



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

№ 37-38 (11-12) 2016

Заснований у 2013 році. Виходить щомісяця.
Індекс журналу в каталозі передплатних видань України - 86192
Свідоцтво про реєстрацію КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Рішенням експертної ради МОН України від 15.04.14 надано статус фахового видання з державного управління

ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)

Журнал зареєстровано та проіндексовано у таких міжнародних наукометричних каталогах та базах даних:
IndexCopernicus (Impact Factor ICV 2015 - 58,67); Google Scholar; National Library of Ukraine Vernadsky; Universal Impact Factor;
Vsenauki.ru; BASE - Bielefeld Academic Search Engine; General Impact Factor; SIS Scientific Group; DOAJ

ЗАСНОВНИКИ

ВНЗ «Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України»
Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

ВИДАВЕЦЬ

Видавництво «Грані»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 2131 від 23.05.2005

РЕДАКЦІЯ

Головний редактор: Квітка С.А.
Випусковий редактор: Яценко Н.Ю.
Комп'ютерне макетування: Анастасова А.О.
Коректор української та російської мов: Туранська А.М.
Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Серьогін С.М.	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії	Крушельницька Т.А.	д. держ. упр., проф.
Баштанник В.В.	д. держ. упр., проф.	Липовська Н.А.	д. держ. упр., проф.
Бобровська О.Ю.	д. держ. упр., проф.	Маматова Т.В.	д. держ. упр., проф.
Бородін Є.І.	д. і. н., проф.	Прокopenko Л.Л.	д. держ. упр., проф.
Гугнін О.М.	д. філос. н., проф. (Польща)	Рудік О.М.	к. політ. н., доц.
Дрешпак В.М.	д. держ. упр., доц.	Хожило І.І.	д. держ. упр., проф.
Квітка С.А.	к. філос. н., доц.	Чубара Томаш	д. держ. упр., доц.
Кринична І.П.	д. держ. упр., проф.	Шаров Ю.П.	д. держ. упр., проф.

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ: вул. С.Хороброго (вул. Чкалова), 25, оф. 21, Дніпро, Україна, 49000
+38(056)744-38-35
aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України (протокол № 12/200 від 20.12.16).

Відповідальність за достовірність фактів; цитат; власних імен; географічних назв; підприємств; організацій; установ та ін. інформації несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не збігатися з точкою зору редакційної колегії і не покладають на неї ніяких зобов'язань. Передруки і переклади дозволяються лише за згодою автора та редакції.

Віддруковано у ФОП Тремпольцев; Україна; 49066; Дніпро; вул. Мирна; 21

© Аспекти публічного управління. Всі права захищені, 2016



Dnipropetrovsk regional institute of public administration of
National academy for public administration under the President of Ukraine



PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

№ 37-38 (11-12) 2016

Founded in 2013. Academic monthly journal.
Subscription index in Ukraine - 86192
Registration license: KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the Ministry of Education and Science of Ukraine was given the status of specialized publication on public administration

ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)

The journal is registered and indexed in the following international catalogues and databases:
IndexCopernicus (Impact Factor ICV 2015 - 58,67); Google Scholar; National Library of Ukraine Vernadsky; Universal Impact Factor; Vsenauki.ru; BASE - Bielefeld Academic Search Engine; General Impact Factor; SIS Scientific Group; DOAJ

FOUNDER	Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine
PUBLISHED	Publishing house «Grani» Publishing license: ДК № 2131 від 23.05.2005
EDITORIAL	Editor in Chief: Kvitka S.A. Managing Editor: Yatsenko N.Yu. Computer modeling: Anastasova A.O. Proof Ukrainian and Russian languages: Turans'ka A.M. Proof of English: Komleva Y.V.

EDITORIAL BOARD

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board	Krushel'nyts'ka T.A.	Full Prof. Dr.
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.	Lypovska N.A.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.	Mamatova T.V.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.	Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)	Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.	Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Assoc. Prof. Dr.	Czubara Tomasz	Full Prof. Dr. (Poland)
Krynychna I.P.	Full Prof. Dr.	Sharov Yu.P.	Full Prof. Dr.

EDITORIAL OFFICE 25, S.Khorobroho (Chkalov) Str., office 21, Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)744-38-35
aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

Published by the decision of Academic council of Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine (protocol № 12/200 dated 20.12.16).

Responsibility for facts; quotations; private names; enterprises and organizations titles; geographical locations etc. to be bared by the authors. The editorial office and board do not always share the views and thoughts expressed in published articles. Reprints and translations are allowed on the written consent with the editorial office and the author.

Printing facilities: Sole proprietor Trempoltsev; 21; Mirna Str.; Dnipro; Ukraine; 49066

© Public administration aspects. All rights reserved, 2016



ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- Волинець С.С. Розвиток громадянського суспільства як чинник впровадження принципів «належного врядування» в Україні 5
- Рудік О. М. Особливості норвезької моделі інтеграції з ЄС: досвід для України 12

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

- Верещак В.Н. Государственное управление внедрением обязательной накопительной пенсионной системы в Украине 19
- Лепеха А.В. Проблемні питання реалізації податкової реформи в Україні 26
- Кринична І.П., Хожило І.І., Дяченко О.І. Міжнародне співробітництво України у сфері ядерної та радіаційної безпеки: державно-управлінський аспект 32
- Мелко В.Л. Імплементация міжнародного досвіду державного регулювання страхування ризиків будівельної діяльності в Україні 40

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

- Линдюк О. А. Гуманізація державної служби в контексті європейської інтеграції України 50
- Письменна І.І. Чиновництво в Німеччині: досвід для України 57

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

- Удод Є.Г. Імплементация принципів підходу community-led local development під час формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку в Україні 63
- Серегина Т.В. Территориальная громада: системный подход к усовершенствованию функций отдельных элементов 70
- Кондаков К. Г., Надюк З.О. Удосконалення комплексного механізму державного управління процесом впровадження е-урядування на регіональному рівні 76
- Костіна Н.А. Розвиток співробітництва територіальних громад(міжмуниципального співробітництва – ММС) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування 84

- ПЕРЕЛІК СТАТЕЙ ЗА 2016 РІК 91**



CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

- Volynets S.S. Development of the civil society as a factor of the implementation of «good governance» principle in Ukraine 5
- Rudik O.M. Strategic approach as an essential component of the public management system under decentralization 12

MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

- Vereshchak V.M. Features of Norwegian model of the integration with the EU: experience for Ukraine 19
- Lepkha A.V. Problems of the tax reform implementation in Ukraine 26
- Krynychnay I.P., Hozhilo I.I., Djachenko O.I. Ukraine International cooperation in nuclear and radiation safety: public-administrative aspect 32
- Melko V.L. The implementation of the international experience of regulation of construction risk insurance 40

PERSONNEL POLICY AND PUBLIC SERVICE

- Lyndyuka O.A. Humanization of the civil service in the context of the European integration of Ukraine 50
- Pysmenna I.I. Public service in Germany: experience for Ukraine 57

REGIONAL AND MUNICIPAL GOVERNMENT

- Udod Y.G. Community-led local development approach principles implementation when forming a regional local development projects support system in Ukraine 63
- Serohina T.V. Territorial community: a systematic approach to advance functions of individual elements 70
- Kondakov K.G., Nadyuk Z.O. Improvement of the complex mechanism of state administration of E-government process on the regional level 76
- Kostina N.A. Development cooperation of local communities (inter-municipal cooperation – IMC) under the implementation of local government reform 84

- LIST OF ARTICLES IN 2016** 91



УДК 35(477):364.462

Аспекти публічного управління
Aspekty publichnoho upravlinnya
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 5-11
doi:10.15421/15201655
www.aspects.org.ua

Розвиток громадянського суспільства як чинник впровадження принципів «належного врядування» в Україні

С.С. Волинець¹

У статті розглянуто зміст та значення «належного врядування», встановлено його відмінність від публічного управління, проаналізовано стандарти та принципи «належного врядування». Виявлено ключову роль громадськості у впровадженні принципів «належного врядування». Встановлено залежність ефективності комунікації влади та громадськості від рівня їх співпраці на принципах партнерських взаємин «суб'єкт – суб'єкт». Обґрунтовано вплив розвитку громадянського суспільства на якість управлінських рішень, вироблених органами влади та представниками громадськості в процесі впровадження принципів «належного врядування».

Визначено головні проблеми, що характеризують стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Наголошено на тому, що для їх подолання необхідно, в першу чергу, змінити негативне ставлення державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування до представників громадськості, підвищити рівень політичної, громадянської та правової культури населення, навчити громадськість правильно використовувати надані їй права, можливості, інструменти для впливу на владу та контролю за її діяльністю.

Зроблено припущення, що реалізація зазначених кроків сприятиме ефективному впровадженню принципів «належного врядування» в Україні.

Ключові слова: громадськість; неурядові організації; громадянська культура; політична грамотність; участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики

Development of the civil society as a factor of the implementation of «good governance» principle in Ukraine

S.S. Volynets²

Principles of «good governance» have been investigated in the article and the impact of civil society development on their effective implementation has been determined. In a broad sense, «good governance» is understood as democratic, responsible, effective, transparent and accountable governance. It has been emphasized in the study that «good governance» is an effective form of public participation in the implementation of public policies, establishing proper coordination and cooperation between the government and the society on the principles of «subject - subject» partnership relations. Unlike the public administration, which implements already made decisions, «good governance» takes care of policy of society's participation in decision-making and transparency of the process of the decision-making. Principles of «good governance» have been analyzed in the article, as there are defined in the European Strategy for Innovation and «good governance» at the local level, UN Program «Governance and sustainable development of human potential» and the UN Program for Human Settlements (UN-HABITAT). Based on this analysis, the influence of the civil society development on the effective implementation of the principles of «good governance», quality of decisions adopted and approved decision, which were made with the involvement of civil

¹ Аспірант; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

² Postgraduate; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

³ Аспірант; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29
E-mail: ideology@ukr.net

society, have been proved. Taking this into account, the complex problems that characterize the state of civil society in Ukraine have been examined in the article. They include: lack of institutional, financial and human resource capacity of non-governmental organizations; underdeveloped civil and political culture, low political literacy; high level of the public support for the paternalistic nature of the state; distrust between the authorities and the public society; inadequate implementation of mechanisms for public participation in the formation and implementation of public policy.

The following conclusion has been made that these problems prevent the effective implementation of standards and the principles of "good governance" in Ukraine and they must be solved. The next solutions have been suggested in the article: to support the creation of high political, civil and legal culture of the population, who understand its rights and levers of influence over the authorities; to change the government's attitude to the public society being a partner, not the opponent; to intensify the process of privatization of all spheres of social life, the development of different forms of public authorities and social initiatives; to expand public levers of influence at the government. As a result, the assumption has been made that the implementation of these steps will influence positively the further development of civil society and the effective implementation of the principles of "good governance" in Ukraine.

Keywords: the society; non-governmental public organizations; civil culture; political literacy; participation of citizens in the formation and implementation of public policy

Развитие гражданского общества как фактор внедрения принципов «надлежащего управления» в Украине

С.С. Вольнец³

В статье рассмотрены содержание и значение «надлежащего управления», установлено его отличие от публичного управления, проанализированы стандарты и принципы «надлежащего управления». Выявлено ключевую роль общественности в реализации принципов «надлежащего управления». Установлена зависимость эффективности коммуникации власти и общественности от уровня их сотрудничества на принципах партнерских отношений «субъект – субъект». Обосновано влияние развития гражданского общества на качество управленческих решений, выработанных органами власти и представителями общественности в процессе внедрения принципов «надлежащего управления».

Определены главные проблемы, характеризующие состояние развития гражданского общества в Украине. Отмечено, что для их преодоления необходимо, в первую очередь, изменить негативное отношение государственных служащих и работников органов местного самоуправления к представителям общественности, повысить уровень политической, гражданской и правовой культуры населения, научить общественность правильно использовать предоставленные ей права, возможности, инструменты для влияния на власть и контроля за ее деятельностью.

Сделано предположение, что реализация указанных шагов будет способствовать эффективному внедрению принципов «надлежащего управления» в Украине.

Ключевые слова: общественность; неправительственные организации; гражданская культура; политическая грамотность; участие граждан в выработке и реализации публичной политики

Peer-reviewed, approved and placed: 12.10.2016.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи системи державного управління і місцевого самоврядування. Успішна її реалізація сприятиме, у свою чергу, покращенню менеджменту управління, ефективному виконанню органами влади своїх повноважень та проведенню розпочатих в країні економічних, політичних і суспільних перетворень.

Особливе місце у цьому процесі посідає впровадження стандартів «належного врядування» на державному, регіональному та місцевому рівнях, що обумовлює зростання ролі громадськості у процесі вироблення, ухва-

лення та реалізації публічної політики. Це, у свою чергу, актуалізує перед органами влади завдання посилення заходів з реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Аналіз досліджень та публікацій. Серйозна увага науковців до питань розробки і впровадження стандартів та принципів «належного врядування» прикута не один рік.

Ще у 2010 році Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у співпраці з експертами Ради Європи, Центру досліджень питань регіонального і місцевого розвитку та сприяння адміністративній реформі, Асоціації магістрів державного управління,

Академії муніципального управління та Інституту громадянського суспільства було видано збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах», який узагальнив досвід України та інших європейських країн у впровадженні стандартів «належного врядування» з урахуванням положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, інших документів Ради Європи, а також рішень Європейських конференцій міністрів. До збірника також увійшли документи Ради Європи, інформаційно-аналітичні матеріали з питань впровадження Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Протягом останніх років різні аспекти «належного врядування» розглядалися також у дослідженнях В. Толкованова, О. Зарічного, О. Бойка, М. Баймуратова, О. Батанова, А. Гука, В. Кампо, В.Куйбіди, В. Прошка, М. Пухтинського та інших.

Що стосується ступеня наукової розробки проблеми сприяння розвитку громадянського суспільства, то слід відзначити, що він є доволі низьким. За наявності великої кількості літератури з тематики громадянського суспільства, взаємодії його інститутів з державою та органами влади практично відсутні дослідницькі роботи, праці монографічного рівня, які були б присвячені цілісному соціально-філософському аналізу державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, містили всебічне і ґрунтовне дослідження даної проблеми. Виняток складають, напевно, окремі публікації експертів дослідницьких інститутів, центрів та організацій, зокрема Українського незалежного центру політичних досліджень М. Лациби, А. Красносільської, О. Хмари. Теоретичні аспекти державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та практичні приклади її реалізації висвітлюються у роботах Ф. Рудича, М. Іванюка, Є. Тонкачова, Г. Черепка, О. Кармазіної, С. Матяжа, М. Михальченка.

Метою дослідження є обґрунтування провідної ролі громадськості та стану розвитку громадянського суспільства у процесі впровадження принципів «належного врядування», вироблення пропозицій щодо сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Під загальним поняттям «врядування» слід розуміти вироблення у колегіальний спосіб із залученням максимально можливої чи доцільної кількості

членів конкретної громади життєво важливих рішень щодо впорядкування суспільного життя та делегування для їх реалізації обраним для цього особам певних повноважень [6, с. 50]. Також врядування зазвичай визначають як процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами в процесі прийняття рішень [3].

На думку Т. Безверхнюка, «врядування» – це механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу влади, бізнесу, громадськості; постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою тощо [1, с. 34].

У широкому розумінні «належне врядування» означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування [8]. «Належне врядування» є суспільною цінністю, яку влада бажає досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. Це співпраця багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами, – органів влади між собою, а також влади та громадськості. Це процес поєднання влади та відповідальності у суспільстві. На відміну від публічного управління, яке займається імплементацією вже прийнятих рішень, «належне врядування» опікується політикою участі у прийнятті рішень та прозорості процесу їх прийняття. Воно наближає владу до потреб окремої громади, а отже, підвищує ефективність діяльності публічної влади [2].

У програмі ООН «Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу» стверджується, що «належне врядування» є учасницьким, прозорим і підзвітним, ефективним та неупередженим, сприяє забезпеченню законності та гарантує визначення політичних, соціальних й економічних пріоритетів на основі широкого суспільного консенсусу, а також врахування думки найбільш вразливих верств населення при ухваленні рішень щодо розподілу ресурсів на цілі розвитку. До принципів такого врядування відносять:

- участь, що може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників;
- верховенство права, тобто правова сис-

тема повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини;

- прозорість, через свободу інформації, її повноту і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений;

- відповідальність, оскільки інституції та процеси служать усім членам суспільства;

- консенсус, дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур;

- справедливість, добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому;

- ефективність та результативність, максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян;

- підзвітність уряду, приватного бізнесу та структур громадянського суспільства громадськості та інституційним носіям прав;

- стратегічне бачення: лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо «належного врядування» і людського розвитку та чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації.

Програма ООН по населених пунктах (ООН-ХАБІТАТ) пропонує наступні сім принципів «належного врядування»:

- сталий розвиток – баланс між соціальними, економічними потребами та потребами щодо навколишнього середовища сучасного та майбутнього покоління, який може бути реалізований через консультації з громадою зацікавлених сторін, консультації щодо планування навколишнього середовища та процесу управління, фінансової самодостатності, через участь громадян в економічному житті їхніх міст;

- субсидіарність – стосовно повноважень та ресурсів, які можуть бути реалізовані через розвиток спроможності врядування; прозорі фінансові трансферти та фінансове вирівнювання для підтримки слабких місцевих громад;

- безпристрасність – щодо надання послуг населенню органами влади та стимулювання економічного розвитку, який може бути реалізований через партнерство з приватним сектором та громадянським суспільством, чіткі та передбачувані рамки регулювання; вдосконалення обсягу місцевих доходів; чіткі завдання та цілі щодо забезпечення населення послугами, які надають органи влади;

- прозорість та підзвітність керівників і

всіх зацікавлених сторін, що може бути реалізоване через партисипативне бюджетування, активне залучення громадян та зацікавлених сторін до складання бюджету; прозоре проведення тендерів та процедур; боротьбу з корупцією та службовою етикою; побудову механізмів зворотного зв'язку щодо публічного управління; відкрите обговорення актуальних питань у ЗМІ;

- залучення громадян – визнання того, що люди є головним багатством і одночасно об'єктом та сутністю сталого людського розвитку – може бути реалізовано через культуру та громадянську солідарність, побудовану на взаємній повазі та розвитку; забезпечення повної та рівної громадянської участі; молодіжні парламенти, місцеві референдуми;

- безпека індивідуумів та їхнього життєвого середовища, яка може бути реалізована через консультативний процес, побудований на верховенстві права, солідарності та запобіганні масштабних помилок; обізнаність та підготовленість до природних лих та інших ризиків; управління ресурсами; підтримка мультикультуралізму та толерантності до різноманітності [3].

У 2008 році Комітетом Міністрів Ради Європи була затверджена Європейська стратегія щодо інновацій та «належного врядування» на місцевому рівні, відповідно до якої громадяни повинні стояти у центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві. Основними її принципами визначено:

- чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;

- чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян;

- ефективність і результативність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів;

- відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ;

- верховенство права, щоб забезпечити справедливість та політичну нейтральність місцевої влади у своїй діяльності;

- етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;

- компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових

осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;

- інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;

- сталий розвиток та орієнтація на довготермінові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини;

- надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів;

- права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли права жодної людини не порушуються;

- підзвітність, щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії [4, с. 49 – 50].

Проаналізувавши стандарти та принципи «належного врядування», стає зрозумілим, що провідну роль у процесі їх впровадження відіграє громадськість. «Належне врядування» постає в якості ефективної форми участі громадськості в діяльності публічної влади, у процесі вироблення та ухвалення управлінських рішень, здійснення контролю за діяльністю органів влади, встановлення належного рівня координації та співпраці між владою і громадськістю на принципах партнерських взаємин «суб'єкт – суб'єкт».

Завдяки цьому органи влади:

- покращують якість публічно-правових рішень через більш повне врахування потреб населення, альтернатив та можливих наслідків рішень;

- підвищують рівень довіри до органів публічної влади та рівень легітимності публічно-правових рішень;

- забезпечують готовність населення до належного виконання публічно-правових рішень.

Натомість, наслідками відмови від комунікації із громадським сектором та його відсторонення від формування політики стають:

- перетворення громадського сектору на альтернативу та конкурента владного сектору як у соціальній, так і у політичній сферах;

- негативний вплив на рівень підтримки владних інститутів з боку населення;

- підриєв легітимності публічних рішень та зниження готовності населення до їх виконання.

Очевидно, що ефективне впровадження

стандартів «належного врядування», участь громадськості у діяльності публічної влади, якість вироблених управлінських рішень у процесі взаємодії влади та громадськості залежать від стану розвитку громадянського суспільства, а також від сприяння його розвитку зі сторони органів влади. Розвиток громадянського суспільства виступає свого роду індикатором практичного вирішення низки соціально-політичних проблем, у тому числі реального забезпечення законних прав та інтересів людини.

Аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить, що хоча динаміка цього процесу і характеризується певними позитивними тенденціями, однак залишається комплекс проблем, які актуальні як для суспільства, так і для держави:

- не реалізуються належним чином механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики;

- діяльність неурядових організацій характеризується низьким рівнем їх інституційної, фінансової та кадрової спроможності;

- недостатньо розвинені горизонтальні зв'язки між громадськими організаціями;

- досить високим є рівень суспільної підтримки патерналістського характеру держави.

Значною перешкодою розвитку громадянського суспільства є недостатня розвиненість громадянської та політичної культури суспільства, невисока політична грамотність основної частини населення, низька компетентність щодо політичних подій і процесів, які відбуваються в суспільстві та в управлінні державою.

Крім того, спостерігається: правовий нігілізм, невідповідність громадської активності поточним суспільним процесам, заідеологізованість мислення, непримиренність будь-яких нетрадиційних поглядів, нерозвиненість громадянських позицій, підданські відносини до будь-якого центру реальної влади, схильність більше розраховувати на зовнішню допомогу, ніж на власні сили тощо.

Велика кількість громадян не уявляють своєї ролі у розробці політичних проектів та рішень. Звідси – недовіра до влади на всіх рівнях. Таке явище, як прозорість у політиці більшістю населення сприймається як популізм.

Серед політичних чинників недовіри між владою та громадськістю слід, насамперед, виокремити сприйняття багатьма неурядовими організаціями органів влади як свого воро-

га або, принаймні, недружню силу. Фактично «третій сектор», розглядаючи себе як опозицію владі, забуває про необхідність та важливість пошуку конструктивного діалогу.

У той же час сама влада бачить в громадськості деструктивну силу. Зазначене обумовлює недостатню увагу до громадських організацій з боку держави. Державні структури частіше сприймають їх як небажаного прохача, а не як рівноправного партнера, не виявляють бажання до співпраці взагалі або, в кращому разі, відводять громадським організаціям роль другорядного партнера і не завжди враховують конструктивні пропозиції «третього сектора».

Значного ускладнення процесам становлення справді дієвого громадянського суспільства додають особливості культурно-історичного характеру розвитку української нації. Стійке неприйняття владних повноважень, опозиційне ставлення до влади та бажання її позбутися сформувалися у масовій свідомості внаслідок тривалого періоду існування під тиском іноземного панування. На думку Мельника В.О., політичну культуру українського суспільства можна ідентифікувати як межу – євразійську, як змішаний тип, у якому поєднуються елементи і підданської (здебільшого на Сході і Півдні), і активістської (здебільшого Захід і Північ) політичної культури, що ускладнює громадянську і цивілізаційну самоідентифікацію, нівелює бажання брати участь у діяльності політичних партій і рухів, викликає пасивність, недовіру в можливість власного впливу на політичні процеси, недовіру до політичних інститутів загалом [5, с. 120].

Наявність зазначених проблем ускладнює впровадження стандартів та принципів «належного врядування» у нашій країні.

Варто зазначити, що за роки незалежності в Україні неодноразово вживалися кроки у цьому напрямку, ухвалювалися відповідні Стратегії та Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства [7, 9, 10].

Проте, всі вони зводилися, переважно, до запровадження або розширення механізмів і форм взаємодії громадськості з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Разом з тим, недостатньо лише створити умови для функціонування інститутів громадянського суспільства, удосконалити вже існуючі чи запровадити нові механізми впливу громадськості на органи влади. Важливо, на-

самперед, навчити громадськість правильно використовувати у своїй діяльності надані їй права, можливості та інструменти. На жаль, досі цьому приділялась недостатня увага. З іншого боку, не приділялась належна увага також реформуванню принципів та методів роботи працівників органів влади з громадськістю, зміні негативного ставлення державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування до представників громадськості.

Виходячи з викладеного вище, сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні має відбуватися, насамперед, у таких напрямках:

- зміна існуючої у суспільстві ментальності, сприяння формуванню громадянина з високою політичною, громадянською і правовою культурою, який усвідомлює свої права та важелі впливу на органи влади;
- піднесення рівня суспільної свідомості, подолання явищ соціальної пасивності;
- зміна ставлення представників органів влади до громадськості, як до партнера, а не до опонента, подолання бар'єру у спілкуванні влади з громадськістю, формування у представників влади здатності чути і розуміти громадськість;
- активізація процесу роздержавлення усіх сфер суспільного життя, розвиток різних форм громадянського самоврядування і самодіяльності;
- подальше розширення засобів впливу громадськості на владу.

Висновки. «Належне врядування» забезпечує зміну природи владних відносин, встановлює доступність та відкритість влади, посилює роль громадськості у процесі реалізації публічної політики. Успішність впровадження його стандартів та принципів залежить від стану розвитку громадянського суспільства.

Враховуючи це, імплементація «належного врядування» в Україні вимагає першочергового вирішення актуальних для громадянського суспільства проблем та створення сприятливих умов для його подальшого розвитку. Завдяки цьому органи влади отримають в особі представників громадськості компетентних партнерів з високим рівнем правової, політичної та громадянської культури, здатних брати участь у виробленні, ухваленні та реалізації управлінських рішень.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ/ REFERENCES:

1. Bezverkhnjuk, T., 2008. Yevropeiski standarty vriaduvannia na rehionalnomu rivni [European standards of governance at regional level]. ORIDU NADU, Odesa (in Ukrainian)
2. Beiko, O.V., 2005. Mekhanizmy vdoskonalennia upravlinnia na mistsevomu rivni ta nablyzhennia yoho do yevropeiskykh standartiv [Mechanisms for management improvement on the local level and the approximation of them to European standards]. Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka, 1. Retrieved from: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/Beyko.htm> (in Ukrainian)
3. Zarichniy, O.A. «Dobre vriaduvannia» yak novitnia forma uchasti hromadskosti u zdiisnenni publichnoi vlady [«Good governance» as a new form of public participation in the exercise of public authorities]. Retrieved from: http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/zarechniy_0.pdf (in Ukrainian)
4. Kuibida, V.S., Tolkovanov, V.V., 2010. Dosvid vprovadzhennia standartiv dobroho vriaduvannia na mistsevomu rivni v Ukraini ta inshykh yevropeiskykh krainakh [Experience in implementing standards of good governance at the local level in Ukraine and other European countries]. TOV «Polihrafichnyi Tsentr «Kramar», Kyiv (in Ukrainian)
5. Melnyk, V.O., 2007. Politychna kultura v stanovleni hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Political culture in the development of civil society in Ukraine]. Politolohichniy visnyk, 26, 117 – 128 (in Ukrainian)
6. Oliinyk, O., 2012. Tradytzii vriaduvannia u natsionalnomu derzhavotvorenni: myfy y realnist [Government traditions in national state: myths and reality]. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, 1, 49–56. (in Ukrainian)
7. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 lystopada 2007 roku № 1035-r «Pro skhvalennia Kontseptsii spryiannia orhanamy vykonavchoi vlady rozvytku hromadianskoho suspilstva» [The Cabinet of Ministers of Ukraine of November 21, 2007 № 1035-r «On approval of the concept promoting executive power of civil society»]. Retrieved from: <http://www.archives.gov.ua/Law-base/KMU/2007-1035-r.pdf> (in Ukrainian)
8. Tolkovanov, V.V., 2012. Standarty ta pryntsyipy dobroho vriaduvannia na mistsevomu i rehionalnomu rivniakh yak zahalnoievropeiska tsinnist [Standards and principles of good governance at local and regional level as european value]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, 12. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565> (in Ukrainian)
9. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 bereznia 2012 roku № 212/2012 «Pro Stratehiiu derzhavnoi polityky spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini ta pershocherhovi zakhody shchodo yii realizatsii» [Decree of the President of Ukraine on March 24, 2012 number 212/2012 «On the Strategy of State Policy to promote civil society in Ukraine and priority measures for its implementation»]. Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U212_12.html (in Ukrainian)
10. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 liutoho 2016 roku № 68/2016 «Pro spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini» [Decree of the President of Ukraine on February 26, 2016 number 68/2016 «On the promotion of civil society development in Ukraine»]. Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U068_16.html (in Ukrainian)



УДК 339.924(481):061.1ЄС

Аспекти публічного управління
Aspekty publicznego upravlinnya
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 12-18
doi:10.15421/15201656
www.aspects.org.ua

Особливості норвезької моделі інтеграції з ЄС: досвід для України

О.М. Рудік¹

Досліджено відносини Європейського Союзу з Норвегією як країною, яка має з Союзом найвищий серед третіх країн рівень інтеграції, зокрема економічної, залишаючись водночас поза межами ЄС. Зазначено, що така норвезька модель відносин з ЄС стала предметом гострих внутрішньополітичних дискусій у Великій Британії під час підготовки до проведення референдуму щодо майбутнього цієї країни в Союзі. Визначені та охарактеризовані ключові особливості норвезької моделі інтеграції з ЄС. З'ясовано, що головною опорою інтеграції Норвегії з ЄС є Угода про Єдиний економічний простір – масштабний міжнародно-правовий документ, який включає в себе більшу частину двосторонньої співпраці і впливає на модель інтеграції загалом. Встановлено, що ключовою негативною рисою норвезької моделі відносин з ЄС є «інтеграція без представництва», тобто відсутність у Норвегії можливості вплинути на процес прийняття Союзом рішень, які суттєво впливають на законодавство і політику країни. Констатовано факт, що з погляду міжнародного права та практики міжнародного співробітництва норвезька модель інтеграції з ЄС є винятковою. Зроблено припущення, що в умовах невизнання Європейським Союзом перспективи членства, для України досвід Норвегії може бути дуже корисним, зокрема у контексті розбудови якомога тісніших відносин нашої держави з ЄС та максимальної інтеграції національної економіки в єдиний внутрішній ринок Союзу.

Ключові слова: державне управління; міжнародні відносини; європейська інтеграція; треті країни; адаптація національного законодавства до законодавства ЄС

Strategic approach as an essential component of the public management system under decentralization

О.М. Rudik²

The integration relations between Norway and EU have been studied in the article. The core of the Norwegian model of participation in the European integration process is the integration without co-determination. Norway is simultaneously both outside and inside the EU. The country is not a member of the EU and it does not participate in any decision-making and policy-making process in the EU and it is also excluded from important aspects of the cooperation, such as Economic and Monetary Union and Common external and security policy. But, Norway has adopted nearly three-quarters of the EU legislation, and it has implemented this legislation more effectively than many of the EU Member States. From the EU's perspective, Norway is the third country with which the EU is most closely integrated. It has been noted that this Norwegian model has become the subject of intense internal political debates in the UK during the national preparations for the national referendum on the future of this country in the Union. The fundamental characteristics of the Norwegian model of integration with the EU has been identified and described. Thus, Norway doesn't have the unified institutional structure, with the help of which its relationships with the EU are regulated. An important characteristic of Norway's agreements with the EU is that they do not have

¹ Кандидат політичних наук, доцент; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

² PhD in political science, associate professor; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

³ Кандидат политических наук, доцент; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

E-mail: anrudik@ukr.net

their own material. Also, they are indefinite and are characterized by a substantial gap between formality and reality. Other fundamental characteristics of Norway's integration with the EU are that this process is reactive, asymmetrical, and remarkably pragmatic. Moreover, Norway's model of integration depoliticizes many important issues. It has been found that the main pillar of EU – Norway relations is EEA agreement. It is the largest and the most important international legal document, which comprises most of the bilateral cooperation and influences the entire model of association. It has been determined that the key negative feature of Norwegian model of relations with the EU is «integration without representation», which means that Norway is not represented in the EU decision-making processes. But these processes actually determine the development of Norwegian legislation and policy. It has been grounded that in terms of international law and practice of international cooperation, the Norwegian model of relations with the EU is exceptional. Now the European Union does not see the perspective for Ukraine to get the EU membership. Consequently, it has been suggested that in such circumstances Norway experience can be very useful for Ukraine, particularly in the context of development of ever closer relations with the EU, and the integration of national economy into the EU internal market.

Keywords: public administration; international relations; European integration; third countries; approximation of national legislation to the EU law

Особенности норвежской модели интеграции с ЕС: опыт для Украины

А.Н. Рудик³

Исследованы отношения Европейского Союза с Норвегией как страной, которая имеет с Союзом наивысший среди третьих стран уровень интеграции, в частности экономической, оставаясь в то же время за пределами ЕС. Указано, что такая норвежская модель интеграции с ЕС стала предметом острых внутривнутриполитических дискуссий в Великобритании во время подготовки к проведению референдума о будущем этой страны в Союзе. Определены и охарактеризованы ключевые особенности норвежской модели интеграции с ЕС. Установлено, что главной опорой интеграции Норвегии с ЕС является Соглашение о Едином экономическом пространстве – масштабный международно-правовой документ, который включает в себя большую часть двустороннего сотрудничества и влияет на модель интеграции в целом. Установлено, что ключевой отрицательной чертой норвежской модели отношений с ЕС является «интеграция без представительства», то есть отсутствие у Норвегии возможности повлиять на процесс принятия Союзом решений, которые существенно влияют на законодательство и политику страны. Констатирован факт, что с точки зрения международного права и практики международного сотрудничества норвежская модель интеграции с ЕС является исключительной. Сделано предположение, что в условиях непризнания Европейским Союзом перспективы членства, для Украины опыт Норвегии может быть очень полезным, особенно в контексте развития как можно более тесных отношений нашего государства с ЕС и максимальной интеграции национальной экономики в единый внутренний рынок Союза.

Ключевые слова: государственное управление; международные отношения; европейская интеграция; третьи страны; адаптация национального законодательства к законодательству ЕС

Peer-reviewed, approved and placed: 22.10.2016.

Постановка проблеми. Відносини Норвегії з ЄС мають непросту історію. Двічі – в 1972 р. та 1994 р. – Норвегія подавала заявку на вступ в ЄС і обидва рази результати загальнонаціональних референдумів були невтішними для прихильників європейської інтеграції. Країна не бере участі в процесах прийняття рішень і розроблення політики в ЄС і повністю виключена з ряду важливих аспектів європейської співпраці, зокрема щодо розбудови Економічного і валютного союзу (ЕВС) і спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС (СЗБП). Формально Норвегія є більш вільною, ніж держави-члени

ЄС у виборі сфер співпраці і глибини інтеграції в економіку Союзу. Однак, з моменту набуття в 1994 р. чинності Угоди про Європейський економічний простір (ЄЕП) Норвегія досягла найвищого серед третіх країн рівня інтеграції з ЄС. Так, Норвегія адаптувала близько $\frac{3}{4}$ законодавства ЄС, порівняно з тими державами-членами, які беруть участь у всіх аспектах діяльності Союзу, і, що важливо, імплементувала це законодавство ефективніше, ніж більшість держав-членів. В ЄС зазначають, що рівень інтеграції Норвегії в європейську політику і економіку є найвищим серед третіх країн (тобто країн,

які не є державами-членами ЄС) [9, р. 118].

Саме така норвезька модель відносин з ЄС стала предметом гострих внутрішньополітичних дискусій у Великій Британії під час підготовки до проведення референдуму щодо майбутнього цієї країни в Союзі. Прибічники виходу Великої Британії з ЄС характеризували норвезьку модель як найкращу, якщо не ідеальну, для країни, яка хоче мати максимально можливий доступ до єдиного внутрішнього ринку ЄС і, водночас, самостійно визначати рівень співпраці в інших сферах, зокрема таких політично чутливих, як зовнішня політика, безпека, оборона, міграція, охорона довкілля. У свою чергу, прибічники збереження членства в ЄС, а також норвезькі політики та експерти звернули увагу європейців на ряд негативних аспектів такої моделі відносин, зокрема «інтеграцію без представництва». З огляду на це, з'ясування особливостей відносин Норвегії з ЄС є актуальним науковим завданням, оскільки така модель може стати предметом ретельного вивчення, якщо не прикладом для наслідування, як всередині Союзу, так й іншими третіми країнами. Для України досвід Норвегії може бути не лише цікавим, а й дуже корисним, зокрема у контексті розбудови якомога тісніших відносин з ЄС, максимальної інтеграції національної економіки в єдиний внутрішній ринок Союзу в умовах довгострокової відсутності офіційно визнаної Європейським Союзом перспективи членства.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика відносин ЄС з третіми країнами стала надзвичайно актуальною у контексті обговорення та аналізу перспектив подальшого розвитку Європейського Союзу, особливо у зв'язку з подіями, пов'язаними з проведенням національного референдуму в Сполученому Королівстві та його результатами. Відтоді норвезька модель постійно перебуває у сфері дослідницьких інтересів учених та незалежних аналітичних центрів, широко коментується експертами в мас-медіа. Важливим джерелом інформації щодо особливостей норвезької моделі інтеграції з ЄС є офіційний звіт «Всередині й зовні: угоди Норвегії з Європейським Союзом», підготовлений незалежним комітетом за дорученням уряду Норвегії і оприлюднений в січні 2012 р. Цей 900-сторінковий документ охоплює всі аспекти відносин Норвегії з ЄС, в ньому всебічно та ретельно

аналізуються політичні, правові, адміністративні, економічні та інші наслідки Угоди про ЄЄП, а також Шенгенської та інших угод, укладених між Норвегією та ЄС. Звіт був обговорений громадськістю, він також став частиною доповіді («Білої книги»), наданої на розгляд норвезького парламенту (Стортингу). Джерелом інформації що заслуговує на увагу, є також публікації в провідних європейських друкованих та електронних ЗМІ, автори яких оперативно аналізують події, що стосуються нинішнього стану ЄС, його майбутнього, відносин Союзу з третіми країнами, а також реакцію на них політиків та експертів.

Метою дослідження є розгляд відносин між ЄС та Норвегією як третьою країною та з'ясування особливостей норвезької моделі інтеграції з ЄС.

Виклад основного матеріалу. Норвегія пов'язана з ЄС рядом угод, які, втім, не є узгодженим зведенням, що встановлює всеохоплюючі рамки для співпраці. Загалом, за даними реєстру угод Міністерства закордонних справ Норвегії, ця країна уклала з ЄС 74 угоди, як великі, так і менш масштабні [6, р. 15]. В основі відносин Норвегії з ЄС є Угода про ЄЄП, яка була підписана в 1992 р., а набула чинності в 1994 р. Угода про ЄЄП є найбільшим і всеосяжним міжнародно-правовим документом, укладеним коли-небудь Норвегією (129 статей, протоколи, додатки, декларації), який включає в себе більшу частину двосторонньої співпраці і впливає на модель інтеграції загалом. З 1994 р. Норвегія прийняла понад 10 тис. законодавчих актів ЄС (у бібліотеці юридичного факультету університету Осло акти ЄС займають понад шість метрів полицного простору), які стали частиною національного законодавства [2].

