовляють у державах розширеного ЄС. За даними Єврокомісії, українську знають майже два мільйони мешканців країн ЄС. Популярність української мови пояснюється тим, що в багатьох нових країнах ЄС проживає українська

діаспора – насамперед у країнах Балтії, Польщі, Угорщині, Словаччині, Чехії [3].

Українська мова давня і багата. У Європі тепер це одна з шести демографічно найпотужніших мов. За нею відповідалне право – інтегрувати свою державу і націю до європейської демократичної спільноти. І буде дуже прикро, якщо визнання цієї місії українського слова прийде з-поза меж власного середовища.

Щоправда, втішно: світ нас визнав. Право визнати себе самих залишається досі за нами.

На шляху до євроінтеграційного світу нам би пам'ятати, що всі документи, ухвалені парламентом Євросоюзу, видаються на мовах держав, що входять до його складу. Залишається лише побажати, щоб і мова нашої держави була законотворчою.

### **Список використаної літератури**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: 2006. – 126 с.
2. Іванишин В., Радевич-Винницький Я. Мова і нація. – Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1994. – 218 с.
3. Українська – третя за поширеністю неофіційна мова у Євросоюзі // Українська правда. – 2004. – № 11. – С. 28-29.
4. Радчук В. Українська мова у світі. – Режим доступу: <http://novamova.com.ua/htm/03/intheworld.htm>.
5. Як зникають малі мови // Україна молода. – 6 серпня. – 2003.
6. Латвійські учні хочуть вивчати українську мову і більше знати про Україну. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/artiole/2007/12>.
7. Турки заговорять українською мовою. – Режим доступу: <http://observer.sd.org.ua/news.php?id=1135>
8. Янів В. Український вільний університет // Енциклопедія українознавства. Словникова частина. – Париж – Нью-Йорк: Молоде життя, 1980. – С. 3420.

**Юлія ЧЕРЕДНИК**

*аспірант кафедри права*

*та європейської інтеграції*

## **МОВНИЙ СТАТУС У КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Національна мова належить до найважливіших чинників консолідації населення в межах своєї країни. Солідарність як етнічної, так і політичної нації формує передусім масове усвідомлення приналежності до однієї мовно-культурної спільноти, тому поширення в національній державі однієї мови є запорукою її політичної стабільності.

В умовах неоднорідної мовної ситуації на теренах Європи держави континенту приділяють значну увагу питанням правової регламентації статусу мов, їх використання та здійснення відповідної мовної політики.

Після створення ООН та Ради Європи мовні питання стали предметом міжнародно-правової регламентації, але лише в контексті запровадження загальних стандартів захисту мовних прав осіб, що належать до національних меншин, та захисту мов, які опинилися під загрозою зникнення.

Непорушною залишається старовинна звичаєва міжнародно-правова норма, відповідно до якої визначення статусу мов та порядку їх використання є суверенною прерогативою держави і відноситься до її внутрішньої компетенції [2].

Кожна держава самостійно вирішує мовні питання, враховуючи історичні фактори, національні особливості, культурні традиції і виходячи з власних потреб, потреб суспільства і громадян.

У переважній більшості європейських держав основоположні принципи мовної політики визначаються в їх конституціях, насамперед, шляхом визначення офіційної (державної) мови або мов. Сьогодні у 50 державах Європи статус офіційних (державних) мов, які застосовуються на всій території держави, мають 42 європейські мови.

Виникнення самого терміна «державна мова» пов'язане з добою утворення національних держав.

Уживаються й інші терміни на позначення мови, що виконує роль державної – «офіційна», «національна», або просто «мова» (певної держави), наприклад: «Мова Французької Республіки – французька» [3;22]. Загалом у закордонному законодавстві переважає визначення «офіційна мова», у юридичному аспекті воно близьке до поняття «державна мова». Ці два терміни об'єднують спільне значення – «мова сфери офіційного спілкування держави з її громадянами і навпаки». Відмінність полягає лише в одному: для статусу державної мови обов'язковим є його офіційне проголошення законодавчою владою, відповідне нормативне оформлення, тоді як статус офіційної мови обов'язкового законодавчого закріплення не передбачає.

Затверджені функції державної мови корінної і найчисельнішої нації України відповідають загальноприйнятій світовій практиці. Адже саме за таким принципом відбувалося державотворення абсолютної більшості європейських країн.

Аналіз мовної політики і мовної практики європейських держав свідчить, що кожна з них вирішує мовне питання, виходячи із специфіки мовної ситуації, зумовленої її історичним минулим та сучасними реаліями. У Європі, як і у світі в цілому, існують різні моделі визначення статусу мов і регулювання порядку їх застосування. Разом з тим, у межах цих моделей можна виокремити певні загальні правила, якими керуються держави, вибудовуючи основи свого мовного законодавства і мовної політики:

1. Переважна більшість європейських держав застосовує конституційно закріплену норму: одна національна держава – одна офіційна (державна) мова, яка використовується на території всієї держави. Причому це правило застосовується незалежно від того, яка концепція нації – етнічна чи громадянська – покладена в основу розбудови держави.

2. Загальним правилом мовного регулювання в Європі є те, що статус офіційних мов і офіційні засади мовної політики фіксуються в перших розділах конституцій, які визначають основи державного і конституційного ладу відповідної держави. Отже, офіційна (державна) мова вважається невід'ємною ознакою держави та елементом її конституційного ладу. Це зумовлюється тим, що офіційна (державна) мова є важливим інструментом організації впорядкованого державного управління і забезпечення політичної єдності держави.

3. Конституції європейських держав встановлюють, що питання визначення статусу мов, як і загального порядку їх застосування відносяться до компетенції вищих законодавчих органів держави і регулюються виключно законом.

4. Адміністративно-територіальні одиниці не наділені правом визначати статус мов і можуть запроваджувати місцевий режим використання мов лише відповідно до приписів Конституції і на підставі законів, ухвалених компетентним законодавчим державним органом [2].

Як зазначає швейцарський політолог Урс Альтерматт, «для багатьох європейців сьогодні набагато важливішими від релігії є мова і культура, які в європейських національних державах становлять ключові сфери та принципові розпізнавальні ознаки. Хоча державно-політичні кордони скрізь жодною мірою не збігаються з культурно-мовними, практика більшості національних держав орієнтована на те, щоб створити гомогенну мовну культуру на спільній державній території» [1, с. 112].

Загальноприйнятою нормою європейських держав є не багатомов'я, а одномов'я у спілкуванні громадян цієї країни, навіть різнонаціональних.

І поміляються ті, які вважають, буцімто, в країнах Європи тільки те і роблять, що переходять з однієї мови на іншу. Нічого подібного. Європейські держави – національні держави того або іншого народу (Франція – французького, Італія – італійського тощо), і мовна прикмета цих країн однозначна: в установах, на виробництві, національному спілкуванні функціонує спільна мова, яка має статус чи офіційної, чи державної, чи національної. І це незважаючи на те, що іммігрантів у цих країнах не менше ніж в Україні (наприклад, не французів у цілком французькій Франції нараховується близько 20 %, тобто приблизно стільки ж, скільки не українців в Україні) [2].

Очевидним у нашій українській ситуації є те, що українська мова може повноцінно розвиватися лише в Україні, оскільки вона є мовою титульної, корінної і найчисельнішої нації.

Отже, слід пам'ятати про світовий досвід у приклад тому, що гальмування внутрішнього розвитку мови звужує простір спілкування нації. А зникнення мовно-культурної ідентичності – це зникнення нації.

Лише усвідомлення на державному рівні важливості мовного питання у формуванні консолідованого суспільства здатне забезпечити позитивні зрушення в цій сфері. Основними характеристиками ефективного парадигми мовної політики в Україні повинні бути визначеність пріоритетів, системність, послідовність та адекватність.

#### Список використаної літератури

1. Альтерматт У. Етнонаціоналізм в Європі. – М.: Російск. гуман. ун-т, 2000. – 367 с.
2. Василенко В. Правова регламентація статусу офіційної (державної) мови у практиці європейських держав. – Режим доступу: <http://www.lrc.org.ua/projects/mova-ua-vasylenko.html>
3. Залізник Г., Масенко Л. Поняття «Державна мова» в контексті європейського досвіду державотворення // Визвольний шлях – 2002. – №8. – С.22-30.

**Борис ГЛОТОВ**

*к. філос. н., доцент, доцент кафедри  
філософії, соціології державного управління*

**Юлія ШТЕФАН**

*слухач факультету державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ОПТИМІЗАЦІЯ ВИБОРУ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Якщо Конституція України 1996 р. відображала домовленість політичних еліт і гілок державної влади на перехідний пострадянський період розвитку України, то й прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» стало ще одним компромісом еліт, прикладом кулуарного конституціоналізму. Прийняття вищезазначеного закону в пакеті з законом про вибори Президента України, який передбачав третій тур голосування, що, зрозуміло, було політичним рішенням, спрямованим на вихід із гострої політичної кризи та мало своєю підставою наступну міфологему: начебто країни Європейського Союзу демонструють нам парламентську республіку як оптимальну форму державного правління.

Мета нашого дослідження полягає в з'ясуванні факторів оптимізації вибору форми державного правління в Україні з врахуванням європейського досвіду.

Як відомо, під формою державного правління розуміється: хто править, хто здійснює державну владу, як організовані і діють в державі політичні інститути, яка основа їх взаємовідносин з населенням? Відомі основні форми державного правління: монархія і республіка, в яких форма державного правління пов'язується з правовим положенням голови держави. Європейські країни демонструють нам розмаїття форм державного правління від монархії до республіки. В Європі парламентські монархії організовані на принципі народного суверенітету: монарх царствує, але не править. Головна ознака даної форми державного правління – політична відповідальність уряду перед парламентом. Парламентські монархії існують в таких країнах як Великобританія, Іспанія, Швеція. Збереження політичного інституту монарха відповідало політичній традиції єднання різних етносів навколо монарха, який уособлював в собі єдність нації.

В республіці як формі державного правління єдиним суб'єктом суверенітету є народ. Республіки підрозділяються на президентські, парламентські та змішані. В Європі президентські республіки не поширені. Можна визначити Російську Федерацію та інші пострадянські середньоазіатські республіки як суперпрезидентські республіки.

Прикладом парламентської республіки є Федеративна Республіка Німеччини (або канцлерська республіка), що відповідало історичній політичній традиції збирання земель у федеративну державу. Україна, на перший погляд, має подібну політико-історичну традицію існування земель в різних державних утвореннях. Однак сучасна Україна є спадкоємицею УРСР як єдиної унітарної держави, а тому ділити просту державу на федеративні складові є нонсенс.

Змішана республіка від президентської моделі запозичує інститут президента (обраного народом або парламентом), від парламентської – відповідальність уряду, очолюваного прем'єр-міністром, перед парламентом. В зв'язку з цим

виконавча влада має дуалістичний характер: президент / парламент конкурують за право формування уряду.

Прикладом змішаної республіки є V Французька Республіка, навіть точніше президентсько-парламентська республіка, де Президент наділений широкими владними повноваженнями (він є головою виконавчої влади, призначає прем'єр-міністра, формує уряд). Причому не слід забувати, що саме Французька Республіка встановила демократію як норму суспільного розвитку, і поряд з посиленням ролі голови держави (мається на увазі перегляд конституції 1958 р.) утверджується принцип стримування і противаг. За Конституцією 1996 року в Україні так само по суті існувала президентсько-парламентська форма державного правління, де Президент був наділений такими номінативними функціями: вносив подання до Верховної Ради України щодо призначення кандидатури Прем'єр-міністра України, формував, частіше всього одноосібно, склад Кабінету Міністрів України, призначав своїми голів обласних та районних державних адміністрацій.

Навіть такий короткий огляд без детального аналізу, дає нам можливість прийти до такого проміжного висновку: вибір форми державного правління обумовлюється як політико-історичною традицією управлінської еліти держави здійснювати свої владні повноваження, так і менталітетом нації – світоглядно-психологічними настановами до життя в тій чи іншій формі державного правління.

Українська політико-історична традиція демонструє нам розмаїття форм державного правління у новітній час. У 1917 р. виникла Українська Центральна Рада, яка III Універсалом проголосила виникнення Української Народної Республіки як парламентської форми державного правління, яка не передбачала політичного інституту президента.

У 1918 р. в окупованій австро-угорськими військами Україні виникла Українська Держава на чолі з Гетьманом, який мав повноваження монарха з тенденцією уособлення в собі законодавчої, виконавчої й судової влади. У листопаді місяці з революцією у Німеччині припинила своє існування влада П. Скоропадського, на зміну якій прийшла УНР у формі Директорії на чолі якої повстав Військовий Отаман С.Петлюра. Найхарактернішою ознакою цієї доби була отаманщина – домінування військового начала над політичним, непокора армійських командирів різних рангів державній владі, перманентні виступи проти неї, практика регіонального сепаратизму, що супроводжувалася військовим терором, єврейськими погромами тощо.

Слід врахувати, що доба Української революції висунула ряд видатних провідників від народу: Н.Махно, М.Григоріів, Зелений та ін. «Махновщина», як і селянсько-повстанський рух у цілому, символізувала прагнення українства жити за законами звичаєвого права свого культурно-цивілізаційного осередку – хутора, села, містечка і, протидією центральній державній владі, владі «великого міста», яке було культурно чуже (польське або російське, із значним «єврейським присмаком»), а тому не мала перспектив державно-політичного самовизначення українського народу. Воєнно-політична перемога Української Соціалістичної Радянської Республіки (за допомогою Російської Федерації) впровадила парламентську форму державного правління, але під керуючою і спрямовуючою роллю КППРС, як влади партійно-радянської номенклатури.

Політика деідеологізації в СРСР породила національно-демократичні рухи за етнічною ідентичністю та виникнення України як президентсько-парламентської республіки.

Конституційна (політична) реформа, яка обумовила перехід до парламентсько-президентської республіки, привела до перманентної кризи у взаємодії основних політичних інститутів: президент-уряд-парламент. Ця криза парадоксальним чином пов'язана з проблемою вибору алгоритму нової (як би ідеальної) Конституції: чи то вона буде прийнята в парламенті, чи то – на референдумі. Тобто або ми змінюємо її конституційним шляхом, або в силу політичної доцільності (як це було у грудні 2004 р.). Оскільки в парламенті згідно розстановки політичних сил може бути прийнята конституція парламентської республіки (вищезазначену позицію захищає і Прем'єр-міністр України Ю. Тимошенко), то на референдумі відповідно може бути прийнята виключно президентська (або президентсько-парламентська) республіка.

Кожному народі на кожному етапі свого розвитку повинна бути властива лише своя, індивідуальна, форма державного правління і конституція. Немає однакових форм правління, а сліпе копіювання – небезпечне. В Україні народ як джерело влади по суті зник як з теоретичного дискурсу обґрунтування вибору форми державного правління, так і зі змісту політичної реформи, хід якої визначається вільною конкуренцією політичних сил, плюралізмом політичних поглядів і, нажаль, нестабільним політичним режимом.

**Ірина ШУМЛЯЄВА**

*ст. викладач кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **МУНІЦИПАЛЬНІ РЕФОРМИ 90-Х РР. ХХ СТ. У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ**

Одним із компонентів базових суспільних трансформацій в Україні є реформа місцевого самоврядування. Ряд європейських країн здійснили таке реформування ще у післявоєнні роки минулого століття. Інші країни, які раніше входили до «соціалістичного» блоку і зараз стали членами ЄС, ввели нову модель та структуру місцевого самоврядування досить недавно. Результати цього реформування мали велике значення для поліпшення надання якісних послуг населенню на місцях, активізації участі громад у прийнятті рішень місцевого значення та ін.

В Угорщині реформування системи місцевого самоврядування здійснювалось протягом 90-х рр. ХХ ст. в два етапи. На першому етапі було внесено зміни до Конституції у 1989 р., а у 1990 р. були прийняті Закони «Про вибори представників та мерів місцевих органів самоврядування», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві податки». Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування» визнали право місцевих громад, включаючи й найменші поселення на самоуправління у разі вирішення питань місцевого значення. Конституція Угорщини ланками політико-територіального устрою визначила столицю, області, міста та села. Відповідно до § 42 Конституції Угорщини право місцевого самоврядування належить співтовариству виборців у кожній територіальній одиниці, у тому числі громаді. Місцеве самоврядування визначено як «самостійне, демократичне вирішення місцевих громадських справ, які стосуються співтовариств виборців, здійснення місцевої адміністративної влади в інтересах населення». Основні права місцевих самоуправлінь є однаковими,

але обов'язки можуть бути відмінними. Права та обов'язки місцевих самоуправлінь визначаються законом. Громадяни здійснюють самоврядування через обрані ними представницькі установи чи безпосередньо – у формі місцевого референдуму [1, с. 556]. Закон «Про місцеве самоврядування» передбачає народне голосування з питань об'єднання та роз'єднання громад, про створення нової громади, про створення місцевого представницького органу та його розділу, з питань, які визначені само управлінськими постановами. У 1991-1992 рр. були прийняті закони, які визначили правовий статус столиці і районів, регулювали фінансову діяльність місцевих органів влади тощо.

Другий етап реформ в Угорщині був реалізований після внесення у 1994 р. серйозних поправок до Закону «Про місцеве самоврядування», метою яких було розширення гарантій місцевого самоврядування, усунення неузгодженостей і невідповідностей у законодавстві з питань самоврядування. Згідно зі змінами у всіх населених пунктах вводились прямі вибори мера населенням, були регламентовані та модифіковані гарантії гласності та форми участі громадян, чітко визначені обов'язки місцевих представників, розроблено правила об'єднаного самоврядування, втратив чинність закон про столицю та її райони [6, с. 399 – 400].

Функціонування місцевого управління Чеської Республіки має давні історичні традиції. Здійснення реформи місцевого самоврядування у цілому почалось після прийняття поправки до чинної на той час Конституції 1960 р., а також прийняття закону від 4 вересня 1990 р. «Про муніципальні органи влади». Після цього були прийняті закони, які визначили структуру та повноваження органів територіального державного управління, сформували виборчу систему. Нова Конституція Чеської Республіки, прийнята 16 грудня 1992 р., закріпила громаду основною територіальною самоврядною одиницею країни. Вона є територіальним об'єднанням громадян, які мають право на самоуправління. Громада завжди є складовою частиною територіальної самоуправлінської одиниці більш високого рівня. Громада «самостійно управляється своїм представництвом» [2, с. 517]. В Чехії муніципальне утворення вважається публічно-правовою корпорацією, тобто воно є об'єднанням громадян, які проживають на одній території та здійснюють право на самоврядування. Муніципальний орган влади є незалежним економічним суб'єктом. А Закон «Про основні права та свободи» гарантує права громадян та органів міського самоврядування на власність [4, с. 297].

Через існування великої кількості дуже малих муніципальних утворень (від 50 жителів), неспроможних здійснювати функції самоврядування, розпочався процес об'єднання муніципальних утворень, які мають менше 3-х тисяч жителів, в асоціації, які зможуть більш ефективно надавати своїм громадянам різні види послуг. Досвід Чехії 90-х рр. ХХ ст. доводить, що процеси прийняття рішень в таких асоціаціях є більш ефективним, ніж в окремо взятих муніципальних утвореннях [4, с. 299].

Державне управління Словацької Республіки тривалий час було інтегроване в угорську систему з відносно сильною позицією муніципалітетів. Тому це стало однією з основних рис словацької адміністративної системи. Після «Оксамитової революції» 1989 р. країна почала процес переходу до демократичних засад державного управління. Створення незалежної держави обумовило прийняття Конституції та ряду нормативних актів з питань реформування муніципальної

системи. Через відносно нестабільну політичну ситуацію в країні реформа не була проведена повністю.

Згідно ст. 64 Конституції Словачкої Республіки, основою територіального самоврядування є громада, яка об'єднує осіб, що постійно проживають на її території. Громада є юридичною особою і самостійно веде господарство з власним майном та своїми фінансовими коштами. Вона фінансує свої потреби за рахунок власних доходів, а також державних дотацій. Громада має право об'єднуватися з іншими громадами для забезпечення спільних інтересів. Громада має свої органи: громадське представництво та старосту громади [3, с. 128–129]. Відповідно до Закону № 369/1990, який замінив систему адміністративної влади на систему місцевої державної адміністрації та самоврядування, місцеве та регіональне самоврядування отримало близько чотирьохсот повноважень. У державної адміністрації та місцевого самоврядування немає жодних спільних компетенцій, вони мають відокремлені бюджети і політично не можуть впливати один на одного.

Міське населення відповідно до чинного законодавства обирає органи місцевого самоврядування (муніципалітети). Жителі більшості муніципалітетів складають менше тисячі осіб. Практично кожний населений пункт наділений статусом муніципалітету, що має як позитивні, так і негативні наслідки. Протягом 90-х рр. XX ст. кількість муніципалітетів збільшилась, особливо через поділ деяких муніципалітетів та надання муніципального статусу колишнім частинам великих міст у результаті місцевих референдумів [5, с. 348–349].

Подальші реформи після 1996 р. стосувались відновлення системи місцевої державної адміністрації, перегляду територіальних кордонів та ініціювання створення регіонального самоуправління. Після них у кінці 1998 р. була створена існуюча дотепер система місцевого самоврядування [6, с. 346]. Через політичний спротив у Словаччині не була проведена укрупнення громад. Після 1989 р. у країні виникло 216 нових громад, яким було надано однакові повноваження незалежно від місця розташування та кількості населення, тобто і велике місто, і маленьке селище мають однакові права. Тепер, після отримання повноважень, громади не бажають їх позбутись і держава змушена мотивувати ці малі громади, щоб вони хотіли об'єднатись.

Таким чином, досвід Угорщини, Чехії та Словаччини свідчить про те, що кожна із країн пройшла свій шлях здійснення муніципальних реформ. При його використанні необхідно, в першу чергу, враховувати вітчизняний стан розвитку місцевого самоврядування і ні в якому разі не займатись механічним копіюванням зарубіжного досвіду. Тому для використання переваг здійснення муніципальних реформ цими країнами актуальним є проведення детального аналізу здобутків та недоліків цих реформ.

#### Список використаної літератури

1. Конституция Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 824 с.
2. Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 792 с.
3. Конституция Словацкой Республики от 01 сентября 1992 г. // Конституции

государств Европы: В 3 т. Т. 3 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 792 с.

4. Лацина К., Вайдова З. Местное самоуправление в Чешской Республике // Децентрализация: Эксперименты и реформы / Под. ред. Тамаша М. Хорвата. – Т. 1. – Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. – Будапешт, 2000. – С. 295-340.

5. Немец Д., Берчик П., Куклис П. Местное самоуправление в Словакии // Децентрализация: Эксперименты и реформы / Под. ред. Тамаша М. Хорвата. – Т. 1. – Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. – Будапешт, 2000. – С. 345-393.

6. Темеши И. Местное самоуправление в Венгрии // Децентрализация: Эксперименты и реформы / Под ред. Тамаша М. Хорвата. – Т. 1. – Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе. – С. 399-440.

**Ольга ЧУМАКОВА**

*аспірант кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ЗАСТОСУВАННЯ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ (ДЕЯКІ АСПЕКТИ)

Наднаціональну регіональну політику Європейського Союзу складає регіональна політика, яка здійснюється ним для доповнення і посилення регіональної політики держав-членів у напрямі зменшення міжрегіональних соціально-економічних контрастів і збільшення ефективності міжрегіональної інтеграції в масштабах ЄС. Її необхідність обумовлюється тим, що економічний простір сучасного ЄС має досить складну структуру, а механізм ринкової конкуренції в його рамках може не тільки поліпшувати, а й погіршувати стан окремих регіонів у процесі європейської інтеграції.

Інтеграція нашої держави до європейських структур неможлива без вироблення та реалізації такої моделі управління регіонами, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла б становленню нових форм співпраці між центром і регіонами, внутрішньому міжрегіональному співробітництву та міжнародній співпраці територій.

Основними принципами регіональної політики ЄС [1, с. 121], що є цілком прийнятні для умов України, є концентрація фінансових ресурсів у регіонах, які цього найбільше потребують, використання програмового підходу до розвитку регіонів замість проектного, партнерство і співробітництво різних суспільних секторів на рівнях управління від національного до місцевого, принципи додатковості фінансування та субсидіарності. Задля цього була розроблена номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS) (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) Вона полегшує проведення статистичного аналізу відсталіх регіонів, а також сприяє чіткому визначенню регіонів різного рівня розвитку. Усього NUTS поділяється на п'ять рівнів, три з яких – NUTS 1-3, – регіональні, а два NUTS – 4-5 – місцеві одиниці регіональної статистики ЄС. NUTS 1 складає 77 регіонів, найбільші регіони в структурі держав-членів ЄС чи вже об'єднані територіально-адміністративні одиниці, наприклад Німеччини, Франції,

Великої Британії. Рівень NUTS 2, що, по суті, є «найпридатнішим простором» для втілення регіональної політики ЄС, об'єднує 206 регіонів; рівень NUTS 3 (1031 регіон) оптимальний для реалізації комплексних соціально-економічних, спеціальних програм міжрегіонального співробітництва. Ці рівні в системі NUTS не у всіх випадках є тотожними до територіально-адміністративного устрою держав-членів ЄС. Проте, саме рівень NUTS 2 вимагає якомога повної відповідності уніфікації адміністративно-територіального поділу держав-членів ЄС згідно з критеріями регіонального поділу NUTS 2 Європейського Союзу, оскільки від виконання цієї умови залежить надання фінансування і дотацій з фондів ЄС. Така відповідність NUTS 2 не необхідною умовою для тих держав Центрально-Східної Європи, які готуються до вступу в ЄС. Такий багаторівневий територіальний поділ застосовує статистичне бюро ЄС (Євростат). Регіони першого рангу NUTS 1 – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рангу NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи, приблизно відповідають українським областям. Регіони третього рангу – NUTS 3 – графства, префектури тощо. Приблизно відповідають групі українських адміністративних районів [2]

Гармонізація практики управління регіонами України з принципами ЄС передбачає насамперед чітке розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в ході адміністративної реформи, законодавче визначення принципів регіональної політики, державної підтримки регіонального розвитку, програм соціально-економічного розвитку регіонів, створення стандартної статистичної системи моніторингу розвитку регіонів. Розробка сучасної регіональної політики має спиратись на головні цілі, притаманні сучасній європейській регіональній політиці:

- створення і зміцнення єдиного економічного простору, митної, фінансово-бюджетної, податкової системи;
- збереження унітарної форми державного устрою України при одночасній децентралізації управління;
- забезпечення економічних, соціальних, правових та організаційних засад державності, зміцнення міжрегіональної інтеграції;
- збалансування соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення єдиних соціальних стандартів якості і рівня життя громадян, які проживають на різних територіях держави;
- збереження оптимального співвідношення між регіональною та секторною політикою уряду;
- пріоритетний розвиток регіонів, які мають особливо важливе стратегічне значення для держави;
- розробка спеціальних програм підвищення рівня проблемних регіонів;
- оптимальне використання природно-ресурсних особливостей регіонів, їх географічного розташування, інфраструктури, специфіки людських ресурсів;
- екологізація соціально-економічного розвитку;
- розвиток внутрішньої та зовнішньої міжрегіональної співпраці [1, с. 122].

Підґрунтям для втілення європейського досвіду регіональної політики в Україні мають стати Конституція України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», які є головними правовими документами, що визначають сучасну практику управління регіонами. Також необхідно звернути увагу на Концепцію державної

регіональної політики, в якій закладена система послідовних, чітко розпланованих, обґрунтованих та взаємопов'язаних заходів щодо створення умов для збалансованого та стійкого розвитку адміністративно-територіальних одиниць України [3].

Отже, законодавче затвердження державної регіональної політики дасть можливість державі не втручаючись до діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, окремих підприємств, за допомогою економічних важелів сприяти комплексному розвитку регіонів, формуванню такої територіальної та галузевої структури господарських комплексів регіонів, які відповідають загальнодержавним інтересам та інтересам регіонів. Зараз правова та фінансово-матеріальна обмеженість їх ролі в управлінні територіями, домінуючий галузевий підхід викликає соціальні суперечності і стримує збалансований розвиток регіонів.

#### Список використаної літератури

1. Наврузов Ю. Роль регіональної політики в удосконаленні територіальної організації влади в Україні // Збірник наук. праць УАДУ при Президенті України. Вип. 2. - К.: УАДУ, 2001. – С. 121-133.
2. Regulation (EC) №1059/2003 of the European Parliament and of the council of 26 May on establishment of common classification of territorial units for statistics (NUTS) // Official Journal of the European Union. – 2003. – 21/06. – L 154/1-L 154/41/.
3. Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341 «Про концепцію державної регіональної політики». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

#### **Наталія ЛІТВІНОВА**

*завідувач сектору контролю та управління якістю  
відділу адміністративної роботи та управління якістю  
ДРІДУ НАДУ при Президенті України*

### **ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Формування та впровадження державної молодіжної політики потребує здійснення цілого комплексу заходів щодо правового, організаційного, інституційного та фінансового забезпечення. Однією із складових механізму здійснення державної молодіжної політики в Україні є розробка та реалізація державних цільових програм з питань соціального становлення та розвитку молоді. Програмотворча діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади не завжди здійснюється ефективно. Тому це питання є актуальним та потребує свого удосконалення, оновлення та проведення наукових розвідок щодо вивчення досвіду розвинутих європейських країн у цій галузі.

Питанню підтримки нової генерації європейців на загальноєвропейському рівні приділяється значна увага. Зокрема, Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу було прийнято низку комплексних програмних документів, які базувалися на осмисленні досвіду реалізації за попередні роки таких програм як «Молодь для Європи» («Youth for Europe»), «Європейська волонтерська служба» («European Voluntary Service»), «Програма молодіжної діяльності на 2000 – 2006 рр.» («Youth action programme 2000 – 2006»). Зазначені програми були спрямовані на підвищення мобільності молодіжних груп (віком від 15 до 25 років),

розвиток міжнародного партнерства, сприяння діяльності молодих волонтерів в державах-членах Європейського Союзу і поза його межами тощо. Окрім того, завдяки виконанню органами влади положень «Програми молодіжної діяльності на 2000 – 2006 рр.» молоді громадяни мали можливість набути нових знань, навичок й умінь, реалізувати свої творчі та підприємницькі ініціативи, брати участь у прийнятті рішень з різних питань суспільного життя. Дана програма дозволила підвищити серед молодих громадян рівень поваги до прав людини, а також розвинути в них почуття громадянської активності та відповідальності.

Слід зазначити, що «Програма молодіжної діяльності на 2000 – 2006 рр.», окрім 25 держав-членів ЄС, була відкритою для країн-кандидатів на вступ до ЄС, країн Європейської Асоціації Вільної Торгівлі з числа тих, що належать до Європейської Економічної Зони (Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн). Деякі заходи програми розповсюджувалися на країни Середземномор'я, Східної Європи, Кавказу, Південно-Східної Європи та Латинської Америки.

Серед багатьох програм Європейського Союзу, які мають соціальну спрямованість, привертає до себе увагу освітня програма «Молодь». Вона була ухвалена в 2000 р. Європейською Комісією, Європейським Парламентом та державами-членами Європейського Союзу зі строком дії в 7 років. У реалізації даної програми приймали участь 30 європейських країн (25 держав-членів ЄС, 2 країни-кандидати на вступ до ЄС, 3 країни-учасниці Європейської Асоціації Вільної Торгівлі). Одним із напрямів виконання програми «Молодь» була реалізація проекту «Молодь для Європи (молодіжні обміни)», в якій брали участь молодіжні лідери громадських організацій та об'єднань, молодь віком від 15 до 25 років, що працюють у сфері культури, спорту, соціальної роботи, а також зацікавлені в контактах з колегами інших країн та мають ідеї стосовно міжнародного співробітництва. Молодіжні обміни полягають у проведенні зустрічей груп молодих людей в одній із країн, організації яких беруть участь у проекті. Основною метою зазначеної програми було розширення можливостей молодих людей з відкриття для себе єдиної Європи, активної участі в її розбудові, визнання та прийняття загальноєвропейських цінностей.

На сьогодні в Європейському Союзі реалізується програма «Молодь у дії на 2007 – 2013 рр.» («Youth in action 2007 – 2013»), затверджена у липні 2004 р. Європейським Парламентом та Радою Європейського Союзу. Цим програмним документом передбачено розширити сферу молодіжної роботи. Серед основних цілей визначено: сприяння активній громадянській позиції молоді; розвиток молодіжної солідарності; виховання взаєморозуміння між народами через молодіжне середовище; підтримка молодіжної діяльності та можливостей організацій громадянського суспільства в молодіжній сфері; сприяння європейській кооперації у молодіжній політиці [2].

Вищезазначена програма спрямована на здійснення заходів у п'яти напрямках: 1) «Молодь для Європи» («Youth for Europe») – підтримка молодіжної мобільності та проектів участі у демократичному житті; 2) «Європейська волонтерська служба» («European Voluntary Service») – участь у волонтерській роботі в Європейському Союзі та поза його межами; 3) «Молодь світу» («Youth of the World») – розвиток взаєморозуміння, обміни молоді та молодіжних працівників між країнами-партнерами програми; 4) «Молодіжні працівники та системи підтримки» («Youth workers and Support Systems») – підтримка діяльності молодіжних організацій в Європі, зокрема Молодіжного Форуму (The Youth

Forum); 5) «Підтримка для співробітництва в політиці» («Support for policy cooperation») – організація діалогу між різними суб'єктами в молодіжній сфері (молодь, молодіжні працівники, розробники молодіжної політики). Дія програми «Молодь у дії на 2007 – 2013 рр.» розповсюджується на держави-члени Європейського Союзу, країни Європейської Економічної Зони, а також країни-кандидати до вступу в ЄС та держави Західного Балкану. Дана програма розрахована на молодих громадян у віці 13 – 30 років.

Зважаючи на український досвід у сфері розробки та реалізації програм щодо підтримки молодих громадян слід зауважити, що в перші роки незалежності України багато уваги було приділено здобуткам європейських країн у сфері молодіжної політики, але поступово законодавці стали віддавати перевагу власним розробкам. Протягом 1998 – 2008 рр. на загальнодержавному рівні діяли програми «Молодь України», затверджена Кабінетом Міністрів України та «Загальнодержавна програма підтримки молоді на 2004 – 2008 роки», затверджена Законом України. Але, не зважаючи на 10 річний досвід реалізації програм підтримки молодих громадян, до сих пір не розроблено систему оцінок та моніторингу виконання даних програм, не визначені інструменти для виявлення недоліків та прогалин під час їх реалізації.