Вкупі із законодавчими актами ЄС Угода про ЄЄП надає доступ Норвегії до єдиного внутрішнього ринку Союзу, що забезпечує вільне переміщення товарів, послуг, людей (працівників) і капіталів на території, яка охоплює ЄС-28, а також Ісландію та Ліхтенштейн. Це є життєво важливим для норвезької економіки, оскільки на ринок ЄС припадає понад 80% експорту та понад 60% імпорту Норвегії. Норвегія фактично відмовилася від права приймати національне законодавство, яке може порушувати законодавство щодо єдиного внутрішнього ринку ЄС. У свою чергу, норвезькі підприємства і грома-

дьяни отримують вільний доступ до єдиного внутрішнього європейського ринку. В Іспанії, наприклад, норвезькі компанії конкурують за контракти на рівних умовах з іспанськими компаніями. Норвежці можуть подорожувати і працювати в інших державах-членах ЄЕП, а ЄЕП – в Норвегії [2; 3; 11].

Вже близько чверті століття ця угода прямо чи опосередковано, помітно чи менш помітно впливає на більшість сфер норвезького суспільства, вона стала невід'ємною частиною життя багатьох норвезьких громадян і компаній [1, р. 3–4; 6, р. 3].

Угода про ЄЕП є головною опорою відносин Норвегія – ЄС, однак формально-юридично не існує жодного зв'язку між угодою про ЄЕП і Шенгенською угодою, Дублінською угодою, а також багатьма іншими угодами, які стосуються сфер правосуддя, безпеки, рибальства, сільського господарства тощо. Значна частина угод, укладених останніми роками між Норвегією і ЄС, виходять за межі ЄЕП, тобто не стосуються економіки. Сьогодні розвиток двосторонньої співпраці в нових сферах відбувається, як правило, не в межах угоди про ЄЕП, а шляхом укладення додаткових угод.

Для того щоб зрозуміти норвезьку модель інтеграції з ЄС, потрібно розглядати не лише угоду про ЄЕП, а й проаналізувати всю структуру чинних двосторонніх угод, яка має всеосяжний характер.

В рамках цих угод Норвегія адаптувала не окремі елементи, а великі частини законодавства ЄС, насамперед все, що стосується внутрішнього ринку Союзу та співпраці за Шенгенською угодою, а також значні частини у сфері правосуддя і внутрішніх справ. Обсяг прийнятого Норвегією законодавства ЄС постійно зростає, як шляхом додавання нових нормативних актів до існуючих угод, так і завдяки укладанню додаткових угод в нових сферах співпраці, яка загалом дедалі більше розширюється і поглиблюється. Експерти стверджують, що у такий спосіб сформувалась виключно всеосяжна форма двосторонньої співпраці. Однак через те, що інтеграція Норвегії з ЄС є досить фрагментарною, найвідомішим для широкого загалу залишається лише один з її аспектів – Угода про ЄЕП [4; 7, р. 4; 8; 10].

У межах національної зовнішньої політики ці угоди не лише регулюють відносини

Норвегії з ЄС як організацією, але й дедалі більше з 28-ма державами-членами ЄС, а також з двома іншими державами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)/ЄЕП (Ісландія, Ліхтенштейн). Майже з усіма цими країнами, особливо скандинавськими, Норвегія традиційно має найтісніші політичні, економічні, культурні та інші зв'язки. У міру розширення і поглиблення співробітництва з ЄС, воно охоплює все більше і більше сфер, які раніше були узгоджені в двосторонньому порядку або у інший спосіб. Це означає, що дедалі більша частина співробітництва Норвегії з європейськими країнами регулюється на основі угод з ЄС. Наприклад, найбільш важливі аспекти співробітництва Північних країн (Данія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція) здійснюються сьогодні на основі угоди про ЄЕП і Шенгенської угоди, що суттєво поглибило їх співпрацю, порівняно з рівнем, якого ці країни досягли самостійно. Крім того, у міру посилення ролі і значення ЄС як зовнішньополітичного актора, Норвегія все частіше залучається до участі у цивільних та військових операціях Союзу, приєднується до санкцій та зовнішньополітичних заяв ЄС.

З іншого боку, угоди з ЄС дедалі більше впливають на значну частину внутрішньої політики Норвегії. Незважаючи на те, що ці угоди регулюються нормами міжнародного права, які покликані регулювати транскордонну діяльність, вони також мають важливі наслідки для внутрішньої політики країни. Норми угод імплементуються на основі національного законодавства, виконуються національними органами влади і на них посилаються в національних судах. Поступово правила і норми ЄС настільки стали природною частиною національної політики, законодавства та системи управління Норвегії, що в щоденній діяльності досить важко відрізнити вимоги національного законодавства від вимог ЄС/ЄЕП.

Ключовими особливостями норвезької моделі відносин з ЄС є:

1. Норвегія не має єдиної інституційної структури для регулювання відносини з ЄС. Угода про ЄЕП ґрунтується на так званій двокомпонентній структурі, де Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн разом складають опору ЄАВТ, яка має свої власні внутрішні наглядові органи. Угода про ЄЕП передбачає певну формальну можливість для участі в прийнятті рішень ЄС, але лише на ранніх стадіях про-

цесу. Шенгенська угода забезпечує більшу участь в процесах прийняття рішень ЄС, але вона не має власної інституційної структури для участі третіх країн (Норвегія, Ісландія, Швейцарія і Ліхтенштейн). Деякі з інших угод про асоціацію пропонують ще менший інституційний доступ і можливості для спільного прийняття рішень, ніж Шенгенська угода і ЄП. Множинність форм інтеграції робить систему більш складною і важкозрозумілою.

2. Більшість угод Норвегії з ЄС не мають свого власного матеріалу. За дуже незначним винятком (наприклад, процедурні положення), їх матеріальним змістом є законодавство або певна політика ЄС. По суті, ці угоди забезпечують адаптацію до чинних правил і норм ЄС. Фактично все матеріальне законодавство ЄП є законодавством ЄС. Угода про ЄП забезпечує лише процедурні рамки, необхідні для її постійного оновлення відповідно до базового законодавства ЄС, а також створює наглядові органи для контролю виконання державами-учасниками своїх зобов'язань. Аналогічним чином Шенгенська угода є не більше ніж угодою про асоціацію, створеною для забезпечення прийняття Норвегією Шенгенського асвісу. Інтеграція Норвегії з «величиною, яка постійно перебуває у русі» відбувалась в декілька етапів: угода про ЄП (1992 р.), Шенгенська угода (1999 р.), Дублінська угода (2001 р.) та ін. [7, р. 5]. Статична інтеграція з організацією, яка постійно розвивається, не є можливою. У преамбулі Угоди про ЄП зазначається, що ЄП має бути «динамічним і цілісним» утворенням [1, р. 5], що є основоположною вимогою й до інших угод, стороною яких є Норвегія. Загалом відносини Норвегії з ЄС розвиваються набагато швидше, ніж будь-який інший напрям зовнішньої політики країни.

3. Процесу інтеграції Норвегії з ЄС характерна реактивність, оскільки вона (інтеграція) завжди розвивається в руслі подій, що відбуваються в ЄС. Норвегія не має формального права на ініціативи у процесах прийняття рішень в Союзі, і лише зрідка надає пропозиції щодо конкретних питань. Якщо Норвегія і вдається до деяких ініціатив, то переважно вони спрямовані на досягнення інтеграції в нових сферах або участі в створених ЄС органах. Завдяки угодам Норвегія йде услід за ЄС у все більшій кількості

сфер, як правило, у декількох кроках позаду і з певною затримкою. В 1990-ті рр. Угода про ЄП часто згадувалась у контексті так званої «факс-демократії», хоча, з урахуванням сучасних ІТ-технологій, доречніше сказати, що Норвегія «завантажує» політику і законодавство з Брюсселя [5; 7, р. 6]. Зрідка трапляються випадки, коли Норвегія, за допомогою різних каналів, намагається поставити нові питання на порядок денний політики ЄС, особливо в тих сферах, де ця країна має особливі інтереси, досвід або знання. Але це частіше виняток, який підтверджує загальне правило.

4. Важливою характеристикою угод Норвегії з ЄС є їх безстроковість. Їх дія може бути припинена будь-якою стороною з попереднім повідомленням (наприклад, повідомлення про припинення Угоди про ЄП має бути надіслано не пізніше, ніж за 12 місяців [1, р. 40]), але до тих пір, поки це не станеться, угоди діють безперервно і не існує жодних вимог щодо їх періодичного оцінювання або реформування. В цьому відношенні угоди є прикладом того, що в політичній науці називається «делегацією відкритого складу». Рамки таких угод є досить гнучкими стосовно того, що підпадає під сферу їх дії, тобто є, наприклад релевантним до Угоди про ЄП. Однак важливо зазначити, що кожна нова зміна в політиці або законодавстві ЄС, що має істотне значення, вимагає надання згоди національним парламентом. У період з осені 1992 р. по осінь 2011 р. парламент Норвегії ухвалив 287 таких рішень [7, р. 6].

5. Характерною рисою відносин між Норвегією та ЄС є їх асиметричність, яка проявляється на декількох рівнях. Угода про ЄП ніколи не розглядалася як угода між рівними. Її основоположна ідея завжди полягала в тому, що одна сторона (ЄАВТ) має приєднатись до іншої (ЄС). ЄАВТ вже в 1989–1992 рр. була «заявником», хоча співвідношення кількості країн у кожній із сторін становило тоді лише 7:12 (в 2016 р. – 3:28, а населення – 5:500). Експерти зазначають, що хоча з того часу текст Угоди про ЄП залишився практично незмінним, ці зміни у «вагових категоріях» сторін мали очевидний вплив як на функціонування угоди на практиці, так і на базовий баланс сил. В парламентській доповіді 2009 р. про основні події в норвезькій зовнішній політиці підкреслювалось, що Норвегія, як невелика й багата країна з відкри-

тою економікою і значними природними ресурсами, має «особливо глибоку залежність, а значить довгострокову реально-політичну зацікавленість в ефективно функціонуючій та добре регульованій міжнародній спільноті» [7, р. 6].

6. Угоди, укладені Норвегією з ЄС, характеризуються також істотним розривом між формальністю і реальністю. Формально-юридично ці угоди не передбачають передачу Норвегією жодних офіційних повноважень ЄС: законодавчих, виконавчих чи судових. В реальності Європейському Союзу делегована значна частина національних законодавчих повноважень, Суду ЄС та Суду ЄАВТ – значна частина повноважень судової влади, а Наглядовому органу ЄАВТ, Європейській Комісії та іншим установам ЄС (наприклад, таким як агентства) – певні повноваження виконавчої влади.

7. Основоположною характеристикою інтеграції Норвегії з ЄС є також деполітизація важливих питань. Хоча питання про членство в ЄС, як правило, стимулює потужну політичну діяльність, політичний інтерес до тривалої інтеграції Норвегії з ЄС у межах ЄЄП є мінімальним. Питання, наприклад, відповідності зобов'язанням у межах ЄЄП, які за інших умов були б на перших позиціях національного політичного порядку денного, залишаються непоміченими в парламенті Норвегії. Управління відносинами з ЄС (за деякими винятками) здійснюється державною службою і характеризується меншим втручанням на політичному рівні, ніж зазвичай це відбувається стосовно суто внутрішніх питань. Це є наслідком не лише відсутності політичного інтересу, а й існування певних структурних аспектів моделі двосторонніх відносин. Оскільки Норвегія не бере участі в політичних процесах прийняття рішень у Брюсселі, то цілком природною є відсутність достатніх стимулів для участі країни в політичній взаємодії. Але якщо політична взаємодія все ж таки відбувається, то вона, як правило, обмежується дуже невеликим числом окремих питань. Крім того, дебати в Норвегії часто проводяться під кінець процесу, після того як ЄС прийняв свої рішення або вжив заходів [7, р. 8].

8. Відносинам інтеграції Норвегії з ЄС притаманна прагматичність. Ідея бути зовні і всередині одночасно – брати участь в полі-

тиці ЄС, не будучи членом – сама по собі є виключно прагматичною [8]. Однією з важливих причин дієвості такого підходу протягом останніх 25 років є те, що всі сторони фактично виявили обачність в обговоренні складних питань принципового характеру. Крім того, ЄЄП та інші угоди майже не торкаються ідеологічних політичних питань, таких як громадянство Союзу, права людини, надання допомоги, політики в сфері розвитку тощо. Відсутні також вимоги щодо відповідності демократичним стандартам, які висуваються до держав-членів ЄС або країн-кандидатів (Копенгагенські критерії). Однак, слід зауважити, що ЄС не укладає угоди рівня ЄЄП або Шенгенської з недемократичними країнами. Всі члени ЄЄП та ЄАВТ (Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн, Швейцарія) є сучасними ліберальними демократіями, які повністю поділяють європейські цінності.

За чверть століття свого існування норвезька модель інтеграції виявилася дуже гнучкою. Дійсно, Угода про ЄЄП є досить гнучкою, щоб залишатися незмінною попри великі зміни: вступ трьох країн-учасниць ЄАВТ (Австрія, Фінляндія, Швеція) в ЄС в 1995 р. або приєднання до угоди десяти нових держав, які стали членами ЄС в 2004 р. Модель виявила достатню гнучкість, щоб упродовж 25-ти років йти в ногу з розвитком законодавства ЄС, розвивати нові напрями політики в рамках досить життєздатної структури. Ветеринарні умови і політика в сфері зміни клімату є двома з багатьох питань політики, які не є частиною угоди 1992 року, але були розроблені згодом. Те ж саме стосується й участі в ряді нових програм і агентств ЄС. Важливим є також те, що угода про ЄЄП жодним чином не завадила укладенню додаткових домовленостей між Норвегією і ЄС.

Висновки. Таким чином, за допомогою ЄЄП, Шенгенської та інших угод Норвегія інтегрувалась з ЄС у декілька різних способів. Інтеграція є основою, у тому сенсі, що Норвегія прийняла законодавство ЄС і взяла на себе зобов'язання дотримуватись його, так якби вона була членом ЄС. Норвегія не бере інституційної участі в ЄС, але вона інституційно пов'язана з Союзом за допомогою різних положень відповідних угод. Загальновізнано, що спосіб, у який Норвегія пов'язана з міжнародним інтеграційним об'єднанням, членом якого вона не є, зустрічається вкрай

рідко. Фактично в практиці міжнародного співробітництва не існує інших, порівняних за масштабом і характером угод та механізмів їх виконання. Отже, з погляду міжнародного права, норвезька модель відносин з ЄС є винятковою.

З позиції ЄС, Норвегія є третьою країною, з якою Союз має найтісніші зв'язки. Більше того, ЄС розглядає свої відносини з Норвегією як привабливу модель розбудови зв'язків зі своїми сусідами. Попередньою умовою тісної інтеграції третіх країн з ЄС є створення схожої з Угодою про ЄЕП спільної інституційної структури для забезпечення од-

норідності і правової визначеності відносин. Угодою про асоціацію між Україною та ЄС також передбачена така структура. Досвід Норвегії є цікавим для України, як країни, що також не є членом ЄС, але намагається максимально наблизитись до Союзу. Однак, на відміну від Норвегії, між Україною та ЄС укладена Угода про асоціацію, яка є основоположним для двосторонніх відносин міжнародно-правовим документом. Угода, серед іншого, вимагає адаптації законодавства до європейського. Це надає процесу політичної асоціації та економічної інтеграції України з ЄС цілісності та передбачуваності.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ/ REFERENCES:

1. Agreement on the European Economic Area, 1994. OJ No L 1, 3.1.1994, p. 3; and EFTA States' official gazette. Retrieved from: <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAAgreement.pdf>
2. Alf, Ole Ask, 2015. Brexit may alter Norway's relationship with the EU. Retrieved from: <https://euobserver.com/news/134134>
3. Duxbury, C. 2016. Brexit and the Norway model at a glance. Retrieved from: <http://blogs.wsj.com/briefly/2016/06/30/brexit-and-the-norway-model-at-a-glance/>
4. Helgesen, V., 2016. Brexit: a Norwegian view. Retrieved from: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/brexit_norway/id2402031/
5. Orr, A., 2016. The autonomy of a «fax democracy». Retrieved from: <http://euromovescotland.org.uk/blog160216Orr.shtml>
6. Outside and Inside: Norway's agreements with the European Union, 2012. Official Norwegian Reports NOU 2012: 2. Retrieved from: http://www.eu-norway.org/Global/SiteFolders/webeu/NOU2012_2_Chapter_3.pdf
7. Outside and Inside: Norway's agreements with the European Union, 2012. Official Norwegian Reports NOU 2012: 2. Retrieved from: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012_2_chapter27.pdf
8. Sverdrup, U., 2016. Lessons from the Norway-EU relationship. Retrieved from: http://www.ecfr.eu/article/commentary_lessons_from_the_norway_eu_relationship_7046
9. Müller-Graff, P.-Ch., Mestad, O. (eds.), 2014. The Rising Complexity of European Law. Berlin: BWV Berliner-Wissenschaft, 222.
10. Watt, N., 2015. EU exit: «Norway option» would leave UK with 94% of current costs – think tank. Retrieved from: <http://www.theguardian.com/politics/2015/mar/16/eu-exit-norway-option-costs-thinktank>
11. What the EEA Agreement covers. 2013. Retrieved from: <https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/eos/agreement/id685024/>



УДК 354:4.053

Аспекти публічного управління
Aspekty publichnoho upravlinnya
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 19-25.
doi:10.15421/15201657
www.aspects.org.ua

Государственное управление внедрением обязательной накопительной пенсионной системы в Украине

В.Н. Верещак¹

В статье рассмотрены способы государственного управления системы обязательных пенсионных накоплений в Украине.

Рассмотрены нормативно-правовые акты в сфере пенсионного обеспечения. Проанализирована схема возникновения и движения обязательных пенсионных накоплений и роль в ней процессов управления.

По мнению автора, в исследуемой сфере государственное управление означает влияние государства (в лице государственных органов) на систему формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, которая содержит экономические объекты, сами процессы, лиц, участвующих в них. Проанализирован алгоритм создания Накопительного пенсионного фонда.

Автор обосновывает, что государственное управление осуществляется, чтобы придать процессам организованный характер, упорядочить действия субъектов и участников этой системы, обеспечить соблюдение законов, отстаивать государственные и общественные интересы.

По мнению автора, механизм возникновения и движения средств пенсионных накоплений требует постоянных управленческих решений. Его функционирование находится под контролем не только со стороны государства, но и других субъектов и участников накопительной системы.

Ключевые слова: пенсия; пенсионная реформа; пенсионное обеспечение; обязательное пенсионное обеспечение; накопительный элемент; государственное управление

Features of Norwegian model of the integration with the EU: experience for Ukraine

V.M. Vereshchak²

Methods of public administration of the introduction of compulsory cumulative pension system in Ukraine have been analyzed in the article.

The public management of the compulsory cumulative pension system is described by the author as a purposeful action, done by the subjects of management on the whole system. It consists of structure maintenance, providing the activity, implementation of the program, regime, and objectives in order to achieve the desired result.

Due to this, the compulsory cumulative pension system management processes have their own characteristics. These processes, on the one hand, are aimed at the regulation of activities of subjects of the system and its participants, and on the other hand, at the management of certain economic entities.

In addition, an author has identified the separate governmental level – regulation, control and supervision – in the sphere of state formation and investment of pension savings.

Furthermore, regulations in the field of pensions have been studied by the author. The scheme of formation and use of compulsory pension savings has been analyzed according to its role in control processes.

Levels of pension provision system in Ukraine have been clarified: the solidarity system of compulsory state

¹ Аспирант; Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 04050, Киев, ул. Пугачева, 12/2

² Postgraduate; National academy of public administration under the President of Ukraine, 12/2, Pugacheva Str., Kyiv, 04050, Ukraine

³ Аспирант; Національна академія державного управління при Президентові України, 04050, Київ, вул. Пу- гачова, 12/2

E-mail: general@academy.gov.ua

pension insurance, which is based on principles of solidarity and subsidies, and the implementation of pension payments and social services at the expense of the Pension Fund; the funded system of compulsory state pension insurance, based on the principles of the accumulation of funds of insured persons and Saving Fund or the relevant non-state pension funds; non-state pension system, which is based on the principles of voluntary participation of citizens, employers and their associations in the formation of pension savings in order to obtain pension benefits by citizens under the conditions and in the form, which is prescribed by the legislation on private pension provision.

The first and second levels of the pension system in Ukraine are systems of compulsory state pension insurance. The second and third levels of the pension system in Ukraine are the accumulative pension systems.

The algorithm for creating an accumulative pension fund has been analyzed.

According to the opinion of the author, the mechanism of creation and use of pension savings is an ongoing management decision. Its activity is controlled not only by the state but also by other actors and participants of the funded system.

Keywords: pension; pension reform; pension provision; compulsory pension insurance; storage element; public administration

Державне управління впровадженням обов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні

В.М. Верещак³

У статті розглянуті способи державного управління системи обов'язкових пенсійних накопичень в Україні. Розглянуто нормативно-правові акти у сфері пенсійного забезпечення. Проаналізована схема виникнення та руху обов'язкових пенсійних накопичень і роль в ній процесів управління.

На думку автора, в досліджуваній сфері державне управління означає вплив держави (в особі державних органів) на систему формування та інвестування коштів пенсійних накопичень, яка містить економічні об'єкти, самі процеси, осіб, які беруть участь в них. Проаналізовано алгоритм створення Накопичувального пенсійного фонду.

Автор доводить, що державне управління здійснюється, аби надати процесам організований характер, упорядкувати дії суб'єктів і учасників цієї системи, забезпечити дотримання законів, відстоювати державні та громадські інтереси.

На думку автора, механізм виникнення і руху коштів пенсійних накопичень вимагає постійних управлінських рішень. Його функціонування знаходиться під контролем не тільки з боку держави, а й інших суб'єктів і учасників накопичувальної системи.

Ключові слова: пенсія; пенсійна реформа; пенсійне забезпечення; обов'язкове пенсійне забезпечення; накопичувальний елемент; державне управління.

Peer-reviewed, approved and placed: 09.10.2016.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлена важливістю теоретичного обґрунтування і практичної реалізації пенсійної реформи в Україні, важливим нововведенням якої стане введення обов'язкової накопичувальної пенсійної системи. Це визначається орієнтирами соціального розвитку, закладеними в стратегії устойчивого розвитку «Україна-2020», Соглашении о коалиции депутатских фракций «Европейская Украина».

Реформа пенсійної системи, крім фінансово-економічного результату, має яскраво виражений соціальний аспект, оскільки йдеться про надання гідного матеріального забезпечення мільйонам громадян, які або вже вийшли на пен-

сію, або стануть пенсіонерами в майбутньому.

Внедрення накопительной составляющей пенсионной системы обуславливает большое количество вопросов, связанных с механизмом ее функционирования, управлением, правовыми принципами и тому подобное. Многие из перечисленных вопросов требуют дальнейшей обработки до сих пор.

Анализ исследований и публикаций. Теоретико-методологические основы государственного управления в сфере пенсионного обеспечения, его механизмы, пути решения ключевых вопросов реализации государственной пенсионной политики исследовали украинские ученые: Н. Борецкая, А. Вишневская, И. Гнибиденко, А. Коваль, М. Кравченко, Э. Либанова, Н. Луговенко, А. Макаренко, Т.

Поспелова, В. Скуратовский, А. Халецкая и др. Важные аспекты формирования и развития современной пенсионной системы освещаются такими украинскими учеными как И. Динь, Б. Надточий, В. Оверчук, М. Папиев.

Цель исследования – проанализировать особенности управления внедрением обязательной накопительной пенсионной системы в Украине.

Изложение основного материала. Прежде чем раскрывать содержание и механизм управления системой обязательных пенсионных накоплений, необходимо, прежде всего, решить ряд проблем теоретико-методологического характера, связанных с данной темой.

Во-первых, важно исследовать сам объект управления – обязательные пенсионные накопления, с позиций системного подхода, позволяющего выделить структуру, механизм функционирования, модификации исследуемого объекта. В литературе до настоящего времени практически отсутствуют работы, где в развернутом виде была бы представлена данная система.

Во-вторых, само управление системой обязательных пенсионных накоплений имеет свои особенности, а именно: аспекты, уровни, механизмы [7, с.24]. Следует также отметить, что управленческим процессам, которые возникают при становлении и функционировании указанной системы, до сих пор уделялось в научной литературе явно недостаточно внимания, несмотря на высокую значимость этой проблемы. Управление системой обязательных пенсионных накоплений можно рассматривать как целенаправленное воздействие со стороны субъектов управления на всю указанную систему с целью обеспечения сохранения ее структуры, поддержание режима деятельности, реализацию программы, цели и получения желаемого результата. Управление, в свою очередь, также предстает как сложный комплексный процесс, включающий ряд моментов: организацию отношений между структурными элементами управленческих процессов, режим функционирования в виде совокупности механизмов, действующих под контролем согласно определенных норм, развитие по заданной программе в соответствии поставленной цели.

В связи с этим процессы управления системой обязательных пенсионных накоплений имеют свои особенности. Указанные процес-

сы, с одной стороны, направлены на регулирование деятельности субъектов и участников системы, а с другой – на управление определенными экономическими объектами.

Кроме того, можно выделить в качестве самостоятельного уровня управления – регулирование, контроль и надзор в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений со стороны государства [6].

Отметим, что большая часть управленческих процедур, касающихся системы пенсионных накоплений, имеет законодательное закрепление. Поэтому в ряде моментов управление сводится к точному соблюдению законодательства и контроль за его выполнением. Законодательство о пенсионном обеспечении базируется на Конституции Украины, состоит из Основ законодательства Украины об обязательном государственном социальном страховании, Закона Украины «О пенсионном обеспечении», Закона Украины «О негосударственном пенсионном обеспечении», законов, которыми устанавливаются условия пенсионного обеспечения, отличные от общеобязательного государственного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения, закон о пенсионном обеспечении лиц, уволенных с военной службы, и некоторых других лиц, международных договоров по пенсионному обеспечению, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины (далее – законы о пенсионном обеспечении), а также других законов и нормативно-правовых актов, принятых в соответствии с законами о пенсионном обеспечении, регулирующих отношения в сфере пенсионного обеспечения в Украине [9]. На практике могут наблюдаться два типа управления системой обязательных пенсионных накоплений (особенно при управлении объектами инвестирования): стихийное и целенаправленное (сознательное). При первом - воздействие на указанную систему происходит спонтанно, в результате действия ряда факторов, время случайного характера. Второе – предполагает наличие специальных органов управления, действующих по заданной программе [5, с.32].

Рассмотрим более подробно саму схему возникновения и движения обязательных пенсионных накоплений и роль в ней процессов управления.

В общем плане начало возникновения

данной схемы следует рассматривать с момента направления суммы страховых платежей на специальную часть индивидуального лицевого счета. Уже на данном этапе включаются субъекты накопительной системы: застрахованные лица, страхователи и страховщики в лице Пенсионного фонда [4]. Их действия в связи с этим четко регламентированы и определены законодательством. Непременным условием возникновения права на трудовую пенсию является наличие регистрации лица в качестве застрахованного в системе обязательного пенсионного страхования. Отметим, что понятие «застрахованное лицо» формулируется в статье 1 Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» от 9 июля 2003 № 1058-IV «застрахованное лицо – физическое лицо, которое в соответствии с настоящим Законом подлежит общеобязательному государственному пенсионному страхованию и платит (платила) и / или за которое уплачиваются или уплачивались в установленном законом порядке страховые взносы на общеобязательное государственное пенсионное страхование»[9].

Нормы данной статьи корреспондируются с нормами Постановления Пенсионного фонда «О порядке формирования и предоставления страхователями отчета относительно сумм начисленного единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» от 08.10.2010 № 22-2 «Застрахованное лицо – физическое лицо, которое в соответствии с законодательством подлежит общеобязательному государственному социальному страхованию и уплачивает (уплачивало) и / или за которое уплачивается или уплачивалось в установленном законом порядке единый взнос и являются плательщиками единого взноса, указанными в пунктах 2 - 14 части первой статьи 4 Закона Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование»[10].

А уже Проект Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно внедрения накопительной системы общеобязательного государственного пенсионного страхования и единых принципов начисления пенсий» (2015) [8] определяет: «Застрахованное лицо – физическое лицо, которое в соответствии с насто-

ящим Законом подлежит общеобязательному государственному пенсионному страхованию и платит (платила) и / или за которое уплачиваются или уплачивались в установленном законом порядке страховые взносы на общеобязательное государственное пенсионное страхование и в накопительной системе общеобязательного государственного пенсионного страхования, в том числе накопительной профессиональной пенсионной программы».

Следует подчеркнуть, что в соответствии со статьей 3 Закона Украины «О пенсионном обеспечении» право на трудовую пенсию имеют лица, занятые общественно полезным трудом, при соблюдении других условий, предусмотренных Законом.

Главным источником финансового обеспечения пенсионной системы в соответствии с Законом Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» (2003) [9] есть средства Пенсионного фонда, которые формируются за счет страховых взносов работодателей, бюджетных и других источников, а также Накопительного пенсионного фонда.

Источниками формирования накопительной системы пенсионного страхования являются:

- 1) страховые взносы в накопительную систему пенсионного страхования (кроме суммы, предусмотренной в части четвертой статьи 64 настоящего Закона);
- 2) инвестиционный доход, который образуется в результате размещения и инвестирования средств накопительной системы пенсионного страхования в порядке, установленном законом;
- 3) суммы пени, уплаченной страхователем за несвоевременное перечисление сумм страховых взносов на счет для второго уровня системы пенсионного обеспечения в пользу участников накопительной системы пенсионного страхования.

Система пенсионного обеспечения в Украине состоит из трех уровней. Первый уровень – солидарная система общеобязательного государственного пенсионного страхования (далее – солидарная система) [2], базирующаяся на принципах солидарности и субсидирования и осуществления выплаты пенсий и предоставления социальных услуг за счет средств Пенсионного фонда на условиях и в порядке, предусмотренных Законом

Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» (2003) [9].

Второй уровень – накопительная система общеобязательного государственного пенсионного страхования (далее – накопительная система пенсионного страхования), базирующаяся на принципах накопления средств застрахованных лиц в Накопительного фонда или в соответствующих негосударственных пенсионных фондах–субъектах второго уровня системы пенсионного обеспечения и осуществления финансирования расходов на оплату договоров страхования пожизненных пенсий и единовременных выплат на условиях и в порядке, предусмотренных Законом Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» (2003) [3].

Третий уровень – система негосударственного пенсионного обеспечения, которая базируется на принципах добровольного участия граждан, работодателей и их объединений в формировании пенсионных накоплений с целью получения гражданами пенсионных выплат на условиях и в порядке, предусмотренных законодательством о негосударственном пенсионном обеспечении [3].

Согласно Проекту Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно внедрения накопительной системы общеобязательного государственного пенсионного страхования и единых принципов начисления пенсий» в рамках накопительной системы пенсионного страхования осуществляется пенсионное обеспечение лиц, занятых на работах с условиями труда, по профессиям или на должностях, дающих право на назначение профессиональных пенсионных выплат, предусмотренных Законом Украины «О системе пенсионного обеспечения общеобязательном государственном пенсионном страховании» (название – согласно предложению законопроекта), путем уплаты работодателями в пользу таких лиц или застрахованным лицом страховых взносов за соответствующим категориям накопительной профессиональной пенсионной программы в Накопительный фонд или в случаях, предусмотренных Законом Украины «О системе пенсионного обеспечения и общеобязательном государственном пенсионном страховании» в соответствующих негосударственных пенсионных

фондах – субъектов второго уровня системы пенсионного обеспечения [2].

Первый и второй уровни системы пенсионного обеспечения в Украине составляют систему общеобязательного государственного пенсионного страхования. Второй и третий уровни системы пенсионного обеспечения в Украине составляют систему накопительного пенсионного обеспечения.

Согласно статье 54 Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» [3] застрахованное лицо, которое в соответствии с законом является участником накопительной системы пенсионного страхования, имеет право на получение пожизненной пенсии или единовременной выплаты, а также ежемесячной профессиональной пенсионной выплаты за счет средств накопительной системы пенсионного страхования (предложено в законопроекте [2]), учитываемых на его накопительном пенсионном счете в Накопительного фонда или на индивидуальном пенсионном счете в соответствующем негосударственном пенсионном фонде – субъекте второго уровня системы пенсионного обеспечения, при условии достижения пенсионного возраста, предусмотренного статьей 26 Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании», а в случае отсрочки времени назначения пенсии по возрасту в соответствии с настоящим Законом в период после достижения такого возраста – со дня окончания срока отсрочки даты назначения пенсии по возрасту в солидарной системе.

Пожизненная пенсия за счет средств накопительной системы пенсионного страхования учитывается при определении минимальной пенсии по возрасту в соответствии со статьей 28 Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании». Важным фактором новой пенсионной системы является введение накопительной системы – создание Накопительного пенсионного фонда. Суть такой системы будет заключаться в том, что часть обязательных взносов в пенсионную систему будет накапливаться в едином Накопительном фонде и учитываться на индивидуальных накопительных пенсионных счетах граждан, которые будут платить взносы. Эти средства будут инвестироваться в экономику страны с целью получения инвестиционного

дохода и защиты их от инфляционных процессов. Перечисление страховых взносов в Накопительный фонд будет осуществлено в случае одновременного повышения заработной платы застрахованному лицу и только после выполнения следующих условий:

- обеспечения выплаты пенсий в солидарной системе в размере, предусмотренном частью третьей статьи 46 Конституции Украины, то есть не ниже прожиточного минимума, установленного законом;

- сбалансированности бюджета Пенсионного фонда в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета;

- создание институциональных компонентов функционирования накопительной системы пенсионного страхования, в частности:

- полного внедрения системы персоналифицированного учета и создания системы автоматизированной отчетности о состоянии накопительных пенсионных счетов застрахованных лиц с учетом состояния пенсионных активов;

- создание программно-технического комплекса для системы сбора страховых взносов в Накопительный фонд, совместимого с системой электронных переводов банков;

- принятие законодательных актов, необходимых для функционирования накопительной системы пенсионного страхования;

- приобретение опыта работы системы негосударственного пенсионного обеспечения;

- обеспечение финансирования из государственного бюджета утраченной части страховых средств в солидарной системе в связи с перечислением части страховых взносов в Накопительный фонд.

Согласно статье 78 Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» Накопительный фонд создается Пенсионным фондом как целевой внебюджетный фонд, который аккумулирует средства застрахованных лиц. Эти средства учитываются на лицевых счетах застрахованных лиц в персоналифицированной базе данных Пенсионного фонда с целью обеспечения дополнительных пенсионных выплат за счет средств Накопительного фонда. Административное управление этим фондом возложено на исполнительную дирекцию Пенсионного фонда, а управление пенсионными активами осуществляют компании по управлению активами. Счета этого фонда открывает ис-

полнительная дирекция Пенсионного фонда.

Средства Накопительного фонда используются на: инвестирования с целью получения дохода в пользу застрахованных лиц; оплату договоров страхования пожизненных пенсий или осуществления единовременных выплат; оплату услуг компаний по управлению активами; оплату услуг советника по инвестиционным вопросам и хранителя [1].

Средства Накопительного фонда, учтенные на накопительном пенсионном счете застрахованного лица, являются собственностью застрахованного лица. В случае смерти такого лица до достижения им пенсионного возраста принадлежащие ему пенсионные средства, аккумулированные в Накопительный фонд, наследуют в порядке, определенном Гражданским кодексом Украины, если застрахованное лицо не определило лиц, имеющих право на их получение [3, статья 79].

Выводы. Как следует из описанного выше механизма возникновения и движения средств пенсионных накоплений, данный механизм требует постоянных управленческих решений. Его функционирование находится под контролем не только со стороны государства, но и других субъектов и участников накопительной системы. Управление в данном случае рассматривается предельно широко, как, с одной стороны, управление субъектами и участниками отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, а с другой, – как деятельность по регулированию всего механизма этой системы, приводящая последний в состояние активности. Основная цель управления системой – сохранение и приумножение накопительной части трудовой пенсии. Функционирование системы пенсионных накоплений только начинает осуществляться на практике, и то еще не в полной мере. Многие вопросы управления данной системой пока не систематизированы и разработаны лишь теоретически (да и то не в полном объеме) и только начинают апробироваться на практике. Поэтому не исключено, что в ближайшее время будут проведены изменения, уточнения в механизме формирования и инвестирования пенсионных накоплений, требующие определенных корректив и в управленческих процессах. Уже сейчас целый ряд моментов, связанных именно с управлением, требует своего переосмысления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Биліна О. Накопичувальна: коли стартуємо? На шляху впровадження пенсійної реформи, дискусії / О. Биліна // Вісник Пенсійного фонду України. – 2012. – № 3. – С. 24.
2. Буряченко О. Пенсійна система України: еволюція розвитку / О. Буряченко // Науковий вісник. – 2015. – Вип. 15 «Демократичне врядування»: Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Burjachenko.pdf
3. Дем'яненко Л. Проведення пенсійної реформи: основні механізми та прогнозовані наслідки / Л. Дем'яненко // Центр дослідження соціальних комунікацій : Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=915:reformuvannya-pensijnoji-sistemi&catid=8&Itemid=350
4. Діяльність Пенсійного фонду (основні завдання та нормативно-правові засади діяльності органу): режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=223203&cat_id=94748
5. Зайчук Б.О., Зарудний О.Б., Березіна С.Б., Александров В.Т., Недбаєва С.М. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Навчальний курс.– Київ: НВП «АВТ», 2004 р. - 256 с. (Інтегрований навчально-атестаційний комплекс).
6. Ковалів І.З. Ефективність запровадження обов'язкової державної накопичувальної системи (II рівень) в Україні: проблеми та недоліки / І. З. Ковалів // Наука й економіка, № 3 (31), 2013. – С. 53-58.
7. Коваль О.П. Перспективи впровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні: вплив на економічну безпеку: монографія / О. П. Коваль. – К. : НІСД, 2012. – 240 с.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій: Проект Закону України : режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000
9. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. N 1058-ІВ / (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 49-51, ст. 376).
10. Про порядок формування та подання страхувальниками звіту щодо сум нарахованого єдиного внеску на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Постанова Пенсійного фонду України від 08.10.2010 № 22-2: режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0460-15>

REFERENCES:

1. Bylina, O., 2012. Nakopychuvalna: koly startuyemo? Na shlyakhu vprovadzheniya pensiyanoi reformy, dyskusiyi [Cumulative when we start? Towards implementation of the pension reform debate]. Visnyk Pensiynoho fondu Ukrayiny 3, 24 (in Ukrainian).
2. Buryachenko, O., 2015. Pensiyna systema Ukrayiny: evolyutsiya rozvytku [The pension system in Ukraine: the evolution of development]. Naukovyy visnyk 15. Access: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Burjachenko.pdf (in Ukrainian).
3. Dem'yanenko, L. Provedennya pensiyanoi reformy: osnovni mekhanizmy ta prohnozovani naslidky [Pension reform: basic mechanisms and predictable consequences]. Tsentr doslidzhennya sotsial'nykh komunikatsiy. Access: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=915:reformuvannya-pensijnoji-sistemi&catid=8&Itemid=350 (in Ukrainian).
4. Diyal'nist' Pensiynoho fondu (osnovni zavdannya ta normatyvno-pravovi zasady diyal'nosti orhanu) [The activities of the Pension Fund (the basic objectives and legal bases of authority)]. Access: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=223203&cat_id=94748 (in Ukrainian).
5. Zaychuk, B.O., Zarudnyy, O.B., Berezina, S.B., Aleksandrov, V.T., Nedbayeva, S.M., 2004. Zahal'noobov'yazkove derzhavne pensiyne strakhuvannya: Navchal'nyy kurs [Mandatory State Pension Insurance: Training course]. NVP «AVT», Kyiv (in Ukrainian).
6. Kovaliv, I.Z., 2013. Efektyvnist' zaprovadzheniya obov'yazkovoyi derzhavnoyi nakopychuval'noyi systemy (II riven') v Ukrayini: problemy ta nedoliki [The effectiveness of the introduction of compulsory state funded system (second level) in Ukraine: problems and shortcomings]. Nauka y ekonomika 3 (31), 53-58 (in Ukrainian).
7. Koval', O.P., 2012. Perspektyvy vprovadzheniya zahal'noobov'yazkovoyi nakopychuval'noyi pensiyanoi systemy v Ukrayini: vplyv na ekonomichnubezpeku: monohrafiya [Prospects for the introduction of mandatory funded pension system in Ukraine: the impact on economic security: monograph]. NISD, Kyiv (in Ukrainian).
8. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo zaprovadzheniya nakopychuval'noyi systemy zahal'noobov'yazkovoho derzhavnoho pensiynoho strakhuvannya ta yedynykh pryntsyviv narakhuvannya pensiy: Proekt Zakonu Ukrayiny [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on introduction of a funded system of compulsory state pension insurance and common principles for calculating pensions: Draft Law of Ukraine]. Access: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000 (in Ukrainian).
9. Pro zahal'noobov'yazkove derzhavne pensiyne strakhuvannya: Zakon Ukrayiny vid 9 lypnya 2003 r. № 1058-IV [On Compulsory State Pension Insurance Law of Ukraine of 9 July 2003 r. № 1058-IP]. 2003. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 49-51, 376 (in Ukrainian).
10. Pro porядok formuvannya ta podannya strakhuvальnykamy zvituv shchodo sum narakhovanoho yedynoho vnesku na zahal'noobov'yazkove derzhavne sotsial'ne strakhuvannya: Postanova Pensiynoho fondu Ukrayinyvid 08.10.2010 № 22-2 [On the order of formation and representation of insurers report on the amounts accrued single contribution for obligatory state social insurance, pension fund Ukrayinyvid Decision of 08.10.2010 № 22-2]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0460-15> (in Ukrainian).