Діюча на сьогодні програма підтримки молоді направлена на вирішення питань щодо створення умов для доступності якісної освіти, забезпечення зайнятості та розвитку підприємницької діяльності, формування здорового способу життя, залучення до роботи в органах виконавчої влади, інтеграції до світової та європейської спільноти тощо [1]. Заходи, які проводяться на виконання даної програми органами публічної влади, відповідальних за реалізацію державної молодіжної політики, носять більше інформаційний, просвітницький та профілактичний характер. На думку автора, слід приділити більше уваги питанню співпраці органів публічної влади з громадськими та благодійними організаціями, в першу чергу молодіжними громадськими організаціями, для розв'язання актуальних проблем молоді.

Отже, досвід розробки та реалізації молодіжної політики в країнах Європи є дуже корисним для України у світлі її прагнень підвищити ефективність роботи з молоддю та інтегруватися в Європейське співтовариство. Говорячи про орієнтири подальшої трансформації системи діяльності органів публічної влади в молодіжній сфері доречно зазначити, що забезпечити її ефективність та комплексність можна шляхом: забезпечення більш тісної взаємодії державних та неурядових суб'єктів молодіжної політики, делегування низки повноважень в її реалізації громадським та благодійним організаціям, волонтерам та бізнесовим структурам; надання більших повноважень у визначенні поточних завдань, джерел і обсягів їх фінансування місцевій владі, що, крім іншого, наблизить послуги молодіжних служб до їх безпосередніх споживачів, одночасно забезпечуючи більш тісний контакт та залучення молоді не тільки на етапі реалізації молодіжних заходів та соціальних програм, але й на етапі їх розробки.

1. Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004 – 2008 роки: Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1281-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

2. Youth in action 2007 – 2013. – Режим доступу: <http://www.leargas.ie/youth/documents/youth-in-action2007-2013.pdf>

**Ірина ШУМІК**

головний спеціаліст відділу координації,  
маркетингу та моніторингу наукових досліджень  
управління з наукової роботи

**Олексій ЛІТВІНОВ**

начальник відділу координації,  
маркетингу та моніторингу наукових досліджень  
управління з наукової роботи  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України

## ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ РЕФОРМИ У НІМЕЧЧИНІ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Регуляторний процес у Німеччині структурований та характеризується складним набором юридичних інструкцій, правових норм та моделлю бюрократії заснованої на ієрархії із чітко визначеними обов'язками та засобами управління. Державна служба у Німеччині найбільшою мірою відповідає принципам надійності, законності та чесності. Фахівці відзначають, що регуляторна реформа у Німеччині більше характеризується неузгодженими інкрементальними ніж фундаментальними змінами, та більше спрямована на удосконалення існуючої системи. Регуляторна реформа на федеральному рівні ототожнюється із заходами щодо зменшення бюрократії та адміністративних бар'єрів для бізнесу, особливо для малого та середнього.

Об'єднання Німеччини у 1990 р. суттєво вплинуло на запровадження регуляторної реформи. Замість розбудови та створення нових структур управління на новому місці у східній Німеччині, вони були скопійовані з існуючих у західній Німеччині. Відсутність до початку 90-х років будь-яких суттєвих економічних криз, не виносило на порядок денний німецького уряду необхідність проведення реформи існуючих регулювань. Процес об'єднання західної та східної Німеччини супроводжувався поглинанням останньою значних економічних ресурсів, підвищенням рівня безробіття, значними політичними змінами, а також підвищенням ролі об'єднаної Німеччини у ЄС. Після об'єднання Німеччина стала третьою економікою у світі, після США та Японії, що дало потужний поштовх для запровадження системної реформи регулювань, замість постійного фрагментарного удосконалення.

Як і в інших країнах-членах ЄС, у Німеччині майже 60% усіх нових регулювань приймаються у відповідь на нормативно-правові документи Європейського Союзу, тому для гарантування високої якості та своєчасного виконання нових інструкцій необхідна ефективна регуляторна структура. Німеччина у 1984 р. була однією із перших країн, що запровадила обґрунтування регулювань у вигляді контрольного списку, відповідно до якого регуляторні органи мали розглядати альтернативи регулюванню та юридичну якість нового регулювання, як наслідок це підвищувало рівень якості регулювань, розуміння органами влади причин та умов виникнення проблеми. З 1997 р. в Німеччині було запроваджено обов'язок усіх регуляторних органів виконувати аналіз якості запропонованих регулювань на основі контрольного списку. Проте ще у 1977 р. законом про адміністративні процедури передбачено обов'язок органів влади консультуватися із зацікавленими особами. Ключовими компонентами запровадженої реформи стали: підвищення

ефективності регулювань, модернізація суспільного сектору, запровадження саморегулювання, облік та перегляд існуючих інструкцій. У 2001 р. було проведено перегляд існуючої процедури підготовки проектів регуляторних актів, та було запроваджено обов'язковість проведення оцінки регуляторного впливу для нових регулювань.

Оцінка регуляторного впливу – це метод вивчення, отримання в достатній мірі достовірної інформації про можливі наслідки правових актів, які планується прийняти, що передбачає їх порівняльну оцінку. Дана методика забезпечує: розробку альтернатив, оснований на експертних оцінках та оцінку наслідків їх впровадження; можливість аналізу проектів за визначеними критеріями (затрати/вигоди, доступність); можливість побудови поточної оцінки законопроекту, який вступив в силу.

У відповідності з вимогами різних стадій законодавчого процесу у Німеччині була створена трирівнева база оцінки регуляторного впливу: попередня оцінка регуляторного впливу, яка базується на порівняльному аналізі регуляторних актів; супроводжуюча оцінка регуляторного впливу, на підставі певного законопроекту; ретроспективна оцінка регуляторного впливу, що є методом оцінки законопроекту, який вже вступив у дію.

Попередня оцінка регуляторного впливу передбачає розробку численних альтернативних регуляторних актів, забезпечує їх порівняльний аналіз і на його підставі дозволяє зробити висновок про оптимізацію регуляторного впливу. Попередня оцінка регуляторного впливу дозволяє: отримати висновки про доцільність регуляторного впливу в окремих областях; описати й оцінити очікувані наслідки введення регулювання в тій чи іншій області; вказати ймовірні провали (неспроможності), переваження чи недовикористання того чи іншого сектору; повністю обґрунтувати процес вибору однієї з альтернатив як оптимальної; сформулювати попередній проект, його концепцію.

Типові питання, що відносяться до попередньої оцінки регуляторного впливу:

- чи потребує досліджувана область регулювання?
- яким чином можна оцінити передбачуваний напрям діяльності?
- які альтернативи передбачається обстежити та які наслідки, в тому числі й довгострокові, варто очікувати у кожному з можливих випадків?
- яка з альтернатив у кінцевому підсумку проявить себе як оптимальна?

Супроводжуюча оцінка регуляторного впливу служить для тестування й поточного оцінювання проекту на стадії його розробки. Основоположною є наявність певного проекту нормативно-правового акту. Супроводжуюча оцінка регуляторного впливу застосовується для: аналізу проекту регуляторного акта за визначеними критеріями (практичність, співвідношення затрати/вигоди, справедливості та оптимальності розподілу навантажень у досліджуваному секторі, майбутні затрати, необхідні для підтримки проекту тощо); зниження невизначеності за рахунок вивчення груп ризику та передбачуваних зовнішніх ефектів; усунення/заміна занадто громіздких (складних для розуміння та виконання), застарілих, непотрібних регуляторних актів; доповнення, коригування та оптимізації передбачуваного проекту.

Типові питання, які відносяться до супроводжуючої оцінки регуляторного впливу:

- чи буде заплановане регулювання придатним для всіх груп, яких воно стосується?



– чи доступні для розуміння приписи регуляторного акта, чи є складності щодо приведення їх в силу?

– чи відповідає розподіл вигод та витрат, додаткових навантажень, які виникають, загальноприйнятій нормам ефективності та справедливості?

Ретроспективна оцінка регуляторного впливу використовується для вивчення наслідків прийнятого нормативного акта, з метою його можливого доопрацювання у випадку необхідності.

Ретроспективна оцінка регуляторного впливу застосовується для того, щоб оцінити ступінь досягнення цілей регуляторним актом через певний контрольний термін з моменту набрання ним чинності; розпізнати і більш точно оцінити наслідки введення регулювання та викликані ним зовнішні ефекти; встановити, чи є необхідним внесення поправок до прийнятого закону, і якщо це необхідно, то наскільки суттєвими повинні бути ці поправки.

Типові для ретроспективної оцінки регуляторного впливу питання:

– чи досягнуті поставлені перед введенням регулювання цілі?

– чи проявилися в результаті реформ непередбачені небажані наслідки, зовнішні ефекти, і чи можливо їх усунути?

– в яких областях поля діяльності проявляються переваження чи недовикористання?

– чи довело регулювання свою спроможність, практичність, простоту розуміння та дотримання його приписів?

– чи потребує прийнятий проект доопрацювань, змін, відміни?

Таким чином, варто відзначити, що трирівнева методика оцінки регуляторного впливу, що запроваджена у Німеччині, може застосовуватись в Україні для оцінки регуляторних актів, що приймаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Україна має отримати вигоду від використання позитивного досвіду Німеччини щодо удосконалення системи державного управління, здійснення регуляторної реформи, зменшення адміністративних бар'єрів, підвищення якості державно-управлінських рішень, запровадження постійних консультацій із зацікавленими сторонами та громадськістю. Це значною мірою дозволить розбудувати національну систему державного управління більш ефективною, результативною, заснованою на загальноєвропейських засадах.

#### Список використаної літератури

1. Оценка Регулирующего Воздействия (ОРВ). – Режим доступу: <http://deregulation.ru/>

2. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/38/32407522.pdf>

3. Разработка процедуры доказательств необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер: Отчет о научно-исследовательской и опытно-конструкторской работе. – Режим доступу: <http://www.nisse.ru/analitics.html>

#### Олексій ЛІТВІНОВ

начальник відділу координації, маркетингу

та моніторингу наукових досліджень

управління з наукової роботи

ДРІДУ НАДУ при Президентові України

### ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ РЕФОРМИ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Ефективність системи державного управління залежить від багатьох чинників та складових. З метою модернізації та підвищення ефективності існуючої системи державного управління в тій чи іншій сфері уряди проводять певні реформи. Серед багатьох відомих реформ, що проводилися в розвинутих країнах світу та мали на меті вдосконалення системи державного управління шляхом запровадження ефективного діалогу між владою, бізнесом, громадськістю, чільне місце займає регуляторна реформа. Реформа спрямована на вдосконалення механізму існуючих регулювань, розробку інструментів нерегуляторного впливу, скасування старих та необґрунтованих регулювань, обмеження втручання держави (лише там, де це необхідно) у ринкову економіку, створення сприятливого середовища для розвитку підприємництва, збільшення конкуренції, спрощення змісту регулювань, зменшення витрат суб'єктів господарювання на виконання вимог та регулювань. Головним принципом регуляторної реформи є запровадження постійного оцінювання ефективності державного регулювання на всіх етапах: під час підготовки проекту рішення, прийняття нормативно-правового акта, що регулює господарські відносини, а також регулярне відстеження результативності прийнятого нормативно-правового акта з метою встановлення ступеня досягнення цілей державного регулювання, задекларованих під час прийняття цього акта.

На цей час у світі існує лише дві країни, які в повному обсязі пройшли всі етапи регуляторної реформи та мають найбільший досвід застосування інструментів регуляторної політики – це Сполучені Штати Америки та Велика Британія [7]. На думку фахівців, Україна також де-юре знаходиться на етапі запровадження «регуляторного менеджменту». Дійсно, в Україні побудовано систему, яка потенційно забезпечує виконання всіх процедур та принципів регуляторної політики, що дозволяє декларувати наявність ефективної системи державного управління. Проте практика здійснення державної регуляторної політики в Україні свідчить про імітацію виконання органами влади вимог чинного законодавства [2; 3; 4].

Ураховуючи прагнення України приєднатися до Європейського Союзу, розглянемо більш детально досвід Великої Британії у проведенні регуляторної реформи. Саме досвід цієї країни фахівці визначають як найкращий приклад здійснення оцінки регуляторного впливу [7]. Велика Британія є країною, що найбільшою мірою виконала всі рекомендації ОЕСД щодо поліпшення якості державних регулювань шляхом створення відповідних інституцій та запровадження процедур, які дозволили забезпечити економічне зростання, соціальну рівність та дотримання екологічних пріоритетів. Усе перелічене вище дозволило сформувати ефективну, прозору та відповідальну державну політику.

Як і в більшості країн-членів ОЕСД, у Великій Британії відсутній

централізований облік та систематизовані дані про обсяг існуючих державних регулювань та регуляторних актів. Проте завдяки виконанню вимог Єдиного європейського ринку постійно відбуваються обговорення щодо збільшення обсягів регулювань, складності нових регуляторних режимів, спостереження за змінами на конкурентних ринках. Особливо це стосується безпеки харчових продуктів, охорони навколишнього середовища, здоров'я, безпеки на роботі.

Здійснення регуляторної реформи у Великій Британії розпочалося ще на початку 80-х років минулого сторіччя, тому існуюча зараз методика підготовки та оцінювання державних регулювань – це більше ніж 25 річний досвід розробки та ефективної реалізації державної політики. Ключовою частиною економічних програм урядів того часу було проведення структурних реформ, що дозволять забезпечити розвиток та живучість приватного сектору й посилення конкуренції.

Головною рисою сучасної системи державного управління є здатність обрати найбільш ефективний та результативний інструмент політики, регуляторний або нерегуляторний. При цьому набір інструментів та методів їх використання постійно розширюється. Певним чином це відбувається за рахунок експериментів, вивчення та поширення застосування регулювання ринковими механізмами. Однак завжди залишається високий ризик невдач під час застосування органами влади нових інструментів. Саме для зменшення таких ризиків традиційно розглядається можливість використання альтернативних інструментів, які передбачають саморегулювання, укладання добровільних угод або кодексів ustalеної практики. Також розробники розглядають такі альтернативи державного регулювання: невтручання; інформування та освіта; стимулювання та безпосередньо регулювання.

Основою регуляторної реформи у Великій Британії є оцінка регуляторного впливу (Regulatory Impact Assessment) та застосування принципів «найкращого регулювання». Оцінка регуляторного впливу – політичний інструмент оцінки впливу, з позиції витрат, вигід та ризиків будь-яких пропозицій щодо регулювання, що можуть зачіпати підприємств, благодійні або громадські організації [7]. Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) – це стислий, структурований документ, який оприлюднюють разом з проектом нового регулювання, з метою проведення громадського обговорення та обґрунтування доцільності регулювання [7, с.43]. В Україні подібний документ має назву «Аналіз регуляторного впливу», він містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також доводить відповідність проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики [1].

Запроваджена оцінка регуляторного впливу дозволяє не лише ідентифікувати альтернативи, але й провести їх аналіз, порівняння, спрогнозувати ймовірність настання негативних наслідків, вплив зовнішніх чинників. Усе це дозволяє отримати високий рівень прозорості, передбачуваності, обґрунтованості та відповідальності під час надання переваги одному з альтернативних варіантів. Проведення оцінки регуляторного впливу здійснюється за одним із трьох варіантів: 1) початкова; 2) часткова; 3) повна [5; 6, с.43].

Початкова ОРВ, загальний аналіз, базується на наявній інформації, яку можна легко отримати. Під час проведення оцінки за цим варіантом необхідно розглянути альтернативи, що виключають державне регулювання. До таких альтернатив можна віднести: опору на вибір споживачів, конкуренцію або інновації;

підвищення рівня та якості консультування або інформування; використання економічних інструментів (збір з користувачів, податки, податкові пільги); стимулювання саморегулювання; спрощення або конкретизацію існуючих регулювань шляхом дерегулювання; установлення часових обмежень на регулювання або проведення автоматичного перегляду запроваджених регулювань [5]. Також під час опрацювання цього варіанта виконавець має здійснити аналіз соціального впливу зазначених альтернатив. При цьому слід з'ясувати, чи не призведе та чи інша альтернатива до несправедливого перенесення витрат на окремі або найбільш уразливі групи населення, чи не призведе до утворення ще однієї уразливої групи.

Під час проведення часткової ОРВ опрацьовується кожна з альтернатив, регулювання або відмови від нього, ризиків, притаманних кожній з альтернатив, переваг, витрат на здійснення. У цьому варіанті розробник зобов'язаний працювати з контрольним переліком, який містить у собі такі розділи: сталий розвиток; оцінка впливу на навколишнє середовище; оцінка дотримання рівності (відносно статі, раси, віку, дієздатності); оцінка впливу на здоров'я та безпеку на виробництві [6, с. 8 – 11]. Також здійснюється оцінка переваг та можливих вигід, визначення витрат передбачає також проведення оцінки пропорційності та збалансованості, політичних витрат, витрат на реалізацію (судові витрати, робочий час необхідний для ознайомлення з новими правилами). Найбільшою проблемою є кількісна оцінка всіх чинників та показників, особливо тих, які неможливо оцінити кількісно або в грошовому еквіваленті.

Проведення повної ОРВ – це найбільш ретельний, аргументований та формалізований документ, який містить чіткі рекомендації до дій [5; 6, с. 38, 39, 43 – 51]. У випадку позитивного ОРВ текст нового регулювання підписується та оприлюднюється. Під час підготовки повної ОРВ розробник має: визначити мету; оцінити ризики; порівняти переваги та витрати кожної альтернативи; навести прогноз розподілу вигід та витрат для різних секторів; висвітлити дотримання принципів рівності та справедливості; визначити вплив на мале підприємство та розробити заходи зі створення можливостей для дотримання суб'єктами підприємництва нових правил; розробити механізми забезпечення дотримання запропонованих правил; навести інформацію, яким чином нові регулювання узгоджуються з існуючими; запропонувати механізми контролю за дотриманням нових правил; надати звіт про результати проведення консультацій із зацікавленими сторонами, їх реакцію на запропоноване регулювання та пропозиції щодо подальших змістовних змін.

Світовий досвід доводить, що ОРВ застосовується у відповідь на збільшення обсягів та підвищення складності запроваджуваних державних регулювань, які призводять до надмірних витрат, особливо в секторі малого та середнього бізнесу. Зважаючи на досвід проведення регуляторної реформи у Великій Британії, в Україні також доцільно реалізувати такі рекомендації: запровадити обов'язковий аналіз впливу нових регулювань на розвиток малого бізнесу та підприємництва; особливу увагу приділяти проведенню консультацій із зацікавленими сторонами під час підготовки проектів регуляторних актів; розробити систему моніторингу та оцінки здійснення державної регуляторної політики. Під час підготовки аналізу регуляторного впливу розробникам слід ретельно обирати альтернативні способи розв'язання проблем з обов'язковим розглядом можливості застосування нерегуляторних інструментів, поширення практики саморегулювання та

укладання угод. Використання запропонованих рекомендацій та впровадження їх у практичну діяльність державних службовців дозволить створити в Україні прозору регуляторну систему, яка забезпечуватиме сприятливий регуляторний режим, розвиток конкуренції, збільшення торгівлі та використання інновацій, залучення додаткових інвестицій, зменшення рівня ризиків та забезпечення балансу інтересів різних зацікавлених груп, що неможливо без ефективного здійснення державної регуляторної політики.

#### Список використаної літератури

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України № 1160–IV. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2007 році. – Режим доступу: [http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=91042&cat\\_id=33911](http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=91042&cat_id=33911)
3. Інформація про стан реалізації державної регуляторної політики у 2005 році. – Режим доступу: [http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=56940&cat\\_id=33911](http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=56940&cat_id=33911)
4. Інформація про стан реалізації державної регуляторної політики у 2006 році. – Режим доступу: [http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=51577&cat\\_id=33911](http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=51577&cat_id=33911)
5. Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер: Отчет о научно-исследовательской и опытно-конструкторской работе. – Режим доступу: <http://www.nisse.ru/analitics.html>
6. Ханёту, Н. Оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Опыт ЕС / Нинетта Ханёту. – М.: ТЕИС, 2005. – 64 с.
7. Government Capacity to Assure High Quality Regulation in the United Kingdom. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/46/38/2766135.pdf>

#### **Оксана ЛАЩЕНКО**

*провідний фахівець відділу координації,  
маркетингу та моніторингу наукових досліджень  
управління з наукової роботи  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО МАРКЕТИНГУ В ДІЯЛЬНОСТІ САМОВРЯДНИХ ІНСТИТУЦІЙ**

На шляху входження України до європейського простору публічне управління, зокрема, місцеве самоврядування, зазнає значних змін. Новий рівень відповідальності місцевої влади перед територіальними громадами за вибір шляхів подальшого розвитку й результати управління спричиняють пошук ефективних методологічних засобів удосконалення управлінських технологій.

Маркетинг з його «орієнтацією на споживача» повинен стати методичною основою створюваної «гнучкої системи впливу держави на економічні процеси».

Активна та різноманітна діяльність з територіального маркетингу є необхідним і ефективним інструментом впливу на економічний розвиток.

Використовуючи маркетинг в управлінні економічною системою, державні та регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування вступають у специфічні відносини з інституційними одиницями і громадянами. Ці відносини пов'язані, передусім, з питаннями формування сприятливих умов для підприємницької діяльності, регулювання цінової активності та життєдіяльності.

Як свідчить світовий досвід саме маркетинговий підхід за останні кілька десятиліть одержав інтенсивний розвиток і почав використовуватися в діяльності органів влади багатьох розвинутих країн Європи як на загальнодержавному так і на місцевому рівнях.

Наприклад, на замовлення Європейської комісії експертами-маркетологами була розроблена стратегія формування позитивної суспільної думки з питань заміни національних валют країн ЄС на євро. Уряди багатьох країн використовують технології маркетингу при здійсненні програм боротьби з алкоголізмом, курінням і наркоманією, збереження електроенергії, дотримання правил дорожнього руху [2]. У Франції за допомогою маркетингу було вирішено проблему нерівномірного розташування виробничих сил. У Швейцарії, Іспанії, Німеччині координаційним механізмом регулювання індустрії туризму є маркетингові системи цих країн. Їх організаційними елементами - носіями маркетингових функцій стали центральні і регіональні органи державної влади, національні та регіональні туристичні підприємства.

Цікаві досвід застосування муніципального маркетингу можна перейняти у Німеччини. Літом 1995 року міська влада Берліну санкціонувала акцію «Запакований Рейхстаг». Всесвітньо відома будівля Рейхстагу була дійсно запакована, тобто повністю закрита спеціальною тканиною, і зовні виглядала як гігантський пакунок. Паралельно міською владою була проведена широкомасштабна рекламна акція, в наслідок якої до міста з'їхалися мільйони туристів не тільки з Німеччини, а й із всього світу.

Усі відвідувачі Берліну, які приїздили з цілю побачити незвичайну, чим-то сюрреалістичну картину «запакованого» Рейхстагу, користувалися послугами таксі, готелів, ресторанів, купували сувеніри, одним словом, тратили гроші; ці кошти були використані на благо Берліну і берлінців. Зайняті в сфері обслуговування і в торгівлі отримали додатковий прибуток, в казну муніципалітету надійшли додаткові податки, які використані на розвиток Берліну, а від цього виграли всі його жителі.

Цікавий приклад можна привести і з містом Бон. В зв'язку з тим, що столиця Німеччини була перенесена із Бону в Берлін, Бону загрожував занепад і спустошення. Державні установи, посольства, представництва та численні неурядові організації покинули місто. В цих умовах було створене спеціальне агентство по муніципальному маркетингу.

Агентство приступило до цілеспрямованої роботи по залученню нових організацій. Особлива увага приділялася консультативним, рекламним, комп'ютерним фірмам, а також різноманітним неприбутковим організаціям. По замислу міської влади унікальна характеристика Бону (розташування у центрі Європи, наявність міжнародного аеропорту, ліній комунікацій, екологічно чисте і кліматично привабливе місцерозташування, відносно дешева нерухомість) здатні привабити багато організацій, які вдихнуть нове життя в колишню столицю [1].

Агентство використовувало різноманітні методи: рекламу, презентації, пряме розповсюдження, роботу з керівниками організацій, які здатні вибрати Бон в якості місця своєї дислокації. Ці методи принесли свої плоди, привабили в місто

безліч нових наукомістких компаній і некомерційних організацій, які забезпечили в місті значну кількість кваліфікованих високооплачуваних робочих місць. Таким чином Бон не тільки не став забутих містом, але і отримав новий імпульс для свого розвитку [1,3].

Саме завдяки ефективності заходів з «територіального маркетингу», розпочатим у Хельсінкі п'ять років тому, різні корпорації стали вкладати гроші в міську інфраструктуру. Таким чином, інтегрований маркетинговий підхід, застосований адміністрацією міста, сприяв створенню сприятливого інвестиційного клімату для залучення інвесторів.

Успішний досвід використання маркетингу можна запозичити в багатьох інших країнах світу (Норвегія, Ірландія, Греція, Туреччина та ін.). У Туреччині, наприклад, існує державна програма, спрямована на формування такого образу країни, який би стимулював приплив туристів. У деяких країнах існують і глобальніші проекти, спрямовані на лобювання інтересів цих країн з метою проведення на їх території різних міжнародних заходів (чемпіонату світу з футболу, зимових і літніх Олімпійських ігор тощо). Таким чином, маркетингова діяльність органів державного управління і місцевого самоврядування, останнім часом стає повсякденною практикою в управлінні містами та регіонами багатьох країн світу.

#### Список використаної літератури

1. Гапоненко А.Л., Алісов А.Н., Старовой В.Г. и др. Стратегическое планирование развития города. Опыт построения отечественной модели на примере города Киржач. – Режим доступа: <http://www.marketologi.ru>
2. Окландер М.А. Макромаркетинг: маркетинг в секторі загального державного управління // Маркетинг в Україні – 2003. – №6. – С. 31-34
3. Чебан О. Миський маркетинг як складова програми залучення інвестицій // Актуальні проблеми державного управління. – Одеса, 2001. – Вип.5. – С. 244-251.

#### **Олексій ЛІТВІНОВ**

*начальник відділу координації, маркетингу та моніторингу наукових досліджень управління з наукової роботи*

#### **Тетяна БРУС**

*к. держ. упр., доцент кафедри філософії, соціології державного управління ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ВІДКРИТІСТЬ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Суспільно-політична ситуація в будь-якій соціальній системі формується під впливом трьох груп факторів: вимог основних суспільних груп, рішень та дій влади, а також соціальної підтримки влади «знизу» [3, с. 128]. Органам влади та управління необхідно приймати вимоги, що виходять від суспільства та відповідно на них реагувати. Задоволення вимог суспільства забезпечують діям органів влади підтримку та запобігає виникненню неочікуваних ризиків від прийняття того чи іншого рішення.

Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями

Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи врядування, є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики).

Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» наголошує на необхідності відкритості та прозорості процесу вироблення рішень [1].

Одним з принципів державної регуляторної політики, згідно з Законом України «Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ст.4) визначені прозорість та врахування громадської думки. Цей принцип передбачає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язків розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [2].

Закон України «Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності» є першим законом в Україні, який процедурно забезпечує діалог з громадськістю в регулювання господарської діяльності. Він не лише забезпечує громадян правом втручання в регуляторну діяльність, але й зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування прислуховуватися та реагувати на всі види втручання.

За законом [2] громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові та консультативно-дорадчі органи мають право втручання в регуляторну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування на кожному її етапі з метою впливу на розробку та підвищення результативності регуляторних актів, отримання зауважень та пропозицій щодо їх удосконалення.

Своєчасне інформування зацікавлених сторін про план дій органу державного управління або місцевого самоврядування забезпечить ефективне залучення громадян до процесу прийняття рішень та контролю за діями влади.

У виконанні різноманітних обов'язків та задоволенні різних очікувань допомогу можуть надати інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ). Наприклад, портал державних служб Великобританії (Government Gateway), що забезпечує ідентифікацію користувачів та передавання повідомлень для уряду в інтерактивному режимі, керується центральним урядом, але також використовується місцевими органами виконавчої влади, що допомагає забезпечити цілісне обслуговування громадян на місцевому, регіональному та загальнонаціональному рівнях. Аналогічно робота Іспанського туристичного порталу (Spanish Tourism Portal) забезпечується центральним урядом, проте сприяння розвитку туризму належить до компетенції регіонів, тому для успішного функціонування порталу на всіх цих рівнях має здійснюватися співробітництво. У Лівані портал Lebanon Informs також поєднує діяльність муніципальних та центральних органів виконавчої влади.

Фокусує роботу своєї організації на задоволенні потреб громадян, органи місцевого та регіонального врядування поліпшують якість та ефективність своїх послуг, водночас зменшуючи їх собівартість. Такі зміни ведуть до позитивних змін у сприйнятті та фактичному стані справ в обслуговуванні громадян на місцевому, регіональному та загальнонаціональному рівнях.

### Список використаної літератури

1. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України № 683/2002 від 01.08.2002 // Уряд. кур'єр. – 2002. – 2 серп. – № 140. – С. 4.
2. Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Чемшит А.А. Оптимизация взаимодействия институтов государства и гражданского общества как доминанта эффективности политической системы // Грани. – 2003. – № 6 (32). – С. 127-131.

**Оксана ТИНКОВАН**

*к. держ.упр., завідувач сектору  
підготовки науково-педагогічних кадрів  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА ЯК МЕХАНІЗМ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Після проголошення Україною курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію перед нею постали складні завдання адаптації багатьох елементів державного управління до стандартів ЄС. Однією з головних проблем є підвищення ефективності державного управління в країні, яке багато в чому залежить від рівня співпраці органів державної влади з громадськістю, від можливості останньої впливати на процеси вироблення державної політики та прийняття державно-управлінських рішень.

В демократичному суспільстві громадськість має багато інструментів та механізмів впливу на вищезазначені процеси й одним з найбільш результативних можна вважати регуляторну політику. Цей механізм не лише дозволяє ефективно спілкуватися з органами державної влади, але й покликаний не допускати прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів [1, с. 27]. Найчастіше регуляторну реформу проводять у сфері господарської або економічної діяльності, її наслідки мають важливе значення як для країни в якій вона проводиться, так і для всього світу. Це пояснюється тим, що зазвичай завдяки проведенню регуляторної реформи значно підвищується рівень економічного розвитку та конкурентноздатність країни в цілому.

Питання якості державного регулювання цікавить всіх, хто працює над проблемою сталого глобального економічного зростання. Як зазначив Комітет з питань державного управління (Public Management Committee) Організації економічного співробітництва та розвитку (Organization for Economic Co-operation and Development), якість державного регулювання є визначною для економічної діяльності та результативності урядових заходів щодо підвищення якості життя громадян [2, с. 3].

Для вирішення простих та складних проблем в сфері державного регулювання в країнах, які є членами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) 9 березня 1995р. були прийняті «Рекомендації щодо підвищення якості державного регулювання» (далі – Рекомендації) [2, с. 3]. Ці Рекомендації є першим міжнародним стандартом якості регулювання, який був розроблений групою чиновників з країн-членів ОЕСР, що займаються питаннями

регуляторної політики, і містить перелік «добрих» принципів для прийняття державно-управлінських рішень.

Зазвичай регуляторна діяльність спрямована на досягнення кількох цілей:

1. Підвищення якості регулювання шляхом дотримання основних принципів та виконання процедурних стратегій вдосконалення процесу прийняття регуляторних рішень.
2. Підтримка розвитку більш ефективного управління системою регулювань підвищить ефективність регулювань та знизить їх вартість, підтримує структуру економіки на території ОЕСР, збільшить регуляторну гнучкість та здатність до адекватного реагування, а також забезпечить її відкритість та прозорість.
3. Створення альтернативних інструментів за допомогою підвищення рівня розуміння шляхів та застосування інноваційних регуляторних та не регуляторних інструментів, які дозволять досягти цілей в економічній політиці.
4. Вирішення суспільних проблем за рахунок посилення ефективності та легітимності міжнародної регуляторної системи.

У 1994 р. Рада ОЕСР наголосила на важливості управління державним сектором в процесі забезпечення ефективності політики та результативності економіки в умовах демократичної підзвітності. Крім того, нею було встановлено:

- 1) регулювання є одним з найважливіших інструментів управління в країнах ОЕСР, а отже високоякісне регулювання є вирішальним фактором для ефективності урядової діяльності;
- 2) оточення в якому створюється та існує приватне підприємство суттєво обмежене рамками обов'язків та примусів встановлених державним регулюванням, в свою чергу, економічне зростання й ефективне використання економічних ресурсів забезпечуються високоякісним регулюванням;
- 3) структура, змінюючи соціальні та економічні умови, вимагає скасування жорстких бар'єрів в сфері конкуренції в рамках національних економік, які часто є результатом негнучкості, високовитратності, або застарілості державного регулювання;
- 4) якість та прозорість державного регулювання є однією з найважливіших умов в незалежному світі, де наслідки регулювання виходять за національні кордони і де регуляторне співробітництво є необхідним, особливо у випадку вирішення невідкладних питань в таких сферах як захист оточуючого середовища, боротьба зі злочинністю, проблеми міграції, захист споживачів, залучення інвестицій і торгівля.

Крім того, Радою було визначено, що країни-члени ОЕСР здійснюють велику роботу для збільшення та поглиблення прозорості адміністративних процесів розробки, впровадження, оцінювання та коригування регуляторної діяльності.

Рекомендації, які країни-члени ОЕСР застосовують для вимірювання ефективності регуляторної діяльності, забезпечують якість та прозорість державного регулювання та містять наступні кроки:

- 1) перевірка якості та здійснення адміністративних і політичних процесів з метою розробки, впровадження, оцінювання та коригування регуляторної діяльності, використання, у якості провідних, принципів, які викладені у Рекомендаціях;
- 2) розробка – наскільки ретельна, настільки й практична та відповідна до правових принципів й управлінських традицій – адміністративних та управлінських систем шляхом використання принципів правильного прийняття рішень, які також викладені у Рекомендаціях, і мають бути відображені в регуляторному рішенні;
- 3) застосування в процесі прийняття рішень принципів для створення

ефективного, гнучкого та прозорого регулювання в процесі здійснення регуляторної політики на всіх рівнях управління;

4) звернення окремої уваги на якість регулювання та його прозорість особливо до регулювання, яке може впливати на інші країни або стосуватись міжнародної торгівлі, інвестування або інших аспектів міжнародних відносин.

Виходячи з вищезазначеного Комітет з питань державного управління ОЕСР закликав країни-члени організації до наступних дій:

1) відстежувати яким чином управлінські стратегії, такі як застосування Рекомендацій для вироблення регуляторних рішень, можуть бути використані для покращення процесу прийняття регуляторних рішень;

2) раз у три роки надавати звіти щодо ефективності забезпечення якості державного регулювання шляхом застосування в адміністративній та управлінській системах принципів наведених в Рекомендаціях.