УДК 35.082(477):339.543

Аспекти публічного управління
Aspekty publicznego upravlinnya
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 26-31.
doi:10.15421/15201658
www.aspects.org.ua

Проблемні питання реалізації податкової реформи в Україні

А.В. Лепеха¹

У статті аналізуються вектори податкової реформи, яка за вектором розвитку реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», є пріоритетним завданням.

Показано, що існуюча податкова система України характеризується наступними негативними рисами: фіскальною спрямованістю, що є лейтмотивом більшості змін, які вносяться до податкового законодавства; складністю і суперечливістю нормативно-правових актів з питань оподаткування; витрати на адміністрування окремих податків є більшими порівняно з доходами бюджету, що формуються за рахунок їх справляння; механізм митно-тарифного регулювання не дає можливості оперативно реагувати на зміни кон'юнктури світового ринку та структури економіки в Україні.

Наслідком цього є породження системних проблем у податковій сфері, які залишаються невирішеними протягом привалого часу. Основні з них це: податкова заборгованість платників перед бюджетом та державними цільовими фондами; широкомасштабне ухилення від оподаткування; бюджетна заборгованість з відшкодування податку на додану вартість; нерівномірне податкове навантаження, внаслідок чого найбільше податкове навантаження покладено на законслухняних платників, позбавлених податкових пільг.

На думку автора, назрілою є потреба у комплексному перегляді підходів до питань оподаткування, розробці податкового законодавства, що відповідає довготривалій стратегії розвитку, спроможного стимулювати відповідні процеси економічного зростання.

Ключові слова: податкова реформа; податкова політика; Державна фіскальна служба України; державне управління

Problems of the tax reform implementation in Ukraine

A.V. Lepekha²

Vectors of the priority tax reforms have been analysed in the article. Such vectors were established by the strategy of the Sustainable Development «Ukraine – 2020». Priority comply articles of the Section D of the Memorandum with the IMF on economic and financial policy. It has been shown that in the medium term the implementation of measures of tax legislation improvement should provide the simplified business activity; simplify the administration of taxes and fees procedures; create simple and transparent tax rules; create a favorable investment climate; reduce the outflow of Ukrainian capital; improve the partnership between business and the authorities; improve the effectiveness of crimes combating in financial sphere; improve Ukraine's position in the Doing Business ranking.

It has been proven by the author that the specific of the modern tax environment changes. Derivative responses of tax corporate structures are determined by the type of economic reforms, which are conducted in the country. Depending on the subject of tax reform, it may be special, targeted and general economic reforms.

It has been shown that the current Ukrainian tax system has the following negative aspects: fiscal direction, which is the main topic of changes in tax laws; the complexity and inconsistency of taxation regulations; administration expenses of certain taxes are higher comparing to budget revenues, which are derived from their gaining;

¹ Здобувач; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

² Applicant; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

³ Соискатель; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

mechanism of customs and tariff regulation makes it impossible to respond quickly to changes in the world market and in the structure of the economy of Ukraine.

The result of that is an existence of systemic problems in the tax area that remain unresolved for a long time. The main of them are: tax indebtedness of taxpayers to budget and state trust funds; large-scale tax evasion; budget indebtedness in added tax refunding; uneven tax burden, due to which the highest taxes are paid by the law-abiding taxpayer, who don't get any tax incentives.

According to the author, there is a strong need to review approaches to complex tax issues, to develop tax legislation that will correspond with the long-term development strategies and will stimulate the respective processes of economic growth.

Keywords: tax reform; tax policy; the State Fiscal Service of Ukraine; public administration

Проблемные вопросы реализации налоговой реформы в Украине

А.В. Лепеха³

В статье анализируются векторы налоговой реформы, которая по вектору развития реформ, определенных Стратегией устойчивого развития «Украина - 2020», является приоритетной задачей.

Показано, что существующая налоговая система Украины характеризуется следующими негативными чертами: фискальной направленностью, является лейтмотивом большинства изменений, которые вносятся в налоговое законодательство; сложностью и противоречивостью нормативно-правовых актов по вопросам налогообложения; расходы на администрирование отдельных налогов являются большими по сравнению с доходами бюджета, формируемых за счет их взимания; механизм таможенно-тарифного регулирования не позволяет оперативно реагировать на изменения конъюнктуры мирового рынка и структуры экономики в Украине.

Следствием этого является порождение системных проблем в налоговой сфере, которые остаются нерешенными в течение длительного времени. Основные из них это: налоговая задолженность плательщиков перед бюджетом и государственными целевыми фондами; широкомасштабное уклонение от налогообложения; бюджетная задолженность по возмещению налога на добавленную стоимость; неравномерную налоговую нагрузку, в результате чего больше налоговая нагрузка возложена на законопослушных плательщиков, лишенных налоговых льгот.

По мнению автора, назревшей является потребность в комплексном пересмотре подходов к вопросам налогообложения, разработке налогового законодательства, соответствующего долгосрочной стратегии развития, способного стимулировать соответствующие процессы экономического роста.

Ключевые слова: налоговая реформа; налоговая политика; Государственная фискальная служба Украины; государственное управление

Peer-reviewed, approved and placed: 15.10.2016.

Постановка проблеми. Податкова політика є однією із складових системи економічної політики держави. Вона має відповідати критеріям економічної та фінансової безпеки країни. Поміркована податкова політика являється першочерговим ресурсом забезпечення державного бюджету, інструментом впливу на економічні та соціальні процеси у суспільстві, фактором гармонійної взаємодії держави і платників податків. Податкова політика повинна формуватися саме з урахуванням поставлених перед державою основних завдань соціально- економічного розвитку.

З початку сторіччя в Україні проводиться активна модернізація системи податкового регулювання та податкової політики та, відповідно, відомства, які забезпечують здійснення

цієї політики, також перебувають у цьому стані.

З одного боку, сучасна податкова система країни за останні роки отримала подібні риси та ознаки, що притаманні податковим системам розвинутих європейських країн. Податкова політика враховує аспекти європейського податкового законодавства і принципів ГАТТ/СОТ та міжнародних організацій [7].

Але поряд з цим, численні законодавчі та інституційні зміни у податковій сфері залишають невизначеними проблеми неоднозначності норм податкового законодавства, його складності та нелогічності для прозорого застосування, значного податкового навантаження та недостатньої ефективності роботи фіскальних органів, що ускладнено

відсутністю критеріїв оцінки ефективності. Проте, всі анонсовані реформи податкової системи країни не забезпечують отримання кінцевої мети – забезпечити конкурентоспроможність країни у зовнішньому середовищі, інвестиційну привабливість, сприятливі умови для розвитку бізнесу та подолання тіньової економіки [6].

Аналіз досліджень і публікацій. Проблеми реформування податкової системи досліджували такі науковці, як Ю.Васюк, І.Квеліашвілі, А.Соколовська, О.Чикаренко, І.Шулатова та ін.

Мета дослідження – аналіз проблемних питань реалізації податкової реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. За вектором розвитку реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, податкова реформа є пріоритетним завданням. Пріоритет відповідає положенням розділу Д Меморандуму з МВФ про економічну і фінансову політику.

В середньостроковій перспективі реалізація заходів з удосконалення податкового законодавства має забезпечити: спрощення ведення бізнесу; спрощення процедури адміністрування податків та зборів; створення простих і прозорих правил оподаткування; створення сприятливого інвестиційного клімату; приведення у відповідність положення діючої Конвенції до модельної Конвенції ОЕСР; зменшення відтоку українського капіталу; налагодження партнерських відносин між бізнесом та контролюючими органами; покращення ефективності боротьби зі злочинами у сфері фінансів; підвищення позиції України в рейтингу Doing Business.

Податкова реформа являє собою сукупність засобів і методів, спрямованих на оптимізацію податкової політики та податкової системи [8].

Специфіка змін податкового середовища та похідних від неї податкових реакцій корпоративних структур визначається типом економічних реформ, що проводяться в державі. Залежно від об'єкта податкового реформування вони можуть бути: 1) спеціалізованими; 2) цільовими; 3) загальноекономічними [10].

Існуюча податкова система України характеризується наступними негативними рисами [9]: – податкова система України характеризу-

ється передусім фіскальною спрямованістю, що є лейтмотивом більшості змін, які вносяться до податкового законодавства;

– нормативно-правові акти з питань оподаткування є складними та нестабільними, окремі законодавчі норми недостатньо узгоджені, інколи суперечливі. Питання оподаткування і досі регулюються не тільки законами, але й актами Кабінету Міністрів України. Через наявність у законодавчих актах норм непрямой дії значна кількість питань у сфері оподаткування регулюється підзаконними актами, у тому числі відомчими;

– витрати на адміністрування окремих податків є більшими порівняно з доходами бюджету, що формуються за рахунок їх справляння;

– механізм митно-тарифного регулювання не дає можливості оперативно реагувати на зміни кон'юнктури світового ринку та структури економіки в Україні.

Наслідком цього є породження системних проблем у податковій сфері, які залишаються невирішеними протягом тривалого часу. Основні з них це:

– податкова заборгованість платників перед бюджетом та державними цільовими фондами. Ця проблема породжена низкою причин, а саме: відсутністю ефективних механізмів, що забезпечують відповідальність суб'єктів господарювання за виконання своїх фінансових зобов'язань; практикою щодо списання та реструктуризації державою податкової заборгованості підприємств перед бюджетом; проведення масових бюджетних взаємозаліків, які роблять не вигідною своєчасну і в повному обсязі сплату податків, сприяють укоріненню у суспільній свідомості зневажливого ставлення до податкових зобов'язань;

– широкомасштабне ухилення від оподаткування. В Україні на масштаби ухилення від податків впливають не стільки розміри податкових ставок, скільки викривлення умов конкурентної боротьби внаслідок нерівномірного розподілу податкового тягаря; корупція; недосконалість законодавства, що регулює підприємницьку діяльність, у тому числі податкового; загальне недотримання норм законів платниками податків;

– бюджетна заборгованість з відшкодування податку на додану вартість. Основними причинами, що ускладнюють виконання

державою зобов'язань перед платниками податку на додану вартість, є недоліки законодавчих норм, якими регулюється процедура відшкодування та пред'явлення необґрунтованих вимог на відшкодування податку на додану вартість та зниження сум податкових зобов'язань;

– нерівномірне податкове навантаження, внаслідок чого найбільше податкове навантаження покладено на законослухняних платників, позбавлених податкових пільг.

Питання податкового реформування визначені в рамках численних публічних дискусій та опитувань з питань моделей нової податкової системи. Комунікації з широкими колами громадськості необхідні передусім для роз'яснення доцільності проведення податкової реформи, її мети, завдань і очікуваних результатів. При цьому особливо важливо донести до громадськості правдиву інформацію; вивчення громадської думки з приводу основних положень реформи; формування на цій основі свідомого й відповідального ставлення платників до виконання своїх податкових зобов'язань [1].

В Україні не використовують загальновизану методикку та методологію реформ, яку використовують демократичні країни. Досить часто міжнародних експертів, радників та донорів чують до тих пір, поки вони виділяють кошти на реформи. Тому рекомендації щодо правильності реформ постійно ігноруються українськими можновладцями. І як наслідок:

Розуміння реформи забезпечують державні документи про політику. На жаль, в Україні не існує плану та стратегічного бачення державних змін, починаючи від громадських організацій і закінчуючи органами державної влади та політичними партіями. Є лише окремі експертні позиції або поодинокі спроби «гасіння пожежі», однак цілісне уявлення щодо реформ відсутнє. Публічний документ про політику створює строгу рамку, описує структуру, процедуру, стандарти та вміння, необхідні для реалізації нових політик.

Підтримку реформ в Україні забезпечують консультації із зацікавленими сторонами. Під час цієї процедури визначають інтереси всіх зацікавлених сторін, можна побачити прихильників та противників змін. Саме завдяки проведенню консультацій зі стейкхолдерами уряду європейських країн мінімізують соціальні та політичні ризики. Можна про-

аналізувати всі можливі ризики та визначити ціну нероблення реформ, вирахувати вартість затрат для майбутніх безробітних, їх навчання, для субсидій по тарифах тощо.

Виконання реформ забезпечує карта адміністративних виконавців. Якщо в Україні проводяться реформи – то невідомо, хто є її виконавцем на всіх рівнях державної влади. Найбільшою проблемою є те, що прийняті політичні рішення ніколи не переходять на бюрократичний рівень виконавців. Структура адміністративних виконавців нової політики є непрозорою через відсутність державних документів про політику.

Контроль за виконанням реформ. Цей процес мають здійснювати виключно державні інституції, до яких також залучаються спостерігачі із громадських організацій та експертного середовища [2].

Активним стейкхолдером у процесах обговорення та надання пропозицій з модернізації податкового законодавства України виступає Американська торговельна палата. За визначенням її членів податкове законодавство повинно бути зрозумілим, прозорим та передбачуваним [3].

Переважає більшість респондентів вважають, що в першу чергу необхідно спростити процес адміністрування податків, керуючись європейськими принципами та запроваджувати інноваційні технології податкового адміністрування. На думку експертного співтовариства, фрагментарних заходів щодо зміни податкового законодавства недостатньо [3]. Необхідний комплекс заходів у рамках опрацьованої концепції, компоненти якої пов'язані таким чином, що відповідають принципам оптимізації податкової політики і практиці оподаткування в цілях створення умов для переходу з інерційного енергосировинного шляху розвитку на інноваційний.

Об'єктивна необхідність для проведення в Україні податкової реформи обґрунтована загальними принципами реформування податкових систем [5]. Згідно з ними: зміни в оподаткуванні мають бути узгодженими зі змінами в масштабах державної активності; зміни в оподаткуванні мають відповідати об'єктивним потребам і можливостям економіки та фінансової сфери і не повинні перевищувати допустимий «поріг новизни»; необхідною умовою проведення податкової реформи є чітке визначення її цілей та про-

гнозування можливих соціально-економічних наслідків; реформування податкової системи повинно забезпечити її збереження як цілісності, що можливо завдяки, по-перше, запровадженню чи скасуванню другорядних податків за незмінності складу «ядра» податкової системи, по-друге, заходам, спрямованим на відновлення рівноваги в системі шляхом доповнення нововведень, спрямованих на зменшення податкових надходжень, нововведеннями, спрямованими на їх збільшення; найприйнятнішими методами перегляду податкових ставок є методи їх поступового (поетапного) зниження (підвищення); при розробці сценарію податкової реформи необхідно виходити з того, що реакція економічних суб'єктів на зниження рівня оподаткування не є швидкою і однозначною; залежність між зниженням податкових ставок і темпами економічного зростання проявляється лише за певних умов; ця залежність проявляється в довгостроковому періоді, тоді як у короткостроковому періоді можливі негативні наслідки зазначених заходів.

Сучасна податкова парадигма повинна визначатися пріоритетами соціально-економічного розвитку, пов'язаними з перспективами створення в країні морального суспільства і наближення до європейських стандартів рівня і якості життя. У процесі проектування податкової реформи виникає необхідність урахувати всю гаму різноманітних інтересів суб'єктів податкових правовідносин. Оскільки їх інтереси не збігаються, а інколи й набувають конфліктного характеру, виникає необхідність їх узгодження. Останнє залежить від цілей, завдань та інструментів податкової політики. На-

приклад, встановлюючи плани податкових надходжень і оцінюючи їх роботу за показником виконання плану, держава сприяє зацікавленості службових осіб фіскальних органів у виконанні плану будь-якою ціною, в тотальному контролі з метою виявлення порушень податкового законодавства та нарахування штрафів.

Тим самим створюються передумови для зміщення акцентів у діяльності фіскальних органів з роботи щодо попередження порушень податкового законодавства (шляхом надання консультацій, допомоги в заповненні декларацій тощо) на виявлення порушень і покарання порушників, а отже, й для конфлікту інтересів податкових інспекторів і платників податків. Податкова реформа має здійснюватися у комплексі з реформуванням інших сфер суспільного життя. Результативність податкової реформи, особливо в країнах із за давненими системними проблемами, до яких належить Україна, залежить не лише від якості її проведення, а й від того, чи проводяться інші реформи [2].

Висновки. Таким чином, нарізю є потреба у комплексному перегляді підходів до питань оподаткування, розробці податкового законодавства, що відповідає довготривалій стратегії розвитку, спроможного стимулювати відповідні процеси економічного зростання. Попередні спроби реформування податкової системи не стали успішними, оскільки були спрямовані на прийняття разових тактичних рішень. Поряд з цим, відсутність комплексного підходу, непослідовність та постійні зміни діючого національного податкового законодавства не створюють сприятливих умов для вітчизняного бізнесу та іноземних інвесторів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. До питання вдосконалення управління податковими реформами : – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/finances/koli-zasobi-diskredituyut-cili-do-pitannya-vdoskonalennya-upravlinnya-podatkovimi-reformami-.html>
2. Податкова реформа: аналіз державних рішень / Бочі Ангела, Кіщенко Сергій. – 2015. – Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/podatкова_reforma_s.pdf
3. Податкова реформа: якою її бачать компанії-члени Американської торговельної палати в Україні – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/news/news-13837/>
4. Про схвалення Концепції реформування податкової системи України: Проект: Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://odri-hm.at.ua/news/pro_skhvalennja_koncepciji_reformuvannja_podatkovoji_sistemi_ukrajini/2014-07-11-1768
5. Олейнікова Л. Г. Створення умов та сприяння добровільній сплаті податків як елемент удосконалення податкової політики України / Л. Олейнікова // Вісник Запорізького національного університету – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.staionline.org.ua/ekonom/81/14537-stvorennja-umov-ta-spriyannja-dobrovilnij-splati-podatkov-yak-element-udokonalennja-podatkov%D1%97-politiki-ukra%D1%97ni.html>
6. Соколовська А. Коли засоби дискредитують цілі / А. М. Соколовська // «Дзеркало тижня. Україна». - №16-17, 15 травня 2015.

7. Соколовська А. Ліберальна податкова реформа — необхідна чи неможлива? / А.М. Соколовська // «Дзеркало тижня. Україна». — №44-45, 20 листопада 2015.
8. Соколовська А. Податкова система держави: теорія та практика становлення: Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.04.01 / А.М. Соколовська; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2002. — 32 с. — укр.
9. Ференс О. Реформування податкової системи України / Олена Ференс. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/11350>
10. Экономика налоговых реформ: монография / Под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова, Л.Л. Тарангул. — К.: Алерта, 2013. — 432 с.

REFERENCES:

1. Do pytannya vdoskonalennya upravlinnya podatkovymi reformamy [On the issue of improving the management of tax reforms]. Access: <http://gazeta.dt.ua/finances/koli-zasobi-diskredituyut-cili-do-pitannya-vdoskonalennya-upravlinnya-podatkovimi-reformami-.html> (in Ukrainian).
2. Bochi, A., Kishchenko, S., 2015. Podatkova reforma: analiz derzhavnykh rishen [Tax reform: analysis of government decisions]. Mizhnarodnyy tsentr perspektyvnykh doslidzhen' (MTsPD). Access: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/podatkova_reforma_s.pdf (in Ukrainian).
3. Podatkova reforma: yakoyu yiyi bachat' kompaniy-chleny Amerykans'koyi torhovel'noyi palaty v Ukrayini [Tax reform: what it sees members of the American Chamber of Commerce in Ukraine]. Access: <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/news/news-13837/> (in Ukrainian).
4. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya podatkovoyi systemy Ukrayiny: Proekt [On approval of the Concept of reforming the tax system of Ukraine Project]. Access: http://odpi-hm.at.ua/news/pro_skhvalennja_koncepciji_reformuvannya_podatkovoji_sistemi_ukrajini/2014-07-11-1768 (in Ukrainian).
5. Oleynikova, L. Stvorennya umov ta spryannya dobrovil'niy splati podatkiv yak element udoskonalennya podatkovoyi polityky Ukrayiny [Creating conditions and promoting voluntary compliance as part of the improvement of tax policy in Ukraine]. Visnyk Zaporiz'koho natsional'noho universytetu — Access: <http://www.stattionline.org.ua/ekonom/81/14537-stvorennya-umov-ta-spryannya-dobrovilnij-splati-podatkov-yak-element-udoskonalennya-podatkovovo%D1%97-politiki-ukra%D1%97ni.html> (in Ukrainian).
6. Sokolovs'ka, A., 2015. Koly zasoby dyskredituyut' tsili [When the means of discrediting purposes]. «Dzerkalo tyzhnya. Ukrayina» 16-17 (in Ukrainian).
7. Sokolovs'ka, A., 2015. Liberal'na podatkova reforma — neobkhidna chy nemozhlyva? [Liberal tax reform - a necessary or impossible?]. «Dzerkalo tyzhnya. Ukrayina» 44-45 (in Ukrainian).
8. Sokolovs'ka, A., 2002. Podatkova systema derzhavy: teoriya ta praktyka stanovlennya [State Tax System: Theory and practice of formation]. Kyiv, Kyiv. nats. un-t im. T.Shevchenka (in Ukrainian).
9. Ferens, O. Reformuvannya podatkovoyi systemy Ukrayiny [Reforming the tax system of Ukraine]. Access: <http://old.minjust.gov.ua/11350> (in Ukrainian).
10. Mayburova, I.A., Ivanova, Yu.B., Tarangul, L.L., 2013. Ekonomika nalogovyih reform [The economy of tax reforms]. Kyiv, Alerta (in Russian)



УДК 351.88; 621.039.59

Аспекти публічного управління
Aspekty publicznego upravlinnya
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 32-39.
doi:10.15421/15201659
www.aspects.org.ua

Ukraine International cooperation in nuclear and radiation safety: public-administrative aspect

I.P. Krynychnay¹, I.I. Hozhilo², O.I. Djachenko³

The article examines international cooperation of Ukraine with other States in the sphere of ensuring nuclear and radiation safety and highlights the main directions of development and improvement of nuclear and radiation safety in Ukraine based on international experience, with the aim of preventing the risks of accidents and contamination areas radiological substances. Illuminated that for more than half a century of experience in the use of nuclear energy by the international community under the auspices of the UN, IAEA and other international organizations initiated and monitored the implementation of key national and international programs on nuclear and radiation safety. Of the Convention in the field of nuclear safety and the related independent peer review, effective national regulatory infrastructures, current nuclear safety standards and policy documents, as well as mechanisms of evaluation in the framework of the IAEA constitute important prerequisites for the creation of a world community, the global regime of nuclear and radiation safety. For analysis of the state of international cooperation of Ukraine with other States in the sphere of nuclear and radiation safety, highlighted the legal substance of nuclear and radiation safety of Ukraine, which is enshrined in the domestic Law of Ukraine «On nuclear energy use and radiation safety». Considered the most relevant legal relations. It is established that, despite the current complex international instruments, existing domestic legislation on nuclear and radiation safety, partly there is a threat of emergency nuclear radiation nature, in connection with the failure of fixed rules and programs, lack of funding from the state is not always on time and in full allows you to perform fixed strategy for overcoming the consequences of radiation accidents, the prevention of the threat of environmental pollution. Found that to improve and further ensuring nuclear

¹ Doctor of public administration, Full Prof.; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

² Doctor of public administration, Full Prof.; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

³ Postgraduate; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

⁴ Доктор наук з державного управління, професор; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

⁵ Доктор наук з державного управління, професор; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

⁶ Аспірант; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

⁷ Доктор наук державного управління, професор; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

⁸ Доктор наук державного управління, професор; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

⁹ Аспірант; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29
E-mail: barkry@bk.ru

and radiation safety of Ukraine, it is necessary to implement a clear state regulation in the sphere of execution implementation international norms and standards, implementation of the ratified documents and the existing domestic legal framework, constantly monitoring, coordination and control in relation to the goals and objectives. The study performed on the basis of international regulations, legislation of Ukraine and published documents.

Keywords: public administration; international cooperation; nuclear safety; radiation safety; international programs

Міжнародне співробітництво України у сфері ядерної та радіаційної безпеки: державно-управлінський аспект

І.П. Кринична⁴, І.І. Хожило⁵, О.І. Дяченко⁶

У статті аналізується міжнародне співробітництво України з іншими державами у сфері гарантування ядерної та радіаційної безпеки та виділяються основні вектори розвитку і вдосконалення ядерної та радіаційної безпеки в Україні з урахуванням міжнародного досвіду, з метою попередження ризиків аварій та забруднення території радіаційними речовинами. Розглянуті найбільш актуальні договірно-правові відносини. З'ясовано, що для покращення та подальшого забезпечення ядерної та радіаційної безпеки України, необхідно здійснювати чітке державне регулювання у сфері виконання імplementованих міжнародних норм та встановлених стандартів, виконання ратифікованих документів та діючи вітчизняну законодавчу базу, постійно здійснювати моніторинги, координацію та контроль щодо поставлених цілей та завдань. Дослідження виконано на основі міжнародних нормативних документів, законодавчої бази України та опублікованих документів.

Ключові слова: державне управління; міжнародне співробітництво; ядерна безпека; радіаційна безпека; міжнародні програми

Международное сотрудничество Украины в сфере ядерной и радиационной безопасности: государственно-управленческий аспект

И.П. Криничная⁷, И.И. Хожило⁸, А.И. Дяченко⁹

В статье анализируется международное сотрудничество Украины с другими государствами в сфере обеспечения ядерной и радиационной безопасности, при этом выделяются основные векторы развития и совершенствования ядерной и радиационной безопасности в Украине с учетом международного опыта, с целью предупреждения рисков аварий и загрязнения территории радиационными веществами. Рассмотрены наиболее актуальные договорно-правовые отношения. Выяснено, что для улучшения и дальнейшего обеспечения ядерной и радиационной безопасности Украины необходимо осуществлять четкое государственное регулирование в сфере выполнения имплементированных международных норм и установленных стандартов, выполнения ратифицированных документов и действующей отечественной законодательной базы. Постоянно осуществлять мониторинги, координацию и контроль в отношении поставленных целей и задач. Исследование выполнено на основе международных нормативных документов, законодательной базы Украины и опубликованных документов.

Ключевые слова: государственное управление; международное сотрудничество; ядерная безопасность; радиационная безопасность; международные программы

Peer-reviewed, approved and placed: 11.10.2016.

Problem statement. Safe use of the nuclear power today is attributable to the strict compliance with international agreements relating to almost every aspect of nuclear and radiation safety.

Internationally agreed and regularly revised standards, recommendations and guidelines cover now almost all stages of nuclear opera-

tions, from ore extraction and production of nuclear fuel to the disposal of nuclear waste. Despite positive development trends in the sphere of international nuclear safety in the last decade of the XX century, real objective and subjective conditions, that affect negatively the future of nuclear energy, appeared due to socio-political and economic changes in society, the systemic

crisis and misunderstanding between the countries. This caused the emergence of new challenges and threats which pose real hazards to international peace and stability. [15]

Recent researches and publications' analysis. To write this article, an analysis of the international law in the sphere of nuclear and radiation safety has been made, the legal Ukrainian framework and bilateral international legal instruments of Ukraine and other countries have been studied. Published work of such scientists as M. Zemlyaniy, V. Velychkin, A. Shevtsov, N. Kiseljeva, I. Krynychna, O. Yatsenko, B. Danylyshyn and others have been processed while writing the article. Despite significant scientific achievements of domestic scientists in this sphere, the issue of Ukraine's international cooperation in the sphere of nuclear and radiation safety in the context of public administration has not been highlighted enough and that has led the choice of the research topic.

The purpose of the study is to improve the public administration in the sphere of nuclear and radiation safety of Ukraine by strengthening of the international cooperation.

Research methods. Theoretical and methodological basis of the article is a set of scientific methods and approaches arising from the specific object and purpose of the study.

Presentation of the main material. Characteristic feature of the modern stage of Ukraine's socio-economic development is the further development of nuclear energy. Consequences of this process are not limited by fields of science, technology, medicine, and are reflected in various life spheres, including nuclear power. However, it is well known that the nuclear energy use is associated with a significant life and activity's risk both for individual people and whole nations, and even for the existence of the Earth. Nuclear radiation is the exclusive source of the increased danger, which in its power exceeds all known before sources of danger. That's why its production and use requires adequate reflection in the legal sphere of society and requires appropriate legal regulations. [14]

International cooperation is carried out in accordance with the priority areas, which ensure Ukraine's entry into the international legal environmental space, the implementation of modern system of standards and norms, which is harmonized with international scientific and technological policy, obtaining technical assis-

tance in the sphere of environmental protection, nuclear and radiation safety and rational use of natural resources, the solution of problems related to the closure of Chernobyl atomic electrical station (CAES), the introduction of economic instruments of environmental management, staff training, getting of information, databases and software products in the sphere of environmental protection. Ukraine participates in the work of leading intergovernmental organizations which activities are aimed at solving of environmental protection and nuclear safety's problems.

The objective necessity of international cooperation in the sphere of environmental protection at the international level stems from the nature of the global environmental crisis. Nowadays, the process of formation of new social, economic and ethical system of values, including environmental imperative, has started. Present time is marked by the understanding of countries' mutual responsibility for state of the environment. It has become a norm of international cooperation in the sphere of environmental problems' solving, mutual consultations and exchange of information has become a norm of international communication. The main aim of this is to develop the system of global environmental security. [7]

Ukraine has implemented a significant number of national and international technical cooperation programs. Ukraine is a recipient of international technical assistance programs of the European Commission. In particular, the State Enterprise «State Scientific and Technical Center for Nuclear and Radiation Safety» (hereinafter - SSTC) participates in the European Commission's TACIS, INSC and IfS programs. According to the International USA Nuclear Safety Program more than 80 projects were opened during 1992-2011 years. Ukraine also gets financial assistance from the European Bank for Reconstruction and Development, World Bank, IMF and other international organizations.

The main donor countries of bilateral aid are the USA, Germany, France, Finland, Sweden. Technical assistance is aimed mainly at the raise of the technological level of the international technical assistance's recipient (hereinafter - ITA) and is provided in the form of no cost technology grant or projects, which fund the technological development in cooperation with countries-recipients on a bilateral or multilateral basis, including assistance through international

organizations (consultations of foreign experts, financing of expenses for the independent researches conducting, staff training and retraining, informing of new technologies, funding of equipment's supplies and grants). Principles of priority, complementarity of projects and the absence of themes' overlapping are implemented while using the international technical assistance. In Ukraine the main recipient of the ITA in the nuclear and radiation safety sphere is the State Nuclear Regulatory Committee of Ukraine. International scientific-technical cooperation SSTC is an integral part of the international activity of the Nuclear Regulatory Committee, within which a purposeful systematic work is conducted. This work is aimed at getting and developing modern methodologies, carrying out joint projects and sharing of experiences with foreign experts in areas related to the regulation and safety assessment of Ukrainian civilian nuclear facilities [6].

The Nuclear Regulatory Committee of Ukraine and the State Enterprise «State Scientific and Technical Center for Nuclear and Radiation Safety», which are organizations of scientific and technical support to the regulator, carry out active international activity, which is aimed at performing of urgent tasks in the sphere of nuclear and radiation safety in Ukraine according to the international standards and international experience. Bilateral cooperation of SSTC NRS is focused mainly on interactions with regulatory authorities and other states' technical support organizations. Multilateral cooperation occurs within the framework of international organizations, associations, programs and projects. Participation in the international technical assistance programs and fulfilment of contracts for the provision of technical services are important components of the international activity of SSTC NRS. Thus, cooperation under the programs of the European Commission such as the Instrument of the Nuclear Safety Cooperation (INSC) and the Instrument for Stability (IfS) provides an effective combination of international and domestic experience in the sphere of the nuclear radiation safety's assessment. Works are carried out under the projects of the technical assistance to Ukraine and other countries. SSTC NRS is actively trying to expand the geography of its international activities by participating in international tenders, which are held by the European Commission. Subjects of these projects include scientific and technical support to the licensing

of life cycle stages of existing Ukrainian nuclear power plants, design and construction of facilities for the decommissioning of nuclear power plants, independent radiation monitoring of areas where radiative and nuclear technologies are used, and sharing the experience of the use of modern methods of expert safety assessment. A special place in the international cooperation of SSTC NRS is given to the enforcement of grant agreements with the European Bank for Reconstruction and Development for the implementation of projects, which are financed by international funds: Chernobyl Shelter fund supports the project «License consultant» and «Nuclear safety» fund takes care about a project, which supports activity of the State Nuclear Regulatory Committee of Ukraine concerning licensing of Repository for Spent Nuclear Fuel (RSNF-2) and the Plant for Processing Liquid Radioactive Waste (PPLRW) [3].

According to the Agreement between Ukraine and the United States of America as to peaceful use of the nuclear energy, the Government of Ukraine and the Government of the United States reaffirm their commitments ensuring that the international development and use of the nuclear energy for peaceful purposes are carried out under conditions that facilitate the aim of The Agreement on the nuclear weapons Proliferation (hereinafter - ANWP) as much as possible; assure their support for the goals of the International Atomic Energy Agency (IAEA); reaffirm their commitments to strengthen IAEA guarantees, including a readiness to take steps, which are necessary to enable the Agency to apply guarantees effectively and efficiently and to achieve the purposes of its inspection tasks in institutions, which belong to the jurisdiction of the Parties; confirmation of their decision to act in accordance with the principles, written in the guide for Movement of Nuclear Material of Nuclear Suppliers Group; focusing the importance of the principles of the Nuclear Suppliers Group on full-scope IAEA guarantees such as the conditions of movement to countries that do not possess nuclear weapons; on the control of dual use items; the introduction of export restrictions of non-publicly accessible items; confirmation of the importance of the effective control of nuclear materials' support, as well as accounting and physical protection in accordance with international standards; seek cooperation in the development, use and control of tools of nuclear en-

ergy's peaceful use. Parties cooperate in the field of the use of nuclear energy for peaceful purposes in accordance with the provisions of this Treaty and the related agreements, state laws, regulatory structures, licensing requirements [13].

Cooperation with the USA Nuclear Regulatory Commission (NRC) is based on a Memorandum of Cooperation between regulatory bodies of both countries, which is adopted by the parties annually, and is carried out within projects with Brookhaven National Laboratory (BNL) on directions: regulatory review and oversight activities, risk-based regulatory activity, fragility of reactors' pressure vessels, emergency response and related capabilities, project management, accounting and control of nuclear materials and physical protection, legal framework [3].

According to the Memorandum on cooperation and mutual assistance on nuclear and radiation security between the governments of states - members of the Organization for Democracy and Economic Development - GUAM, the Government of the Republic of Azerbaijan, the Government of Georgia, the Government of the Republic of Moldova, the Cabinet of Ministers of Ukraine.

expressing the desire to further strengthening and development of fruitful cooperation and mutual assistance in the sphere of nuclear and radiation safety, understanding the importance of joint efforts and dissemination of the positive experience of the implementation of modern approaches and regulatory principles in the spheres of nuclear and radiation safety on the basis of international standards, which take into account the development of science and technologies; guided by international standards and requirements for radiation protection of population and environment, safety of handling of radioactive wastes, radioactive sources of ionizing radiation, including the issues of their physical protection; reiterating the compliance to the Code of Conduct on the security and radioactive sources' safety; taking into consideration the fact that GUAM member states are members of the International Atomic Energy Agency (IAEA) and they develop cooperation on regulation nuclear and radiation safety in order to:

create and improve the legislation and national infrastructures in the sphere of nuclear and radiation safety; develop coordinated ways to respond in case of man-made disasters' emer-

gency situations; improve the safety and protect against modern threats, including terrorism and illegal movement of nuclear and radioactive materials. The main areas of cooperation are: exchange of information on legislative support of governing the nuclear and radiation safety; sharing the experience on practical response to nuclear or radiological emergencies, including those, which are based on procedures and methods, set out in IAEA technical documents; sharing the experience on handling of sources of ionizing radiation, including maintenance of its conservation and also handling of radioactive waste and nuclear materials, including procedures for licensing, registration and monitoring their movements; cooperation in the process of the implementation of IAEA's regional projects; timely mutual informing about any incidents, which can influence the nuclear and radiation security in the territories of GUAM member states, taking into account the possible cross-border transfer of radioactive substances in cases of unforeseen emissions, and other mutually interesting areas of cooperation [5].