Отже, досвід європейських країн доводить необхідність застосування регуляторної політики та проведення регуляторної реформи для підвищення ефективності державного управління і, як наслідок, економічного зростання не лише в рамках окремої країни, а й в глобальному світовому масштабі. Хотілося би особливо зазначити існування чітко прописаних процедур та принципів вироблення державно-управлінських рішень. Для України було би доречним скористатися європейським досвідом і зосередитися на більш ретельному дотриманні Рекомендацій в нашій країні та також запровадити практику подання інформаційного звіту про стан регуляторної політики в Україні до ОЕСР. Єдине, що на наш погляд не викликає сумніву, це необхідність у майбутньому подальшого поширення принципів регуляторної політики, викладених в Рекомендаціях, в інші сфери суспільного життя країни.

1. Регуляторна політика як інструмент боротьби з корупцією. Конспект лекцій / За ред. Д.В. Ляпіна та К.М. Ляпіної – К.: Інститут Конкурентного Суспільства, 2007. – 228 с.

2. Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation. – Paris: Organization for economic co-operation and development, 1995. – 22 с.

**Олексій АНДРЕЄВ**

*аспірант кафедри філософії,  
соціології державного управління*

**Олексій ЛІТВІНОВ**

*начальник відділу координації, маркетингу  
та моніторингу наукових досліджень  
управління з наукової роботи  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ: ДОСВІД ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄС**

У ході реалізації регуляторних реформ економічно розвинені країни успішно впроваджують практику здійснення аналізу (оцінки) регуляторного впливу існуючих та нових регулювань. Накопичений позитивний світовий та європейський досвід може бути використаний в Україні під час реформування процесу

прийняття рішень у сфері регулювання підприємницької діяльності з метою упорядкування нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності та результативності державно-управлінських рішень.

Одна з найважливіших цілей, яку намагаються досягти в процесі модернізації системи державного управління, – це підвищення дієвості кожного закону та досягнення більш повного визнання верховенства права, у тому числі й за рахунок зниження загальної маси нормативно-правових актів, що компенсується на якісному рівні. Структурована методика аналізу регуляторного впливу може внести значний вклад в успішне проведення аналізу та знаходження найбільш адекватних альтернатив для норм права, які себе вже вичерпали. Аналіз регуляторного впливу має надавати підтримку політико-адміністративному процесу прийняття нормативних актів шляхом його максимальної раціоналізації.

Більшість країн Європейського Союзу запровадили регуляторну політику, яка спрямована на безперервне підвищення якості регуляторного середовища, шляхом забезпечення інтегрованого підходу до використання регуляторних інструментів, процедур та інституцій. Досвід проведення регуляторних реформ у країнах-членах ОЕСД доводить, що ефективна регуляторна політика складається із трьох основних компонентів, які взаємозміцнюються. Регуляторна політика має бути затвердженою на найвищому політичному рівні, містити чіткі та вимірювані стандарти якості регулювань, передбачати проведення консультацій із зацікавленими сторонами [1].

Найбільш поширеним у країнах-членах Європейського Союзу інструментом регуляторної політики є аналіз регуляторного впливу (або оцінка регуляторного впливу). Аналіз регуляторного впливу (АРВ) – це інструмент систематичної оцінки позитивного та негативного впливу запропонованих та існуючих регулювань з метою підвищення якості регуляторної політики. Як зазначають фахівці, АРВ стимулює регуляторні органи та політиків мислити структурно перед застосуванням регулювань, а також сприяє підвищенню рівня відповідальності [3].

АРВ універсальний інструмент, який може використовуватися для проведення аналізу як існуючих, так і нових регулювань. Мета АРВ полягає у забезпеченні відповідності нового регулювання п'яти основним принципам найкращого регулювання: пропорційності, відповідальності, адекватності, прозорості, досягненню задекларованої мети.

Використовуючи рекомендації розроблені та затверджені ОЕСД, країни-члени ЄС розробили свої власні методики проведення аналізу регуляторного впливу та структури відповідного документа. АРВ – документ, у якому наведено аналіз варіантів регулювання та надані рекомендації органу влади щодо запропонованого регуляторного рішення. В основу АРВ покладено ідею, що кожна нова політика має свої переваги та недоліки, тобто призводить до витрат, ризиків та вигід [2]. Саме тому виникає потреба визначити та оцінити можливі ризики, вигід та витрати, що дозволить прийняти обґрунтоване рішення про застосування або відмову від застосування нового регулювання (нової політики). Як засвідчує досвід європейських країн, застосування АРВ базується на єдиних принципах, проте ураховує особливості притаманні кожній конкретній країні.

У більшості країн, що запровадили АРВ, останній проводиться у два етапи: на першому визначення необхідності регулювання, на другому кількісне

визначення вигід та витрат різних методів регулювання [2]. Зазвичай АРВ проводиться регуляторним органом до прийняття регуляторного акта та надає обґрунтування щодо доцільності або недоцільності запровадження регулювання у певній сфері суспільних відносин. АРВ є інструментом доведення необхідності державного втручання у господарську діяльність підприємців. В основу АРВ покладена оцінка регуляторного впливу, механізм якої полягає в проведенні багатоаспектного аналізу з погляду важливості задач, що вирішуються, вигід та витрат основних секторів, співвідношення витрати-результат, ризиків, з обов'язковим вивченням можливих альтернатив та урахуванням впливу регуляторного акта на усіх зацікавлених осіб.

Основою АРВ має бути набір наступних критеріїв: доцільність, адекватність, здійсненність, ефективність [2]. Також обов'язковою умовою підготовки АРВ в ЄС є розгляд альтернативного способу розв'язання проблеми заснованого на можливості саморегулювання. АРВ проводиться як для нових регулювань, які плануються прийняти так і для вже прийнятих (ретроспективний АРВ), проте методологічна база є єдиною та універсальною.

Під час підготовки АРВ розробник отримує:

- деталізацію логічного обґрунтування запропонованого регулювання (опис необхідності нового регулювання);
- аналіз ризиків (кількісна оцінка рівня зменшення ризиків внаслідок запровадження запропонованого регулювання);
- аналіз витрат та вигід (полягає у визначенні та підрахунку усіх вигід та витрат, які виникатимуть внаслідок запровадження регулювання);
- оцінку інших альтернатив;
- аналіз економічної ефективності (забезпечує показники відносної вартості різноманітних заходів сприяння конкретному завданню у суспільстві);
- обґрунтування, чому не обрано інші альтернативи [2].

Як наслідок результати проведеного аналізу регуляторного впливу, викладені у жорстко структурованому документі, мають переконати посадову особу та суспільство в доцільності запровадження саме такого регулювання, яке є найкращим з усіх прийнятних альтернатив та забезпечує оптимальне співвідношення між витратами та вигодами трьох основних секторів. Особливу увагу слід звернути, що АРВ дозволяє провести комплексну оцінку, використовуючи кількісні та якісні показники. Відомі такі види АРВ: попередній, початковий, частковий, повний, супровідний, ретроспективний.

У даному контексті цікавим є досвід проведення АРВ у Польщі. Відповідно до чинних правових документів АРВ є обов'язковим для усіх нормативних актів, які приймаються Кабінетом Міністрів. Однак масштаб АРВ (стислий або розширений) залежить від об'єкту та змісту регулювання. Рішення щодо застосування стислої або розширеної форми приймає відповідальне міністерство, що дозволяє проводити АРВ за єдиними вимогами, однак з урахуванням особливостей. У залежності від об'єкту та масштабу це дозволяє уникнути неефективних витрат на проведення надмірно деталізованого АРВ. Також є прийнятним проведення лише якісної оцінки вигід та витрат від запровадження нового регулювання. Існування такої можливості у поєднанні із відсутністю у Польщі системи перевірки якості здійснення органами влади АРВ, призводить до зниження якості як аналітичної роботи, так і регулювання в цілому [2]. Саме тому польську модель визначено як таку, що знаходиться на стадії розвитку.

Узагальнення досвіду найбільш економічно розвинутих країн Європейського Союзу, які запровадили регуляторні реформи, дозволяє зробити висновки, що підвищення якості регулювань засновано на:

- запровадженні та жорсткому дотриманні органами влади чіткої процедури підготовки проектів регуляторних актів та АРВ із застосуванням єдиних критеріїв, використання яких є обов'язковим під час підготовки проектів регуляторних актів;
  - єдиній, універсальній та обов'язковій структурі АРВ;
  - можливості підвищення якості запроваджених регулювань за рахунок підвищення рівня прозорості й відкритості діяльності регуляторних органів, зменшення надмірних повноважень органів влади щодо перевірок та застосування ними санкцій;
  - обов'язковості вивчення існуючих альтернатив запропонованому регулюванню та розгляді можливості застосування саморегулювання;
  - дотриманні основних принципів регуляторної політики;
  - розробці та запровадженні у практичну діяльність єдиних критеріїв ефективного регулювання, процедур підготовки проектів регуляторних актів, стандартів якості регулювань;
  - створенні потужної системи інституційного та ресурсного забезпечення регуляторних органів, які мають здійснювати АРВ та відповідних уповноважених органів відповідальних за координацію діяльності з підготовки АРВ;
  - запровадженні постійного моніторингу, щорічній оцінці та звітуванні уповноваженим органом державної влади про результати АРВ нових регулювань;
  - проведенні повного АРВ щодо усіх нових та ретроспективного відносно існуючих регулювань;
  - обов'язковості більш ґрунтовного аналізу регулювань, у наслідок яких буде відбуватися значний вплив на різні групи зацікавлених осіб;
  - проведенні АРВ для трьох секторів: держави, бізнесу та громадян;
  - застосуванні аналізу вигід та витрат для оцінки альтернатив, впливу на основні сектори;
  - оприлюдненні проектів регуляторних актів та АРВ для проведення консультацій і обговорення із громадськістю проекту регуляторного акта, його наслідків;
  - обов'язковості розгляду розробником проекту регуляторного акта, та АРВ до нього, усіх зауважень та пропозицій, які надійшли під час обговорення і консультацій із громадськістю, щодо проекту регуляторного акта.
- Частково перелічені компоненти існують і в Україні, однак відсутність єдиної системи оцінки і аналізу здійснення регуляторної реформи та державної регуляторної політики, разом із значним рівнем імітації виконання вимог чинного законодавства з боку органів державної влади не дозволяє створити сприятливий бізнес-клімат. Зважаючи на прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу, доцільно більш ретельно та ґрунтовно використовувати існуючий позитивний досвід здійснення регуляторної реформи та відповідної політики на основі застосування аналізу регуляторного впливу як найбільш ефективного інструменту.

#### Список використаної літератури

1. Оценка Регулирующего Воздействия (ОРВ). – Режим доступа: <http://deregulation.ru>

2. Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер: Отчет о научно-исследовательской и опытно-конструкторской работе. – Режим доступа: <http://www.nisse.ru/analytics.html>

3. Ханёту, Н. Оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Опыт ЕС / Нинетта Ханёту. – М.: ТЕИС, 2005. – 64 с.

**Наталія БОЧАРОВА**

*к.і.н., доцент, доцент кафедри права*

*Дніпропетровського університету економіки і права*

## **СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ТРАНСАТЛАНТИЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

Сучасний євроінтеграційний курс зовнішньої політики України, а також приєднання нашої країни у 2008 році до Світової організації торгівлі обумовлюють необхідність врахування і вивчення досвіду світових економічних лідерів, якими є Сполучені Штати і Європейський Союз у різних напрямках соціально-економічного, політичного і культурного розвитку. В цьому плані привертає увага тенденція розгортання тісного співробітництва і взаємодії ЄС і США в сфері захисту прав інтелектуальної власності, яка виявилася в останні роки. Причиною підвищеної уваги партнерів по обидві сторони Атлантики до питань правової охорони інтелектуальної власності стали, по-перше, зростання питомої ваги продуктів інтелектуальної праці у світовій економіці постіндустріального або інформаційного суспільства, і, по-друге, величезні економічні втрати, які несуть країни ЄС і США від зростаючого обсягу піратської і контрафактної продукції на світових ринках [1].

Порушення прав інтелектуальної власності не тільки впливає на розвиток міжнародної торгівлі та стабільність економік країн світу, але й гальмує інновації, знижує рівень зайнятості, скорочує податкові надходження. Незаконний обіг контрафактної та піратської продукції, наприклад, в ЄС фіксується практично у всіх сегментах внутрішнього ринку, але особливо він помітний в галузі інформаційних технологій, аудіовізуальному секторі, косметичної і фармацевтичної продукції, виготовлення іграшок та запасних частин для автомобілів і мобільних телефонів. За даними Міністерства торгівлі США, продукція, пов'язана з інтелектуальною власністю, становить більше половини всього американського експорту, забезпечує роботою 18 млн. працівників і дає майже 40% промислового виробництва в країні [2].

До 2005 року співробітництво ЄС і США з питань інтелектуальної власності проходило в основному у вигляді спільної участі в роботі міжнародних організацій – Всесвітньої організації інтелектуальної власності (ВОІВ) та переговорів в рамках Світової організації торгівлі з Угоди ТРІПС. Це дозволило досягти узгоджених позицій сторін в питаннях правової охорони літературних та художніх творів, корисних моделей, промислових зразків, комерційної таємниці. Проте залишалися суттєві розбіжності відносно патентів на винаходи, комп'ютерних баз даних, найменувань місць походження товарів і пов'язаних з ними торговельних марках.

Відсутність єдиних стандартів охорони перелічених об'єктів права інтелектуальної власності вносила складності в розвиток двосторонньої торгівлі і економічну співпрацю в цілому, яку окреслив прийнятий у грудні 1995 р. документ під назвою «Трансатлантичний порядок денний». Його економічний розділ передбачав «створення нового трансатлантичного ринку».

У 2005 р. закінчувався термін дії «Трансатлантичного порядку денного». У зв'язку з цим Європейська комісія 18 травня цього року оприлюднила Повідомлення про посилення партнерства ЄС-США. За словами одного з авторів документу Б. Ферреро-Вальднер, «у ЄС немає більш важливого партнерства, ніж партнерства з США». У викладеній в Повідомленні програмі дій першим пунктом передбачалося створення Форуму співробітництва у сфері розробки правил і стандартів, в тому числі і з питань інтелектуальної власності.

9 червня 2005 р. Європарламент прийняв резолюцію, в якій запропонував удосконалити «Трансатлантичний порядок денний» і розробити принципове нову «Трансатлантичну угоду про партнерство». Це дозволило би, на думку авторів резолюції, консолідувати позиції ЄС і США у економіці, що глобалізується.

Такий підхід вплинув на хід чергового самміту ЄС-США, який відбувся у Вашингтоні 20 червня 2005 р. Декларації, які були прийняті за підсумками самміту, відобразили наміри сторін посилити партнерство при вирішенні глобальних проблем (боротьба за тероризмом, нерозповсюдження зброї масового ураження, просування демократичних цінностей тощо). Було заявлено також про наміри зробити більш інтенсивним процес економічної інтеграції ЄС і США, продовжити працю по формуванню єдиного трансатлантичного ринку і зняття бар'єрів на шляху двосторонніх торговельно-економічних зв'язків, одним з яких є різниця у підходах до правової охорони інтелектуальної власності.

Під час проведення Вашингтонського самміту були закладені підвалини програми спільних дій ЄС і США у боротьбі з контрафакцією і піратством. В переліку «Економічних ініціатив» (2005 EU-US Economic Initiatives), затверджених під час самміту було зазначено: «Зростання глобального піратства і контрафакції становить загрози розвитку інноваційних виробництв, добробуту творчих працівників і робочих, здоров'ю і безпеці споживачів в Європейському Союзі, Сполучених Штатів і за їх межами. Ми беремо на себе зобов'язання ефективно протидіяти піратству і контрафакції як у своїх країнах, так і за кордоном» [4].

За рішенням неформальної зустрічі міністрів економіки у форматі ЄС-США в листопаді 2005 р. була створена Робоча група з представників адміністрацій обох сторін для визначення областей і напрямків спільних дій у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Результатом її роботи, яка проводилась у тісній взаємодії з представниками промисловості, правоохоронних органів і недержавних організацій, був підготовлений проект спільної «Стратегії дій ЄС-США по посиленню захисту прав інтелектуальної власності» (EU-U.S. Action Strategy for the Enforcement of Intellectual Property Rights) [4].

Документ був оприлюднений 20 червня 2006 р. у Відні і офіційно затверджений 21 червня 2006 р. під час Віденського самміту ЄС-США.

Спільна «Стратегія дій ЄС-США» передбачає такі основні напрямки співпраці для посилення захисту прав інтелектуальної власності:

- співробітництво митниць і посилення захисту державних кордонів;
- двостороннє співробітництво;
- участь у багатосторонніх міжнародних заходах;



- сприяння публічно-приватному партнерству;
- залучення промислових кіл до більш активної діяльності в галузі охорони інтелектуальної власності.

Сторони домовилися розширювати співпрацю між спеціальним підрозділом Департаменту національної безпеки США, який носить назву «Митниці і захист кордонів» (U.S. Customs and Border Protection) [3], та Європейським Союзом для забезпечення виконання законодавства з питань охорони інтелектуальної власності. Для цього був намічений план заходів, який включає п'ять пунктів: 1) обмін досвідом в сфері практичних дій і технічних прийомів організації захисту прав інтелектуальної власності на кордонах, в тому числі організації управління, аналізу ризиків, статистичної інформації і баз даних, а також співпраця з правласниками, для того, щоб вони могли використовувати можливості митниць для захисту своїх прав; 2) обмін оперативним персоналом, спільні заходи по огляду вантажів для вдосконалення практики захисту прав інтелектуальної власності і набуття досвіду працівниками митниць; 3) обмін інформацією про порушення прав інтелектуальної власності і їх основні тенденції, перш за все стосовно контрафактної продукції, що становить загрозу здоров'ю і безпеці людей; 4) визначення особливих областей співробітництва, зокрема забезпечення спільних настанов (guidelines), які б допомогли приватному сектору використовувати інструменти митного контролю для захисту інтелектуальної власності; 5) проведення за домовленостями спільних заходів на кордоні стосовно захисту прав інтелектуальної власності, наприклад, пов'язаних із проблемами безпеки і здоров'я людей.