Working meeting «Interaction of nuclear regulation's authorities with the members of public and the media» was held in Kiev on November 21, 2016. It was organized by the German Association on installations and reactors' security (GRS). Among the participants were experts from nuclear regulators from Ukraine, Germany, Bulgaria, Belarus, Georgia, Turkey, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Lithuania and other countries. The issue of the participation of states in the formation and development of nuclear and radiation safety of Ukraine was discussed at the meeting, plans concerning the continuation of the fruitful cooperation between the NRCU and GRS in order to strengthen the system of nuclear regulation in Ukraine were suggested[1].

Nuclear Regulatory Committee of Ukraine and the Institute of Radiation Protection and Nuclear Safety, France (hereinafter - IRSN) have a long history of cooperation in the sphere of nuclear and radiation safety. These organizations started their cooperation in 1990 in the format of the European Union TACIS program (in the sphere of nuclear safety), which in 2007 was transformed into INSC (Instrument of Nuclear Safety Cooperation) in order to improve the level of nuclear safety of nuclear installations, including Ukraine. Cooperation includes a wide range of technical issues such as safety

assessment of nuclear installations, radiation safety (man and environment), modernization of existing nuclear power plants, radioactive waste management and decommissioning of nuclear facilities. Participation of the Technical Assistance Organisation of NRCU in this activity in cooperation with the IRSN is also expanding. In 2010 NRCU was integrated into the network of European Security Organizations ETSON. ETSON has encouraged IRSN to intensify the participation in the European network of nuclear safety. This will bring together Technical Assistance Organisations of nuclear countries in Europe - NRCU in Ukraine and IRSN in France. The Fukushima-Daichi accident revealed the extraordinary necessity to collaborate and to improve constantly the level of nuclear safety worldwide. Ukraine has unique experience for international partners in crisis management after the Chernobyl disaster. That was the basis for last relationships between NRCU and IRSN, and today they have received the impetus to deeper cooperation [2].

According to the Agreement between the State Nuclear Regulatory Inspectorate of Ukraine and the Norwegian Radiation Protection Agency on cooperation in the sphere of nuclear and radiation safety, Ukraine wants to establish close and long-term cooperation in the sphere of safety regulation of the use of nuclear energy, radioactive materials and radiation sources in order to minimize the hazards of radiation onto the human health and the environment while using radioactive materials, cooperation under this Agreement is aimed at regulative activity of SNRIU and NRPA in the sphere of nuclear safety and security. Areas of interest for cooperation include, but are not limited by the following areas: security of nuclear facilities; radioactive wastes management, including the disposal; safety and security of radiation sources; emergency readiness and response; rehabilitation of abandoned sites, including uranium and uranium processing enterprises; radiation protection; transportation of radioactive materials; handling of radioactive materials, which contain naturally occurring radionuclides; medical radiation; physical protection [9].

Within the framework of cooperation between Ukraine and Sweden, a number of bilateral agreements have been signed, such as the Agreement between the State Nuclear Regulatory Committee of Ukraine and the Swedish Au-

thority on Radiation Safety on cooperation in nuclear safety and radiation protection, according to which the cooperation between the parties is carried out in the following areas: regulation of nuclear safety, security of nuclear installations, nuclear materials and other sources of ionizing radiation and radiation protection, including handling of radioactive waste and worked-out nuclear fuel, safety of radiation sources, the transportation of radioactive materials and mining of uranium ore, non-proliferation of nuclear weapons, including accounting and control of nuclear materials, transportation safety, physical protection, and combating illegal trafficking of nuclear and other radioactive materials and radiation sources; regulatory procedures and methods of the safety assessment and licensing of the activity at stages of nuclear facilities' life cycle; radiation safety and the regulation of radiation protection in the field of use of ionizing radiation in medicine, industry and researches, as well as handling of radioactive waste, which is left after the use of such sources; emergency readiness and crisis response; other issues of mutual interest of the Parties [8].

The next document is the Agreement on cooperation between Ukrainian State Committee on Nuclear and Radiation Safety (USCNR) and the Swedish Nuclear Power Inspectorate (SKI) on activity, related to the non-proliferation of nuclear weapons, which establishes bilateral cooperation between regulatory authorities of Ukraine and Sweden in order to help Ukraine and to assist it in the creation of System of Security Measures based on the Swedish and international experience, including the free provision of necessary technical and administrative equipment and resources associated with such activities. [12]

According to the Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of Sweden on Early Notification of a Nuclear Accident and the exchange of information on nuclear facilities, the cooperation is aimed at the minimization of impacts of cross-border transferring of radioactive materials and is important for both countries. [10]

Next Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of Sweden on cooperation in nuclear safety, aims to promote the cooperation in the sphere of nuclear safety, radiation protection, system of guarantees, including the accounting of materials, phys-

ical protection, control over export and import and illicit trafficking of nuclear materials and equipment during peaceful use of nuclear energy. [11]

In 2010-2013 SNRCU signed a number of agreements on scientific and technical cooperation: an agreement on joint scientific and technical activities with JSC «STC NRS», State Committee under the Government of the Republic of Armenia; the State Scientific Institution «Joint Institute for Energy and Nuclear Research - Sosny» of the National Academy of Sciences of Belarus; Institute for Nuclear Research «Rzhezh» of Czech Republic, the Italian company «Independent technical assessment and analysis» (ITER-Consult); Federal State Enterprise «STC NRS» of Russia; Lithuanian Energy Institute (LEI). In the framework of international projects SNRCU experts have received practical skills of the use of more than 30 advanced computer calculating codes and have adapted them for calcu-

lations according to technical specifications and features of nuclear plants in Ukraine; the modern methodological basis of safety assessments in accordance with the standards and recommendations of the IAEA has been created [3].

Conclusions and suggestions. Thus, having analysed Ukrainian international cooperation in nuclear and radiation safety of Ukraine and modern national legal framework, it is necessary to emphasize Ukraine's commitment to maintain the nuclear and radiation safety in the country at the international level, as this issue is interstate. Therefore, it should be noted that in order to improve and to insure further nuclear and radiation safety of Ukraine, it is necessary to provide clear state regulation of the fulfilment of implemented international norms and established standards, to implement ratified documents and existing national legislative framework, to monitor constantly, to coordinate and to control the set goals and objectives.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Державна інспекція ядерного регулювання України. GRS проводить робочу зустріч у Києві від 21 листопада 2016р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/342343>.
2. Державна інспекція ядерного регулювання України. Держатомрегулювання України та IRSN Франції посилили співробітництво від 29 квітня 2015р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/279829;jsessionid=FFF4775AEE14C208E9A69F6B19EAE304.app1>.
3. Державне підприємство «Державний науково-технічний центр з ядерної та радіаційної безпеки» ДНТЦ ЯРБ. Міжнародне співробітництво [Електронний ресурс] – [Режим доступу]: <http://sstc.kiev.ua/diialnist/mizhnarodne-spirovbitnytstvo>.
4. Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку України» [Електронний ресурс]: № 39/95-ВР від 08.02.1995р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/39/95-вр>.
5. Меморандум о сотрудничестве и взаимопомощи по вопросам ядерной и радиационной безопасности между Правительствами государств - членов Организации за демократию и экономическое развитие - ГУАМ [Електронний ресурс]: № 886_007 Міжнародний документ від 19.06.2007, затвердження від 05.12.2007р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/886_007.
6. Механізм імплементації програм міжнародної технічної допомоги в аспекті керування проектним циклом [Електронний ресурс]: / Ю. В. Єсипенко, Л. К. Єрмакова, Т. А. Мурзіна, О. В. Петренко, О. М. Яценко // ISSN 2073-6231. Ядерна та радіаційна безпека. – 2013.- № 1(57) – [Режим доступу]: http://www.nbuv.gov.ua/old_jm/natural/Yarb/2013_1/1_13_12.pdf
7. Міжнародне співробітництво України з вирішення екологічних проблем сучасності [Електронний ресурс]: / Н. П. Бунда, І. Л. Цимбалюк // Сучасні інтеграційні процеси і міжнародне співробітництво. – 2008. - № 6 – [Режим доступу]:http://www.nbuv.gov.ua/old_jm/natural/nvnu/misnarod_vidnos/2008_6/R4/4.pdf
8. Угода між Державним комітетом ядерного регулювання України та Шведським органом з радіаційної безпеки про співробітництво в галузі ядерної безпеки та радіаційного захисту [Електронний ресурс]: № 752_053, Міжнародний документ від 14.01.2010, підписання від 14.01.2010р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/752_053.
9. Угода між Державною інспекцією ядерного регулювання України та Норвезьким агентством радіаційного захисту про співробітництво в сфері ядерної та радіаційної безпеки [Електронний ресурс]: № 578_025, Міжнародний документ від 18.11.2014, підписання від 18.11.2014р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/578_025.
10. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Швеція про оперативне сповіщення про ядерні аварії та обмін інформацією про ядерні установки [Електронний ресурс]: № 752_006, Міжнародний документ від 23.03.1999р., прийняття від 23.03.1999р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/752_006.
11. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Швеція про співробітництво в галузі ядерної безпеки [Електронний ресурс]: №752_005, Міжнародний документ від 23.03.1999р., ратифікація від 23.03.2000р. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/752_005.
12. Угода про співробітництво між державним комітетом України з питань ядерної і радіаційної безпеки (Укрдержкомядербезпеки) та Шведським інспектором ядерної енергетики (SKI) щодо діяльності, пов'язаної з нерозповсюдженням ядерної зброї [Електронний ресурс]: № 752_019, Міжнародний документ від 17.08.1993 р., підписання від 17.08.1993 р. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/752_019.
13. Угода про співробітництво між Україною та Сполученими Штатами Америки стосовно мирного використання ядерної енергії [Електронний ресурс]: № 840_020 Міжнародний документ від 06.05.1998, ратифікація від 19.03.1999 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/840_020.

14. Ядерна та радіаційна (радіоекологічна) безпека в системі екологічної безпеки [Електронний ресурс] – [Режим доступу]: http://www.referat-sochinenie.ru/add/ekologiya_i_ohrana_prirody/yaderna_ta_radacina_radoekologichna_bezpeka_v_sistem_ekologichno_bezpeki.html.
15. Ядерно-радіаційний тероризм – глобальна загроза – [Електронний ресурс] – [Режим доступу]: http://pidruchniki.com/72509/ekologiya/yaderno-radiatsiyniy_terorizm_globalna_zagroza.

REFERENCES:

1. Derzhavna inspektsiya yadernoho rehulyuvannya Ukrainy. GRS provodyt' robochu zustrich v Kyievi vid 21 lystopada 2016 [State Nuclear Regulatory Inspectorate of Ukraine. GRS conducts a meeting in Kiev on 21 November 2016]. Access: <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/342343> (in Ukrainian).
2. Derzhavna inspektsiya yadernoho rehulyuvannya Ukrainy. Derzhatomrehulyuvannya Ukrainy ta IRSN Frantsiyi poslyly spivrobotnytstvo vid 29 kvitnya 2015 [State Nuclear Regulatory Inspectorate of Ukraine. IRSN Nuclear Regulatory Committee of Ukraine and France intensified cooperation on April 29, 2015]. Access: <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/279829;jsessionid=FFF4775AEE14C208E9A69F6B19EAE304.app1> (in Ukrainian).
3. Derzhavne pidpryyemstvo «Derzhavnyy naukovy-tekhnichnyy tsentr z yadernoyi ta radiatsiynoyi bezpeky» DNTTs YaRB. Mizhnarodne spivrobotnytstvo [The State Enterprise "State Scientific and Technical Center for Nuclear and Radiation Safety" SSTC. International cooperation]. Access: <http://sstc.kiev.ua/diialnist/mizhnarodne-spivrobotnytstvo> (in Ukrainian).
4. Zakon Ukrainy «Pro vykorystannya yadernoyi enerhiyi ta radiatsiynu bezpeku Ukrainy» № 39/95-VR vid 08.02.1999 [The Law of Ukraine "On Nuclear Energy and Radiation Safety of Ukraine" № 39 / 95- 08.02.1995]. Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/39/95-vr> (in Ukrainian).
5. Memorandum o sotrudnychestve y vzaymopomoshchy po voprosam yadernoy y radyatsyonnoy bezopasnosti mezhdru Pravytel'stvamy hosudarstv - chlenov Orhanyzatsyy za demokratsyyu y ekonomycheskoe razvytye - HUAM № 886_007 Mizhnarodnyy dokument vid 19.06.2007, zatverdzhennyya vid 05.12.2007 [Memorandum on cooperation and vzaymopomoshchy question on nuclear and radiation safety Between Government states - Chlenov Organization for democracy and ekonomycheskoe Development - GUAM number 886_007 International Document of 19.06.2007, approval of 05.12.2007]. Access: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/886_007 (in Ukrainian).
6. Yesypenko, Yu. V., Yermakova, L. K., Murzina, T. A., Petrenko, O. V., Yatsenko, O. M., 2013. Mekhanizm implementatsiyi prohran mizhnarodnoyi tekhnichnoyi dopomohy v aspekti keruvannya proektnym tsyklo [The mechanism of implementation of international technical assistance programs in terms of project cycle management]. ISSN 2073-6231. Yaderna ta radiatsiyna bezpeka 1 (57). Access: http://www.nbu.gov.ua/old_jm/natural/Yarb/2013_1/1_13_12.pdf (in Ukrainian).
7. Bunda, N. P., Tsybalyuk, I. L., 2008. Mizhnarodne spivrobotnytstvo Ukrainy z vyrishennya ekolohichnykh problem suchasnosti [International cooperation of Ukraine with the solution of environmental problems]. Suchasni intehratsiyni protsesy i mizhnarodne spivrobotnytstvo 6. Access: http://www.nbu.gov.ua/old_jm/natural/nvnu/misnarod_vidnos/2008_6/R4/4.pdf (in Ukrainian).
8. Uhoda mizh Derzhavnym komitetom yadernoho rehulyuvannya Ukrainy ta Shvedsk'yom orhanom z radiatsiynoyi bezpeky pro spivrobotnytstvo v haluzi yadernoyi bezpeky ta radiatsiynoho zakhystu № 752_053, Mizhnarodnyy dokument vid 14.01.2010, pidpysannya vid 14.01.2010 [Agreement between the State Nuclear Regulatory Committee of Ukraine and the Swedish Radiation Safety Authority on cooperation in nuclear safety and radiation protection number 752_053, International Document of 14.01.2010, signed on 14.01.2010]. Access: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/752_053 (in Ukrainian).
9. Uhoda mizh Derzhavnym inspektsiyeyu yadernoho rehulyuvannya Ukrainy ta Norvez'kym ahent'stvom radiatsiynoho zakhystu pro spivrobotnytstvo v sferi yadernoyi ta radiatsiynoyi bezpeky № 578_025, Mizhnarodnyy dokument vid 18.11.2014, pidpysannya vid 18.11.2014 [Agreement between the State Nuclear Regulatory Inspectorate of Ukraine and the Norwegian Radiation Protection Agency on cooperation in the field of nuclear and radiation security number 578_025, International Document of 11.18.2014]. Access: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/578_025 (in Ukrainian).
10. Uhoda mizh Kabinetom Ministriv Ukrainy ta Uryadom Korolivstva Shvetsiyi pro operatyvne spovishchennya pro yaderni avariyi ta obmin informatsiyeyu pro yaderni ustanovky № 752_006, Mizhnarodnyy dokument vid 23.03.1999r., pryynyattya vid 23.03.1999 [Agreement between the Government of Ukraine and the Government of Sweden on Early Notification of a Nuclear Accident and the exchange of information on nuclear facilities number 752_006, International Document of 23.03.1999, decision of 23.03.1999]. Access: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/752_006 (in Ukrainian).
11. Uhoda mizh Kabinetom Ministriv Ukrainy ta Uryadom Korolivstva Shvetsiyi pro spivrobotnytstvo v haluzi yadernoyi bezpeky № 752_005, Mizhnarodnyy dokument vid 23.03.1999r., ratyfikatsiya vid 23.03.2000 [Agreement between the Government of Ukraine and the Government of Sweden on cooperation in nuclear safety №752_005, International Document of 23.03.1999, the ratification of 23.03.2000]. Access: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/752_005 (in Ukrainian).
12. Uhoda pro spivrobotnytstvo mizh derzhavnym komitetom Ukrainy z pytan' yadernoyi i radiatsiynoyi bezpeky (Ukrderzhkomyaderbezpeky) ta Shvedsk'yom inspektoratom yadernoyi enerhetyky (SKI) shchodo diyal'nosti, pov'yazanoyi z nerozpozvyudzhenniyam yadernoyi zbroyi № 752_019, Mizhnarodnyy dokument vid 17.08.1993r., pidpysannya vid 17.08.1993 [Agreement on cooperation between the State Committee of Ukraine on Nuclear and Radiation Safety (Ukrderzhkomyaderbezpeky) and the Swedish Nuclear Power Inspectorate (SKI) on activities related to the proliferation number 752_019, International Document of 17.08.1993, signed on 08/17/1993]. Access: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/752_019 (in Ukrainian).
13. Uhoda pro spivrobotnytstvo mizh Ukrainoyu ta Spoluchenyymy Shtatamy Ameriky stosovno myrnoho vykorystannya yadernoyi enerhiyi № 840_020 Mizhnarodnyy dokument vid 06.05.1998, ratyfikatsiya vid 19.03.1999 [Agreement on cooperation between Ukraine and the United States of America concerning peaceful uses of nuclear energy number 840_020 International Document of 06.05.1998, the ratification of 19.03.1999]. Access: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/840_020 (in Ukrainian).
14. Yaderna ta radiatsiyna (radioekolohichna) bezpeka v systemi ekolohichnoyi bezpeky [Nuclear and Radiation (Radioecology) security system of environmental safety]. Access: http://www.referat-sochinenie.ru/add/ekologiya_i_ohrana_prirody/yaderna_ta_radacina_radoekologichna_bezpeka_v_sistem_ekologichno_bezpeki.html (in Ukrainian).
15. Yaderno-radiatsiyniy teroryzm – hlobal'na zahroza [Nuclear radiation terrorism - a global threat]. Access: http://pidruchniki.com/72509/ekologiya/yaderno-radiatsiyniy_terorizm_globalna_zagroza (in Ukrainian).



УДК 351.82

Аспекти публічного управління
Aspekty publicznego upravlinnya
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 40-49.
doi:10.15421/15201660
www.aspects.org.ua

Імплементация міжнародного досвіду державного регулювання страхування ризиків будівельної діяльності в Україні

В.Л. Мелко¹

Розкрито основні пріоритети розвитку галузі будівництва; окреслено відмінні риси, притаманні процесу будівельної діяльності. Доведено, що один із вирішальних факторів впливу на будівельну галузь є ефективність державного регулювання. На основі аналізу стану будівельної галузі в Україні виокремлено завдання, механізми та проблеми державного управління у сфері будівництва. Визначено першочергові завдання, які стоять перед органами державного регулювання у сфері будівництва: спрощення та вдосконалення адміністративних процедур видачі дозвільної документації; посилення контролю за дотриманням будівельних та екологічних норм; розширення можливостей для державно-приватного партнерства у процесі будівництва важливих соціально-економічних об'єктів; розширення сфери застосування фінансово-кредитних механізмів забезпечення будівництва та управління об'єктами нерухомості; активніше застосування механізмів страхування для забезпечення захисту від ризиків, які притаманні галузі будівництва. Охарактеризовано нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері будівельної діяльності. Наголошується, що будівельна сфера підпорядкована різноманітним природним, технологічним, організаційно-управлінським чинникам, які викликають небезпеку появи різноманітних ризиків в усіх учасників будівничої діяльності. Пропонується віднести страхування будівельних ризиків до обов'язкових видів страхування. На основі аналізу міжнародного досвіду державного регулювання страхування ризиків будівельної діяльності визначено можливості його застосування в Україні.

Ключові слова: галузь будівництва; будівельна діяльність; державне управління; державне регулювання; державне регулювання будівельної галузі; механізми державного управління в будівельній галузі; механізми страхування

The implementation of the international experience of regulation of construction risk insurance

V.L. Melko²

The article is devoted to the study of the international experience of insurance risks' administration in construction industry and the possibility of its use in Ukraine. It has been underlined in the article that the pace of growth of construction industry depends on socio-economic development of social production in general, which leads to the need to create favorable conditions for the construction business. In this regard, as it has been stated in the article and knowing about the critical importance of the construction industry in the national economy, it is necessary to develop and engage appropriate governmental mechanisms of regulation of construction risks insurance. It is important to study and to analyze the best European practices in this sphere. The essence and principles of insurance of construction risks in the USA (specific feature of the USA insurance market is the lack of a unified system of governmental insurance), the UK (special authority of insurance regulation in the Department of Trade and Industry has very extensive powers on organization and control as well as it influences greatly activities of insurance companies), Germany (insurance market is divided between the two systems – governmental insurance

¹ Аспірант; Чернігівський національний технологічний університет, 14027, Чернігів, вул. Шевченка, 95

² Postgraduate; Chernihiv national university of technology, 95, Shevchenko Str., Chernihiv, 14027, Ukraine

³ Аспірант; Чернігівський національний технологічний університет, 14027, Чернігів, вул. Шевченка, 95
E-mail: blusky@centrum.sk

and private insurance companies), Japan (insurance is carried out by private insurance companies, governmental organizations and cooperatives), Poland (feature of the Polish insurance market is the powerful consolidation of its structure), the Russian Federation (insurance is comprehensive and is based on specific insurance rules that allow providing insurance protection on conditions «with responsibility from all risks») and other countries have been studied in the article. The analysis of the international experience of risk insurance administration in construction area has allowed making the conclusion that insurance risk, which is connected with construction activities, extends to complex and expensive production technologies. Creation and use of such technologies is associated with the risk of accidents that cause the significant damage to their owners in developed countries. Such insurance of construction risks is especially developed in the USA, the UK and several other European countries. Some types of insurance that have their own features have been pointed out, such as: construction and installation insurance, including liability insurance to third parties in the construction and installation works; cars insurance from accidents; electronic equipment insurance; insurance of mobile equipment, including drilling; security engineering structures insurance (piers, dams, etc.)

In general, governmental regulation of insurance activity in construction area is implemented in such forms as: the formation of the legal framework, the implementation of insurance supervision and control, the registration and licensing of the insurance. The regulation of the insurance sector is diverse in its nature. Processes of the regulation of the insurance business have to consider a number of diverse interests of both insurers and insurance holders. The effectiveness of the regulation depends on the fullness of consideration of long-term market factors.

Keywords: insurance; insurance market; insurance of construction risks; insurance of construction works; state regulation of insurance; foreign experience of construction risk insurance

Имплементации международного опыта государственного регулирования страхования рисков строительной деятельности в Украине

В.Л. Мелко³

Раскрыты основные приоритеты развития отрасли строительства; очерчены отличительные черты, присущие процессу строительной деятельности. Доказано, что одним из решающих факторов влияния на строительную отрасль является эффективность государственного регулирования. На основе анализа состояния строительной отрасли в Украине выделены задачи, механизмы и проблемы государственного регулирования в сфере строительства. Определены первоочередные задачи, стоящие перед органами государственного управления в сфере строительства: упрощение и усовершенствование административных процедур выдачи разрешительной документации; усиление контроля за соблюдением строительных и экологических норм; расширение возможностей для государственно-частного партнерства в процессе строительства важных социально-экономических объектов; расширение сферы применения финансово-кредитных механизмов обеспечения строительства и управления объектами недвижимости; активное применение механизмов страхования для обеспечения защиты от рисков, которые присущи области строительства. Охарактеризованы нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в сфере строительной деятельности. Отмечается, что строительная сфера подчинена разнообразным природным, технологическим, организационно-управленческим факторам, которые вызывают опасность появления различных рисков у всех участников строительной деятельности. Предлагается отнести страхование строительных рисков к обязательным видам страхования. На основе анализа международного опыта государственного регулирования страхования рисков строительной деятельности определены возможности его применения в Украине.

Ключевые слова: отрасль строительства; строительная деятельность; государственное управление; государственное регулирование; государственное регулирование строительной отрасли; механизмы государственного управления в строительной отрасли; механизмы страхования

Peer-reviewed, approved and placed: 12.10.2016

Постановка проблеми. Галузь будівництва є однією із найважливіших системоутворюючих галузей економіки, що забезпечує економічне зростання та є основою і стимулом розвитку суміжних виробництв. Також розвиток будівництва забезпечує зайнятість населення. Зокрема, на одне робоче

місце у сфері будівництва створюється п'ять-шість вакансій у суміжних галузях економіки. У свою чергу, сфера будівництва є важливою складовою матеріальної бази модернізації та структурної перебудови економіки, забезпечуючи у т.ч. розширене відтворення та оновлення основних засобів виробництва. Від темпів

зростання галузі будівництва залежить соціально-економічний розвиток суспільного виробництва загалом, що зумовлює необхідність створення сприятливих умов для будівельного бізнесу. З огляду на виняткову важливість галузі будівництва для національної економіки необхідно задіяти відповідні державні механізми регулювання страхування будівельних ризиків. Необхідність пошуків науково обґрунтованих шляхів розвитку державного регулювання страхової діяльності в будівництві підтверджує актуальність та своєчасність даного дослідження.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання функціонування та регулювання сфери будівництва, а також страхової діяльності присвячено численні наукові роботи. Суттєвий вклад у дослідження проблематики галузі будівництва внесли вітчизняні вчені А. Воробйов, О. Козич, Л. Шутенко та інші. Поряд із значним доробком вітчизняних дослідників проведення наукових пошуків для розв'язання проблем страхового захисту від ризиків, притаманних галузі будівництва, лишається актуальним. Однією з передумов визначення шляхів розвитку сфери державного регулювання страхування ризиків будівельної діяльності в Україні є аналіз зарубіжного досвіду з метою визначення тих практик, які доцільно застосувати в Україні.

Мета дослідження. Дослідження зарубіжного досвіду страхування у сфері будівництва та розроблення рекомендацій щодо можливості його застосування в Україні.

Відтак, перш за все, слід розглянути специфічні риси державного регулювання страхових ризиків будівельної діяльності в різних країнах. Насамперед, цікавим буде досвід страхування ризиків у галузі будівництва в США, де страховий ринок є одним із найбільш розвинутих, а страхові компанії є одними з провідних інституційних інвесторів. США належать до країн з високорозвинутою страховою системою – раніше вони контролювали більше половини світового страхового ринку. Зараз на систему страхування США припадає трохи більше чверті глобального ринку страхових послуг. Система страхування в США представлена як страховиками, так і численними посередниками. Поліси страхування в США оформляються через брокерів або страхових агентів. В Америці діє кілька сотень тисяч подібних посередників [1].

У США відсутній федеральний закон про страхування. В країні немає єдиного федерального органу, який би здійснював нагляд за страховою діяльністю [2]. Специфічною особливістю американського страхового ринку є відсутність єдиної для держави системи страхування. Кожний штат має власне страхове законодавство. При цьому страхові організації мають широкі повноваження в розробці власної страхової політики, визначенні розмірів платежів, практики їх відрахування і відшкодування збитків [3]. Координуючим федеральним органом виступає Національна асоціація страхових комісарів (НАСК), до якої в свою чергу входять глави регіональних страхових органів. НАСК розробляє стандарти, які теоретично можуть змінюватися на місцевому рівні, бо носять рекомендаційний характер.

У США досить розвинуто страхування у сфері будівельної діяльності. Страхуються всі етапи будівельної діяльності, зокрема деякі об'єкти страхуються у розмірі до 110% від вартості.

Зокрема, американська практика страхування будівельних ризиків передбачає такі види страхування [4]: страхування ризику випадкової загибелі або випадкового пошкодження об'єкта будівництва, який до приймання цього об'єкта замовником несе підрядчик, в тому числі і в результаті стихійних лих, що, як правило, окремо зазначається в договорі; страхування ризику відповідальності за заподіяння шкоди життю, здоров'ю або майну третіх осіб та навколишньому середовищу при проведенні будівельних робіт; страхування здоров'я і життя співробітників на об'єкті, страховим випадком визнається отримання травми або професійного захворювання, а також смерть працівника будівництва і передбачає виплату компенсації на оплату медичних рахунків, частини втраченого заробітку, на проходження професійної реабілітації та виплат в разі смерті; страхування відповідальності, яка може наступити в разі заподіяння шкоди внаслідок недоліків робіт, які впливають на об'єкт капітального будівництва (включаючи його споживчі властивості), а саме: інженерно-пошукових, архітектурних, проектних, геологорозвідувальних, пусконаладжувальних та інших робіт; страхування від ризиків пошкодження або випадкового знищення будівельного обладнання та

автотранспорту; страхування ризику заподіяння шкоди майну підрядчика з вини третіх осіб, наприклад крадіжка або пошкодження будівельних матеріалів, обладнання, автотранспорту тощо.

Також слід відзначити, що в американській практиці страхування ризиків при проведенні будівельних робіт сума витрат на страху премію визначається залежно від видів ризиків, які визнаються страховим випадком для цілей укладеного договору страхування, страхової суми, ставки страхового тарифу і поправкових коефіцієнтів, а також розміру франшизи. В США для визначення суми обґрунтованих (граничних) витрат на страхування об'єктів капітального будівництва враховуються такі чинники [4]: статистична або експертна оцінка ступеня ризику настання страхового випадку; типи і можливі комбінації страхових випадків, передбачених договором; передбачена договором страхування величина (використовується тільки при статистичному способі розрахунку) невідшкодовуваних страховиком збитку при настанні страхового випадку; величина страхової суми і періодичність її виплати.

У Польщі страхування у сфері будівництва займає до 40 % портфелів страховиків. Загалом початком відліку формування польського страхового ринку можна вважати прийняття Сеймом закону «Про страхування» в 1990 році. У 1995 році в цей закон були внесені поправки для узгодження з положеннями, які діють на території Європейського Союзу. А в 2004 році в дію вступив новий закон, який завершив приведення національної страхової структури у відповідність з системою Євросоюзу.

Стосовно страхування ризиків будівельної діяльності, то питання страхування навіть значаються у договорах підряду [5]. Зокрема, підрядчик зобов'язується придбати в раніше підтвердженій Замовником відомій страховій компанії поліс цивільної відповідальності від шкоди, заподіяної неправильним або несумісним з Договором виконанням робіт. Встановлюється ліміт на одну або всі події в розмірі 1 000 000 злотих. Страхування відповідно до вищевказаної суми буде включати в себе тільки ризики, пов'язані з виконанням робіт за договором. Підрядчик надає замовнику копію страхового поліса, а також докази сплати страхових внесків. Страхування має покрива-

ти період з дати передачі будівельного майданчика Підрядчику і діє до закінчення терміну гарантії.

Підрядчик страхує за власний рахунок: своїх працівників при виконанні Угоди від нещасних випадків (NW); своє майно, що знаходиться на Території Будівництва, в тому числі власні будівельні машини та транспортні засоби.

У свою чергу, підрядчик зобов'язаний підтримувати необхідні страхові поліси протягом усього терміну дії договору на будівництво і надати Замовнику оригінали або завірнені копії необхідних страхових полісів разом з підтвердженням сплати належних страхових внесків за його запитом.

Будівельники не можуть змінювати умов договорів страхування без згоди Замовника. Підрядчик гарантує, що договір страхування виключає можливість застосування ст. 828 ГК, якщо винуватцем шкоди є Замовник, його співробітники, агенти, консультанти або представники. У разі пошкодження майна або третіх осіб, за які відповідає Підрядчик, Замовник може притримати все або частину винагорода підрядчика, в розмірі суми, що відповідає вартості збитку, до з'ясування обставин, шкоди і виплати компенсації по страхуванню.

Загалом структура польського страхового ринку сильно консолідована. Більш ніж 65% ринку належить п'ятьом страховим компаніям. Подібна консолідація відбувається, в основному, через те, що найбільша компанія PZU (колишній Держстрах) володіє 39% страхування життя та 47% ризикових страхових полісів. Але поступово частка цієї компанії в загальному ринку страхування зменшується. Збільшується в страховому ринку і частка іноземного, в основному німецького, капіталу. Зростання страхового ринку Польщі протягом 10 років випереджає зростання польської економіки, нарощуючи щорічно по 10%. При цьому перспективи зростання залишаються такими ж високими [6].

Страхування в Німеччині відрізняється низкою особливостей. Так, більша половина ринку (51%) учасників зайнята майновим страхуванням. Ринок страхування в Німеччині розподілений між двома системами – державного страхування і приватними страховими компаніями. Причому обов'язковим для всіх найманих робітників є соціальне стра-

хування. Але це в разі, якщо вони не застраховані в секторі приватних послуг. Цей сектор послуг надано акціонерним товариствам. Вони, в свою чергу, можуть належати і державі. Крім того, страховики не можуть займатися будь-якою іншою діяльністю [7].

У Німеччині існує державний страховий нагляд, який здійснює контроль за іноземними і національними страховими компаніями, що діють на страховому ринку Німеччини. Основний принцип, яким керується державний нагляд, це – здійснення захисту прав та інтересів застрахованих. Крім того, за частиною перестраховування Німеччини немає рівних. Саме в цій країні знаходиться найбільше перестраховальне товариство, яке розташовується в Мюнхені – Munich Re. Товариство спеціалізується в захисті застрахованого майна, а так само надає допомогу в страхуванні.

Загалом ринок розділили між собою більше тридцяти страхових груп. Серед найбільших – «Альянс», яка належить до десяти найвпливовіших страхових угруповань світу. Крім того, можна також виділити товариство «Колонія» і фірму «Герлінг». Серед компаній, що займаються перестраховуванням, існує не більше п'яти підприємств, які контролюють понад сімдесят п'яти відсотків загального збору. Крім того, за останні роки характерною особливістю німецьких компаній є інтернаціоналізація їх діяльності. Про це говорить той факт, що страхові компанії Німеччини розповсюдили свою діяльність на ринках більш ніж сімнадцяти країн світу [7].

Стосовно страхування ризиків будівельної діяльності у Німеччині застосовуються такі види страхування [8]:

Страхування цивільної відповідальності забудовника (Bauherren-Haftpflichtversicherung). При будівництві будинку ймовірність нещасних випадків на порядок вище, ніж у звичайному житті. Bauherren-Haftpflichtversicherung дає страховий захист не тільки забудовнику. Одночасно з ним застраховані всі, хто в момент настання страхового випадку знаходиться на будівельному майданчику. Їм теж не доведеться самотійно відповідати за збитки, завдані третій особі. Треба врахувати і ще одну обставину – якщо будфірма належить до професійного товариства (Berufsgenossenschaft), то її робітники і службовці вже застраховані від нещасного випадку на будмайданчику. У цьому ви-

падку поліс Bauherren-Haftpflichtversicherung може коштувати дешевше, адже частина страхового захисту вже є, і її не треба дублювати ще одним договором.

Страхування від вогню (Brandversicherung oder Feuerversicherung). На будмайданчику вогонь може виникнути як через випадкові, так і навмисні причини. Крім загрози для життя і здоров'я людей, вогонь може знищити значну частину будівництва або навіть все будівництво загалом, а також поширитися на сусідні ділянки. Страхування від вогню в більшості договорів на забудову є обов'язковим для забудовника та/або будфірми.

Страхування будівлі (Gebäudeversicherung) необхідне на етапі завершення. Цей вид страхового поліса захищає вже готовий будинок від пожежі, вандалізму та інших випадків, які можуть завдати будівлі істотний або остаточний збиток. Попередня страховка - страхування від вогню – захищала від вогню в процесі йде будівництва і поширювалася саме на період, коли будівництво ще йде. Але коли будинок вже зведений і будівництво на ділянці повністю закінчено, потрібен окремий страховий поліс, по-перше, розрахований на певний етап будівництва, а по-друге, володіє більш широким страховим захистом.

Гарантійне страхування будівництва (Baugarantieversicherung oder Bauleistungsversicherung) – цей вид страхування не може бути укладений самим забудовником. Тільки будівельна компанія може укласти договір гарантійного страхування будівництва, без якого не слід, напевно, укладати договір з такою будівельною компанією для уникнення ризиків. Будівельник зобов'язаний пред'явити забудовнику договір гарантійного страхування будівництва на його першу вимогу. Цей договір страхування дає страховий захист будівельнику на випадок банкрутства фірми (Firmenpleite). Договір гарантійного страхування будівництва підтверджує певний ступінь надійності будівельної компанії і дає забудовникові гарантію, що при банкрутстві фірми його збитки будуть відшкодовані страховою компанією. Настання страхового випадку за цим договором тягне за собою досить великі виплати з боку страховиків, тому експерти страхової компанії ретельно перевіряють надійність будівельної фірми: її репутацію, якість робіт, кадровий склад тощо. Ризикове страхування життя

(*Risiko- Lebensverchigerung*) обов'язково для забудовника в тому сенсі, що цей вид страхового поліса вимагають від нього кредитні організації, в яких він бере гроші на будівництво. Ризикове страхування життя для забудовників має три різновиди. Перша - страхування зі страховою сумою, яка залишається постійною (*Risiko- Lebensverchigerung mit konstanter Versicherungssumme*). Внески при цьому варіанті однакові на весь час дії страхового поліса. Але з кожним роком борг, природно, зменшується, а оскільки страхова сума постійна, то виникає різниця між залишком боргу і страховою сумою, яка поступово починає цей залишок перевищувати. Ця різниця може послужити одним з джерел фінансування.

Другий різновид – страхування зі страховою сумою, яка зменшується відповідно до зменшення боргу за взятими на будівництво кредитами (*Risiko- Lebensverchigerung mit fallender Versicherungssumme*). Щоб визначити, як саме буде зменшуватися страхова сума, треба порівняти її з планом повернення кредиту. Це необхідно зробити перед укладенням страхового договору.

Третій різновид – страхування зі страховою сумою, яка зменшується лінійно, тобто рівними частками щорічно (*Risiko- Lebensverchigerung mit linear fallender Versicherungssumme*). У свою чергу, банки і будівельно-ощадні каси можуть вимагати від забудовника дорожчу страховку – капітального страхування життя (*Kapital- Lebensversicherung*). Капітальне страхування життя не тільки страхує від нещасного випадку, а й приводить до накопичення капіталу.

На страховому ринку Великобританії спеціальний орган страхового нагляду в складі Департаменту торгівлі та промисловості має досить широкі повноваження щодо організації та контролю, а також втручання в діяльність страхових компаній. При встановленні фактів порушення правил страхування до страхової компанії застосовуються карні санкції аж до закриття [3].

Страхова справа у Великобританії має два головних напрямки: довгострокове страхування життя (контракти можуть укладатися на багато років); загальне страхування (в тому числі страхування від нещасних випадків і короткострокове страхування життя: контракти укладаються на термін не більше одно-

го року). Страхування ризиків при проведенні будівельно-монтажних робіт (страхування підрядчиків «від усіх ризиків») було вперше проведено в Великій Британії на початку XX століття при будівництві Ламбетського моста через Темзу. Однак цей вид страхування отримав свій розвиток в основному після Другої світової війни. Таке швидке поширення відбулося внаслідок грандіозних планів відновлення, що настали після припинення військових дій, коли прискорилося будівництво шкіл, лікарень, житлових будинків і електростанцій, а потреба в більш досконалих комунікаціях привела до масового будівництва нових мостів, автомагістралей, виадуків.