Розділ «Спільної стратегії дій» щодо двостороннього співробітництва в забезпеченні прав інтелектуальної власності присвячений координації зусиль ЄС і США по заохочуванню третіх країн дотримуватися законодавства, яке захищає права інтелектуальної власності і протидіє інтелектуальному піратству і контрафакції. Маються на увазі перш за все Китай і Росія, а також регіони Азії, Латинської Америки та Близького Сходу. Зокрема передбачено створення мережі спеціальних представників у посольствах і дипломатичних представництвах в столицях третіх країн. До їх компетенції буде входити збір інформації про стан захисту інтелектуальної власності в країнах перебування, доведення до відома офіційних кіл повідомлення своїх урядів з відповідних питань, сприяння організації тренінгів і навчальних програм, допомога представникам промисловості у захисті інтелектуальних прав. ЄС і США висловили наміри запровадити ці заходи спочатку у Москві і Пекіні, а потім і в інших країнах, де порушуються права інтелектуальної власності.

Таким чином, підсумовуючи розгляд положень «Спільної стратегії дій ЄС-США по посиленню захисту прав інтелектуальної власності», можна констатувати, що її цілі полягають у тому, щоб забезпечити ефективне дотримання прав інтелектуальної власності по обидві сторони Атлантики, розширити співробітництво у справі боротьби з глобальним інтелектуальним піратством і контрафактною продукцією, розвивати партнерські відносини з приватним бізнесом для захисту прав інтелектуальної власності.

Визначені в цьому документі новітні тенденції в організації системи захисту інтелектуальної власності повинні бути враховані при підготовці до підписання нової (посиленої) Угоди України з Євросоюзом і створення зони вільної торгівлі України з ЄС.

## Список використаної літератури

1. Пентьер Д. Живучесть пиратства и его последствия для творчества, культуры и устойчивого развития // Бюллетень ЮНЕСКО по авторскому праву. – 2005. – Июль-сентябрь. – С. 2-20.
2. США и ЕС провозгласили совместную стратегию борьбы с интеллектуальным «пиратством». – Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=602069&ct=news>
3. About CPB. – Режим доступа: <http://www.customs.gov/xp/cgov/about/>
4. EU/US review progress in joint anti-counterfeiting drive; plan to expand work in 2007. – Режим доступа: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/23&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
5. U.S., EU Adopt Action Strategy for the Enforcement of Intellectual Property Rights [http://useu.usmission.gov/Dossiers/IPR/Jun2006\\_IPR\\_Strategy.asp](http://useu.usmission.gov/Dossiers/IPR/Jun2006_IPR_Strategy.asp)

### *Лариса НОВИКОВА*

*здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Традиційно, соціальні гарантії вважаються основою соціального добробуту. Це твердження ґрунтується на функціональному призначенні самого інституту соціальних гарантій? забезпечення кожній особі можливості споживати економічні блага на рівні, не нижчому визначених норм [1]. А відтак проблема соціального захисту населення завжди є однією із найбільш складних проблем в системі державного управління для уряду будь-якої країни. Зазначимо, що сьогодні проблематика збалансованого функціонування системи соціального захисту є актуальною для країн колишнього Радянського Союзу, країн ЄС та США.

Відстеження причин виникнення цих проблем показало їх подібність незалежно від географічного розташування країн і перебування їх у певних «союзах». Серед сукупності причин основними є дві: дефіцит держбюджету, стійка тенденція щодо збільшення категорій осіб, які претендують на отримання соціальних послуг у пільговому режимі. Тому, характерною особливістю сучасного етапу глобального розвитку можна вважати відхід від традиційних форм як економічної, так і соціальної і гуманітарної політики. Відбуваються процеси радикальних змін в соціальній сфері не тільки країн «другого світу», а й у країнах традиційної демократії з добре розвинутою системою соціального забезпечення. Закордонні та вітчизняні дослідники зазначають, що уряди економічно розвинутих країн змушені вдаватися до трансформування або реформування своїх моделей соціальної політики. Зміна моделей соціальної політики викликана, насамперед, уявленнями про те, який рівень витрат на соціальну сферу може дозволити собі держава. Адже очікування громадян мають тенденцію до зростання (отримання кращої освіти, більшого обсягу медичних послуг тощо), що входить у конфлікт з економічним базисом держави, який завдяки скороченню видатків на соціальну сферу дозволяє національним економікам бути більш конкурентоспроможними

на світовому ринку. На сучасному етапі світового економічного розвитку «будь-яка соціальна політика, що традиційно аналізувалася й реалізовувалася в межах однієї країни, набуває наднаціонального та транснаціонального характеру» [2]. Тому цікаво було б дослідити ті ключові зміни, що відбулися в соціальній політиці європейських країн та визначити спільні тенденції в їх розвитку.

У Великобританії триває орієнтація на «змішану» економіку. Нинішня модель соціальної політики, що базується на впровадженні принципів ринкової економіки в соціальній політиці, дедалі більше набуває ознак переходу до принципів універсальності в окремих соціальних програмах. Підтвердженням такого переходу є запровадження технології з перевірки рівня нужденності та запровадження з 2001 року так званої «професійної пенсії», тобто додаткового виду страхування. Отже, британська модель соціальної політики дедалі стає більш «змішаною».

Уряд Німеччини постійно продукує нові ініціативи як-то підтримка само зайнятості та тимчасової зайнятості населення, підвищення рівня страхових пенсійних та медичних внесків, скорочення виплат по медичним страховим угодам [3]. Водночас уряд більш широко використовує приватний сектор у здійсненні заходів соціальної політики. Отже, глобальні економічні і демографічні процеси суттєво змінили зміст та форму класичної моделі соціальної політики Німеччини.

Класична соціал-демократична модель соціальної політики Швеції сьогодні вже включає ознаки корпоративістського та ліберального соціального забезпечення. Сучасна шведська модель соціальної політики характеризується збільшенням частки приватних рахунків та виплат, що залежать від трудового стажу, а також заміною деяких універсальних програм соціальної допомоги адресними виплатами.

Вивчення політичних процесів та сучасних ідеологічних поглядів на соціальну політику дозволяє говорити, що в різних країнах існують спільні тенденції: відбувається інтеграція «класичних» моделей соціального забезпечення і традиційних поглядів на соціальну політику та надання соціальних послуг; активізується робота в громаді; посилення ролі наднаціональних утворень, що виявляється в спробі уніфікувати різні моделі соціальної політики, насамперед розвинутих країн, які б могли забезпечувати базові потреби населення. Характерною рисою соціальної політики, що здійснюється в економічно розвинених країнах у третьому тисячолітті є те, що різні моделі соціального забезпечення об'єднують у собі державні, муніципальні, волонтерські та приватні соціальні програми.

Таким чином, для України є актуальним вивчення та адаптування позитивного світового досвіду для побудови сучасної національної моделі соціальної політики, яка була б, на відміну від існуючого пострадянського зразка, більш співмірною з демографічною, культурною та економічною ситуацією. Така перспектива вимагає більшого осмислення наслідків для України тих змін, що відбуваються у відомих моделях соціальної політики, аналізу альтернативних шляхів реформування української системи соціального захисту. Як б віддзеркалювали сучасні досягнення у впровадженні ефективних механізмів перерозподілу прибутків та надання соціальних гарантій в умовах посилення економічної глобалізації.

#### Список використаної літератури

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.

2. Deacon B. Socially Responsible Globalization: The Challenge for Social Security. Paper of the Year 2000 International Research Conference on Social Security. – Helsinki, 2000. – P. 7.

3. Пятый свод законов о социальном обеспечении. – Режим доступа: <http://www.fr-online.de>

**Олександр ШТЕФАН**

*аспірант кафедри менеджменту*

*та управління проектами*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Ефективність діяльності органів влади значною мірою обумовлюється рівнем організації державного управління. Однією з проблем, що усядикували управлінські структури країн Центральної та Східної Європи після розпаду СРСР, є відсутність координації та єдиних стандартів управління кадрами системи державного управління, а також дієвих механізмів управління якістю їх роботи. Як результат цього за оцінками Всесвітнього економічного форуму у 2007 році Україна посіла 115-те місце з 131 за якістю інститутів влади. Причому рік у рік показники погіршуються [6, с.3].

Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Від того наскільки якісно та ефективно кожний орган публічної влади виконує свої функції залежить якість державного управління в усій державі.

Намагаючись розв'язати існуючі проблеми, керівники більшості держав постійно проводять модернізацію державного управління, концентрують зусилля на підвищенні ефективності роботи державного апарату і наданні населенню більш якісних послуг.

На сьогодні можна виділити такі основні напрямки модернізації системи державного управління в світі:

1. Передача дій та послуг приватним структурам.
2. Децентралізація влади.
3. Поліпшення якості державних послуг і механізму їх розподілу.
4. Реформування державної служби і розвиток людських ресурсів.
5. Удосконалення організаційних структур органів державного управління.
6. Поліпшення управління державними фінансами і бюджетами.
7. Впровадження інформаційних технологій.
8. Моніторинг процесів і оцінка результатів [1, с. 219-221].

У роботу державного сектора усе ширше впроваджуються ринкові механізми і методи менеджменту, що використовуються у приватних компаніях. В більшості розвинутих країн світу система управління якістю послуг (надалі – СУЯ) на базі стандартів ISO 9001:2000 сьогодні виступає одним з найбільш дієвих механізмів формування якісних відносин між владою, громадою, бізнесом та окремою людиною. Тому ідея і практика впровадження таких систем в державне управління за останні десятиріччя найбільш повно відповідає вимогам часу.

Система управління якістю, що створена відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000, ефективно функціонує в органах публічного управління

більшості держав-членів ЄС. В Японії зазначена система управління якістю запроваджена майже у 90% муніципальних органів [7].

Найбільший досвід керування якістю роботи владних установ є у США та Японії. Перегляд якості діяльності державних органів почався у США 1993 р. Одним із перших органів влади стандарти якості в США ввів Центр податкового управління міністерства фінансів. Це дозволило помітно збільшити надходження платежів.

У 1999 р. прем'єр-міністр Великобританії представив довгострокову програму реформування державного управління під назвою «Модернізація уряду». В Програмі виділено пріоритетні напрямки реформування роботи органів державного управління, реалізація яких підвищує ефективність і якість надання державних послуг:

1. *Удосконалення методів розробки державної політики* з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей, а не кон'юнктурних факторів.

2. *Посилення цілеспрямованості і відповідальності за розподіл державних послуг* за рахунок посилення уваги до інтересів різних соціальних груп.

3. *Підвищення якості та поліпшення ефективності державних послуг*, впровадження інноваційних підходів, прогресивного практичного досвіду.

4. *Використання в державному управлінні інформаційних технологій* для задоволення потреб громадян і поширення послуг через електронні мережі.

5. *Модернізація державної служби* шляхом перебудови системи стимулювання службовців, поліпшення системи оцінки показників їх роботи, розширення доступу до державної служби [1, с. 221].

Вважається, що якість управлінських процесів визначається п'ятьма основними компонентами: персоналом, устаткуванням, матеріалами, методами, навколишнім середовищем. Відомо, що персонал є ключовим стратегічним ресурсом для досягнення цілей державної політики і забезпечення якісних послуг. Європейська хартія місцевого самоврядування проголошує, що державна (публічна) служба «повинна дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності. Для цього забезпечуються належні можливості для професійної підготовки, винагороди та просування по службі» [3].

Враховуючи це, все більшого значення набуває професіоналізм державних службовців, вимоги, шляхи і методи його удосконалення. У Великобританії основними складовими професіоналізму державного службовця вважають ґрунтовну професійну підготовку (освіту) та безперервне удосконалення і підвищення кваліфікації впродовж всієї служби [5, с.58].

Польський досвід управління якістю функціонування влади також націлює на управління персоналом, ресурсами та процесами. Виділяються такі принципи, як першочерговість уваги до клієнта, формування команди менеджерів, колегіальність, прозорість і гласність усіх процесів, постійне покращення якості послуг, прийняття рішень на базі якісної інформації. У сучасній системі управління якістю в певній установі поляки особливу увагу приділяють забезпеченню кваліфікації та компетентності кадрів. Відповідно, прагнучи досягнути найвищої якості, поляки виділяють чотири вузлові засади діяльності чиновників: професіоналізм, ретельність, незаангажованість та політичну нейтральність [4, с. 43-44].

У Росії та Польщі вироблено типові проекти по запровадженню міжнародного стандарту ISO 9001:2000 в діяльність органів влади. Проекти передбачають обов'язкове підвищення кваліфікації службовців через проведення тренінгів та семінарів з вивчення вимог стандарту, навчання аудиторів, а також семінари з

стратегічного планування, основ менеджменту, розробки процедур виконання послуг тощо [4, с. 46].

Для успішного просування по службі чиновникам необхідно постійно вдосконалювати свої знання та навички. Можна стверджувати, що навчання та підвищення кваліфікації – це не лише право, але й обов'язок публічного службовця. При цьому, публічні службовці мають право і на додаткове навчання [8, с. 99].

Болгарський досвід свідчить про необхідність комплексного підходу до вирішення проблеми вдосконалення діяльності органів влади. Складовими державної політики є:

– використання досвіду та коштів ЄС з урахуванням власних особливостей;  
– розробка відповідної власної нормативно-правової бази та місцевих стандартів;

– поєднання цілеспрямованої державної політики з ініціативою «знизу»;

– ставка на розвиток професіоналізму державних службовців;

– поєднання впровадження СУЯ з новими технологіями та філософією держави [4, с.45].

У зарубіжному законодавстві, як правило, законодавчо закріплюється обов'язок публічних службовців дотримуватися принципів та правил етики публічної служби, а також обов'язок постійно розвивати свої професійні знання, вдосконалювати професійну кваліфікацію та навички, необхідні для виконання службових обов'язків.

Сьогодні будь-яка розвинута країна світу відповідає за створення професійної, неупередженої, якісної та ефективної системи державного управління, яка діє відповідно до закону та відіграє не тільки регулятивну роль, але також здійснює керівництво та управління. Держава повинна гарантувати високий рівень компетентності своїх працівників та однакові стандарти упродовж усієї системи державного управління. Тільки за цих умов система державної служби певної держави має можливості для досягнення світових стандартів професіоналізму, стабільності, якості та збереження світових традицій державного управління та місцевого самоврядування [2, с.40].

Отже, адміністративні перетворення, пов'язані з підвищенням якості та ефективності державних послуг, є характерними для багатьох країн світу. Їх результати дають змогу зробити такі висновки:

1. Незалежно від причин і умов модернізація державного управління в багатьох країнах світу проводиться за схожими стратегіями й основні напрямки її в різних країнах збігаються.

2. Модернізація державного управління спрямована на підвищення якості, ефективності і результативності роботи державних структур, посилення їх відповідальності за надання якісних послуг населенню та бізнесу.

3. Основним механізмом забезпечення якості державних послуг є застосування в роботі органів публічної влади систем управління якістю їх роботи з використанням стандартів ISO 9001:2000.

4. Системний підхід при впровадженні і використанні стандартів ISO вимагає забезпечення органами влади відповідного рівня професіоналізму та компетентності всього персоналу.

5. Безперервне вдосконалення професійної кваліфікації та навичок, необхідних для виконання службових обов'язків, повинно законодавчо забезпечуватися для кожного держслужбовця.

### Список використаної літератури

1. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг / Володимир Долечек // Вісник Національної академії державного управління. – 2004. – №1. – С. 217-225.
2. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю. Куленкової. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036)
4. Лахижа М. І. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади // Вісник державної служби України. – 2006. – №3. – С.40-46.
5. Пирсон Б., Томас Н. Магістр делового адміністрування: Краткий курс / Б. Пирсон, Н.Томас; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер. – 2002. – 306 с.
6. Полунєєв Ю. Прорив помер. Хай живе прорив! /Юрій Полунєєв //Дзеркало тижня. – 2008. – № 5 (684). – С. 3
7. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади / Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. N 614. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=34@user\\_o2y2006](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=34@user_o2y2006)
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007. – 735 с.

**Надія РУДІК**

*аспірант кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## ПІДВИЩЕННЯ КУЛЬТУРИ КОНСУЛЬТУВАННЯ ТА ДІАЛОГУ В ЄС ЯК ЗАСІБ РЕФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

Механізми консультування є невід'ємною частиною діяльності всіх інститутів ЄС впродовж всього законодавчого процесу – від формування політики на етапі розробки законодавчої пропозиції Комісії до остаточного прийняття рішення щодо конкретної політики та її імплементації. Залежно від питання порядку денного Комісії, консультування покликане забезпечити участь у процесі вироблення європейської політики представників регіональних та місцевих влад, організацій громадянського суспільства, суб'єктів економічної діяльності та їх асоціацій, окремих зацікавлених громадян, науковців та технічних експертів, зацікавлених учасників з третіх країн.

Наявність в інституційній структурі ЄС спеціальних консультативних органів – Економіко-соціального комітету та Комітету регіонів, не виключає встановлення безпосередніх контактів між Комісією та зацікавленими учасниками. Фактично, проведення широких консультацій є одним із обов'язків Комісії, що впливає з установчих договорів, оскільки це сприяє забезпеченню достатньої якості та обґрунтованості її законодавчих пропозицій. Консультування також повністю відповідає законодавству ЄС, в якому зазначається, що «ще до подання законодавчої пропозиції Комісія має провести широкі консультації та, там, де це доцільно, опублікувати відповідні документи» [3].