На сьогодні експертами відзначається, що загальний обсяг будівництва у Великобританії, за прогнозами, збільшиться з £ 5.2tn у 2014 році до £ 9.3tn у 2025. У Великобританії будівельний сектор вносить майже £ 90 млрд в економіку Великобританії та сприяє зайнятості 2,9 млн. працівників; це прирівнюється до 6,7% від усієї робочої сили Великобританії. Всі будівельні та монтажні роботи містять цілу низку ризиків, що зумовлює важливість страхового захисту, що охоплює будівельну галузь і має цілий ряд стратегій, доступних для зниження ризиків [9].

Страхування ризиків будівельної діяльності у Великобританії охоплює всі аспекти будівництва: від початку укладання договору з підрядчиками до завершення будівництва та введення об'єкта в експлуатацію. Страхуванню підлягають: відповідальність перед третіми особами; затримки у строках запуску та/або завершення будівництва (введення в експлуатацію); страхування будівельної техніки, машин та устаткування; страхування усіх видів власності, що відноситься до процесу будівництва; страхування руху машин (охоплює час навантаження, розвантаження тощо); страхування ризиків дефектів будівництва та інше.

Спираючись на великий досвід у будівельному секторі, страхові компанії Великобританії в змозі забезпечити будь-які страхові продукти для задоволення потреб будівельників та страхування від будь-яких ризиків будівельної діяльності. Широко розповсюджена практика проведення експертизи будівельних проектів з метою оцінки ризиків і формування страхових тарифів. Також слід відзначити, що страхові компанії Великобританії, які

спеціалізуються на страхуванні будівельних ризиків, надають послуги по всій Європі та інших регіонах світу.

В Японії страхування здійснюється приватними страховими компаніями, державними організаціями і кооперативами. При цьому, приватні компанії і державні організації зайняті пошуком прибуткових сфер для вкладання коштів, в які розміщуються нагромаджені від страхових внесків кошти. Вони діють на національному і міжнародному рівнях, їхня мета – зростання власних доходів, тому вони страхують тільки надійних партнерів. Кооперативні ж організації взаємного страхування зорієнтовані не на збільшення власного прибутку, а на задоволення потреб членів кооперативу. Ці організації приймають всіх фермерів без винятку, гарантуючи кожному компенсацію в обумовлених контрактом випадках. Кооперативне страхування контролюється всіма членами кооперативу і тому розвивається раціонально. Малі внески роблять кооперативні страхові організації більш привабливими для страхувальників, що посилює їх конкурентні позиції на національному ринку страхування [3].

Страхування ризиків будівельної діяльності досить розвинене в Японії. Зокрема, практика страхування будівельних ризиків в Японії передбачає наступні види страхових послуг, а саме: страхування будівельного підприємства від усіх видів ризиків; страхування всіх монтажних ризиків; страхування будівельних машин та устаткування; страхування промислових машин і технологічного обладнання від дефектів та поломок; страхування електронного обладнання; страхування збитків від «замороження» будівництва; страхування завершених об'єктів цивільного будівництва; страхування ризику втрати прибутку в результаті поломок промислових машин і технологічного обладнання при будівництві.

Цікавим є дослідження досвіду функціонування та державного регулювання страхування у сфері будівництва в Російській Федерації з огляду на схожі з Україною соціально-економічні умови. Так, попит на послуги зі страхування будівельних ризиків у Росії неухильно зростає, проте на даний момент повноцінне страхове покриття мають не більше 8% всіх будівельних і монтажних робіт, що ведуться в Росії. Сприйняття важливості страхування будівельно-монтажних робіт клієнта-

ми змінюється досить повільно. Для багатьох з них це до сих пір свого роду «примус», і тільки одиниці розуміють корисність страхування і прагнуть до більш широкого і відповідного їх інтересам страхового покриття. Клієнти усвідомлюють, що страхування дозволяє економити фінансові кошти за рахунок відмови від створення резервних фондів на випадок виникнення збитків, і це дає можливість підрядчику використовувати ці кошти в якості оборотного капіталу. Замовник у договорі підряду в більшості випадків примусово вимагає страхувати роботи, що виконуються підрядчиком, включаючи громадянську відповідальність за нанесення шкоди життю, здоров'ю та майну третіх осіб [10].

Страхування будівельно-монтажних ризиків в Росії є добровільним і регламентується окремими статтями Цивільного Кодексу РФ [11] і Законом РФ «Про організацію страхової справи» [12]. Даний вид страхування є комплексним і здійснюється на базі спеціальних правил страхування, що дозволяють надавати страховий захист на умовах «з відповідальністю від всіх ризиків». Крім ризиків загибелі або пошкодження об'єкта, що будується (виконаних будівельно-монтажних робіт), покриваються також загибель або пошкодження устаткування, що монтується, матеріалів і конструкцій на будівельному майданчику, будівельної техніки, машин і механізмів. Страхується навіть ризик виникнення відповідальності з відшкодування шкоди життю/здоров'ю та/або майну третіх осіб, заподіяної в ході виконання будівельно-монтажних робіт.

Страхові тарифи визначаються страховиком на підставі методики, яка враховує вид об'єкта, що будується, його технічної складності, природно-кліматичних та організаційно-технічних умов будівництва.

Як страхувальник, може виступати особа, яка має інтерес у збереженні застрахованого майна (ст.930 ЦК РФ) [11], в тому числі і замовник. Якщо ж у договір включається вигодонабувач, який має страховий інтерес, то страхувальником може бути будь-яка особа. Стаття 742 ЦК РФ передбачає, що в договорі підряду може бути передбачений обов'язок підрядчика застрахувати всі ризики.

Багато будівельних компаній РФ набули досвіду успішної співпраці зі страховими організаціями та отримали компенсації зазнаних збитків на застрахованих об'єктах.

А ніщо так не сприяє співпраці зі страховиком, як позитивний досвід врегулювання збитків. Страхування будівельно-монтажних робіт в Росії розвивається в руслі міжнародного досвіду. Страховими компаніями все частіше практикується не тільки страхування об'єкта, а й робота із зниження ризику виникнення аварійної ситуації – постійний технічний нагляд за будівельним процесом, а також впровадження комплексних програм заходів щодо мінімізації ризиків пошкодження і загибелі майна в процесі будівництва, запобігання позаштатних і аварійних ситуацій. Іншими словами – здійснюється забезпечення безперервної роботи превентивного характеру щодо зменшення ризику і збільшення безпеки на будівельному майданчику. Наприклад, середня російська компанія може спрямувати близько 3 мільйонів рублів на різні превентивні заходи в будівництві, склад і порядок проведення яких були попередньо узгоджені зі страхувальником.

Підсумовуючи викладене можна стверджувати, що світова практика страхування ризиків будівельної діяльності має широке розповсюдження як у розвинених країнах, так і в країнах, які розвиваються. У найбільш розвинених країнах світу страхове забезпечення будівельних ризиків давно стало нормою. Страхується все – починаючи з проектних та пошукових робіт, техніки, матеріалів і закінчуючи гарантійними зобов'язаннями по вже запущеній в експлуатацію будівлі та страхування відповідальності перед третіми особами.

Розвиненим є і механізм державного регулювання страхування у будівельній сфері. Зазначимо, що світова практика виробила два принципових підходи до державного регулювання ринку страхових послуг: континентальної і англо-американської системи права. Система континентального права (романо-германська або кодифікована, чинна в Німеччині, Франції, Італії, Іспанії, Японії та інших країнах) заснована на суворій законодавчій регламентації діяльності суб'єктів ринку, при цьому основними джерелами права є закони та кодекси. В рамках континентальної системи права діє модель жорсткого регулювання страхової справи (континентальна модель), що характеризується детальною регламентацією всіх сторін діяльності страховиків і систематичним контролем за дотриманням за-

конодавства при проведенні страхових операцій. Для континентальної моделі регулювання страхування, особливо для ранніх етапів її розвитку, були характерні такі форми регулювання, як утвердження органами страхового нагляду страхових тарифів або встановлення границь коливання тарифів, затвердження змісту типових форм договорів страхування, перевірка виконання бізнес-планів, нагляд за поточними операціями, регулярні перевірки страхових компаній тощо [13].

В англо-американській системі права (системі загального або прецедентного права, що діє в США, Великобританії, Австралії, Канаді та інших країнах) закон не є єдиним переважним джерелом права, поряд з ним важливу роль відіграє судовий прецедент. Більшість сторін господарського життя не кодифіковано. Законодавство визначає найбільш загальні умови, правові рамки економічної діяльності, без детальної регламентації. В рамках даної правової системи будеться ліберальна модель регулювання страхування, в якій основна увага приділяється контролю фінансового стану компаній на основі вивчення їх звітності; відсутня жорстка регламентація страхових операцій, затвердження страхових тарифів тощо.

Ліберальна модель має два різновиди – децентралізовану і централізовану. Розходження в ступені централізації державного регулювання страхування обумовлені принципами державного устрою країни (федеративний чи унітарна держава). Децентралізована модель державного регулювання (США) відповідає принципам економічного федералізму. Кожен штат має власну, автономну страхову систему і, відповідно, власний орган страхового нагляду, що встановлює нормативи страхової діяльності в штаті і контролюючу звітність функціонуючих у штаті страховиків. Єдиного органу страхового нагляду немає. На федеральному рівні регулюються лише окремі ділянки роботи страхових компаній, основні ж регулюючі дії здійснюються органами страхового нагляду в штатах. Велика частина нормативів і вимог до страховиків не уніфікована. Децентралізоване регулювання призводить до того, що в різних штатах страховики поставлені в абсолютно різні за деякими позиціями умови.

Централізована модель (Великобританія) характеризується єдністю системи регулюван-

ня. У британській системі діє єдиний орган страхового нагляду. Всі страховики в країні підкоряються загальним правилам і нормативам. Така система зручніше як для цілей державного регулювання страхування, так і для самої страхової діяльності [13].

Британська модель зовні здається найбільш ліберальною по відношенню до страховиків. Важливе значення в ній, поряд з державним регулюванням, мають механізми саморегулювання. Саме тому при аналізі британської моделі не слід забувати про те, що в рамках даної моделі багато регулюючих функцій передано державою саморегульованим організаціям, а не виключені взагалі. Операції зі страхування, як і в континентальній моделі, підлягають ліцензуванню, але нагляд за діяльністю страховиків з боку державних органів порівняно слабкий і відноситься переважно до контролю фінансового стану страховиків. З огляду на вищевикладене та зважаючи на те, що одночасно з розвитком будівельних технологій зростає і складність завдань, що стоять при зведенні сучасних споруд, можна дійти висновку про доцільність застосування досвіду розвинених країн стосовно страхування будівельних ризиків. Доцільним є страхування будівельних і монтажних ризиків за принципом «від будь-яких ризиків», що забезпечуватиме максимально широкий захист від непередбачених подій у процесі здійснення будівництва, реконструкції, ремонту будівель, споруд, інженерних мереж та технологічного обладнання. За договором страхування може бути

застраховано: майно, призначене для проведення будівельно-монтажних робіт і знаходиться на будівельному майданчику, зокрема: продукція будівельно-монтажних робіт; будівельні, транспортні засоби та механізми, а також обладнання для здійснення будівельно-монтажних робіт; тимчасові будівлі, споруди та обладнання будівельного майданчика; будівлі і споруди, що підлягають реконструкції та капітальному ремонту; монтаж будь-якого технологічного обладнання, прокладку інженерних комунікацій; відповідальність за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам у процесі будівельно-монтажних робіт. Страхове покриття за принципом «від усіх ризиків» може забезпечити захист не тільки від класичних небезпек, таких як пожежа, стихійні лиха, наступ цивільної відповідальності перед третіми особами тощо, а й від суто специфічних ризиків, таких як: помилка проектувальника; використання дефектних матеріалів; недбалість персоналу; вплив електричного струму; розрив тросів, строп, ланцюгів, іншого допоміжного обладнання для введення будівельно-монтажних робіт.

Наголосимо, що страхування будівельно-монтажних ризиків дозволяє будівельній організації зняти з себе тягар можливих додаткових витрат, не тільки здатні істотно вплинути на рентабельність проекту, але й зірвати всі терміни будівництва. Замовник же перестає бути заручником фінансової спроможності підрядчика і отримує ефективного контролера будівельного процесу в особі інженерів, наданих страховою компанією.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Система страхування в США. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://financial-crisis.ru>
2. Фурман В. Особливості формування страхових ринків країн з перехідною економікою / В. Фурман // Економіст. – 2008. – № 8. – С.74-76.
3. Мних М. Досвід функціонування страхових ринків зарубіжних країн / М. Мних // Економіка, фінанси, право. – 2002. – № 5. – С.38-39.
4. Практика определения расходов на страхование объектов капитального строительства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rustradeusa.org>
5. Договор подряда в Польше [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stroypomosh.com.ua>
6. Страхование в Польше [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polshi.net.ru>
7. Страхование в Германии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brd.su>
8. Страхование строительства в Германии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.investa24.com>
9. Construction insurance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.hsbeil.com
10. Страхование строительных рисков в России [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strahyi.ru/material/strahovanie-stroitelnyh-riskov-rossiya>
11. Гражданский кодекс РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.garant.ru/10164072/>
12. Об организации страхового дела в Российской Федерации. — Закон РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-I (с изменениями и дополнениями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.garant.ru>
13. Государственное регулирование страхования в зарубежных странах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.insuranceconsulting.ru>

REFERENCES:

1. Systema strakhovaniya v SShA [Insurance system in the US]. Access mode: <http://financial-crisis.ru> (in Russian)
2. Furman, V., 2008. Furman V. Osoblyvosti formuvannja strahovyh rynkiv kraj`n z perehidnoju ekonomikoju [Peculiarities of insurance market formation in transit economy countries]. Ekonomist 8, 74-76 (in Ukrainian).
3. Mnyh, M., 2002. Dosvid funkcionuvannja strahovyh rynkiv zarubizhnyh kraj`n [Experience of insurance market functioning in foreign countries]. Ekonomika, finansy, pravo 5, 38-39 (in Ukrainian).
4. Praktyka opredelenija rashodov na strahovanye ob`ektov kapital`nogo stroitel`stva [Practice of costs determination on insurance of capital construction object]. Access mode: <http://rustradeusa.org> (in Russian)
5. Dogovor podryada v Polshe [Contractor agreement in Poland]. Access mode: <http://www.stroypomosh.com.ua> (in Russian)
6. Strakhovaniye v Polshe [Insurance in Poland]. Access mode: <http://polshi.net.ru> (in Russian)
7. Strakhovaniye v Germaniyi [Insurance in Germany]. Access mode: <http://brd.su> (in Russian)
8. Strakhovaniye stroitelstva v Germaniyi [Insurance of construction in Germany]. Access mode: <http://www.investa24.com> (in Russian)
9. Construction insurance. Access mode: www.hsbeil.com (in Russian)
10. Strahovanie stroitel`nyh riskov v Rossii [Insurance of construction risks in Russia]. Access mode: <http://www.strahyi.ru/material/strahovanie-stroitelnyh-riskov-rossiya> (in Russian)
11. Grazhdanskij kodeks RF [Civil Code of RF]. Access mode: <http://base.garant.ru/10164072/> (in Russian)
12. Ob organizacii strahovogo dela v Rossijskoj Federacii - Zakon RF ot 27 noyabrya 1992 g. N 4015-I (s izmeneniyami i dopolneniyami) [On insurance arrangement in Russian Federation. RF Law on 27th of November 1992 with changes and additions]. Access mode: <http://base.garant.ru> (in Russian)
13. Gosudarstvennoe regulirovanie strahovanija v zarubezhnyh stranah [State insurance regulation in foreign countries]. Access mode: <http://www.insuranceconsulting.ru>



УДК 35.08:172.2](477):061.1ЄЄ

Аспекти публічного управління
Aspekty publicznego upravlinnya
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 50-56.
doi:10.15421/15201661
www.aspects.org.ua

Гуманізація державної служби в контексті європейської інтеграції України

О.А. Линдюк¹

У статті досліджено проблему гуманізації державної служби в контексті європейської інтеграції України. Розглянуто сутність понять «гуманізм» та «гуманізація державної служби». Проаналізовано особливості гуманізації вітчизняної системи державної служби. З'ясовано, що людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість діяльності державних службовців. Доведено необхідність зміни пріоритетів модернізації державної служби з урахуванням її гуманізації, спрямуванням на задоволення потреб людини і громадянина, а також створення умов для наближення стандартів вітчизняної державної служби до тих, які застосовуються в країнах Європейського Союзу. Зміни філософії системи державної служби України слід спрямувати на «служіння суспільству», функціонування «сервісної держави», орієнтованої на результат і якісне надання послуг. В якості системують утворюючої детермінанти державної служби доцільно закласти абсолютну цінність людини, структурні і функціональні зміни системи.

Ключові слова: державна служба; гуманізм; гуманізація державної служби; гуманістичні цінності державної служби; європейська інтеграція

Humanization of the civil service in the context of the European integration of Ukraine

О.А. Lyndyuka²

European integration of Ukraine requires new philosophy of governance modernization and organization, an effective functioning of the civil service system. The urgency of the implementation of humanization approach is a priority for modernization of the national civil service system. The problem of humanization of the civil service in the context of the European integration of Ukraine has been studied in the article. The essence of concepts of «humanism» and «humanization of the civil service» has been considered. Humanism is understood as reflected anthropocentrism, with the human being the object with the highest value. The term «humanization of the civil service» means a deliberate reorientation of the civil service and its objects to recognize a human as an absolute value, «a measure of all things» and to meet the vital needs of society, creating conditions for its full self-realization and ensuring sustainable human development. The civil service must guarantee the security and stability of life and protect rights, freedoms and interests of each individual. Humanization of civil service is also determined as strengthening the rights and freedoms of civil servants, special protection of their dignity and the formation of new humanistic principles of civil service. The features of humanization of the national civil service have been analyzed. It has been found that the human is considered to be the highest value and the content and direction of civil servants activity is determined by ensuring his rights and freedoms. The necessity of changing the priorities of civil service modernization on the basis of humanization, orientation on meeting the needs of human and citizen, as well as creating conditions for closer implementation of national civil service standards to those used in the

¹Докторант; Національна академія державного управління при Президентіві України, 03057, Київ, вул. Ежена Потье, 20

²Doctoral candidate; National academy for public administration under the president of Ukraine, 20, Ezhena Pottier Str., Dnipro, 03057, Ukraine

³Докторант; Національная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20
E-mail: lundyuk@ukr.net

European Union has been proved. Changes in the philosophy of the civil service of Ukraine should be directed to «serving people», functioning of «service state» has to be focused on the outcome and quality of service. Being system determinants of civil service, it is necessary to follow the absolute value of human, structural and functional changes in the system. Modernization of the civil service in compliance with the European standards which are based on the humanization concept is possible by working out the own paradigm of civil service humanization and the development of national model of «civil service for people» that will integrate problematic analysis of the rights and freedoms at all levels of authority, provide humanization of social relations and will generate real standards of the Ukrainian state development.

Keywords: civil service; humanism; humanization of civil service; humanistic values of civil service; the European integration

Гуманизация государственной службы в контексте европейской интеграции Украины

Е.А. Лындок³

В статье исследована проблема гуманизации государственной службы в контексте европейской интеграции Украины. Рассмотрена сущность понятий «гуманизм» и «гуманизация государственной службы». Проанализированы особенности гуманизации отечественной системы государственной службы. Выяснено, что человек является высшей ценностью, а обеспечение его прав и свобод определяет содержание и направленность деятельности государственных служащих. Доказана необходимость изменения приоритетов модернизации государственной службы с учетом ее гуманизации, направленных на удовлетворение потребностей человека и гражданина, а также создание условий для приближения стандартов отечественной государственной службы к тем, которые применяются в странах Европейского Союза. Изменения философии системы государственной службы Украины следует направить на «служение обществу», функционирование «сервисного государства», ориентированного на результат и качественное предоставление услуг. В качестве системообразующей детерминанты государственной службы целесообразно заложить абсолютную ценность человека, структурные и функциональные изменения системы.

Ключевые слова: государственная служба; гуманизм; гуманизация государственной службы; гуманистические ценности государственной службы; европейская интеграция

Peer-reviewed, approved and placed: 20.10.2016

Постановка проблеми. Курс України на європейську інтеграцію вимагає нової філософії модернізації та організації влади, функціонування ефективної системи державної служби. Процеси системних змін, що відбуваються сьогодні в суспільстві, пов'язані з процесом модернізації державної служби. Ефективна система державної служби, яка адекватно сприймає цільові установки державного управління, є запорукою реалізації глибинної сутності держави.

Саме державні службовці наповнюють державу діяльним змістом, перетворюючи її або на діючий механізм гармонізації публічних і приватних інтересів або фактор, що обмежує соціально-економічний розвиток суспільства, а громадянин є ключовим суб'єктом державно-правових відносин. За таких умов актуалізується проблематика гуманізації державної служби на сучасному етапі державотворення, виявлення особливостей формування механізмів реалізації гуманізаційного чинни-

ка модернізації державної служби, адже саме гуманізаційний концепт державної служби визначає в сучасних умовах сутність її модернізації, особливо в контексті європейської інтеграції України.

Аналіз досліджень і публікацій. Вивченню різних проблем функціонування та розвитку державної служби присвячені праці вітчизняних дослідників. Зокрема, гуманізаційний концепт державного управління досліджують у своїх працях О. Пушкар і В. Баштанник, І. Хожило; європейську детермінанту принципу гуманізму в управлінні розглядав І. Грицяк; роль принципів гуманізму в публічній політиці аналізує О. Ричко, а дисертаційне дослідження В. Купрійчука безпосередньо присвячено феномену гуманізації державного управління, що базується на принципі гуманізму. Водночас аналіз гуманізації інституту державної служби України та адаптація її до стандартів європейського зразка потребує сьогодні додаткових досліджень.

Мета дослідження – вивчення проблеми гуманізації державної служби в контексті європейської інтеграції України для зміни пріоритетів модернізації державної служби.

Виклад основного матеріалу. Принципи гуманізму в країнах Європейського Союзу були реалізовані в процесі побудови соціальної держави, де національна еліта дотримувалася ідеології християнської демократії і усвідомлювала, що ніякі реформи не досягнуть своєї мети без моральної складової. Тільки там, де політики керуються моральними нормами, совістю і справедливістю, можливе досягнення успіхів у суспільному розвитку. Гуманізм являє собою послідовну концепцію здійснення принципів свободи, справедливості та солідарності, на основі якої можливий всебічний вільний гармонійний розвиток особистості. Зустрічний рух особистості і суспільства, соціалізація людини і персоналізація суспільства уможлиблює глибокі соціальні реформи з опорою на моральну організацію суспільства [2, с. 128].

Конституція України подає наповнений гуманізмом образ людини й має гуманістичну спрямованість. У ст. 3 зазначено: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [4]. Гарантування базових прав людини вміщено в розділі Конституції, який передує розділам про організацію державної влади, що демонструє гуманістичні ідеали, закладені в Основному Законі нашої держави. Проте на сьогодні проблема гуманізації державної служби не вирішена належним чином у суспільній практиці і недостатньо досліджена наукою, відсутнє чітке визначення навіть самого поняття «гуманізація державної служби».

Трансформація поняття «гуманізм» у державній службі включає синтез конструкту держави з ідеєю гуманізму. Гуманізм визначається як соціально-філософська категорія, яка відображає процес культурно-історичного виявлення соціально-сутнісних сил людини, як самоцінність, що виражається у взаємоповазі, взаємовизнанні особистої неповторності індивідуумів, суспільному визнанні її права на життя, свободі волевиявлення, фізичній, моральній, політичній недоторканності, захищеності суспільством і його інститутами від

втручання зовнішніх сил, що можуть перешкодити її здібностям [14, с. 227]. Під гуманізмом розуміється відрефлексований антропоцентризм, об'єктом якого є людина як вища цінність [13, с. 461]. У контексті християнських цінностей ставлення до людини ґрунтується на вихідній тезі про те, що людина – абсолютна цінність, найвища субстанція, «міра всіх речей». Людський вимір або, за іншим визначенням, гуманістичний вимір у системі державної служби – це така якість діяльності системи державної служби, за якої людина визнається найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість цієї діяльності. Людський вимір у всі часи розглядався як сприйняття системою державної служби сукупності ідей, поглядів, переконань, поваги до честі, гідності і прав людини, турботи про її благо, різнобічний розвиток, про створення гідних людини умов суспільного життя [12, с. 128].

Про орієнтовану на людину (гуманітарну) парадигму державно-управлінської діяльності, яка визнає незаперечну цінність окремої особи поряд зі всіма іншими суб'єктами управлінського процесу, яка має можливість і право вільно визначатися щодо існуючих форм суспільно-владних відносин і бути їх повноправним суб'єктом, слушно зазначав П. Петровський. На його думку «у сучасному демократичному суспільстві суперечність між особою і державою може частково знятися у прийнятті і послідовному впровадженні гуманітарної парадигми» [8].

Серед гуманних якостей людей ще стародавні греки виокремлювали дружелюбність (Демокрит), людинолюбство (Арістотель), а римляни – людяність (Цицерон). Спочатку гуманізм існував переважно у формі філантропії, тобто гуманного ставлення до людей [14, с. 37]. Сформоване в період античності ціннісне ядро гуманізму складалося з релятивістських й абсолютистських елементів, які, залежно від історичних умов, наповнювалися різним змістом.

Учені класифікують гуманізм за різними ознаками, зокрема: за проявом гуманізму в різних формах свідомості людей виокремлюються: моральний, правовий, політичний, естетичний, релігійний і т.д.; за кінцевими цілями свого напрямку: справжній, псевдогуманізм, дегуманізм; за суб'єктом носія: індивідуальний, колективний; за об'єктом пізнан-

ня: абстрактний, реальний тощо [11, с. 144]. Слушно відмічає Н. Казанцев, якщо реально не наповнити свідомість громадянина, причетного до справ управління державою, гуманістичним світоглядом, то порожнеча, яка утворюється внаслідок відмови від цінностей, щедро культивованих колишньою системою державного управління, швидко заповниться радикальними ідеями. Виявляється не добробут, а права людини – головна цінність, джерело гуманності законів і «керівництво до дії» для демократичної держави [3, с. 11]. Тому на думку Н. Нижник, за сучасних умов професіоналізм державно-управлінської діяльності вимагає «...радикальної переорієнтації на гуманістичну доміную, на пошук шляхів розширення об'єктивного протиріччя між технократизмом і гуманізмом» [6, с. 111].

Є. Бородін правильно вказує на невідворотність у сучасних умовах упровадження в державну службу всіх рівнів базових принципів, за яких людина є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод визначає зміст і спрямованість діяльності як системи державного управління загалом, так і державної служби зокрема. Дослідник акцентує увагу, що державна служба, як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади, потребує гуманізації у декількох площинах: особистісній, нормативній, політичній та організаційній [1].

В умовах сьогодення розмивання гуманістичних цінностей викликає занепокоєння. У практичному втіленні ідеалів гуманізму прихована певна небезпека, оскільки він може використовуватись тими, проти кого він колись був направлений. Якщо раніше протиріччя людини і держави було очевидним, то сьогодні держава «з людським обличчям» видає себе за друга людини. Гуманізм сьогодні – це політика і, в цьому зв'язку, він потребує критико-ідеологічної рефлексії. Гуманізм, людина і людяність – це не тільки загальнолюдські ідеали і базові цінності, що орієнтують наш рух вперед, а й конкретно-історичні реалії, які можуть сильно відрізнитися один від одного в різних просторово-часових відрізках людської історії. Політичний і правовий гуманізм повинен здійснюватися не формально, а апоретично, що передбачає суперечку і досягнення рівноваги між різними розуміннями «людського» [5].

Слід погодитися з О. Ричко, що констата-

ція фактів: політика – справа невдячна, економіка – річ бездушна, виробництво – згубне для природи, держава та особа – антиподи, в такій ситуації активізується увага до проблем «олгоднення» і політики, і економіки, і державного устрою. Ці проблеми доцільно стикувати й з міркувань етичного порядку для того, щоб поняття справедливості, рівності, гідності, добро, щастя не залишалися цінностями тільки свідомості, а перетворювались на імперативи діяльності політиків, державних структур, втілювались в «оптимально» можливому вигляді в життя. Тобто, незважаючи ні на які реальні перешкоди, домінуючі стереотипи та упередження, суспільство прагне до того, щоб спробувати зробити державну службу гуманною, а гуманізм – практичним та дієвим. Але це не означає розчинення гуманізму в політиці, втрати його контролюючих функцій у ставленні до політики. Повне підпорядкування гуманізму політиці відкриває дорогу до зневаження свободи, гідності людини [11, с. 143]. Таким чином, трансформація поняття «гуманізм» у державній службі включає, зокрема, синтез конструкції державної служби з ідеєю гуманізму та нове розуміння сутності гуманізму, в основу якого покладена ідея пріоритету гуманістичних цінностей над цінностями потреб гуманізації політичної системи і соціальних відносин і, перш за все, визнання рівності людської гідності всіх учасників суспільних відносин [11, с. 141].

На відміну від гуманізму (статичного поняття), гуманізація є динамічним процесом постійних кількісних та якісних змін у системі державної служби, внаслідок яких ця система стає все більш гуманістичною, спрямованою на покращення забезпечення й захисту основних прав, свобод, інтересів і гідності людини. У державній службі мають втілюватися такі гуманістичні цінності демократичної держави, як природні права людини, які належать їй з самого моменту народження й тому ніхто, у тому числі й держава, не має права ні обмежувати їх, ні відняти. Гуманізація державної служби є безперервним процесом, адже розмаїття людських потреб у контексті реалізації прав та свобод людини є невичерпними. Отже, всі нові форми реалізації людиною своїх прав і свобод будуть потребувати від держави, зокрема від державної служби, забезпечення механізмів їх практичного втілення за такими напрямками: 1) створення та

впровадження нових механізмів, що гарантують реалізацію людиною своїх прав та свобод; 2) забезпечення й підвищення ефективності функціонування вже існуючих механізмів [1].

Гуманізація державної служби найбільш ефективно здійснюється тоді, коли відбувається розвиток творчих здібностей та громадянських якостей особистості; створений комфортний морально-психологічний клімат, атмосфера взаємодовіри, взаємоповаги та взаємовідповідальності; соціокультурне середовище, яке стимулює до самопізнання і самовдосконалення; враховуються індивідуальні особливості службовців, відбувається демократизація управління тощо.

З цією метою в державно-управлінську практику необхідно впроваджувати:

- принцип простоти організації, який забезпечує скорочення проміжних елементів управлінської структури, певних ієрархічних сходинок і потребує достатньо розвинутого духовного потенціалу людського ресурсу організації;

- принцип автономії, який передбачає ефективне використання здібностей службовців через надання їм простору для самореалізації, наділення їх свободою та відповідальністю за доручену справу;

- принцип управління через підвищення рівня культури менеджменту, який пропонує перейти від складних управлінських структур до простих організацій, що складаються із автономних спільнот самоуправління. Все це обумовлює необхідність зміни пріоритетів розвитку державної служби в контексті її гуманізації, спрямування на потреби людини та громадянина, створити умови для наближення стандартів державної служби України до тих, що застосовуються в країнах Європейського Союзу [9]. Мета служіння людям впливає з самої природи демократичної державності. Держави в західних країнах вже давно орієнтовані на громадян і все більш прагнуть відповідати їхнім зростаючим вимогам і очікуванням, оскільки до цього їх зобов'язує демократична природа їхніх систем [7, с. 7].

Е. Фромм слушно зазначав, що «активна і відповідальна участь в справах суспільства вимагає заміни бюрократичного способу управління гуманістичним», з метою недопущення деперсоналізації відносин між чиновником і громадянином [15, с. 191,193]. На думку Б. Кліксберга, необхідна переорієн-

ка як структурних принципів, так і людської складової державного апарату. Пірамідальна структура повинна бути замінена мережевою структурою, а в людському плані слід прагнути до «інтелігентної» держави, що дасть змогу відновити довіру до держави [16].

Сутність гуманізаційного концепту державної служби доцільно розглядати через систему принципів: гуманізації державної служби; рівних можливостей; людської гідності; соціальної справедливості; солідаризму; соціальних зобов'язань; субсидіарності; відносної незалежності суспільних відносин [10].

Принцип гуманізму означає закріплення у правових формах відносин між людиною, державою і суспільством на основі визнання самоцінності людської особистості, невід'ємності її прав і свобод, поважання її гідності, захисту від свавільного втручання у сферу особистого життя [11, с. 143]. Важливо забезпечити формування нової моделі, нового стандарту взаємовідносин і взаємодії громадян з інститутами державної служби, а також розробку нормативів, правил адміністративного життя всередині самих цих структур. Тому у центрі нової моделі модернізації державної служби, побудованої на принципах гуманізму, має перебувати людина, а основними цінностями нових суспільних відносин мають стати вільне самовираження кожного члена суспільства, відповідальність та ініціативність з боку органів влади. Гуманізація державної служби є масштабним проектом у часі здійснення та надзвичайно складним за структурою, адже у сфері державно-суспільних відносин вона передбачає морально-психологічну перебудову людини, внутрішню переорієнтацію системи духовних цінностей, усвідомлення власної гідності і цінності іншої людини, формування почуттів відповідальності і причетності до минулого, сучасного і майбутнього.

Висновки. Актуальність впровадження гуманізаційного підходу є пріоритетом модернізації вітчизняної системи державної служби. Процес модернізації вітчизняної державної служби слід орієнтувати на загальнолюдські цінності, в тому числі гуманізм. Під поняттям «гуманізація державної служби» розуміємо цілеспрямовану переорієнтацію діяльності державної служби і її суб'єктів на визнання людини як абсолютної цінності, «міри всіх речей», а також на задоволення життєвих потреб членів суспільства, створення умов для їх по-

вноцінної самореалізації та забезпечення подальшого сталого розвитку людського потенціалу, гарантування безпеки життєдіяльності та стабільності, захист прав, свобод та інтересів кожного окремого індивіда. Гуманізацію державної служби визначаємо і як посилення захисту прав і свобод державних службовців, особливий захист їхньої гідності та формування нових гуманістичних принципів проходження державної служби.

Необґрунтоване запозичення елементів модернізації, штучне перенесення їх у вітчизняну практику не тільки не сприятиме досягненню очікуваної мети – гуманізації державної служби, але й може викликати негативні наслідки, оскільки система пов'язана з національними традиціями, ментальністю, іншими суспільними інститутами. Гуманізація державної служби передбачає зміну спрямованості державної політики у бік людини як особи, тобто важливий, передусім, не результат, а людина. Тому вбачається доцільним ор-

ганічне наповнення функцій державних службовців людиноцентризмом, формування нової культури державної служби, яка передбачає переорієнтацію на громадян, налагодження і підтримку партнерських зв'язків і взаємодії між інститутами державного і приватного секторів та громадянським суспільством. Гуманізація повинна не лише охоплювати гуманізацію впливу державних органів на суспільство та окремих осіб, але й забезпечувати захист прав, свобод, законних інтересів і гідності самих державних службовців.

Модернізація державної служби відповідно до європейських стандартів на основі гуманізаційного концепту можлива за рахунок напрацювання власної парадигми гуманізації державної служби та розробки національної моделі «державної служби для людей», що інтегрує проблемний аналіз реалізації прав і свобод людини на всіх рівнях влади, забезпечує гуманізацію суспільних відносин і формує реальні стандарти розвитку української держави.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Гуманізація державної служби. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України : наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – С. 93–94.
2. Иванов С. Интегральный гуманизм как идеология прав человека. [Электронный ресурс] / С. Иванов. – Режим доступа : <http://www.dorfo.ru/?num=33&id=451>
3. Казанцев Н. Социальная держава : влада і управління / Н. Казанцев // Проблеми теорії і практики управління. – 1992. – № 5. – С. 84.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254к/96–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Марков Б. В. Ф. Ницше и гуманизм [Электронный ресурс] / Б. В. Марков. – Режим доступа : <http://libelli.ru/works/nizhum.htm>
6. Нижник Н. Р. Управлінська культура : теоретичне поняття чи управлінська поведінка? / Н. Р. Нижник, Л. А. Пашко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5. – С. 105–111.
7. Оболонский А. В. Кризис бюрократического государства : реформы государственной службы : международный опыт и российские реалии / А. В. Оболонский. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2011. – 448 с.
8. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія / П. М. Петровський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.
9. Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278 // Голос України. – 2004. – 17 берез. – С. 3.
10. Пушкар О. Теоретико-методологічні засади дослідження гуманізаційного концепту як феномена суспільних відносин в умовах модернізації державного управління / О. Пушкар, В. Баштанник // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1. – С. 3–11.
11. Ричко О. В. Гуманізація державного управління в Україні : проблеми та перспективи / О. В. Ричко // Економіка та держава. – 2013. – № 12. – С. 141–144.
12. Управління суспільним розвитком : словник-довідник / за заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка ; уклад. В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Бутрін та ін. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – 248 с.
13. Філософія : навч. посіб. / І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко, І. В. Бойченко та ін. ; за ред. І. Ф. Надольного. – Київ : Вікар, 1998. – 623 с.
14. Філософія політики : хрестоматія: у 4 т. / Авт. упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. – Київ : Знання України, 2003. – Т. 1. – 363 с.
15. Фромм Э. Иметь или быть? / Э. Фромм. – М. : Прогресс, 1990. – 330 с.
16. Kliksberg V. The «Necessary» State : Agenda for Discussion / V. Kliksberg // International Review of Administrative Science. – 1994. – Vol. 60, № 2. – P. 183–196.