Дослідники упевнені, що не існує протиріччя між широким консультуванням та ідеєю представницької демократії. Однак, поза всяк сумнів, процес прийняття рішень та вироблення політики в ЄС набуває легітимності лише за допомогою виборних представників населення ЄС. Як зазначив Європейський Парламент в своїй резолюції щодо Білої книги з європейського врядування: «Консультування із зацікавленими учасниками може лише доповнити, а не замінити процедури та рішення законодавчих органів, які мають демократичну легітимність; лише Рада та Парламент, як співавтори законотворчого процесу, можуть приймати відповідальні рішення у контексті законодавчих процедур» [Цит. по 4, р.4]. Таким чином, керівним принципом Комісії є надання зацікавленим учасникам можливості висловитись, а не права голосу.

З іншого боку, не слід недооцінювати виклик, який полягає у забезпеченні компетентного та справедливого ставлення до учасників консультаційного процесу. В Білій книзі з європейського врядування Комісія підкреслила свій намір «зменшити ризик надання виробниками політики певним групам привілейованого статусу або звернення ними уваги до аргументів лише однієї сторони» [2, р. 17]. Це означає, що релевантні до кожного конкретного консультаційного процесу цільові групи необхідно визначати на основі чітких критеріїв.

Виконуючи свій обов'язок з консультування, Комісія забезпечує технічну життєздатність, практичну здійсненність та висхідне проектування (знизу-догори) своїх законодавчих пропозицій. Іншими словами, належне консультування слугує подвійній цілі: допомагає підвищити якість результатів процесу вироблення політики і, водночас, посилює залучення до цього процесу зацікавлених сторін та громадськості в цілому. Ще однією перевагою є те, що здійснюваний Комісією прозорий та узгоджений процес консультування не тільки дозволяє громадськості брати більшу участь у процесі вироблення політики, а й надає більше можливостей іншим інститутам ЄС для ретельної перевірки діяльності цього інституту (завдяки оприлюдненню документів з результатами процесу консультування).

Хоча цільові групи процесу консультування й варіюються відповідно до певних обставин процесу вироблення політики, всі більш-менш значимі зацікавлені сторони в суспільстві мають мати можливість висловити свою думку. У цьому контексті організації громадянського суспільства відіграють важливу роль посередників в широкому суспільному діалозі щодо того чи іншого напрямку європейської політики. Саме через це у Білій книзі з європейського врядування наголошується на важливості залучення цих організацій до процесу консультування. Комісія особливо заохочує послідовний та узгоджений підхід до представництва організацій громадянського суспільства на європейському рівні.

Особлива роль організацій громадянського суспільства в сучасних ліберальних демократіях тісно пов'язана з реалізацією фундаментального права громадян створювати об'єднання з метою реалізації спільного інтересу, як зазначено в ст. 12 Європейської Хартії фундаментальних прав [1]. В сучасному демократичному суспільстві належність громадян до тих чи інших об'єднань є одним із способів активної участі громадян у суспільно-політичному житті країни, поряд із членством в політичних партіях або участі у виборчому процесі.

Звичайно, Комісія не починала з нуля у процесі залучення зацікавлених учасників до процесу вироблення політики за допомогою консультування. Останніми роками нею було здійснено низку заходів щодо подальшого

удосконалення процесу консультування. Наприклад, в квітні 2001 р. Європейська Комісія прийняла повідомлення щодо узгодженого вироблення політики, метою якого було покращання врядування шляхом використання Інтернету для накопичення та аналізу реакцій ринку і використання цих даних в процесі вироблення політики в ЄС. Ініціатива щодо узгодженого вироблення політики стала одним із інструментів, за допомогою якого Комісія, як сучасний управлінський орган, могла оперативніше і точніше відповідати на вимоги громадян, споживачів та бізнесових кіл.

Відповідно до даної ініціативи передбачався розвиток двох, основаних на використанні Інтернету, механізмів, які мали допомогти Комісії оцінити вплив політик ЄС на всі сфери суспільного життя Союзу:

- зворотний зв'язок, який покликаний допомогти отримувати безпосередні реакції ринку. У межах даного механізму існуючі мережі та контактні пункти використовувались як проміжні ланки для отримання постійного доступу до думок, позицій та досвіду суб'єктів економічної діяльності, а також громадян ЄС;
- консультування, який розроблений для отримання, швидкого акумулювання та структурованого реагування на нові ініціативи. У межах даного створюються постійні групи для оцінювання та аналізу думок, такі як, наприклад, Контрольна група по підприємництву.

До березня 2007 р. дані щодо формально-структурованих консультативних органів в ЄС накопичувались в базі даних, яка мала аббревіатуру CONECCS (Консультування, Європейська Комісія та Громадянське суспільство). Інформація щодо неприбуткових організацій громадянського суспільства, що діяли на європейському рівні, була доступна на веб-сторінці CONECCS порталу ЄС, яка виконувала функцію лише джерела інформації і не була засобом акредитації.

Однак, після того як 21 березня 2007 р. Комісією було прийняте повідомлення щодо реалізації положень Зеленої книги «Європейська ініціатива із забезпечення прозорості», вона вирішила створити добровільний реєстр зацікавлених учасників та розпочати його роботу навесні 2008 р. У зв'язку з цим, функціонування бази даних CONECCS було припинено.

Комісія має намір продовжити процес удосконалення власної практики консультування. Наприклад, у сфері охорони навколишнього середовища, яка є надзвичайно важливою для громадян ЄС, Комісія виступає за імплементацію Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» (Оргузька конвенція).

Після опублікування Білої книги з європейського врядування Комісія отримала багато коментарів, в яких містилася підтримка її наміру запровадити логічну й послідовну структуру консультування зацікавлених учасників. Однак, через те, що багато організацій висловили бажання надати Комісії більш детальні коментарі на основі реального проекту пропозиції щодо механізму консультування, в 2002 р. Комісія прийняла рішення оприлюднити такий проект у формі документу для обговорення [5] та заохотити всіх зацікавлених учасників надавати коментарі щодо запропонованих у посланні загальних принципів та мінімальних стандартів консультування. Такий підхід отримав схвальні відгуки зацікавлених учасників.

Загалом Комісія отримала 88 пропозицій, коментарів та зауважень поданих урядами деяких держав-членів (Німеччина, Швеція, Велика Британія) і третій країні (США), а також міжнародних, європейських та національних організацій (як

приватного сектора, так і третього сектора), регіональних та місцевих влад, релігійних громад і церков, окремих громад та компаній. Кількість і висока якість пропозицій і коментарів засвідчили справжній інтерес зацікавлених учасників до здійснюваної Комісією практики консультування.

Всі отримані Комісією відгуки та коментарі були ретельно проаналізовані з метою визначення ступеня їх придатності та доцільності уміщення до остаточної версії послання. В результаті перегляду початкова версія проекту зазнала певних змін. Відбулося, зокрема:

- уточнення сфери дії загальних принципів та мінімальних стандартів консультування;
- встановлення більш чіткого зв'язку між процедурами оцінювання впливу, що застосовувала Комісія, та використанням процедури консультування;
- більш чітке роз'яснення наслідків застосування загальних принципів;
- привертання уваги до обмежень стосовно європейських та національних організацій під час підготовки коментарів щодо консультаційних документів Комісії;
- більш детальне пояснення порядку застосування критеріїв відбору для цільових консультацій.

Крім того, Комісія запровадила низку імплементаційних заходів для забезпечення належного застосування та моніторингу в усіх департаментах.

Основними зауваженнями учасників консультаційного процесу щодо проекту загальних принципів та мінімальних стандартів були такі [4, р. 8-13]:

Комісія має запровадити стандарти консультування не у формі повідомлення (тобто у формі документу щодо політики Комісії), а шляхом прийняття юридично зобов'язуючого інструменту, що дозволить забезпечити послідовність та логічність консультаційних процесів;

- слід уточнити види ініціатив, щодо яких застосовуватиметься нова процедура консультування, тобто визначити межі застосування стандартів консультування;
- необхідно запобігти встановленню будь-яких обмежень доступу до консультування або оцінювання якості пропозицій зацікавлених гравців;
- Комісія має уникати консультаційних процесів, що формуватимуть та підкріплюватимуть уявлення, що, як сказав один із критично налаштованих оглядачів, «Брюссель говорить лише з Брюсселем»;
- Комісія має поважати незалежність зовнішніх організацій і не намагатися впливати на них під приводом забезпечення прозорості консультаційного процесу;
- слід переглянути встановлений мінімальний період консультування (6 тижнів), оскільки зовнішнім організаціям потрібно більше часу для консультування зі своїми членами та вироблення консолідованої позиції;
- Комісії слід забезпечити зворотний зв'язок із зацікавленими учасниками процесу консультування на індивідуальній основі;
- необхідно створити особливі умови консультування для певних учасників (регіональні та місцеві органи влади, церква та релігійні громади).

З метою правильного застосування загальних принципів та мінімальних стандартів консультування персоналом, Комісією були запропоновані такі заходи:

- створення внутрішньої веб-сторінки Комісії для забезпечення персоналу практичними настановами, у тому числі прикладами кращого досвіду;

- створення спеціальної поштової скриньки, куди б персонал міг надсилати питання стосовно застосування загальних принципів та мінімальних стандартів;
- організація заходів, спрямованих на підвищення інформованості персоналу, у тому числі спеціальних семінарів-тренінгів;
- уміщення до щорічного звіту про покращання законотворчого процесу інформації щодо втілення у життя процедури консультування;
- координація всіх заходів має відбуватися в контексті зусиль Комісії з покращання законотворчого процесу.

Комісія переконана в тому, що змінені загальні принципи та мінімальні стандарти, разом з комплексом відповідних імплементацій цих заходів, являють собою черговий важливий крок на шляху покращання механізмів консультування.

Хоча ці заходи й не вмістили в себе всіх пропозицій зацікавлених сторін, що взяли участь в обговоренні запропонованого Європейською Комісією в червні 2002 р. підходу, однак Комісія вважає, що прийняті за результатами консультування рішення сприяють встановленню рівноваги між очікуваннями зацікавлених гравців та потребою в структурі і процедурах, які за даних обставин є реалістичними та гнучкими в адміністративному сенсі. Розроблені загальні принципи та мінімальні стандарти застосовуються з 1 січня 2003 р.

#### Список використаної літератури

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/>
2. European Governance: A White Paper. – Brussels, 2001, COM(2001) 428. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/governance/governance\\_eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm)
3. Protocol (N° 7) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, annexed to the Amsterdam Treaty. – Режим доступу: <http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf>
4. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission: Communication from the Commission. – Brussels, 2002, COM(2002) 704. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/governance/governance\\_eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/index_en.htm)
5. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. – Brussels, COM (2002) 277. – Режим доступу: <http://www.thecre.com/eu-oira/pdf/propose.pdf>

**Людмила ПОЛЬСЬКА**

*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Так, як Україна вирішила для себе, що інтеграція до Європи є пріоритетним напрямом її зовнішньої політики, тому наша країна повинна більш активно запроваджувати політику щодо приближення своїх стандартів якості життя до європейських. Саме за таких умов Україна, а насамперед її громадяни зможуть

відчути себе повноправними членами європейського світу, що в подальшому дасть можливість Україні без особливих негативних наслідків вступити до Європейського Союзу і стати рівноправним його членом.

Як відомо, 9 листопада 1995 року Україна набула членства у Раді Європи, і відповідно до положень Висновку № 190 (1995) Парламентської Ради Європи (ПАРС) наша держава, разом із вступом взяла на себе ряд зобов'язань, у тому числі із питань розвитку та зміцнення місцевого самоврядування [2] та впровадження національного законодавства з даних питань, яке відповідало б положенням Хартії [6]. 15 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування. Отже, Україна як держава-член РС взяла на себе зобов'язання дотримуватись положень Європейської Хартії місцевого самоврядування у повному обсязі [1].

Поняття сталого розвитку вперше було введено в 1987 році Міжнародною комісією з навколишнього середовища та розвитку, при цьому на міжнародному рівні цей термін визначають як «розвиток, який забезпечує якісне життя кожному зараз без створення ризиків для майбутніх поколінь у їх прагненні якісного рівня життя».

В подальшому, в 1992 році в Ріо-де-Жанейро на конференції ООН з навколишнього середовища [5] було прийнято 2 важливих документа: «Декларація з навколишнього середовища та розвитку» та «Порядок Денний на XXI століття». Ідеї, які були озвучені в Ріо-де-Жанейро, були розвинуті на наступні роки на багато численних конференціях, особливе значення з яких займає Глобальний Форум-94 з проблем сталого розвитку населення (Манчестер, 1994 р.) та Конференція Хабітат – II (Стамбул, 1996 р.).

Надзвичайно важливим потрібно виділити також той факт, що в Україні вже починають розуміти необхідність суттєвого удосконалення методів складання та реалізації стратегічних прогнозів сталого розвитку міст. На сьогоднішній день жоден із поважаючих себе політиків не може дозволити собі проігнорувати принципи сталого розвитку, хоча б на словах розуміти, що являє собою поняття «сталого розвитку».

Сталий розвиток – це довготривалий і планомірний процес, який потребує глибокого розуміння у всіх верств населення. Сталий розвиток міст та охорона навколишнього середовища є пріоритетними задачами як на міжнародному, так і на державному та регіональному рівнях. Вирішення даних задач можливо лише на основі комплексного підходу із врахуванням соціальних, екологічних, економічних, інженерно-технічних аспектів та інституціональних факторів.

Основними завданнями, які забезпечують старий розвиток являються такі [3]:

1. Соціальний прогрес, який задовольняє потреби кожного.
2. Ефективний захист навколишнього середовища.
3. Економічне використання природних ресурсів.
4. Підтримка високого і стабільного рівнів економічного зростання і зайнятості.

Крім вищевказаних чотирьох основних завдань, державна політика щодо впровадження принципів сталого розвитку повинна враховувати десять наступних принципів і підходів, які відображають основний зміст сталого розвитку:

- інтереси людини перш за все;
- формування довгострокових перспективних планів та прогнозів;
- вираховування вигод та витрат;

- створення відкритої і економічної системи з механізмами стимулювання як її розвитку;
- подолання бідності і соціальної нерівності;
- певних обмежень у користуванні навколишнім середовищем;
- використання превентивних принципів;
- використання наукових знань;
- прозорість, участь громадськості у прийнятті важливих рішень, доступ до правосуддя;
- встановлення плати за забруднення навколишнього середовища [3].

Ні для кого не є таємницею той факт, що велика кількість професіоналів у різних областях досить скептично відноситься до поняття стійкого розвитку, вважаючи це поняття більшою частиною політичним, аніж професійним. Але ця особливість не являється недоліком. Річ в тому, що на відміну від недалекого минулого, коли в нашому житті майже все визначалось ідеологічними та політичними догмами, на сьогоднішній день ми всі страждаємо від нестачі зрозумілих ідеологічних постанов, згідно яких можна було б побудувати реальне, а не ілюзорне життя. Тому успіх проведення Порядку Денного –21 в Ріо-де-Жанейро полягає саме в тому, що на даній конференції вдалось сформулювати ідеологію майбутнього світу, в якому повинні бути присутні: економічна стабільність, соціальне благополуччя, екологічне рівновага, міжнародна солідарність: всі ці поняття являються базовими, основними складовими принципу стійкого розвитку територій, які було проголошено Порядком Денним – 21.

Очевидним являється й той факт, що сьогодні назріла нагальна необхідність у використанні новітніх методів та підходів в управлінні, адже за даними Азійського Банку Розвитку [4] населення планети до 2050 року може зрости приблизно наполовину, а це означає, що наша планета поповниться ще до трьох мільярдів населенням, при цьому кожній людині потрібно буде забезпечити достойний рівень життя. Тому вже зараз потрібно застосовувати більш прогресивні методи управління, які нададуть можливість досягти економічного зростання, соціального розвитку, зберегти довкілля, а також передбачити наслідки впливу прийнятих рішень на довгостроковий період. Досягти таких цілей і покликаний сталий розвиток, який являється актуальним для кожної країни, регіону, територіальної громади і всієї планети взагалі.

#### Список використаної літератури

1. Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР.
2. Коломієць С. Розвиток місцевого самоврядування в Україні з погляду Ради Європи // Управління сучасним містом. – 2004. – №10-12. – С. 82-89.
3. Ярошук В. Досвід впровадження індикаторів сталого розвитку у Великобританії та ЄС // Аспекти самоврядування. – 2002. – №3. – С. 29-38.
4. Matthew S. Westfall, Victoria A.de Villa. Urban Indicators for managing cities: Cities Data Book, 2001. – Режим доступу: [http://www.adb.org/Documents/Books/Cities\\_Data\\_Book/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Cities_Data_Book/default.asp)
5. United Nations Agenda 21 for Sustainable Development – Rio de Janeiro, 1992. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21/>
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування // ППС «Законодавство» (станом на 12.07.2001).

**Елла СЕРГІЄНКО**

*аспірант кафедри менеджменту*

*та управління проектами*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

За останні два десятиліття, багато Європейських країн розпочали модернізацію державного сектора і програм розвитку, націлених істотно змінити напрямки обслуговування громадян. Більшість членів ЄС використали ряд різних якісних моделей. Ініціативи щодо якості часто фокусуються у взаєминах з клієнтами (наприклад, е-уряд), нововведеннях, використанні сучасних методів управліннь, спрощення адміністративних процедур і правил і досягнення вищих стандартів служби постачання [4].

Сьогодні, зміна державного сектора знаходиться в динамічному стані, змінюючи цінності і демографічні показники, піднімаючи громадські очікування і на вигляд безмежні просування в технологію. Новий «інформаційний час» різноманітно переданий багатьма характеристиками, але основні особливості це: (1) зростання важливості інформації, в тому числі зростання видимості і цінності інформаційних систем; і (2) зростання використання ІТ (інформаційних технологій). Продовження реформ суспільного сектора – це оновлення уряду в інформаційний час, надання більшої ролі для інформації і інформаційних систем і ширше використання ІТ в процесах зміни [3]. Так само, Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСД) відзначає [3], що електронний уряд «фокусується на використанні нових інформаційної і комунікаційної технологій урядом, яке стосується широкого кола урядових функцій. Зокрема, мережевий потенціал, запропонований Інтернетом і зв'язаними технологіями, має можливості, щодо трансформування структури і дії уряду».

Згідно висновків дослідження «Business 2010: The public sector» [2], проведеного організацією Economist Intelligence Unit (EIU) – експертно-аналітичною групою при британському тижневику «The Economist» за замовленням корпорації SAP, інформаційні технології – ключовий компонент трансформації і поліпшення роботи державного сектора в умовах стрімких політичних і суспільних змін. Органи державного управління звертатимуться до гнучких технологічних рішень, щоб адаптуватися до бюджетів, що скорочуються, і зростаючих очікувань кращих послуг.

Вивчення результатів опитування 800 керівників державних установ вищого рангу з 23 країн Європи, обох Америк і Азіатсько-Тихоокеанського регіону, свідчить про те, що здібність швидко адаптуватись до змін і покращувати якість послуг за допомогою ІТ в 2010 році буде важливішим, ніж розширення нових послуг та каналів їх споживання. Прогнозують, що саме «електронний уряд», як фактор, стимулюватиме покращення якості послуг. Опитані керівники виділили наступні чинники успіху державного управління в 2010 році [2]:

- Уважне відношення до якості послуг для громадян: запити громадян відносно швидкості і точності послуг збільшаться до 2010 р. Керівники органів влади частіше звертатимуться до засобів ІТ і тренінгу службовців для задоволення потреб громадян.
- Здатність адаптуватись: швидка адаптація до змін розглядається керівниками

як одна з найбільших проблем. Зміна менеджменту органів державного управління стане важливіше, ніж виконання їх власних функцій. Нові бізнес моделі для державного сектору стануть стратегічним пріоритетом органів влади.

- Більша відкритість. В 2010 році громадяни вимагатимуть більше інформації про держані послуги і про ефективність державних інвестицій.

- Ефективне управління людськими ресурсами: одними з найбільших змін в роботі органів влади буде використання ІТ, а також пристосованість нових технологій для громадян. В цьому зв'язку зміна старої організаційної культури буде одним з найскладніших перешкод для ефективної трансформації державного управління.

- Успішна адаптація кращого досвіду приватного сектору.

- Залучення різноманітних методик оцінки ефективності інвестицій: використання бізнес – підходів становитиметься більш популярним в органах влади для визначення значних капітальних вкладів.

- Більшість органів влади використовуватимуть нові технології передусім для збільшення якості послуг, тоді, як третина установ будуть націлені на розширення кола користувачів їх послуг чи каналів їх надання. Використання інформаційних технологій базуватиметься на їх здатності покращити надання точної інформації. Це однаково стосується як користувачів, громадян, так і внутрішньо організаційного менеджменту органів влади [2].

Загалом у розвинених країнах питання підвищення якості обслуговування громадян намагаються вирішити шляхом упровадження в діяльність державних установ принципів і методів концепції тотального управління якістю. Орієнтація організацій на якість, залучення персоналу в процес управління і забезпечення якості, необхідність задоволення потреб зовнішніх і внутрішніх споживачів – все це вимагає інших принципів побудови організаційної культури, що викликають істотні зміни в її змісті.

Таким чином, загальна логіка європейських реформ системи державного сектору підпорядкована його переорієнтації на потреби споживача, зростання ефективності управлінської діяльності з погляду задоволення цих потреб та забезпечення якісних пріоритетів діяльності органів державної влади [1]. Основними механізмами досягнення поставлених цілей є інформатизація державного управління та забезпечення його відкритості, формування інтегрованих систем управління якістю. Оскільки ці механізми демонструють свою ефективність, створення такої бази стало надзвичайно актуальним для України, яка взяла курс на євроінтеграцію.

#### Список використаної літератури

1. Хачатурян Х.В. Євроінтеграційні детермінанти інноваційних трансформацій державного управління в Україні. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/POLITICHNI/06kkvduu.pdf>

2. Economist Intelligence Unit, «Business 2010: The public sector». – Режим доступу: <http://offline.cio-world.ru/print/2006/48/268795/>

3. Hazlett Shirley-Ann, Hill Frances M., Dr. E-government and the delivery of public service quality in the UK// The 7<sup>th</sup> World Congress for Total Quality Management. Business excellence. – Verona, Italy. – 25-27 June 2002. – P. 371-378.

4. Kovtun Tetyana Quality management in public administration: international experience and lessons for Ukraine. – Режим доступу: <http://www.policy.hu/kovtun/>

## СЕКЦІЯ 6 Україна – НАТО: проблеми та перспективи співробітництва

*Сергій АНДРЕЄВ*

*аспірант кафедри філософії та політології  
ХАРЦУ НАДУ при Президентові України*

### ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ І ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІСНУЮЧОГО СТАНУ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ НАДЗВИЧАЙНИМ СИТУАЦІЯМ

Стан вітчизняної державної системи протидії надзвичайним ситуаціям техногенного, природного та воєнного характеру (далі – НС) великою мірою може служити індикатором спроможності і готовності нашої країни до європейської та євроатлантичної інтеграції.

Військово-політичне керівництво країн-членів НАТО вважає, що діяльність з попередження НС, викликаних техногенними аваріями, стихійними лихами, ліквідації їх негативних наслідків, а також із захисту громадян, суспільства і держави від зовнішніх загроз (воєнних дій) є видом стратегічного забезпечення їх життєдіяльності. Наприклад, в США така діяльність вважається одним з основних напрямків у досягненні національної безпеки [5, с. 63].

Країнами Євросоюзу і НАТО на теперішній час накопичений значний досвід щодо протидії НС, зокрема у більшості цих країн створені національні системи, спроможні достатньо ефективно забезпечити захист населення, матеріальних і культурних цінностей від НС (так звані системи цивільної оборони, цивільного захисту тощо). Узагальнення зарубіжного досвіду функціонування подібних управлінських систем дозволяє відзначити такі їх основні риси:

- цілісність організаційної структури (мається на увазі те, що структурно системи цивільного захисту країн Євросоюзу і НАТО є цілісними, максимально оптимізованими і дієздатними. Вони не мають якихось дублюючих елементів із схожими назвами, структурами і функціями, що зараз спостерігається в Україні – прим. С.А.);

- розвинута інфраструктура органів управління, сил і засобів на всіх владно-управлінських рівнях, що є одним з визначальних чинників якісного виконання завдань, покладених на системи ЦЗ;

- функціонування на основі чіткого та добре відпрацьованого по вертикалі і горизонталі механізму правового регулювання;

- висока організованість, стратегічна мобільність і спроможність ефективно протистояти загрозам і викликам сьогодення;

- єдність вирішення завдань щодо захисту населення і територій від НС в мирний та воєнний часи;

- ефективна інтегрованість до систем національної та колективної безпеки і оборони відповідних країн;

- функціональна спрямованість передусім на попередження НС і пом'якшення їх наслідків, зниження ризиків виникнення НС (90-ті роки минулого



сторіччя ООН оголосила десятиріччям зменшення наслідків стихійних лих. Була розроблена стратегія боротьби з катастрофами, в основу якої покладені принципи завчасного прогнозування і попередження катастроф замість принципу ліквідації їх наслідків. У новій стратегії заявлено, що «краще попередити стихійне лихо, ніж усувати його наслідки» та визнано, що «попередження не лише більш гуманно, але й значно дешевше» [6] – прим. С.А.);

– високий рівень матеріально-технічного, фінансового та інших видів ресурсного забезпечення.

Слід визнати, що на відміну від національних систем протидії НС країн Євросоюзу та НАТО, жодній із вищезазначених основних рис таких систем, аналогічна українська не відповідає. На сьогодні вона є надзвичайно ускладненою та громіздкою, адже складається з трьох організаційно-управлінських складових, які структурно і функціонально в основному дублюють одна одну, а саме: системи цивільної оборони України, єдиної державної системи запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру, єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій (даній проблемі останнім часом було приділено достатньо уваги в науковій літературі (див., напр., [1; 4, с. 127, 129]). До того ж, на необхідності її вирішення вже акцентує увагу і безпосередньо Міністерство України з питань НС та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [2, 3] – прим. С.А.).

Це Міністерство називає такі основні причини виникнення існуючих проблем у забезпеченні належного рівня безпеки населення і об'єктів економіки від НС:

– недосконалість структури та недостатнє використання можливостей єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій;

– застарілість методів та форм проведення запобіжних заходів щодо захисту населення і територій;

– недосконалість законодавства у сфері цивільного захисту;

– виснаженість та недостатність технічного оснащення органів управління та сил цивільного захисту;

– невідповідність фінансового і матеріально-технічного забезпечення заходів цивільного захисту їх реальній потребі (більш докладно див.: [2, 3]).

Крім того, суттєвим недоліком у функціонуванні вітчизняної системи протидії НС є домінування рефлексивної моделі управління в НС, яка передбачає пріоритет у зосередженні зусиль на підготовці до реагування і власне реагування на НС. З різних причин перехід до стратегії управління в НС на основі концепції ризику в Україні лише починається.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що суперечлива логіка дій органів державної влади щодо розбудови системи цивільного захисту, а також події, що відбуваються в цій області державного управління з моменту набуття Україною незалежності по цей час, дають підстави стверджувати, що навіть у середньостроковій перспективі наша країна навряд чи зможе наблизитись до стандартів країн НАТО та Євросоюзу з даного напрямку. У зв'язку з цим, сьогодні вести мову про можливість інтеграції України до зазначених міжнародних організацій в цій частині явно передчасно.

Наразі першочерговим завданням на вказаному шляху є вирішення комплексу конкретних теоретичних і прикладних проблем правового, організаційного, структурно-функціонального, фінансово-економічного та іншого характеру, що зараз існують у відповідній сфері управлінських відносин.

## Список використаної літератури

1. Андреев С.О. Державна система цивільної оборони України: історія створення, стан і перспективи розвитку // Державне будівництво [електронне видання Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України]. – 2007. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua>

2. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/ministerstvo/program\\_KMU/inform/inform.php?m=A&p=1](http://www.mns.gov.ua/ministerstvo/program_KMU/inform/inform.php?m=A&p=1)

3. Проект Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/ministerstvo/program\\_KMU/inform/concept.doc](http://www.mns.gov.ua/ministerstvo/program_KMU/inform/concept.doc)

4. Труш О.О., Армандар'ян В.В. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2006. – № 3 (30). – С. 125-132.

5. Федулов Г.В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – М. – ВИНТИ. – 1998. – № 8. – С. 63-100.

6. Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World. Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation // World Conference Natural Disaster Reduction. Yokohama, 23-27 May 1994. United Nations, New York-Geneva. – 1995. – 17 p.

### Станіслав РУДЕНКО

к.і.н., доцент кафедри українознавства

Придніпровської державної академії

будівництва та архітектури

## ЄВРОАТЛАНТИЧНИЙ ВИБІР УКРАЇНИ І УКРАЇНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

Сьогодні Європа (і Захід взагалі) для багатьох українців є орієнтиром як для влаштування особистого благополуччя, так і для державного розвитку. Більшість українців прагнуть зблизитись з Європою, тому що вона близька нам за деякими важливими рисами ментальності та за подібністю суспільних цілей. Цей вибір знаходиться в узгодженості з давніми культурними зв'язками між Руссю-Україною і Європою. Жорстокий опір противників цього вибору справляє зворотній ефект.

Українське керівництво, починаючи з перших років незалежності (і в цьому велика історична заслуга президента Л. Кравчука) вибрало безпомилково орієнтир руху країни – євроатлантичну інтеграцію.

Батьки-фундатори Української держави, які на досвіді УРСР пізнали ту гірку істину, що російсько-комуністична імперія неспроможна ні захистити Україну, ні зміцнити її безпеку, – переслідували мету вирватись із обіймів імперії, ввести Україну в об'єднання розвинутих демократичних країн Європи безпосереднім вступом в Європейський Союз (ЄС) і НАТО.

Спочатку це прагнення реалізовувалося на рівні мрії і бажання. Сьогодні в зміненому міжнародному середовищі, в якому Україна, не зважаючи на зростання загроз, залишається геополітично самотньою, затиснутою між двома силовими блоками, питання переходить в практичну площину: ми мусимо стати членами НАТО і забезпечити себе [1].

В теперішній час Захід загалом не розглядає більше Україну як творіння ідеалістів-мрійників, помаранчева революція яких врятувала мільйони українців від пострадянського рабства і принесла ліберальну демократію до Києва. Через три роки після цієї революції українські політичні лідери виглядають примхливими через невинну політичну боротьбу, дрібними і неспроможними на серйозне урядування. Оптимістичний і сентиментальний вигляд покоління Майдану 2005 р. поступився певною мірою цинізму і ледь прихованому розчаруванню Європою і США в першій половині 2008 р.

Однак, змінилася не лише Україна. Також змінилися США і Європа. Для Західної Європи доступне енергопостачання є нагальнішою проблемою, ніж зростання демократії в Києві. За останні три роки Україна розтратила багато доброї волі, й новий уряд зустрічає виклики Євроатлантичного світу, який є менш добрим, значно обережнішим і має небезпечну тенденцію до ізоляціонізму. Багато європейських дверей, які, здавалося, були відчиненими для України після 2004 р., зачинилися. В такому суворому докльлі уряду Тимошенко доведеться ухвалювати важливі рішення [2].

Першим і найважливішим завданням для уряду було остаточне оформлення членства країни в Світовій організації торгівлі (СОТ). Із цим завданням уряд Тимошенко справився. Добре це чи погано, СОТ є шляхом України до світового ринку, міжнародного капіталу, і, зрештою, до Європи.

Іншим важливим пріоритетом для України є вирішення питання, якими вона бачить відносини з союзниками по НАТО. Президент В. Ющенко, прем'єр-міністр Ю. Тимошенко звернулися з листом-зверненням до Північноатлантичного альянсу з проханням про приєднання до плану дій відносно отримання членства в НАТО. Важливість цього документа в тому, яку репутацію має наша країна в ЄС і НАТО. І це показав самміт в Бухаресті. Так, безумовно, Росія вплинула на Німеччину, Францію. Але ключовим аргументом була не Росія, а внутрішня ситуація в Україні.

Щоправда, не було консенсусу серед країн-членів НАТО і тому замість ПДЧ народилась формула: Україна буде прийнята в НАТО. І ця формула є надзвичайно важливою для України. Такої формули відносно України НАТО ніколи раніше не приймало. Ця формула з погляду перспективи є досить сильною, оскільки її підписали 26 лідерів країн.

Необхідно зауважити, що розвиваючи тему ПДЧ перед Бухарестом і сам Президент і члени його команди, підганяли ситуацію так, що це питання фактично вирішене. Але ж в країні в дійсності поки що немає політичного консенсусу. До того ж, складна конституційна проблема попереду. І, крім того, 30 % громадян підтримують курс на НАТО – це дуже і дуже мало, тому необхідно проводити референдум [3]. До того ж, не був виконаний в повному обсязі цільовий план Україна – НАТО на 2007 р. Разом з тим, слід визнати потужну роботу росіян перед саммітом в Бухаресті.

Сьогоднішні реалії вказують на те, що 70% української нації не прагнуть в НАТО. Необхідна сильна внутрішня політика. З Росією повинна вестись важка і кропітка робота на всіх, в тому числі, експертних, рівнях. Необхідно визначити, які

тривоги має Російська Федерація щодо вступу України в НАТО, і почати ці тривоги з росіянами детально обговорювати. Просто ігнорувати позицію Росії в цьому питанні не можна. Тут багато складних проблем, від яких просто відмахнутись неможливо. Взяти хоча б проблему кордону, Керченської протоки, Азовського моря, розміщення Чорноморського флоту в Криму і багато інших.

Таким чином, наступні три роки будуть визначальними щодо здатності українського політичного істеблшменту до продуктивної діяльності в сфері євроатлантичної інтеграції. Можливо, на той час Європа змінить сьогоднішню закритість на політику відкритих дверей.

#### Список використаної літератури

1. Щербак Ю. Фатальний трикутник в геометрії ХХ ст. // День. – 2008. – 27 березня.
2. Джексон Б. Вибір України та Європа // День. – 2008. – 9 січня.
3. Марчук Є. Амбіції роз'їли почуття відповідальності за державу // День. – 2008. – 13 травня.

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ  
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Матеріали 5-ї регіональної  
науково-практичної конференції  
(15 травня 2008 р., м. Дніпропетровськ)

*В авторській редакції*

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

---

Підписано до друку 15.11.2008. Формат 60x84 1/16. Папір № 1. Ум. друк. арк. 18,50.  
Обл.-вид. арк. 20,45. Тираж 100 пр.

---

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України  
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
ДК № 1743 від 06.04.04

Видруковано у повній відповідності до оригінал -макета  
ПП «Моноліт»  
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Горького, 20  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 273 від 08.12.2000 р.