REFERENCES:

1. Humanizatsiya derzhavnoi sluzhby [Humanization of civil service]. 2011. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya. NADU, Kyiv, Ukraine. 93–94 (in Ukrainian).
2. Ivanov, S., Integral'nyj gumanizm kak ideologija prav cheloveka. [Integral humanism as an ideology of human rights]. Access: <http://www.dopfo.ru/?num=33&id=451> (in Russian)
3. Kazantsev, N., 1992. Sotsial'na derzhava: vlada i upravlinnya [The welfare state: the power and administration]. Problemy teorii i praktyky upravlinnya 5, 84 (in Ukrainian).
4. Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine]. 1996. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (in Ukrainian).
5. Markov, B.F. Nytszhe y humanizm [Nietzsche and humanism]. Access: <http://libelli.ru/works/nizhum.htm> (in Ukrainian).
6. Nyzhnyk, N.R., Pashko, L.A., 2005. Upravlins'ka kul'tura: teoretychne ponyattya chy upravlins'ka povedinka? [Management culture: a theoretical concept or governance behavior?]. Politychnyy menedzhment 5, 105–111 (in Ukrainian).
7. Obolonskij, A.V., 2011. Krizis bjurokraticheskogo gosudarstva: reformy gosudarstvennoj sluzhby: mezhdunarodnyj opyt i rossijskie reali [Bureaucratic state crisis: Civil service reform: International experience and Russian reality]. Fond «Liberal'naja missija», Moscow (in Russian)
8. Petrovs'kyj, P.M., 2008. Humanitarna paradyhma v systemi derzhavnoho upravlinnya [Humanitarian paradigm in public administration]. LRIDU NADU, L'viv (in Ukrainian).
9. Pro Kontseptsiju adaptatsiyi instytutu derzhavnoi sluzhby v Ukraini do standartiv Yevropeys'koho Soyuzu [On the Concept of adaptation of civil service in Ukraine to EU standards]. 2004. Holos, Kyiv (in Ukrainian).
10. Pushkar, O., Bashtannyk, V., 2013. Teoretyko-metodolohichni zasady doslidzhennya humanizatsiynoho kontseptu yak fenomenu suspil'nykh vidnosyn v umovakh modernizatsiyi derzhavnoho upravlinnya [Theoretical and methodological principles of the investigation of the humanization concept as a phenomenon of public relations in the context of public administration modernization]. Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya 1, 3–11 (in Ukrainian).
11. Rychko, O.V., 2013. Humanizatsiya derzhavnoho upravlinnya v Ukraini : problemy ta perspektyvy [Humanization of public administration in Ukraine: problems and prospects]. Ekonomika ta derzhava 12, 141–144 (in Ukrainian).
12. Mykhnenko, A.M., Bakumenko, V.D., 2006. Upravlinnya suspil'nym rozvytkom [Management of social development]. Vyd-vo NADU, Kyiv (in Ukrainian).
13. Nadol'nyy, I.F., Andrushchenko, V.P., Boychenko, I.V., 1998. Filosofiya [Philosophy]. Vikar, Kyiv (in Ukrainian).
14. Andrushchenko, V.P., 2003. Filosofiya polityky [Philosophy of politics]. Znannya Ukrainy, Kyiv (in Ukrainian).
15. Fromm, Je., 1990. Imet' ili byt'? [Have or to be?]. Progress, Moscow (in Russian)
16. Kliksberg, B., 1994. The «Necessary» state: agenda for discussion. International review of administrative science 60(2), 183–196.



УДК 35.08(430)

Аспекти публічного управління
Aspekty publichnoho upravlinnya
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 57-62.
doi:10.15421/15201662
www.aspects.org.ua

Чиновництво в Німеччині: досвід для України

І.І. Письменна¹

У статті здійснено аналіз базових принципів організації та функціонування інституту чиновництва в Німеччині та визначені можливості їхньої імплементації в Україні. Розглянуто аспекти, що включають у себе поняття «чиновник» (з одного боку йдеться про статус чиновника (державного службовця), з другого – про його відповідальність перед державою, з третього – про його професійну діяльність), а також які категорії посад віднесені до цього інституту в Німеччині. Проаналізовано порядок призначення чиновників за відповідними категоріями посад, а також норми законодавства щодо політичної неупередженості державних службовців. Розглянуто окремі норми дисциплінарного права, що регулюють, які наслідки може тягнути за собою те чи інше правопорушення чиновників. Усі перелічені аспекти розглянуто у порівнянні з відповідними нормами вітчизняного Закону «Про державну службу». Обґрунтовано важливість забезпечення уніфікації основних підходів та принципів розвитку, що закладені в Законі «Про державну службу», з базовими засадами служби в органах місцевого самоврядування, що дозволить сформувати цілісний інститут чиновництва в Україні, з урахуванням досвіду функціонування цього інституту в Німеччині.

Ключові слова: інститут чиновництва; державна служба; державний службовець; дисциплінарна відповідальність; правові відносини

Public service in germany: experience for Ukraine

I.I. Pysmenna²

The article deals with the basic principles of organization and functioning of the institute of the public authorities in Germany. The possibility of the implementation of these principles in Ukraine has been identified. Aspects that include the «public servant» concept have been considered and those categories, which are included into the «public servant» position in similar German institutions, have been described. The procedure of public servants' appointing to the relevant categories of posts and the legislation on the political impartiality of public servants, has been analyzed. Some disciplinary rules of law, which regulate the consequences that can lead to a particular offense of public servants, have been pointed out. These special public-legal relations both at the federal and state levels are ruled by German laws on public servants. Federal law on public servants (Bundesbeamtengesetz) contains detailed description on the procedure of provision of services by public servants at the federal level. The relevant state laws exists for public servants who are employed in the public service at the state level, for example, in the city or municipality. According to the German state structure, employers of public servants are State, land and municipality. It should be noted that from April, 1st 2009 the significant changes were made to state laws on public servants and these changes are based on the law on the status of public servant (Beamtenstatusgesetz). The previous law on the status of public servants (Beamtenrechtsrahmengesetz) was canceled. So, public servants are persons, which perform public-legal functions in the public sphere at the federal, state and municipal levels. In Germany public servant is a person who is in special official relations with the state. These relations are characterized by the performance of public-legal functions. Public servant's relations with the State (land) are characterized by the loyalty

¹ *Магістр державної служби, старший викладач; Університет митної справи та фінансів, 49000, Дніпро, вул. Рогальова, 8*

² *Master of public service, senior lecturer; University of customs and finance, 8, Rogalova Str., Dnipro, 49000, Ukraine*

³ *Магістр государственной службы, старший преподаватель; Университет таможенного дела и финансов, 49000, Днепр, ул. Рогалева, 8
E-mail: inna.pysmenna@mail.ru*

and the trust from the Government's side. The public servant has special public-legal powers, based on the relevant principles of public administration. All these aspects have been investigated in comparison with the relevant rules of Ukrainian law «On Public Service». The importance of the unification of basic approaches and principles of development, which are described in the law «On Public Service», with the basic principles of service in local authorities has been proved. Taking into consideration the experience of functioning of German public service institute, it will allow forming an integral institute of public service in Ukraine.

Keywords: institute of public service; public service; public servant; disciplinary liability; legal relations

Чиновничество в Германии: опыт для Украины

И.И. Письменная³

В статье проведен анализ базовых принципов организации и функционирования института чиновничества в Германии и определены возможности их имплементации в Украине. Рассмотрены аспекты, включающие в себя понятие «чиновник» (с одной стороны речь идет о статусе чиновника (государственного служащего), с другой - о его ответственности перед государством, с третьей - о его профессиональной деятельности), а также какие категории должностей отнесены к этому институту в Германии. Проанализирован порядок назначения чиновников по соответствующим категориям должностей, а также нормы законодательства о политической беспристрастности государственных служащих. Рассмотрены отдельные нормы дисциплинарного права, регулирующих, какие последствия может повлечь за собой то или иное правонарушение чиновников. Все перечисленные аспекты рассмотрены в сравнении с соответствующими нормами отечественного Закона «О государственной службе». Обоснована важность обеспечения унификации основных подходов и принципов развития, которые заложены в Законе «О государственной службе», с базовыми принципами службы в органах местного самоуправления, что позволит сформировать целостный институт чиновничества в Украине, с учетом опыта функционирования этого института в Германии.

Ключевые слова: институт чиновничества; государственная служба; государственный служащий; дисциплинарная ответственность; правовые отношения

Peer-reviewed, approved and placed: 18.10.2016

Постановка проблеми. Невід'ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи [2].

Значним кроком у цьому напрямі стало введення в дію нового Закону «Про державну службу», який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективною, орієнтованою на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Проте, говорити про цілісність системи публічної служби в Україні та її ефективність зарано. Європейські країни йшли до цього багато років, тому досвід функціонування публічних служб інших країн може бути надзвичайно корисним

для України, що актуалізує тематику даного дослідження.

Мета дослідження – аналіз базових принципів організації та функціонування інституту чиновництва в Німеччині та визначення можливостей їхньої імплементації в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретико-методологічне підґрунтя даного дослідження складають роботи вітчизняних дослідників, в яких досліджуються проблеми функціонування та розвитку державної служби, зокрема В.Д.Бакуменка, Д.І.Дзвінчука, Н.Т.Гончарук, Н.А.Липовської, Т.В.Мотренка, О.Ю.Оболенського, В.М.Олуйка, Т.І.Пахомової, Л.Л. Прокопенка, А.П. Рачинського, М.І. Рудакевич, С.М. Сербогіна, Ю.П. Сурміна та інших. Вагомим підґрунтям дослідження стали також німецькі інтернет – ресурси, присвячені аналізу функціонування чиновництва у Німеччині.

Виклад основного матеріалу. У Німеччині існує інститут професійного чиновництва (Beamtenrecht), який є частиною Особливого адміністративного права. Поняття

«чиновник» включає у себе такі аспекти: з одного боку йдеться про статус чиновника (державного службовця), з другого – про його відповідальність перед державою, з третього – про його професійну діяльність. При цьому німецьке законодавство розрізняє осіб, що перебувають переважно в публічно-правовому відношенні до держави, – чиновників та осіб, що перебувають у більш широкому приватно-правовому відношенні до неї, – службовців і робітників. Для останніх роботодавцем виступає будь-яка юридична особа публічного права.

Ці особливі публічно-правові відносини регулюються у Німеччині законами про чиновників на федеральному та земельному рівнях. Федеральний закон про чиновників (Bundesbeamtengesetz) містить детальні положення щодо проходження чиновниками публічної (державної) служби на федеральному рівні (управління персоналом, порядок подання та розгляд скарг, правовий захист тощо). Відповідні земельні закони існують для службовців, які зайняті на державній службі на земельному рівні, наприклад, у місті або комуні. На основі державного устрою Німеччини роботодавцями чиновників є, відповідно, федерація, земля, комуна. При цьому слід зазначити, що з 1 квітня 2009 року до земельних законів про чиновників були внесені суттєві зміни на основі Закону про статус чиновника (Beamtenstatusgesetz). Існуючий до цих пір рамочний закон про чиновне право (Beamtenrechtsrahmengesetz) був скасований.

Отже, чиновники – це особи, що виконують публічно-правові функції на службі в органах влади на федеральному, земельному та комунальному рівнях. У Німеччині чиновник – це особа, яка знаходиться в особливих службових відносинах з державою (землею), причому ці відносини характеризуються виконанням публічно-правових функцій і пов'язують чиновника з державою відношенням вірності і довіри з боку держави, тобто його наділено особливими владними публічно-правовими повноваженнями, що ґрунтуються на відповідних принципах державного управління [4]. Наприклад, державне управління в Баварії керується наступними принципами: верховенство права, ефективність, економічність, близькість до потреб громадян, залучення громадян до виконання управлінських рішень та прозорість.

До державних службовців, окрім чиновників, відносяться також судді, професійні солдати, солдати за контрактом на визначений час і службовці разом з робітниками, які перебувають на службі юридичної особи публічного права. Чиновництво в землях ФРН через численність поліцейських чиновників, викладачів вищих навчальних закладів та вчителів складає більшість, тобто чиновників більше, ніж службовців і робітників, зайнятих на державній службі.

У публічній службі Німеччини розрізняють чотири рівні державної служби:

- простий рівень публічної служби для чиновників нижчого рангу;
- середній рівень публічної служби для чиновників середнього рангу;
- підвищений рівень публічної служби для чиновників підвищеного рангу;
- вищий рівень публічної служби для чиновників вищого рангу.

За своїм правовим статусом чиновники поділяються на чотири основні категорії:

- чиновник призначений на посаду на невизначений термін (Beamte auf Wiederruf);
- чиновник-стажер з випробувальним терміном (Beamte auf Probe);
- чиновник призначений на посаду на певний термін (Beamte auf Zeit);
- довічний чиновник (Beamte auf Lebenszeit).

Чиновник, призначений на посаду на невизначений термін (тимчасовий чиновник), як правило, проходить підготовчу службу. Він навчається, здобуває відповідну до обраного рівня державної служби освіту. Такий чиновник називається претендентом, у вищій публічній службі – стажером. Це той вид публічної служби, де держава як роботодавець має право у будь-який час відмінити проходження публічної служби. Цей вид публічної служби закінчується складанням або нескладанням іспиту до відповідної кар'єрної групи. Остаточне нескладання іспиту відбувається, як правило, коли претендент двічі не склав іспит.

Чиновником з випробувальним терміном призначають того, хто успішно пройшов підготовчу службу і кого у перспективі бачать довічним чиновником. Чиновником з випробувальним терміном призначають також особу, яка є претендентом на керівну посаду і яка до сих пір не була чиновником. Статус чинов-

ника з випробувальним терміном міг раніше зберігатися певний час і після закінчення випробувального терміну, якщо претендент у довічні чиновники вже склав іспит до певної кар'єрної групи, але не досяг 27-річного віку. Назва посади мала помітку «до зарахування». Ця вимога зараз скасована.

Чиновником на певний термін призначається особа тільки тоді, коли є необхідність призначити чиновником саме цю особу, тобто, наприклад, усі виборні чиновники є чиновниками на певний час. До цієї категорії чиновників відносяться бургомістри, їхні заступники тощо. Також до цієї групи чиновників відносяться і науковці, наприклад, в університетах на певний строк призначаються професори або члени академічних рад.

Статус довічного чиновника отримує чиновник з випробувальним терміном, який успішно пройшов цей випробувальний термін. Призначення на посаду відбувається з урахуванням здібностей та професійних якостей чиновника. У випадку, якщо чиновник є інвалідом, умови призначення на посаду регулюються земельними законами і мають певні розбіжності [5].

Отже, очевидно, що підходи до розуміння чиновництва в Німеччині та їхньої класифікації суттєво відрізняються від положень вітчизняного Закону «Про державну службу». Так, на сучасному етапі в Україні не будь-яка особа, що працює в державних органах, є державним службовцем. Державним службовцем людина стає тільки в тому випадку, коли вона працює на посаді державного службовця. При цьому дія цього Закону серед іншого не поширюється на:

- 1) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування;
- 2) працівників патронатних служб [1].

Чиновники повинні виконувати свої завдання неупереджено і сумлінно з урахуванням інтересів суспільства. Чиновник повинен консультувати та підтримувати свого начальника, в той же час виконувати його накази і проводити у життя запропоновані ним загальні напрямки діяльності. Проте це не виключає повної особистої відповідальності чиновника. Він повинен ретельно перевіряти правомочність будь-якої службової діяльності. Якщо у нього виникають сумніви щодо правомірності службового наказу, він повинен терміново сказати про це своєму безпосередньому

начальнику. Якщо безпосередній начальник залишив без уваги зауваження підлеглого чиновника, той має право і обов'язок звернутись до вищестоящого начальника. У випадку, якщо вищестоящий начальник затверджує цей наказ, чиновник звільняється від особистої відповідальності. Якщо приписана чиновнику поведінка тягне за собою порушення гідності людини або штовхає його на порушення правопорядку, обов'язок виконувати накази втрачає свою обов'язковість. Ці два обов'язки існують у сукупності, як гарантія дієвості державного управління. Слід зазначити, що майже такі самі норми прописані у частині шостій статті 9 вітчизняного Закону «Про державну службу» [1].

У Німеччині чиновник повинен загальною поведінкою підтверджувати свою приналежність до свободо-демократичного порядку, що закріплений у Конституції, та робити все можливе для його збереження та зміцнення. Чиновник може займатись політичною діяльністю у межах, передбачених Конституцією, але утримуватись від жодних висловлювань своїх політичних думок при виконанні ним службових обов'язків, а також у іншій політичній діяльності він повинен користуватись відчуттям міри та стриманості, що йому приписані посадовими обов'язками.

В Україні політичній неупередженості присвячена стаття 10 Закону «Про державну службу», в якій зазначається, що державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей [1]. Крім цього, державний службовець не має права бути членом політичної партії, якщо він займає посаду державної служби категорії «А». В Україні на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії.

Водночас у Німеччині чиновникам гарантується право свободи об'єднань (Koalitionsfreiheit). Вони мають необмежені можливості створювати союзи для представлення своїх інтересів. Щоправда, вони не мають права на страйк. Але відсутність права

на страйк не приводить до того, що без уваги залишаються вимоги профспілок чиновників, навпаки, їхні інтереси захищаються, а пропозиції обговорюються у компетентних вищих органах у межах їхньої участі при підготовці або зміні положень закону про чиновників.

Німецькі чиновники також мають право незалежно від партійних інтересів виконувати свої посадові обов'язки у правовому та економічному відношеннях. Ця незалежність гарантується чиновникам у першу чергу принципом прийому на довічну службу. Крім того, чиновники мають право на соціальний захист стосовно себе та членів своїх родин, на забезпечення відповідної пенсії у старості. Вони та їхні родини також мають певні права, що зберігаються і після закінчення служби.

Особливе значення має дисциплінарне право (Disziplinarrecht), що застосовується у випадку порушення чиновниками посадових обов'язків. Дисциплінарне право регулює, які наслідки може тягнути за собою те чи інше правопорушення і яка процедура прийняття рішення щодо цього факту. Дисциплінарне право регулюється Федеральним дисциплінарним законом (Bundesdisziplinargesetz) та відповідними земельними законами. Якщо роботодавець (державний орган) має достатньо фактів щодо правопорушення з боку чиновника, то він має обов'язком з'ясувати всі обставини справи, після чого приймається рішення про припинення справи проти чиновника або про застосування дисциплінарних покарань.

Дисциплінарне право передбачає п'ять видів дисциплінарних стягнень залежно від важкості посадової провини: догана (Verweis), грошовий штраф (Geldbus), скорочення заробітної плати (Verkürzung der Dienstbezüge), пониження у посаді (Zurückstufung) та відсторонення від посади (Entfernung aus dem Beamtenverhältnis). Останній вид стягнень застосовується лише тоді, коли чиновник внаслідок своєї тяжкої провини остаточно втратив довіру держави, як роботодавця та суспільства. До чиновників на пенсії також застосовується дисциплінарне право у вигляді скорочення пенсійного утримання або взагалі позбавлення пенсії [6]. Слід зазначити, що в чинному Законі «Про державну службу» також досить чітко виписані засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. Так, нормами частини другої статті 65 та частинами другої – п'ятої статті

66 Закону визначено перелік дисциплінарних проступків та загальні умови застосування дисциплінарних стягнень за їх вчинення [1].

Науковці вказують на певні особливі риси, притаманні саме німецькій моделі державної служби, зокрема:

- чітка організація системи державної служби з нормативно передбаченою компетенцією кожного рівня управління (аж до розділення компетенції з ухвалення і виконання рішень), а також встановлені принципи посадової субординації;

- особлива кадрова політика, що передбачає багатоступінчасту систему добору кадрів для державної служби з випускників ВНЗ; під час набору кадрів державний сектор має пріоритет перед приватними компаніями;

- стратегічні рішення приймаються управліннями, призначеними з урахуванням політичної кон'юнктури;

- рівень соціального забезпечення державного службовця, етико-соціального спрямування державної служби, велике значення ділової репутації та вертикальної рангової системи [3, с.231].

Висновки. Аналіз базових принципів організації та функціонування інституту чиновництва в Німеччині певною мірою відрізняється від положень вітчизняного Закону «Про державну службу», хоча у питаннях пов'язаних з вимогами щодо виконання своїх функцій, відповідальності перед суспільством, дисциплінарного права державних службовців, їх соціального забезпечення спостерігається спорідненість між публічними службами України та Німеччини. При цьому чиновне право у Німеччині не є «тугим корсетом» для державних службовців. Воно постійно вдосконалюється. Адже державна служба за призначенням та завданнями своєї діяльності щільно пов'язана з різними соціальними інститутами, політичними, економічними, соціально-культурними тощо. Тому реформування суспільства в цілому або будь-якого окремого інституту обов'язково викликає трансформації й в інституті державної служби. Ключовим потенційним фактором цього процесу, на наш погляд, є взаємозв'язок власних інтересів службовця (задоволення власних людських потреб) і організації (оптимальне виконання функцій та завдань публічного управління). У зоні перетину цих інтересів перебувають кар'єрні цілі людини, які

можна вважати основним мотиваційним чинником для посадових осіб системи публічної служби. Слід також зазначити, що у межах сучасного суспільного запиту служба в органах місцевого самоврядування є не менш важливою, ніж в органах державного управління. Тим більше, що в процесі децентралізації влади роль місцевих чиновників значно зростає. Тому надзвичайно важливим є забезпечення уніфікації основних підходів та принципів розвитку, що закладені в Законі «Про

державну службу», з базовими засадами служби в органах місцевого самоврядування. Це дозволить сформувати цілісний інститут чиновництва в Україні, який слід розглядати не як раз і назавжди застиглу систему функціонування публічної служби, а як один із найважливіших чинників суспільної життєдіяльності, що динамічно змінюється відповідно до суспільних потреб, у тому числі з урахуванням позитивного досвіду функціонування таких структур в інших країнах світу.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Про державну службу: закон України від 10 лютого 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
2. Про схвалення стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
3. Організація державної служби в Україні: теорія та практика: навч. посіб. \ за заг. ред. М.О. Багмета [та ін.]. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
4. Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) vom 17 Juni 2008 (BGBl.IS.1010). – Режим доступу: www.gesetze-im-internet.de
5. Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5 Februar 2009 (BGBl.IS.160). – Режим доступу: www.gesetze-im-internet.de
6. Bundesdisziplinargesetz (BDG) vom 9 Juli 2001 (BGBl.IS.1510). – Режим доступу: www.gesetze-im-internet.de

REFERENCES:

1. Pro derzhavnu sluzhbu: zakon Ukrayiny vid 10 lyutoho 2015 r. № 889-VIII [On the Civil Service Law of Ukraine on February 10, 2015 № 889-VIII]. Access: www.zakon.rada.gov.ua (in Ukrainian).
2. Pro skhvalennya stratehii reformuvannya derzhavnoyi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini na period do 2017 roku ta zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo yiyi realizatsiyi: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18 bereznya 2015 r. № 227-r [On approval of the strategy for reform of public service and service in local government in Ukraine for the period till 2017 and approved plan for its implementation, the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 18, 2015 № 227-p]. Access: www.kmu.gov.ua (in Ukrainian).
3. Bahmeta, M.O., 2007. Orhanizatsiya derzhavnoyi sluzhby v Ukrayini: teoriya ta praktyka [The organization of public service in Ukraine: Theory and Practice]. Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, Mykolayiv (in Ukrainian).
4. Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) vom 17 Juni 2008 (BGBl.IS.1010). Access: www.gesetze-im-internet.de
5. Bundesbeamtengesetz (BBG) von 5 Februar 2009 (BGBl.IS.160). Access: www.gesetze-im-internet.de
6. Bundesdisziplinargesetz (BDG) vom 9 Juli 2001 (BGBl.IS.1510). Access: www.gesetze-im-internet.de



УДК 35.08(430)

Аспекти публічного управління
Aspekty publichnoho upravlinnya
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 63-74.
doi:10.15421/15201663
www.aspects.org.ua

Community-led local development approach principles implementation when forming a regional local development projects support system in Ukraine

Y.G. Udod¹

The article contains a brief description of the Community-led local development approach (local development under the leadership of the community, CLLD) and the main purpose of its use in the European Union. The study indicated periods of the major initiatives to support local development in EU. Moreover the article posted CLLD approach principles' evolution and the basic principles of the LEADER method and its application in CLLD, which can be applied in Ukraine. Subject to the provisions of the European Economic and Social Committee (EESC) for further CLLD-approach distribution the five trends were identified that must be considered when forming a Regional local development projects support system in Ukraine: Multi-fund financing; Unification; Networking and collaboration; Extending the approach; Simplifying the process. The characteristic of the present phase of CLLD-approach, in particular, of the European Network for Rural Development (ENRD), which attaches great importance to the dissemination of the most effective CLLD practices and establish partnerships between communities and territories where the approach is implemented. The study found out the relationship between Community-led local development and Community-driven development (CDD) supported by the World Bank.

Keywords: Community-led local development; Community-driven; local development project; CDD approach; CLLD approach підхід; LEADER method

Імплементация принципів підходу community-led local development під час формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку в Україні

Є.Г. Удод²

У статті подано стислу характеристику підходу Community-led local development (місцевий розвиток під керівництвом громади, CLLD) та основні цілі його застосування в Європейському Союзі. Здійснено періодизацію становлення ініціатив на підтримку місцевого розвитку в ЄС. Подано еволюцію принципів підходу до місцевого розвитку, що керується громадою, і визначено основні принципи методу LEADER і його імплементатії під час реалізації CLLD-підходу, які можна застосувати в Україні. З урахуванням положень Європейського економічного і соціального комітету (EESC) щодо подальшого поширення CLLD-підходу визначено п'ять тенденцій, які необхідно враховувати під час формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку в Україні. Надано характеристику сучасному етапу реалізації CLLD-підходу, зокрема, діяльності Європейської мережі розвитку сільських районів (The European network

¹ Postgraduate; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

² Аспірант; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

³ Аспірант; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29

for rural development, ENRD), що приділяє велику увагу поширенню найбільш ефективних практик CLLD і встановленню партнерських відносин між громадами та територіями, де підхід реалізується. Встановлено зв'язок між підходами Community-led local development та Community-driven development (місцевий розвиток за ініціативи громади, CDD), що підтримується Світовим банком.

Ключові слова: місцевий розвиток за ініціативи громади; місцевий розвиток під керівництвом громади; проект місцевого розвитку; CDD-підхід; CLLD-підхід; LEADER-метод

Имплементация принципов подхода community-led local development в ходе формирования региональной системы поддержки проектов местного развития в Украине

Е.Г. Удод³

В статье представлено краткую характеристику подхода Community-led local development (местное развитие под руководством общины, CLLD) и основные цели его применения в Европейском Союзе. Осуществлено периодизацию становления инициатив в поддержку местного развития в ЕС. Представлено эволюцию принципов подхода по местному развитию под руководством общины и определены основные принципы LEADER-метода и его имплементации в ходе реализации CLLD-подхода, которые можно применить в Украине. С учетом рекомендаций Европейского экономического и социального комитета (EESC) по дальнейшему расширению применения CLLD-подхода определено пять тенденций, которые необходимо учитывать в ходе формирования региональной системы поддержки проектов местного развития в Украине. Представлено характеристику современного этапа реализации подхода, в том числе деятельности Европейской сети развития сельских территорий (The European network for rural development, ENRD), которая уделяет значительное внимание распространению наиболее эффективных практик CLLD и установлению партнерских взаимоотношений между общинами и территориями, где подход реализуется. Установлено взаимосвязь между подходами Community-led local development и Community-driven development (местное развитие, иницируемое общиной), который поддерживается Мировым банком.

Ключевые слова: местное развитие; иницируемое общиной; местное развитие под руководством общины; проект местного развития; CDD-підхід; CLLD-підхід; LEADER-метод

Peer-reviewed, approved and placed: 15.10.2016

The problem formulation. In the second decade of the 21st century the Community-led local development approach is spreading gradually. Community-led local development, CLLD – a term used to describe the European Commission approach that expands the traditional – «top-down» policy development in the opposite direction [2]. In terms CLLD, residents take «the reins» and form a local partnership, which develops and implements integrated development strategy. The strategy is being developed to reinforce the social, environmental and economic benefits community or «assets», but only the compensation of their own problems. For this partnership receives long-term funding. And those participants decide how to spend it.

In policy documents of the European Commission on «Cohesion Policy 2014-2020» states that is not accidental that the application of the principles CLLD spread over the last twenty years, a small cluster of 200 pilot projects «LEADER» in more than 2600 partnerships covering almost every part of the «village Europe»

and a significant part of the coast [4-6]. Total public and private investment to support these partnerships also rose to around EUR 8.6 billion for the period 2007-2013, supporting a wide range of mostly smaller projects, thousands of companies and jobs, and a significant improvement of local services and the environment.

CLLD-Principles not only fixed but also multiplied more than tenfold during four consecutive periods of financing. This experience has shown, and when and where CLLD-approach works properly, and how partnerships can add value to national and regional programs. It was also shown CLLD's limitations and found areas where difficult to achieve results. In this context, there is a great opportunity to spread CLLD approach to the Ukrainian communities and use it to develop local responses to some of the most pressing social and environmental problems facing Ukrainian amalgamated communities today. In addition, there are significant opportunities to increase CLLD impact on the lives of citizens by coordinating four main streams of funding from

the European Union and EU partner-communities.

The research and publications' analysis.

The main provisions of the CLLD approach set out in the policy documents the European Commission on «Cohesion Policy 2014-2020» [4–6].

The expert group headed by Marjorie Jouen and Katalin Kolosy in the «Cohesion policy support for local development: best practice and future policy options» (2010) allowed to formulating comprehensive recommendations for local development best practice and policy options for support to local development initiatives within the cohesion policy [8].

In «Local development in Europe: Assessment and prospects after the economic crisis» (2011) Marjorie Jouen specified that the best solution today seems to consist of a better coordination of existing local-development programmes at European level, together with stronger encouragement for ERDF and ESF intervention in the form of a compulsory minimal allocation in regional development programmes, along with methodological support [7].

The European Funding Network publication «Community Led Local Development – An essential element in the delivery of the new European Structural Funds» (2012) presented particular: the roots of CLLD, CLLD achievements and limitations, evidence and implications for the New Programme and some Case studies [3].

At the paper «Preliminary Draft Opinion of the Section for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion on Community Led Local Development as a tool of Cohesion Policy 2014–2020 for local, rural, urban and peri-urban development» (2014) Roman Haken summarized the role of Local Action Groups in the 2014–2020 programming period and put forward some recommendations for implementing CLLD in the rural, peri-urban and urban environment [9]. Thus, the authors in previous publications and policy documents at scientific-communication activities offered scientific basis for choosing methods and tools to be applied during the formation and development of the CLLD approach in EU-countries. With this in mind, the purposes of the article are: to provide a brief description of the CLLD approach; to indicate periods of the major initiatives to support local development in EU; to post CLLD approach principles' evolution and the basic principles of the LEADER method and its application

in CLLD, which can be applied in Ukraine; to identify trends that must be considered when forming a regional system to support local development projects in Ukraine; to characterize the present phase of the CLLD approach implementation; to find out the relationship between Community-led local development and Community-driven development supported by the World Bank.

The main material presentation. The new rules and legislation governing the next round of EU Cohesion Policy investment for 2014-2020 have been formally endorsed by the Council of the European Union in December 2013. The main are CLLD-identifying and its objectives.

Community-led Local Development (CLLD):

- is a single methodology regarding CLLD for the ESI Funds (The European structural and investment funds), which focuses on specific sub-regional area; is community-led, by local action groups composed of representatives of local public and private socio-economic interests;
- is carried out through integrated and multi-sectoral area-based local development strategies, designed taking into consideration local needs and potential;
- takes into consideration local needs and potential, includes innovative features in the local context, networking and, where appropriate, co-operation [5].

The main aims of this joint approach by the ESI Funds are to simplify and expand the use of CLLD as a development tool. The CLLD will:

- encourage local communities to develop integrated bottom-up approaches in circumstances where there is a need to respond to territorial and local challenges calling for structural change;
- build community capacity and stimulate innovation (including social innovation), entrepreneurship and capacity for change by encouraging the development and discovery of untapped potential from within communities and territories;
- promote community ownership by increasing participation within communities and build the sense of involvement and ownership that can increase the effectiveness of EU policies;
- assist multi-level governance by providing a route for local communities to fully take part in shaping the implementation of EU objectives in all areas [5].

The expert group headed by Marjorie Jouen and Katalin Kolosy in the «Cohesion policy support for local development: best practice and future policy options» (2010) defined two phases of development of the initiatives (Table 1). Especially should be noted the impact of the program LEADER [8]. «LEADER» (a French acronym for «Links between actions for the development of agriculture») – an initiative of the European Union in support of rural development projects, initiated at the local level for rural areas revival and create jobs (LEADER I (1991-93), LEADER II (1994-99), LEADER + – the third phase of the initiative (2000-2006)).

Through the technical expertise provided un-

der the LEADER initiative, the grounds for testing a robust theoretical basis were gathered and led to the identification of a specific set of local development features. In LEADER I, four principles were identified [8]:

1. ACTIONS: Area-based approach; Bottom-up; Innovation, integrated, multi-sectoral character.

2. PARTNERSHIP: Horizontal (Local Action Groups); Vertical (implementation procedures by the public administrations involved).

3. FINANCING: The global grant.

4. NETWORKING: The European network & Coordination Unit; Other networking practices.

Table 1. The phases and stages of major initiatives to support local development (LD)

Phase / stage	Term	Pilot programs	LD-programs' main focus
I. From spontaneous generation to cultivation	1980–1990		
1.1. Exploration – before the cohesion policy	to 1988	Integrated Mediterranean programmes, OECD (before LEED), contrats de ville (FR)	Initiatives not yet programmes
1.2. Discovery of the local endogenous potential and «make-of» theory	1989–1993	ILE, LEADER, social cooperatives (IT), Poverty III	Economic regeneration in rural or urban areas, SMEs incubators or nurseries, innovative «milieu»
	1994–1996	Area partnerships (IRL), «Programme intégré de développement local» (PT), «Plans locaux d'insertion par l'économie» (FR), «contrats de terroir» (FR) and «Plateformes d'initiative locale» (FR), Melkert Plan – REWLW (NL), Labour Foundations (AT), RITTS, RECITE, PEACE	Partnership, skills engineering, global grant, «animation»
	1996–1999	URBAN, INTEGRA, B-2605 (long-term unemployed), Territorial Employment Pacts, «PRODER» (ES), «Inclusion of Refugees Programme» (SW), POMO (FIN), UK: «Single regeneration budget» and «City Challenge»	Employment, new sources of jobs (every sector explored), social economy, intermediate labour market
II. Separate policies and gradual disappearance	2000–today	Integrated programmes cofinanced by the ERDF, the ESF and the EAGGF Guidance Section; The EQUAL programme; INTEGRA; URBAN; ISPA; URBACT	Rural development; employment, equal opportunities and social inclusion; economic and social cohesion, regional policy

In LEADER II, the another matrix was adopted to illustrate the LEADER method endorsed by Local Action Groups (LAGs). The «Inter-territorial cooperation» and «Decentralized management and financing» principals were added.

Fundamental principles of the LEADER method and its application in CLLD for 2013–2020 are given in Table 2.

Roman Haken (2014) specifies at the paper «Preliminary Draft Opinion of the Section for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion on Community Led Local Development as a tool of Cohesion Policy 2014–2020 for local, rural, urban and peri-urban development» [9] that the LEADER approach has demonstrated its viability over the past twenty years. It has helped rural actors assess the long-term potential of their local regions and proven an effective and efficient tool in the delivery of development policies. The European Commission has used the Community Initiatives

URBAN and EQUAL, among other things, to promote this partnership-based method of funding projects. This is what gave rise to Community Led Local Development (CLLD), which is, in a way, a transitional change. CLLD is a dedicated tool for use at sub-regional level and thus complements other development support at local level. It has the capacity to mobilize and involve local communities and organizations so they can contribute to achieving the Europe 2020 strategy goals of smart, sustainable and inclusive growth. It also fosters territorial cohesion and enables particular policy objectives to be attained. The fact that Member States have incorporated CLLD into their partnership agreements is proof of how important local development is now considered. Subject to the provisions of the European Economic and Social Committee (EESC) for further CLLD-approach distribution [9] when forming the Regional local development projects support system in Ukraine the following five trends are advisable to consider:

Table 2. Fundamental principles of the LEADER method and its application in CLLD

Principle	Comment
1. The area-based approach	The programme uses the real potential of small defined areas to promote their sustainable development. It takes on board their pluses and minuses and produces a development strategy that matches their real needs. The confines of an area are not established solely by administrative borders and are elastic
2. The bottom-up approach	In deciding on and setting development strategy priorities we place great emphasis on involving local administration and the public. The stress on the lowest level is the most important of the programme's seven points. In this, however, the programme is not seeking to take the place of the higher – national – tier, but merely to foster communication between these two strata
3. The Local Action Group	One important facet of the programme is to lend help in setting up Local Action Groups. The purpose of these groups is to link partners from the public, private and voluntary spheres and prompt dialogue about what direction the area's development should take
4. The innovative approach	The programme supports innovation. It endeavours to create new products, processes, organisations and markets. The way to achieve innovation is to give the Local Action Groups the greatest possible room for manoeuvre
5. An integrated and multi-sectoral approach	The programme's approach lays stress on the integration of various sectors. It seeks to dovetail the economic, social, cultural and environmental dimensions and integrate them into comprehensive projects
6. Networking	The programme foregrounds the creation of networks to pool experience among its participants. These networks are both institutional (funded by the European Commission) and less formal: national, regional and local

1. Multi-fund financing – monitoring and strengthening the CLLD approach within multifund financing across Europe and in EU programmes and working to launch the next programming period as quickly as possible.

2. Unification – unifying the quality of CLLD in the EU, standardizing LAG procedures and pooling best practice; lending support for filling in gaps on the map so that the LEADER approach can be extended geographically and thematically, which is necessary if the LEADER/CLLD approach is to operate successfully within various EU programmes.

3. Networking and collaboration – an essential condition for the CLLD approach to work well; implementation of cooperation projects and a stress on the need for networking at regional, national and European level and the need for expenditure on networking to be eligible, including the contributions made by members.

4. Extending the approach – supporting the use of the CLLD method beyond Europe, for example in pre-accession negotiations and development policy.

5. Simplifying the process – making sure these small entities at local level are not engulfed in excessive red tape; where possible, reducing reporting requirements to the minimum reliable level.

At the present stage of development focus within the implementation of the integrated approach LEADER / CLLD is paid for Transnational and inter-territorial cooperation and Umbrella Projects, which have become increasingly important for rural stakeholders. Substantial experience gathered during previous generations of LEADER demonstrate that cooperation is an effective mechanism for helping rural areas to jointly develop and share new solutions to common issues.

LEADER cooperation involves networking but on a different, more dynamic level. It encourages and supports Local Action Groups (LAGs) to undertake a joint action with another LEADER group, or with a group taking a similar approach, in another region or Member State, with an urban or fisheries area or even with a rural group in a third country. The general objective of LEADER cooperation is to help local actors to improve the potential of their areas.

The European network for rural development (ENRD) pays great attention to the best practices' dissemination and the establishment

of the CLLD partnerships. In particular ENRD implemented communication activities for stakeholders continuously.

At the beginning of 2016 the ENRD Contact Point organized a workshop on «Umbrella Projects in LEADER/CLLD» to provide a platform for exchange on the opportunities and challenges of umbrella projects under LEADER/CLLD between Managing Authorities and with European Commission representatives. The workshop was organized in response to a request from a group of Managing Authorities (MAs) from Austria, Germany, Luxembourg and Sweden who are already working on this issue. It gathered more than 20 participants from 11 Member States, as well as European Commission Officials, including DG AGRI auditors [10].

On December 2016 the two-day seminar was focused on how to make the best possible use of the Community-Led Local Development (CLLD) method supported under Rural Development (EAFRD), Fisheries (EMFF), Regional Development (ERDF) and Social (ESF) Funds [1].

The event brought together Local Action Groups and other local actors, Managing Authorities and National Networks from across the four ESI Funds. It enabled mutual learning through exchange of practical experience in implementing the CLLD method and a field visit to local projects. It was the second in a series of seminars organised jointly by the four EU Commission Directorates General managing the ESI Funds and supporting CLLD. In 2016 event was hosted by the Swedish MA and Network Support Unit, along with DG AGRI and the ENRD Contact Point.

The ENRD web-site contains materials of all seminars, including presentations and Overview of the financial allocations and implementation of CLLD in Europe and under each of the European Structural and Investment Funds (ESI-Funds): Rural Development (EAFRD), Fisheries (EMFF), Regional Development (ERDF) and Social (ESF) [1].

Outside of Europe, the World Bank supports projects using a similar methodology – community «driven» development.

Community-driven development (CDD) is an approach that emphasises community control over planning decisions and investment resources. A rigorous evaluation process helps determine CDD's effectiveness in various settings and highlights areas that need strengthening for

second-phase programs or new projects. The note «Social Development Notes – Community Driven Development» (2013) of the World Bank [11] summarized the findings of a study entitled «What have been the impacts of World Bank Community-Driven Development Programs?».

This study pointed that the CDD is an approach that gives communities control over the planning, investment, and management decisions for local development activities. The philosophy behind CDD is that involving communities in these decisions often leads to the better use of resources geared toward meeting the most pressing needs. This «bottom-up» approach has become a key operational strategy for many national governments and international aid agencies for the delivery of services, improvement of livelihoods, and empowerment of people. The World Bank currently supports approximately 400 CDD projects in more than 90 countries, valued at almost US\$30 billion.¹ Over the past decade, CDD investments have represented between 5 and 10 percent of the overall annual Bank lending portfolio. Although the design of these programs has evolved over time, at their core, most of these programs aim to improve the living con-

ditions of poor communities through increased participation [11].

Conclusions. In our opinion, the greatest impact of these trends carry the following elements of the specified Regional local development projects support system: a network of resource centers; subsystem of local government and self-organization involvement to participate in local development projects' awards at various levels; stakeholders management subsystem, that insert donor agreements' complex; specialized Internet resource with a platform for the communities of practice's formation.

Areas for further research and practical implementation of research results:

1. Scientific substantiation of the CLLD-approach implementation mechanisms and sources of funding in Ukraine.

2. Special curriculum in CLLD and CDD development for civil servants, local councilors, local government officials and NGOs representatives at the centers of retraining and advanced training in Ukraine.

3. Scientific support and technical support for a regional community of practices in local development (on a specialized online platform).

REFERENCES:

1. Achieving Results the CLLD Way: Putting the Method to Work, 2016 (Båstad, Sweden, Transnational CLLD Seminar, December 6-8, 2016). Access: http://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/achieving-results-clld-way-putting-method-work_en
2. Community-Led Local Development (CLLD). The European network for rural development (ENRD). Access: https://enrd.ec.europa.eu/themes/clld_en
3. Community Led Local Development – An essential element in the delivery of the new European Structural Funds, 2012 (European Funding Network, NCVO, October, 2012). Access: <http://vcsvoice.org/wp-content/uploads/2013/08/Community-Led-Local-Development-NCVO.pdf>
4. Integrated territorial investment. Cohesion Policy 2014-2020, 2014 (Brussels, European Commission, March 2014). Access: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf
5. Community-LED Local Development. Cohesion Policy 2014-2020, 2014 (Brussels, European Commission, March 2014). Access: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf
6. Guidance on Community-Led Local Development for Local Actors, 2014 (Brussels, European Commission, Version 1: May 2014). Access: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf
7. Jouen, M. Local development in Europe: Assessment and prospects after the economic crisis Notre Europe, 2011. Policy Brief, Notre Europe 21 (January), 6. Access: <http://www.institutdelors.eu/media/bref21-mj-en.pdf?pdf=ok>
8. Jouen M., Kolosy K., Pellegrin J.-P., Ramsden, P., Szegvari P., Chambon N., 2010. Cohesion policy support for local development: best practice and future policy options (DG REGIOCCIn.2009.CE.16.0.AT.081). Access: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/cp_support_local_dev_en.pdf
9. Haken, R. 2014. Preliminary Draft Opinion of the Section for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion on Community Led Local Development (CLLD) as a tool of Cohesion Policy 2014–2020 for local, rural, urban and peri-urban development (exploratory opinion at the request of the Greek Council presidency). (Brussels, European Economic and Social Committee, 22 September 2014, ECO/366 CLLD). – Access: <http://www.aeidl.eu/images/stories/pdf/clld-eesc.pdf>
10. Umbrella Projects in LEADER/CLLD, 2016 (Brussels, ENRD workshop, 15 February 2016). Access: http://enrd.ec.europa.eu/news-events/events/enrd-workshop-%E2%80%98umbrella-projects-leader%E2%80%99_en
11. What Have Been the Impacts of World Bank CDD Program? Operational and Research Implications, 2013. Social Development Notes. Community Driven Development, 136 (February 2013). The World Bank, Social Development Department. Access: http://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/assets/pdf/clld/ReviewImpactsCDD-World-Bank_en.pdf



УДК 352

Аспекти публічного управління
Aspekty publicznego upravlennya
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 70-75.
doi:10.15421/15201664
www.aspects.org.ua

Territorial community: a systematic approach to advance functions of individual elements

T.V. Serohina¹

The feature of local governments system is absence of an extensive nationwide structure, in contrast to the system of state government. This stipulates the specific's research when it should not be viewed as a set of individual elements, but as a collection of communities, which in turn consist of a set of elements. It is determined that despite the lack of attention to the private sector as part of the local community, it plays an important role in community life. After all, businesses both provide the community with jobs and swell the budget, and create opportunities for the community, particularly to attract resources in the implementation of development strategies or reduce the costs of local projects. Like this one can not leave aside the community sector as part of the local community, because there are areas where its involvement can bring the maximum benefit, particularly in some aspects of social and cultural areas. After all voluntary of association, non-profit nature of, personal interest in solving problems in the social sector are signs of community organizations. they are the key to efficient provision of this services. It is shown that the development of social sector as a promising element of the territorial community requires state support. The support should lie not in the traditional funding narrow range of community organizations, but through the practices implementation of European countries, particularly in the direction of the delegation of authority. The specific perception of community organizations like of public associations eliminates their role as a public authority. This would give them the right to address local issues. Only in this case, they will effectively carry out their functions, including the formulation and articulation of social needs.

Revealed that successful and wealthy territorial community can only be subject to the participation of all sectors in the process of joint decision-making, and in the process of their implementation. And the responsibility for the effective cooperation of all sectors of the community should be put on local authorities.

It is established that in conditions of the administrative-territorial reform, is the need to change in the approach to the basic concepts, in particular, of the territorial communities category as well as of a new category of amalgamated territorial community. New categories need to be identified and be enshrined in the legal framework.

Keywords: territorial community; administrative-territorial reform; the private sector; institutions of self-governance of the public

¹ PhD in public administration, associate professor; Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration under the President of Ukraine, 29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

² Кандидат наук з державного управління, доцент; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

³ Кандидат наук государственного управления, доцент; Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 49044, Днепр, ул. Гоголя, 29
E-mail: seregina.dridu@gmail.com

Территориальная громада: системный подход к усовершенствованию функций отдельных элементов

Т.В. Серегина²

Обґрунтовано, що систему місцевого самоврядування слід розглядати не як сукупність окремих елементів, а як сукупність територіальних громад, що в свою чергу складаються з набору елементів. Зазначено, що приватний сектор слід розглядати як елемент територіальної громади, адже він забезпечує громаду робочими місцями та поповнює бюджет, а також створює додаткові можливості для громади, зокрема, щодо залучення ресурсів в процесі реалізації стратегії розвитку. Доведено, що в соціальній та культурній сферах максимальний ефект в контексті надання послуг може забезпечити громадський сектор, запорукою при цьому виступають: добровільність об'єднання, неприбутковий характер діяльності, особиста зацікавленість у вирішенні проблем. З'ясовано, що становлення громадського сектору як перспективного елементу територіальної громади вимагає підтримки держави, причому не традиційним шляхом фінансуванні статутної діяльності, а шляхом делегування повноважень. Розкрито специфіку сприйняття органів самоорганізації населення як громадських об'єднань, при цьому нівелюється їхня роль в якості органу публічної влади, що дозволяє їм вирішувати питання місцевого значення. Виявлено, що успішною та спроможною територіальна громада може бути лише за умови участі всіх секторів як в процесі прийняття спільних рішень, так і в процесі їхнього втілення в життя. Причому відповідальність за ефективну взаємодію всіх секторів громади слід покласти на місцеву владу. Встановлено, що в умовах територіальної реформи, категорія територіальної громади так само як категорія об'єднана територіальна громада потребують адекватного визначення її закріплення в нормативно-правовій базі.

Ключові слова: територіальна громада; адміністративно-територіальна реформа; приватний сектор; органи самоорганізації населення

Территориальная громада: системный подход к усовершенствованию функций отдельных элементов

Т.В. Серегина³

Обосновано, что систему местного самоуправления следует рассматривать не как совокупность отдельных элементов, а как совокупность территориальных громад, которые, в свою очередь состоят из набора элементов. Обозначено, что предпринимательский сектор следует рассматривать как элемент территориальной громады, так как он обеспечивает громаду рабочими местами и пополняет бюджет, а также создаст дополнительные возможности для громады, в частности относительно привлечения ресурсов в процессе реализации стратегии развития. Доказано, что в социальной и культурной сферах максимальный эффект в контексте оказания услуг может обеспечить гражданский сектор. Залогом успешности при этом выступают: добровольный характер объединения, деятельность на неприбыльной основе, личная заинтересованность в решении проблем. Становление гражданского сектора как перспективного элемента территориальной громады требует поддержки государства, к тому же не традиционным путем финансирования статутной деятельности, а путем делегирования полномочий. Раскрыта специфика восприятия органов самоорганизации населения как гражданского объединения, при этом нивелируется их роль в качестве органа публичной власти, что позволяет им решать вопросы местного значения. Определено, что успешной территориальная громада может быть только при условии участия всех секторов как в процессе принятия решений, так и в процессе их воплощения в жизнь. При этом ответственность за эффективное взаимодействие всех секторов громады следует возложить на местную власть. Установлено, что в условиях территориальной реформы, категория территориальной громады, равно как и категория объединенной территориальной громады требуют адекватного определения и закреплении в нормативно-правовой базе.

Ключевые слова: территориальная громада; административно-территориальная реформа; предпринимательский сектор; органы самоорганизации населения

Peer-reviewed, approved and placed: 12.0.2016

The current period of social development in Ukraine is accompanied by a processes of establishing administrative-territorial reform, so because of their importance in the process of regional democracy, is one of the priorities of state regional policy and the subject of detailed

scientific analysis. There is investigation of possible priority areas of local government in the works of such scientists, as P. Bilenchuk, O. Bobrowska, N. Campo, O. Karlov, M. Kornienko V. Kravchenko, V. Kuybida, T. Mamatova, V. Parkhomenko, M. Pogorilo, M. Pukhtynsky, S. Seregin, Y. Sharov. However, despite the considerable scientific interest in issues the definition of status of the territorial community it has not found the appropriate coverage.

Based on the above raises the problem of developing ways to improve approaches to the concept and structure of the territorial community under current conditions the administrative-territorial reform.

As a general sense territorial community; village, town, city council; village, town, city mayor; executive bodies of village, town or city council, mayor, district and regional councils, the BSP - components of local government [3]. However, the system of local government has not extensive nationwide structure, unlike the system of state governance, consists of individual units - the territorial communities. Therefore, despite a common regulatory framework and institutional mechanism, the emphasis should be made on the major components elements and levels of interaction between them not on a national scale, but rather the scale of a single community. It is appropriate to consider totality individual local communities as a system of local government.

Such an approach would take into account the current development priorities of territorial communities of taking into account the positions of all stakeholders in the process of decentralization. Based on it, the components of the territorial community as element of local government will be natural or legal persons or organizations that are actively involved in solving local affairs, or which affect or may affect the implementation of measures at the level of the local community.

Traditionally of attribute of effective activity of local government units is relationship with the private sector. And although it always gives local authorities additional resources and provides certain advantages, its role in the local government is reflected in a rather limited extent. Though private sector both provides the community with jobs and swell the budget, and creates opportunities for the community, particularly to attract resources in the implementation of development strategies or reduce the costs of local projects. It

is noteworthy that such joint projects are characterized growth of economic indicators and increased levels of efficiency raised by local government resources.

To promote such cooperation created the Law of Ukraine «On Public Private Partnership» [2]. In a general sense, the partnership with the private sector - is the institutional and organizational alliance to implement national and international, scale and local, but always socially significant projects in a wide range of areas [5].

Implementation of the above approach regarding the perception of the private sector as part of the territorial community will help to form a joint with local authorities and residents of development prospects vision. Besides it will improve the level of social responsibility and the consequent empowerment efficient use of its potential.

However, we should not be limited to the possibilities provided by the private sector, because at the community level are the areas where the market mechanism underlying the operation of the business does not provide the desired level of efficiency, for example in some aspects of social and cultural character, because the provision of such services does not involve profit. The main issue in the provision of social services is a need of purely human manifestations of such categories as compassion, support and respect for the person. It is not provided in the case of private services institution where the person is perceived as a client.

The key to efficient provision of such services are following features of community organizations as voluntary associations, non-profit nature of, personal interest in solving problems in the social sector. However, the appropriate level of public involvement in social issues is not provided because that is traditionally limited perception of them as a full member in the system of local government. Although community organizations endowed with the special status of representative bodies [4], cooperation with local government institutions of self is impossible without ensuring an adequate level of institutionalization of forms of direct community participation in local government. For example, in Poland, according to the law «On civil benefit and volunteer service» [9], local authorities are obliged to attract community organizations to the implementation of public tasks.

However, national practice shows perception

of community organizations formed voluntarily as directed on realization of certain interests and those who work on a voluntary basis, so, have all the features of community associations. This demonstrates the ultimate uncertainty of the role of civil sector in Ukraine, because institutional role of community organizations is not took into account the as a public authority, as defined in the law that gives them the right to address issues of local importance.

Institutional role of community organizations as a public authority requires updating among other things, the system of its functions, in particular concerning the formulation and articulation of social needs. And unlike the realization of such functions by working with public authorities through the creation of advisory bodies that mostly was of a formal nature, in this case it involves a certain procedure.

First, the community organizations are responsible on identify of a specific social need. It is important to select one that is of paramount importance. If at this stage it has sufficient resources, then the next step may be some difficulties, because it is expected promulgation of public needs so that both society and the local government learned of its existence. It is important that as a result of these steps this need was spotted and appropriately evaluated.

On the need to steps towards the implementation of the institutional role of community organizations as a public authority also show the results of surveys, as of 2014 only 9% of Ukrainian were satisfied with their ability to influence the decision of local authorities in their settlements, while 74% expressed dissatisfaction on the matter.

According to legislative norm the public organizations are element of local government, but it does not play a decisive role. Mostly cooperation with the public sector is implemented through the creation of advisory bodies, which formed by the head of public authority «for the purpose of coordinating activities related to the provision of public consultations on the formulation and implementation of public policy on important issues of social and political life of the region, the promotion of citizens regarding implementation constitutional right to participate in the management and ensure consideration of the public opinion in the process of preparing and implementation of decisions» [6].

Building an effective interaction between

communities organizations with local authorities have to be realized by review of existing procedures for cooperation and funding regime. It should be noted that the State Budget of Ukraine has an article on expensed public association but it does not create the desired level of that cooperation's efficiency. Although the report states that «this form of work forces civic organizations to raise the level of their social responsibility to the state for the efficient use of taxpayers' money» [6]

However, public support is in the form of statutory funding of NGOs and access to it is enough restricted (p. 9 art. 87 of Budget Code of Ukraine). On the one hand this support is provided for public organizations, which have nationwide status, on the other hand it aims to public association of invalids and veterans. However it does not solve the existing problems because only the lion's share of that money is directed to statutory activities, mostly goes to remuneration of members.

According to above information, man can to promote revitalization of public organizations and the development it of a promising element of the territorial community. It should be done by implementing practices of European countries. The matter is that the local governance is developing in the direction of empowerment of public organizations. Unlike our national practice, when state supports their statutory activities, primarily it is toward delegation of authority. In this respect, the experience of the Polish Republic can be of great value [9].

In a general sense essence of delegation is to transfer of authority from local government public organization. There are the liability and the availability of appropriate resources (organizational, material, financial, etc.) as key delegations elements. Important that responsibility includes not only the actual commitment of the assignment, but also responsible for its satisfactory solution. As for public sector, its development requires state support because the creation of favorable conditions for attracting the public sector to solve local problems is dependent on the level of willingness to cooperate of the representative body of public authority. Though it is a basic level should be most interested in such cooperation.

Moreover, idea of public administration provides the existence of a certain ground. It is designed to become a platform for search accept-

able to all sectors of the community solutions, it is compromise, in other words. Besides it provides search of tools for the implementation of accepted decisions and cooperation on the common good. Though the existence of this ground does not solve all the problems set. The matter is that most of these solutions do not have the scope of their practical realization. The combination of financial, organizational and administrative tools along with creating an appropriate legislative framework will facilitate cooperation processes, settlement and bringing them to the new relations level.

However man can to require special measures simultaneous participation of all communities sectors in the decision-making and later solution their joint efforts. There are harmonization, coordination, monitoring, delegation of authority, establishing contractual relations between of all communities sectors. Responsibility for this must take itself local government. Only focused and balanced approach its representatives will ensure the integrity, the interconnection and effective interaction of separate components of the whole community.

Analysis of the territorial community structure demonstrates a need to review the content of the concept territorial communities. The matter is that territorial communities, according to national legislation, is residents combined permanent residence within the village, the town, which is independent of the administrative-territorial units, or a voluntary association of residents of several villages with a single administrative center [3].

However in the course of administrative-territorial reform, which is accompanied of formation processes of amalgamated territorial communities, there is a need not only to review the

content of the concept territorial communities but also correlation it with concept amalgamated territorial communities. Nevertheless there are not following definitions in the profile legal acts.

There is mention of these categories in the Budget Code of Ukraine. According to the 2 article, 2 paragraph, local government budgets are budgets of territorial community villages, their associations, towns, municipalities (including municipal districts), budgets of amalgamated territorial communities established by law and promising plan of formation territory communities. Based on this, amalgamated territorial communities, unlike territorial communities, are provided not just a totality of inhabitant, but also the territory in which they reside.

The basic categories of the local government lose it actuality in the course of administrative-territorial reform. Similarly, the components of local government mostly should be considered not as separate components across the country, and as a set of primary subjects of the local government. This primary subject is territorial community, which is represented by the own system elements. There is private sector, the local citizens' self-organization, the local self-government bodies and other. On the one hand the local self-government bodies is elected by the people and represents community, on the other hand it is responsible for the cooperation of all sectors together. Relationship between these elements is subject to revaluation, because it formed on the basis of the existing system of self-government. The formation of public forum, where can man present all sectors of local community simultaneously, requires special attention. This is due to the fact that joint decisions will be taken whit followed by transformation into practical action in this forum.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08 липн. 2010 р. № 2456-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51, ст. 572.
2. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 11 липн. 2001 р. № 625-III // Відом. Верховної Ради України. – 2001. – № 48
3. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24, - ст. 170
4. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 01 липн. 2010 р. № 2404- VI // Відом. Верховної Ради України. – 2010. - № 40
5. Варнавский В. Г. Концессии в транспортной инфраструктуре : теория, практика, перспективы / В. Г. Варнавский. – М. : ИМЭМО РАН, 2002. – 189 с.
6. Громадські організації Полтави отримують вдвічі менше коштів, ніж потребували <https://tribuna.pl.ua/news/gromadski-organizatsiyi-poltavi-otrimayut-vdvichi-menshe-koshtiv-nizh-potrebuvali/>
7. Дубич К. В. Державне управління соціальними послугами: термінологічний аналіз / К. В. Дубич // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 47–60



8. Олексій Сидорчук, «Ставлення жителів міст до ідеї децентралізації», Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, 2014, № 3(23), доступно за посиланням http://dif.org.ua/modules/pages/files/1432540363_3559.pdf.
9. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. – Access mode. : <http://www.pozytek.gov.pl/>

REFERENCES:

1. Byudzhetnyy kodeks Ukrainy : Kodeks Ukrainy vid 08 lypn. 2010 r. № 2456-VI [Budget Code of Ukraine, the Code of Ukraine on 08 July. 2010 № 2456-VI]. 2010. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrainy 50-51, 572 (in Ukrainian).
2. Pro derzhavno-privatne partnerstvo: Zakon Ukrainy vid 11 lypn. 2001 r. № 625-III [On Public-Private Partnership Law of Ukraine on July 11. 2001 № 625-III]. 2001. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrainy 48 (in Ukrainian).
3. Pro mistseve samovryaduvannya: Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR [On Local Government: Law of Ukraine on May 21. 1997 r. Number 280/97-VR]. 1997. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrainy 24, 170 (in Ukrainian).
4. Pro orhany samoorganizatsiyi naselennya: Zakon Ukrainy vid 01 lypn. 2010 r. № 2404- VI [About BSP: Law of Ukraine on 01 July. 2010 № 2404- VI]. 2010. Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrainy 40 (in Ukrainian).
5. Varnavskiy, V. G., 2002. Kontsessii v transportnoy infrastrukture: teoriya, praktika, perspektivy [Concessions in the transport infrastructure: the theory, practice, perspectives]. IMEMO RAN, Moscow (in Russian)
6. Hromads'ki orhanizatsiyi Poltavy otrymayut' vdvichi menshe koshtiv, nizh potrebuvaly [NGOs Poltava receive half the money than needed]. Access: <https://tribuna.pl.ua/news/gromadski-organizatsiyi-poltavi-otrimayut-vdvichi-menshe-koshtiv-nizh-potrebuvali/> (in Ukrainian).
7. Dubych, K. V., 2014. Derzhavne upravlinnya sotsial'nymy posluhamy: terminolohichnyy analiz [State Department of Social Services: terminological analysis]. Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktyka 1, 47–60 (in Ukrainian).
8. Sydorchuk, Oleksiy, 2014. «Stavlennya zhyteliv mist do ideyi detsentralizatsiyi» [«The attitude of urban residents to the idea of decentralization»]. Fond «Demokratychni initsiatyvy» imeni Il'ka Kucheriva 3(23). Access: http://dif.org.ua/modules/pages/files/1432540363_3559.pdf. (in Ukrainian).
9. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003. Access: <http://www.pozytek.gov.pl/>



УДК 35.071

Аспекти публічного управління
Aspekty publicznego upravlinnya
Public administration aspectsPublic administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 76-83.
doi:10.15421/15201665
www.aspects.org.ua**Удосконалення комплексного механізму державного управління процесом впровадження е-урядування на регіональному рівні**К.Г. Кондаков¹, З.О. Надюк²

У статті досліджується комплексний механізм державного управління процесом впровадження е-урядування на регіональному рівні. На підставі проведеного аналізу виявлено, що на регіональному рівні у різних областях відсутні типові структурні підрозділи (департаменти, управління, відділи, сектори), які б координували процес розвитку і впровадження е-урядування (за винятком Дніпропетровської області). Здійснено порівняння організаційної структури Державного агентства з питань електронного урядування і Управління інформаційних технологій і електронного урядування Дніпропетровської обласної державної адміністрації. Запропоновано власну структуру відповідного департаменту обласної державної адміністрації, який займався б вирішенням питань впровадження електронного урядування. Подано відповідність організаційної структури органів публічної влади, які здійснюють управління у сфері електронного урядування на національному рівні з запропонованою нами структурою Департаменту розвитку електронного урядування облдержадміністрації на регіональному рівні. Відповідно до запропонованої структури визначено основні завдання структурних підрозділів цього департаменту.

Ключові слова: департамент; державне управління; е-урядування; обласна державна адміністрація; організаційна структура; функціональні завдання

Improvement of the complex mechanism of state administration of E-government process on the regional levelK.G. Kondakov³, Z.O. Nadyuk⁴

Coordinating role of the state in the processes of information society's formation comes to be very important in the processes of the interaction of authorities, public society, private business structures, international and national non-governmental organizations in order to build free information society. This role was especially distinguished in Geneva and Tunis Declarations (2003, 2005), which were adopted on the World summits on issues of information society.

Having analyzed the organizational structure of the public authorities, which are involved into the process of introduction and development of the electronic administration and its regulatory provisioning on the national and regional levels, it has been found that on the regional level typical structural subdivisions (departments, administra-

¹ Аспірант; Класичний приватний університет, 69002, Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б

² Доктор наук з державного управління, доцент; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 79491, Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16

³ Postgraduate; Classic Private University, 70B, Zhukovsky Str., Zaporizhzhya, 69002, Ukraine

⁴ Doctor of public administration, Associate Professor; Lviv regional institute of public administration of the National academy of public administration under the President of Ukraine, 16, Sukhomlynsky Str., Lviv-Bryukhovychi, 79491, Ukraine

⁵ Аспірант; Классический приватный университет, 69002, Запорожье, ул. Жуковского, 70Б

⁶ Доктор наук государственного управления, доцент; Львовский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 79491, Львов-Брюховичи, ул. Сухомлинского, 16

E-mail: zinoviy_nadyuk@ukr.net

E-mail: amp2922@yandex.ua

tions, units, sectors), which should coordinate the development and introduction of the e-administration (except Dnipropetrovsk region), are absent.

The decision of creation of the Department of electronic administration within each regional state administration has been suggested. This Department, according to our opinion, should consist of the following structural sub-divisions:

- Department of communications and public relations (Department of support of public authorities' web-office (e-mail, official web-sites); Department of e-interaction with other public authorities and information resources; Department of psychological-pedagogical assistance to the process of implementation of the e-administration);

- Department of forecasting and programming (National and regional IT development programs Sector; Strategic planning Sector) ;

- Department of e-flow (Computer Security Sector);

- Department of financial and logistical support (Computer Literacy Development Sector).

Suggested structure of the Department will contribute to the improvement of administrative relations between national and regional administration levels.

According to the offered structure, main tasks of the structural sub-divisions in the above-mentioned Department have also been defined.

Keywords: department; public administration; e-government; regional state administration; organizational structure; functional tasks

Совершенствование комплексного механизма государственного управления процессом внедрения е-правительства на региональном уровне

К.Г. Кондаков⁵, З.А. Надюк⁶

В статье исследуется комплексный механизм государственного управления процессом внедрения е-правительства на региональном уровне. На основании проведенного анализа выявлено, что на региональном уровне, в различных областях отсутствуют типичные структурные подразделения (департаменты, управления, отделы, секторы), которые бы координировали процесс развития и внедрения е-правительства (за исключением Днепропетровской области). Проведено сравнение организационной структуры Государственного агентства по вопросам электронного управления и Управления информационных технологий и электронного управления Днепропетровской областной государственной администрации. Предложено собственную структуру соответствующего департамента областной государственной администрации, который занимался бы решением вопросов внедрения электронного правительства. Подано соответствие организационной структуры органов публичной власти, осуществляющих управление в сфере электронного правительства на национальном уровне с предлагаемой нами структурой Департамента развития электронного управления облгосадминистрации на региональном уровне. Согласно предлагаемой структуры определены основные задачи структурных подразделений этого департамента.

Ключевые слова: департамент; государственное управление; е-правительство; областная государственная администрация; организационная структура; функциональные задачи

Peer-reviewed, approved and placed: 17.10.2016

Постановка проблеми. Аналіз наукових джерел початку ХХІ сторіччя дав змогу констатувати координуючу роль держави у процесах формування інформаційного суспільства. Ці тези особливо виокремлені у Женевській і Туніській деклараціях (2003, 2005) [7], прийнятих на всесвітніх самітах з питань інформаційного суспільства. Функція координації з боку держави є необхідною умовою у процесі взаємодії державних органів, громадянського суспільства, приватних бізнес-структур, міжнародних і національних неурядових організацій для побудови віль-

ного інформаційного суспільства. Цей процес є складним і вимагає значних фінансових ресурсів і вирішення цілого комплексу взаємопов'язаних питань у правовій, політичній, економічній, адміністративній та інших сферах життя країни. Використовуючи інформаційну структуру органів публічної влади в процесі свого функціонування, він сприяє реалізації основних функцій державного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Різні аспекти класифікації інформації, захисту інформації, видів електронних документів, упровад-

ження електронного урядування розглядали такі вітчизняні науковці: О.Є. Бухтатий, Н. Дяченко, П.С. Клімушин, Л.О. Матвейчук, О. Риженко, А. І. Семенченко, А.О. Серенок, О. Ю. Чечель, С. А. Чукут та ін. [1-4; 6; 8-10]. Незважаючи на значний науковий доробок вітчизняних науковців у цій площині, питання формування і модернізації управлінської структури для реалізації комплексного механізму процесу впровадження е-урядування в Україні як на національному, так і на регіональному рівнях висвітлені недостатньо. Викладене вище й зумовило вибір теми дослідження, визначило його мету й завдання.

Мета дослідження полягає в удосконаленні комплексного механізму процесу впровадження е-урядування на регіональному рівні шляхом розробки нового організаційного підрозділу в організаційній структурі обласної державної адміністрації з виокремленням його функціональних завдань. Мета зумовила виконання таких завдань:

- здійснити порівняння організаційної структури Державного агентства з питань електронного урядування і Управління інформаційних технологій і електронного урядування Дніпропетровської обласної державної адміністрації;

- розробити власну структуру відповідного департаменту обласної державної адміністрації, який займався б вирішенням питань впровадження електронного урядування;

- проаналізувати відповідність організаційної структури органів публічної влади, які здійснюють управління у сфері електронного урядування на національному рівні з пропонуваною нами структурою Департаменту розвитку електронного урядування облдержадміністрації на регіональному рівні;

- визначити основні функціональні завдання структурних підрозділів Департаменту розвитку електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Здійснивши аналіз організаційної структури органів публічної влади на національному і регіональному рівнях, які залучені у процес впровадження і розвитку електронного урядування і їх нормативно-правового забезпечення [5], ми виявили, що на регіональному рівні у різних областях відсутні типові структурні підрозділи (департаменти, управління, відділи, сектори), які б координували процес розвитку і впровадження е-урядування (за винятком

Дніпропетровської області). Для того, щоб запропонувати власну структуру підрозділу облдержадміністрації, який займався б вирішенням питань впровадження електронного урядування, здійснимо порівняння організаційної структури Державного агентства з питань електронного урядування і Управління інформаційних технологій та електронного урядування Дніпропетровської обласної державної адміністрації (Табл. 1).

Тобто, пропонований нами Департамент розвитку електронного урядування складався б з таких структурних підрозділів:

Управління комунікацій та зв'язків з громадськістю;

- відділ підтримки інтернет-представництва органів публічної влади (електронна пошта, офіційні веб-сайти);

- відділ електронної взаємодії з іншими органами публічної влади та інформаційними ресурсами;

- відділ психолого-педагогічного супроводу процесу впровадження електронного урядування;

Відділ прогнозування і програмування;

- сектор Національної і регіональної програм інформатизації;

- сектор стратегічного планування;

Відділ електронного документообігу;

- сектор забезпечення комп'ютерної безпеки;

Відділ матеріально-технічного забезпечення;

- сектор розвитку комп'ютерної грамотності.

Схематично ця структура подана на Рис. 1.

У Табл. 2. подано відповідність організаційної структури органів публічної влади, які здійснюють управління у сфері електронного урядування на національному рівні з пропонуваною нами структурою Департаменту розвитку електронного урядування облдержадміністрації на регіональному рівні.

Відповідно до пропонованої структури нами визначено основні завдання структурних підрозділів цього Департаменту. Зокрема, основними завданнями відділу підтримки інтернет-представництва органів публічної влади будуть такі:

- інформаційно-аналітичне забезпечення керівництва облдержадміністрації, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України, на основі використання

Таблиця 1. Порівняння організаційної структури органів публічної влади у сфері е-урядування на національному і регіональному рівнях

Національний рівень	Зв'язок	Регіональний рівень (ДнОДА)
Департамент електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства		
Відділ моніторингу розвитку інформаційного суспільства та IT-індустрії		
Відділ розвитку відкритих даних		
Відділ електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів		
Відділ стратегічного розвитку та оцінки електронної готовності	→	Сектор стратегічного планування та розвитку електронного урядування
Відділ міжнародного співробітництва та європейської інтеграції		
Управління з питань інформатизації та використання національних електронних інформаційних ресурсів		
Відділ формування та використання Національної програми інформатизації	→	Відділ планування та моніторингу завдань регіональної програми інформатизації
Відділ формування і використання національних електронних ресурсів та електронного документообігу		
Відділ технічного регулювання, стандартизації та розвитку українського сегмента Інтернету		
Відділ управління персоналом	→	Відділ управління персоналом ДнОДА
Фінансовий відділ	→	Відділ фінансового та організаційного забезпечення
Відділ юридичного забезпечення та з питань запобігання і виявлення корупції	→	Відділ юридичного забезпечення та з питань запобігання і виявлення корупції ДнОДА
Відділ по роботі зі зверненнями громадян, комунікацій з громадськістю, доступу до публічної інформації та контролю	→	Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ДнОДА
Головний спеціаліст з режимно-секретної роботи	→	Головний спеціаліст з режимно-секретної роботи ДнОДА
Головний спеціаліст з мобілізаційної роботи та цивільного захисту	→	Головний спеціаліст з мобілізаційної роботи та цивільного захисту ДнОДА
Головний спеціаліст з питань внутрішнього аудиту		

наявних і створення нових інформаційних ресурсів та впорядкування доступу до них;

– здійснення адміністрування офіційного представництва облдержадміністрації у мережі Інтернет.

Основними завданнями відділу електронної взаємодії з іншими органами публічної влади та інформаційними ресурсами вважаємо такі:

– координація взаємодії облдержадміністрації з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями у сфері електронного урядування;

– проведення антимонопольної діяльності у сфері доступу до відкритих даних (створення умов для формування ринку ін-

формаційних ресурсів і послуг з метою надання їх іншим органам публічної влади, підприємствам, установам та організаціям різних форм власності відповідно до чинного законодавства);

– створення умов впровадження та супроводження єдиної інформаційно-технологічної системи взаємодії користувачів електронних послуг на регіональному рівні;

– координація діяльності відповідних підрозділів облдержадміністрації з питань оперативності передачі інформації, забезпечення регламентованого доступу користувачів до баз даних облдержадміністрації, сумісності застосованих програм і апаратних засобів;

– здійснення контролю за раціональним використанням наявних і створення но-

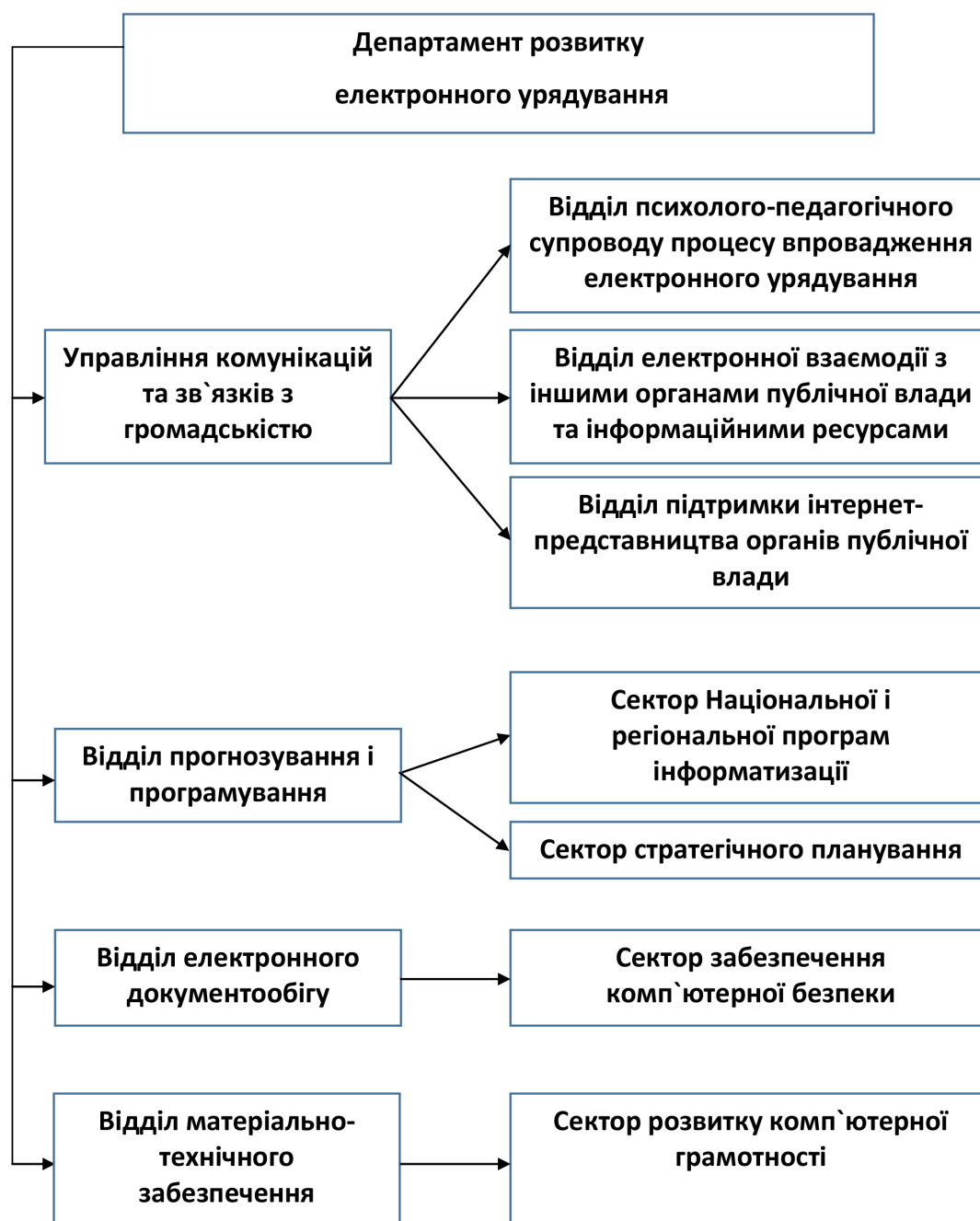


Рис. 1. Схематична структура пропонованого Департаменту розвитку електронного урядування облдержадміністрації

Таблиця 2. Відповідність організаційної структури органів публічної влади, які здійснюють управління у сфері електронного урядування на національному і пропонується структура на регіональному рівнях

Національний рівень	Зв'язок	Регіональний рівень
Департамент електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства		
Відділ моніторингу розвитку інформ. суспільства та ІТ-індустрії		
Відділ розвитку відкритих даних		
Відділ електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів		
Відділ стратегічного розвитку та оцінки електронної готовності		
Відділ по роботі зі зверненнями громадян, комунікацій з громадськістю, доступу до інформації та контролю	→	Управління комунікацій та зв'язків з громадськістю
Відділ міжнародного співробітництва та європейської інтеграції	→	Відділ підтримки інтернет-представництва органів публічної влади
		Відділ психолого-педагогічного супроводу процесу впровадження електронного урядування
Управління з питань інформатизації та використання національних електронних інформаційних ресурсів	→	Відділ електронної взаємодії з іншими органами публічної влади та інформаційними ресурсами
Відділ формування та використання Національної програми інформатизації	→	Відділ прогнозування і програмування (сектор Національної і регіональної програм інформатизації; сектор стратегічного планування)
Відділ формування і використання нац. електронних інформаційних ресурсів та електронного документообігу	→	Відділ електронного документообігу (сектор забезпечення комп'ютерної безпеки);
Відділ технічного регулювання, стандартизації та розвитку українського сегмента Інтернету	→	Відділ матеріально-технічного забезпечення (сектор розвитку комп'ютерної грамотності)
Відділ управління персоналом		Відділ управління персоналом ДнОДА
Фінансовий відділ		
Відділ юридичного забезпечення та з питань запобігання і виявлення корупції	→	Відділ юридичного забезпечення та з питань запобігання і виявлення корупції ДнОДА
Головний спеціаліст з режимно-секретної роботи	→	Головний спеціаліст з режимно-секретної роботи ДнОДА
Головний спеціаліст з мобілізаційної роботи та цивільного захисту	→	Головний спеціаліст з мобілізаційної роботи та цивільного захисту ДнОДА

вих інформаційних ресурсів, уникненням їх дублювання та впорядкування доступу до них.

Завдання відділу психолого-педагогічного супроводу процесу впровадження електронного урядування будуть такі:

- створення і пропагування позитивного іміджу регіону та його громади в загальноукраїнських ЗМІ, а також діяльності обласної влади;
- організація взаємодії і постійного діалогу з громадянами, громадськими організаціями та об'єднаннями тощо;
- сприяння організації пунктів колек-

тивного доступу громадян до систем електронних послуг в режимі он-лайн.

Основними завданнями відділу прогнозування і програмування будуть такі завдання:

- визначення пріоритетних напрямів розвитку системи електронного урядування на регіональному рівні;
- організація, координація та контроль за формуванням і виконанням регіональної програми інформатизації, регіональних частин відповідних галузевих програм інформатизації;
- організація, координація та контроль за формуванням і виконанням інших ре-

гіональних програм і складових національних програм у сфері електронного урядування;

– організація збору та аналітична обробка необхідної інформації в електронному вигляді згідно з установленим порядком, у тому числі щодо стану та перспектив розвитку електронного урядування.

Завдання відділу електронного документообігу:

– забезпечення комп'ютерного обліку службової кореспонденції;

– ведення єдиної системи діловодства в апараті облдержадміністрації;

– документування управлінської діяльності облдержадміністрації;

– контроль за строками проходження та аналізу виконання службових документів;

– технічний захист інформації в облдержадміністрації;

– координація заходів щодо формування єдиної системи електронного документообігу регіональних органів публічної влади;

– надання методичної та практичної допомоги в організації роботи з питань, що належать до компетенції відділу, структурних підрозділів обласної державної адміністрації, районних державних адміністрацій, інших органів публічної влади регіону.

Основними завданнями відділу матеріально-технічного забезпечення вважаємо такі:

– сприяння у фінансуванні регіональних програм інформатизації, інших регіональних та складових національних програм у сфері електронного урядування в межах виділених бюджетних та позабюджетних коштів і контроль за їх використанням;

– розвиток інфраструктури, що забезпечує інформаційно-технологічну взаємодію інформаційних систем, які використовуються для надання адміністративних послуг в електронній формі;

– забезпечення впровадження в облдерж-

адміністрації інформаційних і телекомунікаційних технологій, систем і мереж, програмно-апаратних комплексів, системи баз даних з метою інформатизації діяльності всіх структурних підрозділів облдержадміністрації.

Така структура Департаменту розвитку електронного урядування пропонується нами, виходячи з того, що загальний стан інформатизації органів публічної влади регіону можна охарактеризувати за такими показниками: канали зв'язку та передачі даних; доступ до мережі Інтернет; електронна пошта; офіційні веб-сайти; електронний документообіг; наявність місцевих програм інформатизації.

Висновки. Здійснивши аналіз організаційної структури органів публічної влади на національному і регіональному рівнях, які залучені у процес впровадження і розвитку електронного урядування, нами запропоновано утворити у складі кожної облдержадміністрації Департамент розвитку електронного урядування. Цей департамент, на нашу думку, повинен складатися з таких структурних підрозділів: 1) Управління комунікацій та зв'язків з громадськістю; Відділ підтримки інтернет-представництва органів публічної влади (електронна пошта, офіційні веб-сайти); Відділ електронної взаємодії з іншими органами публічної влади та інформаційними ресурсами; Відділ психолого-педагогічного супроводу процесу впровадження електронного урядування; 2) Відділу прогнозування і програмування (Сектор Національної і регіональної програм інформатизації; сектор стратегічного планування); 3) Відділ електронного документообігу (Сектор забезпечення комп'ютерної безпеки); 4) Відділ матеріально-технічного забезпечення (Сектор розвитку комп'ютерної грамотності). Така структура запропонованого нами Департаменту сприятиме покращенню управлінських зв'язків між національним і регіональними рівнями управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бухтатий О.Є. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи / О.Є. Бухтатий // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – №2. – С. 81-97.
2. Дяченко Н. Прогнозні оцінки динаміки впровадження електронного урядування в Україні / Н. Дяченко // Державне управління і місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 2 (17). – С. 134-142.
3. Електронне урядування [Текст] : навч. посіб. / Семенченко А. І. [та ін.] ; [за ред. А. І. Семенченка] ; Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, Навч.-наук. ін-т післядиплом. освіти. - Херсон: Грінв Д. С., 2014. - 391 с. : рис., табл. - Бібліогр. в кінці тем. - 300 экз. - ISBN 978-617-7123-71-1
4. Клімушин П.С. Удосконалення інституційної структури регулювання електронних комунікацій і послуг [Електронний ресурс] / П. С. Клімушин // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 42-48. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_4_9

5. Кондаков К.Г. Проблемні аспекти взаємодії органів публічної влади і громадськості в контексті розвитку електронного урядування в Україні / К.Г.Кондаков, З.О.Надюк // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2014. – №4. – С. 89-91. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2014_4_18.
6. Матвейчук Л.О. Електронне урядування: правовий аспект / Л.О. Матвейчук // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – №9. – С. 85-88.
7. Підсумкові документи Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства: Женева-2003 – Туніс-2005. – [Електронний документ]. – Режим доступу: https://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes/dp/
8. Риженко О. Особливості розвитку електронного урядування в Україні в 2014-2015 рр. / О. Риженко // Державне управління та місцеве самоврядування, 2015. – Вип. 4(27). – С. 143-151.
9. Серенюк А.О. Від електронного уряду до електронного урядування: трансформація ІКТ як інструменту розвитку електронної демократії / А. О. Серенюк // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 1. – С. 99-106. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trdu_2013_1_16
10. Чукут С. А. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні / С.А. Чукут, В.І. Дмитренко // Інвестиції: практика та досвід. - 2016. - № 13. - С. 89-93.

REFERENCES:

1. Buhtaty, O.E., 2015. Evolucija ukrajyn's'kogo zakonodavstva pro elektronne urjaduvannja: problemy i perspektyvy [Evolution of Ukrainian legislation on e-government: problems and prospects]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnja i mistsevoho samovyjaduvannja 2, 81-97 (in Ukrainian).
2. Dyachenko, N., 2013. Prognozni ocinky dynamiki vprovadzennja elektronnoho urjaduvannja v Ukraini [Predicted values of the dynamics of implementing e-government in Ukraine]. Derzhavne upravlinnja i mistseve samovyjaduvannja 2 (17), 134-142 (in Ukrainian).
3. Semenchenko, A.I., 2014. Elektronne urjaduvannja [E-government]. Kherson, 391 (in Ukrainian).
4. Klimushin, P.S., 2013. Udoskonalennja institucijnoji strukturi reguljuvannja elektronnih komunikacij i poslug. [Improving the institutional framework regulating electronic communications and services]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnja 4, 42-48 (in Ukrainian).
5. Kondakov, K., Nadyuk, Z., 2014. Problemni aspekty vzaemodii organiv publichnoji vladi i gromads'kosti v konteksti rozvitku elektronnoho urjaduvannja v Ukraini. [Problematic aspects of interaction between public authorities and the public in the context of e-government in Ukraine]. Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnja 4, 89-91 (in Ukrainian).
6. Matvejchuk, L.O., 2016. Elektronne urjaduvannja: pravovij aspect. [E-governance: legal aspect]. Investytsiyi: praktyka ta dosvid 9, 85-88 (in Ukrainian).
7. Pidsumkovi dokumenty Vsesvitn'ogo samitu z pitan' informacijnogo suspilstva [WSIS Outcome Documents]. Access: https://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes/dp/ (in Ukrainian).
8. Rizhenko, O., 2015. Osoblivosti rozvitku elektronnoho urjaduvannja v Ukraini v 2014-2015 rr. [Features of the development of E-governance mechanisms implementation in Ukraine in 2014 – 2015]. Derzhavne upravlinnja ta mistseve samovyjaduvannja 4(27), 143-151 (in Ukrainian).
9. Serenok, A.O., 2013. Vid elektronnoho urjadu do elektronnoho urjaduvannja: transformacija IKT jak instrumentu rozvytku elektronnoj demokratiyi. [From e-Government to e-Governance: Transformation of ICT as a tool for e-democracy]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnja 1, 99-106 (in Ukrainian).
10. Chukut, S.A., Dmitrenko, V.I., 2016. Smart-siti chi elektronne misto: suchasni pidhodi do rozuminnja vprovadzennja e-urjaduvannja na miscevomu rivni. [Smart City or electronic city: modern approaches to understanding the implementation of e-government at the local level]. Investytsiyi: praktyka ta dosvid 13, 89-93 (in Ukrainian).



УДК 351/354

Аспекти публічного управління
Aspekty publichnoho upravlinnya
Public administration aspects

Public administration aspects. 2016. 37-38(11-12), 84-90.
doi:10.15421/1520166
www.aspects.org.ua

Розвиток співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування

Н.А. Костіна¹

У статті розглядаються актуальні питання розвитку співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні. Зазначено, що ММС є інноваційним інструментом забезпечення муніципальної консолідації, а також сталого місцевого розвитку на основі принципів доброго врядування та нового публічного менеджменту. Автором статті дано визначення термінів «територіальна громада», «співробітництво територіальних громад» («міжмуніципальне співробітництво»). Одночасно визначено основні етапи реалізації ММС, а також його основні переваги та складнощі у практичному впровадженні. Підкреслено, що ММС дозволяє органам місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших країнах об'єднувати ресурси (фінансові, економічні, людські тощо) для покращення ефективності своєї діяльності, надання більш якісних муніципальних послуг громадянам та впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. На засадах аналізу сучасного стану розвитку місцевого самоврядування, вивчення досвіду зарубіжних країн, дослідження кращих вітчизняних та міжнародних практик представлено пропозиції щодо подальшого розвитку співробітництва територіальних громад в Україні.

Ключові слова: територіальна громада; співробітництво територіальних громад; міжмуніципальне співробітництво (ММС); місцеве самоврядування; реформа місцевого самоврядування; децентралізація; місцевий розвиток

Development cooperation of local communities (inter-municipal cooperation – IMC) under the implementation of local government reform

N.A. Kostina²

The hereby article has analyzed the issue of the territorial communities' cooperation (intermunicipal cooperation – IMC), in particular in the framework of the on-going local self-government reform in Ukraine.

It is proved justification of the researches of the notion «territorial community» as an object of the public administration science. It is also defined the main characteristics of the territorial communities' cooperation (intermunicipal cooperation – IMC), in particular taking into account the concepts of «new public management» and «good governance». It is pointed out the particularities of the current status and further IMC evolution in Ukraine.

The experience of other countries in the field of local self-government reform implementation and IMC development have been studied and systematized. It has been also analyzed the possibilities of the implementation in Ukraine of the best national and international practices in this field.

The main directions of further IMC development are examined in order to ensure the implementation of the provisions of the European Charter of Local Self-Government. It is also noted that IMC represents an innovative tool for local sustainable development and municipal consolidation in Ukraine and other European countries.

¹ Аспірант; Класичний приватний університет, 69002, Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б

² Postgraduate; Classic Private University, 70B, Zhukovskiy Str., Zaporizhya, 69002, Ukraine

³ Аспірант; Класический приватный университет, 69002, Запорожье, ул. Жуковского, 70Б
E-mail: nadiia.kostina@gmail.com

The benefit of the article is to highlight the main stages of IMC projects realization. The article also provides a deep analysis of key advantages and possible difficulties in IMC projects realization. It shows that IMC gives the opportunity for local authorities to unite their resources (financial, economic, perssonel etc.) for increasing the efficiency of their work and improving the quality of the municipal services to be provided for the citizens. Consequently, provision of the high quality services to the citizens became a main mission of all local public authorities in the framework of the implementation of the new public management and good governance standards on all levels. It reflects also the main European tendencies in the field of public administration reform which are fixed in the different documents of the international organizations and European institutions.

By analysis of the current status of local self-government reform, the best national and international practices, the proposals on further IMC development in Ukraine are presented. Thus, the author proposed to set up more valuable and effective cooperation between the respective local public authorities, organization of the special training programmes in order to ensure further IMC development.

Keywords: territorial community; cooperation of the territorial communities; intermunicipal cooperation (IMC); local self-government; reform of local self-government; decentralisation; local development

Развитие сотрудничества территориальных громад (межмуниципального сотрудничества – ММС) в условиях реализации реформы местного самоуправления

Н.А.Костина³

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития сотрудничества территориальных громад (межмуниципального сотрудничества – ММС) в условиях реформирования местного самоуправления в Украине. Определено, что ММС является инновационным инструментом муниципальной консолидации, а также устойчивого местного развития на основе принципов хорошего управления и нового публичного менеджмента. Автором статьи дано определение терминов «территориальная громада», «сотрудничество территориальных громад» («межмуниципальное сотрудничество»). Одновременно определено основные этапы реализации ММС, а также его основные преимущества и трудности в практической реализации. Подчеркнуто, что ММС позволяет органам местного самоуправления как в Украине, так и в других странах объединять свои ресурсы (финансовые, экономические, человеческие и т.д.) для улучшения эффективности своей деятельности, предоставления более качественных муниципальных услуг гражданам и внедрения принципов Европейской хартии местного самоуправления. На основе анализа современного состояния местного самоуправления, изучения опыта зарубежных стран, лучших международных и отечественных практик представлено предложения относительно дальнейшего развития сотрудничества территориальных громад в Украине.

Ключевые слова: территориальная громада; сотрудничество территориальных громад; межмуниципальное сотрудничество (ММС); местное самоуправление; реформа местного самоуправления; децентрализация; местное развитие

Peer-reviewed, approved and placed: 12.10.2016

Постановка проблеми. Одним з найбільш актуальних завдань побудови сучасної демократичної, конкурентоспроможної і соборної Української держави, забезпечення її сталого розвитку є прискорення реформування місцевого самоврядування. Йдеться передусім про формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадження дієвих механізмів партисипативної демократії на місцях.

У 2014 році Урядом України розпоча-

то реалізацію широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає передачу більших повноважень від центральної влади органам місцевого самоврядування, розширення їх ресурсної бази тощо. У цьому зв'язку особливого значення набувають питання розвитку співробітництва територіальних громад як дієвий та гнучкий інструмент забезпечення спроможності територіальних громад та сталого місцевого розвитку.

Як свідчить досвід інших країн, співробітництво територіальних громад не можна розглядати як одноразову дію, але як комплекс дій (організаційних, юридичних, інсти-

туційних, управлінських тощо). Все це обумовлює необхідність подальшого вивчення співробітництва територіальних громад саме з позицій галузі науки державного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. В останні роки науковому вивченню питань розвитку співробітництва територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування приділяється значна увага. Так, серед вітчизняних та іноземних науковців, які досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, слід виділити Батанова О., Борденюка В., Ворону П., Герцога Р., Деві К., Делькампа А., Журавля Т., Кампо В., Князева В., Кравченка В., Куйбіду В., Марку М., Пахомову Т., Попеску Д., Пухтинського М., Рубцова В., Ткачука А., Толкованова В. та ін.

Однак сьогодні, враховуючи нові пріоритети державної політики щодо децентралізації публічної влади та реформи місцевого самоврядування, а також нове законодавство щодо розвитку співробітництва територіальних громад, є доцільним більш поглиблено вивчити сучасний стан розвитку співробітництва територіальних громад, дослідити досвід інших (європейських) країн з цього питання, а також виробити (на основі проведеного аналізу) відповідні рекомендації щодо подальшого розвитку співробітництва територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Мета дослідження. Метою статті є аналіз сучасного стану співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва - ММС) та визначення основних напрямів його подальшого розвитку з урахуванням пріоритетів та завдань реформи місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування здійснювались протягом усіх років державної незалежності України представниками різних галузей вітчизняної науки – економіки, права, політології, соціології тощо. Разом з тим, саме представники галузі науки державного управління зробили чи не найбільший внесок не тільки у дослідження різноманітних проблем функціонування системи місцевого самоврядування, але й у вироблення нових підходів до її модернізації з урахуванням досвіду зарубіжних країн, вітчизняних та зарубіжних практик, ре-

комендацій європейських інституцій та інших міжнародних організацій.

Як зазначають більшість сучасних дослідників та вчених, технологізація та гуманізація науки в епоху НТР, а точніше – в період трансформації індустріального суспільства в постіндустріальне, породили новий культурно-історичний тип знань, який у науково-методологічній науці отримав назви «постнекласична наука», «технонаука», «нанонаука». Державне управління є «наукою нового покоління», яка стоїть в одному ряду з такими «технонауками», як кібернетика, генетика, гена інженерія, соціальна технологія, біотехнологія, теорія комунікацій тощо [10].

Слід зазначити, що місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, рафіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування [2].

Разом з тим, система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг.

Значущість відповідних наукових розробок, які сприяли б створенню модернізованої системи місцевого самоврядування, особливо зростає зараз в умовах чергової спроби реформувати національну систему місцевого самоврядування. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р було затверджено нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У цьому зв'язку слід наголосити, що в більшості європейських країн на сьогодні спостерігається тенденція поступової передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування із урахуванням принципу субсидіарності. Так, більшість

європейських країн протягом останніх десятиріч здійснили численні реформи місцевого самоврядування. На сьогодні можна констатувати, що ознакою успішності та сталого розвитку цих країн є ефективна система місцевого самоврядування.

У процесі здійснення реформи місцевого самоврядування набуває важливого значення питання розвитку співробітництва територіальних громад.

Територіальна громада є на сьогодні предметом багатьох досліджень. Так, деякі автори визначають територіальну громаду як спільноту жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднану загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільнотою людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу.

У вітчизняній літературі можна знайти визначення територіальної громади як спільноти людей об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста [1] .

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [7] визначає, що суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради.

Чинне законодавство України про місцеве самоврядування визначає територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [5] .

Необхідно наголосити, що перелік суб'єктів співробітництва є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Це означає, що, крім територіальних громад сіл, селищ та міст, будь-хто інший суб'єктами співробітництва не може бути. Разом з тим, з огляду на ту обставину, що територіальні громади сіл, селищ та міст не можуть здійс-

нювати співробітництво безпосередньо, вони його здійснюють через відповідні представницькі органи – сільські, селищні та міські ради, які наділені правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Основною ознакою здійснення співробітництва має бути наявність спільних інтересів суб'єктів співробітництва. Необхідність наявності спільних інтересів суб'єктів співробітництва є реалізацією таких принципів співробітництва, як взаємна вигода та рівноправність його учасників.

Співробітництво територіальних громад або, як зазначають деякі дослідники, міжмуніципальне співробітництво (далі – ММС) як інноваційний інструмент реалізації політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває все більшого поширення не тільки в Україні, але й в інших європейських країнах. Його поява пов'язана з тим, що органи місцевого самоврядування у багатьох країнах Європи сьогодні мають справи з проблемами, можливі варіанти вирішення яких пропонує саме ММС [6] .

Слід наголосити, що ММС є характерним для децентралізованої системи публічної влади. Чим вищий ступінь автономії муніципалітетів (у статті використовується термін «муніципалітет» для визначення первинної ланки місцевого самоврядування незалежно від того, які терміни вживаються у національному законодавстві різних країн), тим більше вони потребують співпраці і взаємодії. У централізованій державі, в якій повноваження та ресурси муніципалітетів обмежені, потреба у спільній діяльності є незначною. Більшість завдань, які виникають на місцевому рівні, вирішуються безпосередньо центральним урядом. Коли ж муніципалітети отримують більший обсяг повноважень, вони зможуть співпрацювати більш ефективно.

Муніципалітети можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити ефективність власної діяльності. У деяких європейських країнах (наприклад, у Франції) навіть існують законодавчі вимоги щодо надання певних муніципальних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт тощо) саме у форматі ММС [9].

Актуальність розвитку ММС в Україні обумовлюється надмірною фрагментацією громад базового рівня. Сьогодні в Україні існує 30 475 суб'єктів адміністративно-терито-

ріального устрою, з яких 29 382 – це сільські населені пункти та селища міського типу, в яких функціонують 12 135 представницьких органів місцевого самоврядування. Слід також зазначити, що понад 46% територіальних громад, що є первинною ланкою місцевого самоврядування, мають населення менше 1000 мешканців [4].

Таке подібнення спричиняє розпорошеність ресурсів, а також зменшення платників податків, що формують місцевий бюджет, та одночасно збільшення видатків на утримання управлінського апарату органів місцевого самоврядування. У свою чергу, це призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування на базовому рівні самостійно і повноцінно виконувати свої повноваження.

ММС пропонує можливість для значного прогресу у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку. Слід зазначити, що ММС не є легким вибором, воно містить також певні ризики. Разом з тим, ММС має великий потенціал, який може бути дуже корисним для забезпечення сталого розвитку усіх громад.

Органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати свої ресурси, якщо це допомагає їм покращити ефективність своєї роботи. Вони можуть обмінюватись набутим досвідом у наданні окремих послуг. В окремих країнах навіть існують законодавчі вимоги щодо надання певних послуг (наприклад, утилізація відходів, водопостачання, транспорт тощо) саме у форматі ММС [8].

Особливе значення ММС має для формування майбутніх громад, яким надане конституційне право об'єднувати на договірній основі свої зусилля і фінансові ресурси для вирішення спільних проблем розвитку. Такі об'єднання мають функціонувати за принципом «пробного шлюбу», переконуючись на власному досвіді у доцільності в подальшому злиття в єдину громаду в первісному або зміненому складі.

Міжмуниципальне співробітництво можна визначити як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування (базового рівня), які мають статус юридичних осіб та відповідно певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування). Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що всі органи місцевого самоврядування мають рівний статус, однако-

вий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати усі повноваження, визначені для них законом [4].

Водночас абзац 2 статті 142 Конституції України встановлює, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створюючи для цього відповідні органи і служби. 17 червня 2014 року Верховною Радою України схвалено Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає нові правові засади для розвитку співробітництва територіальних громад [7].

Аналіз наукових джерел [2; 6; 8; 9; 10] свідчить про те, що ММС застосовується частіше, ніж можна про це подумати, адже багато муніципалітетів насправді співпрацюють між собою прагматично та не привертають до такої співпраці додаткової уваги. Добрий приклад в цьому аспекті демонструє Франція. В цій країні існує 36,8 тисячі комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдало. Після прийняття у 1990-х роках відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, в які увійшли 90 % їх загальної кількості (85 % населення Франції).

Законодавство Угорщини також передбачає створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуниципальне співробітництво активно розвивається у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, Узбекистані. В Іспанії до об'єднань (синдикатів) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій ніж іншим комунам. Широко розповсюджені добровільні об'єднання низки ланок адміністративно-територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо). Договірні відносини забезпечують баланс інтересів усіх зацікавлених громад. У 1990-х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині деякі невеликі муніципалітети створили «спільні бюро» для надання адміністративних послуг [24]. Спільне надання адміністративних послуг може бути гарним прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності. Як зазначають більшість дослідників [4; 8; 10], ММС не є легким вибором. Під час розвитку

ММС його учасники можуть зустрітися з численними труднощами, що є результатом неознаності з перевагами ММС. Подолання цих проблем вимагає більш інтенсивного обміну інформацією, проведення досліджень, семінарів, рекламних кампаній та заходів з метою встановлення більшої довіри між усіма учасниками ММС.

Слід також відзначити, що в країнах, де успішно функціонує система ММС (наприклад Франція, Італія), існує чітка національна політика стимулювання ММС [9]. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, ефективним інструментом підтримки ММС з боку національних урядів є утворення відповідних фондів на державному та регіональному рівнях, які надають фінансову підтримку реалізації проектів міжмуниципального співробітництва.

Співробітництво територіальних громад є надзвичайно важливим для забезпечення концепції «нового публічного менеджменту» та «доброго врядування», а також практичне впровадження положень Європейської хартії місцевого самоврядування. ММС є також інноваційним інструментом для сталого місцевого розвитку та забезпечення муніципальної консолідації та покращення якості муніципальних послуг, що надаються громадянам. Розвиток ММС відображає основні європейські тенденції в галузі реформування публічної адміністрації, що визначено в різних документах міжнародних організацій та європейських інституцій (зокрема, Ради Європи, ЄС, ООН, ОЕСР, ОБСЄ тощо).

Висновки. Питання розвитку співробітництва територіальних громад (міжмуниципального співробітництва – ММС) набувають сьогодні особливого значення в Україні, зокрема в контексті реалізації широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, яка, зокрема, передбачає оптимізацію системи адміністративно-територіального устрою, підвищення спроможності територіальних громад, покращення комунальних послуг, які надаються громадянам.

Міжмуниципальне співробітництво розглядається як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування (базового рівня), які мають статус юридичних осіб та відповідно певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самовря-

дування). Запропоновано наступні характеристики міжмуниципального співробітництва: два або декілька органів місцевого самоврядування, які співпрацюють між собою на партнерських засадах та використовують свої ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної (ізолюваної) діяльності; наявність належного фінансування та спільного використання наявних ресурсів (матеріальних, фінансових, людських тощо); результати міжмуниципального співробітництва є різними для органів місцевого самоврядування, які беруть у ньому участь; міжмуниципальне співробітництво розраховане на певний період, а в більшості випадків воно визначається відповідною угодою без фіксованої дати завершення терміну її дії.

Стратегічний ефект від запровадження та розвитку системи міжмуниципального співробітництва може мати такі позитивні результати для України:

- ММС може здійснювати позитивний вплив на організацію роботи у відповідних органах місцевого самоврядування та впровадження кращих практик муніципального менеджменту;
- ММС сприятиме розвитку нової політичної культури, заснованої на співробітництві, що є важливим елементом для розбудови громадянського суспільства та забезпечення стандартів доброго врядування;
- процес подачі спільних заявок до ЄС, Світового Банку та міжнародних організацій підвищує шанси для отримання додаткових ресурсів для забезпечення розвитку відповідних громад;
- ММС сприятиме зниженню рівня корупції та підвищенню прозорості у діяльності відповідних органів місцевого самоврядування;
- ММС допомагає створити додаткові можливості для залучення громадських організацій та окремих громадян до вирішення проблем місцевого значення і розвитку партисипативної демократії.

Безперечним також є той факт, що питання подальшого розвитку міжмуниципального співробітництва потребує вироблення комплексу системних заходів (організаційних, управлінських, фінансових, інформаційних, навчальних, просвітницьких тощо), що мають бути впроваджені на всіх рівнях (національ-

ному, регіональному та місцевому). Доцільно також встановити більш дієве та ефективне співробітництво між відповідними місцевими органами влади, організувати спеціальні на-

вчальні програми (академічні, програми підвищення кваліфікації, семінари-тренінги, дистанційне навчання тощо) для забезпечення подальшого розвитку ММС.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бакуменко В., Михненко А., Сурмін Ю. Енциклопедичний словник з державного управління : [Текст] / В. Бакуменко, А. Михненко, Ю. Сурмін. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Герцог Р., Гук А., Толкованов В. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : [Посібник] / Р. Герцог, А. Гук, В. Толкованов. – Київ : Крамар, 2011. – 261 с.
3. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : [Навч. посіб.] / М. І. Корнієнко. – Київ : Алеута, 2005. – 144 с.
4. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [Навч. посіб.] / В. В. Кравченко. – Київ : Аттика, 2003. – 672 с.
5. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : [Навч. посіб.] / О. Д. Лазор. – Київ : Дакор, 2004. – 560 с.
6. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : [Монографія] / Ю. Б. Молодожен. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 370 с.
7. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. – Назва з екрана.
8. Пухтинський М. О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід [Зб. мат-лів та док-в] / М. О. Пухтинський. – Київ : Аттика-Н, 2006. – 744 с.
9. Ткачук А., Толкованов В. Конкурентоспроможність території [Практ. посібник] / А. Ткачук, В. Толкованов. – Київ : Легальний статус, 2011. – 252 с.
10. Толкованов В.В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід [Монографія] / В. Толкованов.- Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.

REFERENCES:

1. Bakumenko, V., Mykhnenko, A., Surmin, Yu., 2010. Entsiklopedychnyy slovnyk z derzhavnoho upravlinnya [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. NADU, Kyiv (in Ukrainian).
2. Hertsoh, R., Huk, A., Tolkovanov, V., 2011. Rozvytok mizhmunitsypal'noho spivrobitnytstva: vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid [The development of inter-municipal cooperation: national and international experience]. Kramar, Kyiv (in Ukrainian).
3. Korniyenko, M. I., 2005. Munitsypal'ne pravo Ukrayiny. Kontseptual'ni ta orhanizatsiyno-pravovi pytannya [Municipal Law Ukraine. Conceptual, organizational and legal issues]. Aleuta, Kyiv (in Ukrainian).
4. Kravchenko, V. V., 2003. Munitsypal'ne pravo Ukrayiny [Municipal Law Ukraine]. Atika, Kyiv (in Ukrainian).
5. Lazor, O. D., 2004. Mistseve samovryaduvannya. Vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid [Local Government. Domestic and foreign experience]. Dakor, Kyiv (in Ukrainian).
6. Molodozhen, Yu. B., 2010. Samodostatnist' terytorial'nykh hromad: systemnyy pidkhid [Self-sufficiency of communities: a systematic approach]. ORIDU NADU, Odesa (in Ukrainian).
7. Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad: Zakon Ukrayiny vid 17 chervnya 2014 r. № 1508-VII [On cooperation of communities: Law of Ukraine on June 17, 2014 № 1508-VII]. Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (in Ukrainian).
8. Pukhtyns'kyi, M. O., 2006. Problemy detsentralizatsiyi: natsional'nyy ta mizhnarodnyy dosvid [The problems of decentralization: national and international experience]. Atika-N, Kyiv (in Ukrainian).
9. Tkachuk, A., Tolkovanov, V., 2011. Konkurentospromozhnist' terytoriy [Competitiveness areas]. Lehal'nyy status, Kyiv (in Ukrainian).
10. Tolkovanov, V.V., 2013. Dobre vryaduvannya ta instrumenty yoho zabezpechennya na mistsevomu i rehional'nomu rivnyakh: vitchyznyanyy ta zarubizhnyy dosvid [Good Governance and its software tools at local and regional levels, national and international experience]. Misto NV, Ivano-Frankivs'k (in Ukrainian).

ПЕРЕЛІК СТАТЕЙ ЗА 2016 РІК

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

№ 1-2 (27-28)

Батанов О.В., Кравченко В.В. Актуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні у контексті зарубіжного досвіду

Зозуля О.С. Дискурсивне поле дисертаційних досліджень з проблем державного управління інформаційною безпекою України

Квітка С.А. Державне управління та циклічні механізми соціально-економічного розвитку

Лозицька І.О., Баштанник В.В. Теоретико-методологічні засади імплементації зарубіжного досвіду реформування державного управління

Мануїлова К.В. Інститут омбудсмена в децентралізованих країнах ЄС: досвід для України

Томашевська Т.В. Пріоритетні функції політико-управлінської еліти на сучасному етапі державотворення

№ 3 (29)

Боднарчук В.Д. Бюрократизм як феномен раціональної бюрократії: причини появи та шляхи подолання

Голуб В.Л. Основні аспекти взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності: європейський та вітчизняний досвід

Євмешкіна О.Л. Використання законів і закономірностей державного управління у державному стратегічному плануванні

Щербак Н.В. Інституційна підтримка модернізації державного управління в умовах реалізації політики європейської інтеграції

№ 4-5 (30-31)

Мануїлова К.В. Особливості децентралізації публічної влади українських земель, що входили до складу Литви (XIII – на початку XVII ст.)

Семенець-Орлова І.А. Державне управління освітніми змінами: проблеми та протиріччя

№ 6-7 (32-33)

Поліщук І.В. Сутність поняття «професійний потенціал» у контексті наукової галузі державного управління

№ 8 (34)

Записний Д.Ю. Історія становлення та розвитку системи надання адміністративних послуг в Україні

Квітка С.А. Форсайт як технологія проектування майбутнього: новітні механізми взаємодії публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства

№ 9-10 (35-36)

Зубчик О.А. Хронополітика: методологічні аспекти дослідження публічної політики

Подскальна О.А. Генезис державного управління у сфері цивільного захисту в Україні в роки незалежності

Скіць С.В. Інститут президентства: лідерство та організаційна культура

№ 11-12 (37-38)

Волинцев С.С. Розвиток громадянського суспільства як

чинник впровадження принципів «належного врядування» в Україні

Рудік О. М. Особливості норвезької моделі інтеграції з ЄС: досвід для України

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

№ 1-2 (27-28)

Бунчук М.М. Економічні причини і наслідки міжнародного тероризму

Матвейчук Л.О. Модернізація державної податкової служби в контексті розвитку електронного оподаткування

Новак А.М. Формування основ національної антикорупційної стратегії в умовах суспільно-політичних трансформацій в Україні

Романенко Є.О. Державне управління процесами забезпечення внутрішньої екологічної безпеки в Україні: організаційно-правовий аспект

Серьогін С.С. Теоретичні аспекти дослідження феномена корупції в органах державної влади

Шпанковська Н.Г., Труш Ю.Т. Державне управління соціальною відповідальністю суб'єктів господарювання

№ 3 (29)

Верещак В.М. Способи державного регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень в Україні

Матвейчук Л.О. Механізми нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної податкової служби в електронному форматі

Романенко Є.О. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ

Юр'єва О.І. Податковий борг: аналіз поняття та вплив на суспільно-економічні відносини

№ 4-5 (30-31)

Записний Д.Ю. Нові підходи до підвищення якості адміністративних послуг в умовах модернізації державного управління в Україні

Титаренко Д.В. Громадське управління освітою дорослих України

№ 6-7 (32-33)

Гуленкова О.В. Експертне опитування як інструмент для дослідження проблемних питань у сфері надання адміністративних послуг

Кобець А.С., Пугач А.М. Сучасний стан освітніх послуг у сфері вищої аграрної освіти в Україні

Мізіна І.В. Фінансова децентралізація та її вплив на систему місцевих фінансів України

Шведун В.О. Механізм реінжинірингу процесу державного регулювання інноваційної реклами

№ 8 (34)

Вишневська О. А. Пенсійна реформа: зарубіжний досвід для України

Греба Р.В. Модернізація механізму реформування системи соціальних послуг в Україні

Пак В.І. Активізація державної політики щодо європегі-

онального співробітництва у сфері міждержавного регіонального управління

Сердюк С.А. Шляхи вдосконалення державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності в Україні

№ 9-10 (35-36)

Ворона М.І. Освітні кластери як інструмент державної політики на ринку освітніх послуг

Гусаков С.І. Реструктуризація корпоративного сектора національної економіки: зміст та механізми здійснення

Держановська С.Л. Реалізація політико-управлінського лідерства Уповноваженим Президента України з прав дитини

Козак В. І. Стратегічний підхід як необхідна складова системи публічного управління в умовах децентралізації

№ 11-12 (37-38)

Верещак В.Н. Государственное управление внедрением обязательной накопительной пенсионной системы в Украине

Лепеха А.В. Проблемні питання реалізації податкової реформи в Україні

Кринична І.П., Хожило І.І., Дяченко О.І. Міжнародне співробітництво України у сфері ядерної та радіаційної безпеки: державно-управлінський аспект

Мелко В.Л. Імплементация міжнародного досвіду державного регулювання страхування ризиків будівельної діяльності в Україні

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

№ 3 (29)

Бобровська О.Ю. Корпоративність місцевого самоврядування як інтегральний чинник його розвитку

Єдник Я.Б. Зарубіжний досвід організації управління районами у місті (на прикладі міст (без спеціального статусу) Республіки Білорусь)

Цедік М.Г. Визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України

№ 4-5 (30-31)

Бобровська О.Ю. Потенціал місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку регіону

Деміхов О.І. Філософія міста в Україні – право городян на участь в муніципальному управлінні на прикладі м. Суми

Кондратинський О.С. Формування громадянських компетентностей територіальних громад з використання програмноцільових підходів: теоретичний аналіз

Серьогін С.С. Реформування місцевих фінансів в умовах євроінтеграції

№ 6-7 (32-33)

Красівський О.Я., Янишевський М.М. Еволюція системи місцевого самоврядування у Німеччині (на прикладі землі Бранденбург): історико-управлінський аспект

Тарасенко Т.М. Дискреційні повноваження: загрози та можливості для розвитку місцевого самоврядування в Україні

Чикаренко О.О., Чикаренко І.А. Формування професійних компетентностей персоналу органів державної фіскальної служби

Шаров Ю.П., Безуглий Д.Г. Типологія проектів місцевого самоврядування та її використання для методичної підтримки обґрунтування проектів

№ 11-12 (37-38)

Кондаков К. Г., Надюк З.О. Удосконалення комплексного механізму державного управління процесом впровадження е-урядування на регіональному рівні

Серєгина Т.В. Территориальная громада: системный подход к усовершенствованию функций отдельных элементов

Костіна Н.А. Розвиток співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС) в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування

Удод Є.Г. Імплементация принципів підходу community-led local development під час формування регіональної системи підтримки проектів місцевого розвитку в Україні

КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

№ 4-5 (30-31)

Артеменко Н.Ф. Сучасний стан громадського управління освітою дорослих в Україні

Хайтов П.О. Типологічні характеристики лідерства на державній службі

№ 6-7 (32-33)

Кізілов Ю.Ю. Зарубіжний досвід проходження державної служби та можливості його використання в Україні в умовах адміністративної реформи

Прудіус Л.В. Гармонізація державної служби України з міжнародними стандартами та нормами ЄС

Хайтов П.О. Концептуальні засади розвитку лідерства на державній службі

№ 8 (34)

Линдюк О.А. Модель оцінювання ефективності модернізації державної служби

Прудіус Л.В. Європейські стандарти доброчесної державної служби

Серьогін С.М., Сорокіна Н.Г. Поняття «честь», «гідність» у контексті професіоналізації публічної служби

№ 9-10 (35-36)

Ботвінов Р.Г. Типологізація державної служби: термінологічна полеміка

Онуфрієнко О.В. Розвиток європейської державної (публічної) служби: від модернізації до постмодернізації

Сидоренко Н.С. Інтерпретація поняття «публічна служба» з урахуванням зарубіжного досвіду

№ 11-12 (37-38)

Линдюк О.А. Гуманізація державної служби в контексті європейської інтеграції України

Письменна І.І. Чиновництво в Німеччині: досвід для України