



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



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Том 5 № 3-4(41-42) 2017

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

Рішенням експертної ради МОН України від 15.04.14 р. 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»
Свідectво 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	Кринична І.П.	д. держ. упр., проф.
Баштанник В.В.	д. держ. упр., проф.	Крушельницька Т.А.	д. держ. упр., проф.
Бобровська О.Ю.	д. держ. упр., проф.	Липовська Н.А.	д. держ. упр., проф.
Бородін Є.І.	д. і. н., проф.	Маматова Т.В.	д. держ. упр., проф.
Гугнін О.М.	д. філос. н., проф. (Польща)	Прокопенко Л.Л.	д. держ. упр., проф.
Дрешняк В.М.	д. держ. упр., доц.	Рудік О.М.	к. політ. н., доц.
Квітка С.А.	к. філос. н., доц.	Хожило І.І.	д. держ. упр., проф.
Кравченко Б.	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)	Чубара Томаш	д. держ. упр., доц.
		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 № 04/204 від 24.04.17).

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних імен, географічних назв, назв підприємств, організацій, установ та іншої 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.
Відповідальність за зміст рекламних оголошень несе рекламодавець.

Віддруковано у ПП «Тремпольцев», Україна, 49066, Дніпро, вул. Мирна, 21



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



PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Vol. 5 № 3-4(41-42) 2017

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
Україна, 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29 №

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	Krynynchna I.P.	Full Prof. Dr.
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.	Krushel'nyts'ka T.A.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.	Lypovska N.A.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.	Mamatova T.V.	Full Prof. Dr.
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)	Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.	Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Assoc. Prof. Dr.	Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Krawchenko B.	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)	Czubara Tomasz	Full Prof. Dr. (Poland)
		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 № 04/204 dated 24.04.17).

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 the articles published.
Reprints and translations are allowed on the written consent with the editorial office and the author.
Responsibility for the advertisement contents to be bared by the advertiser.

Printing facilities: PE Trempoltsev, 21, Mirna Str., Dnipro, Ukraine, 49066

© Public administration aspects. All rights reserved, 2017



ЗМІСТ

Попок А.А., Дяченко А.В. Визначення статусу біженців та внутрішньопереміщених осіб: зарубіжний досвід	5
Онуфрієнко О.В. Розвиток публічної служби П'ятої французької республіки: голлістський та постголлівський періоди	13
Шульга В.М. Державне регулювання у сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів: поняття та сутність	26
Серьогіна Т.В. Європейські практики забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення в контексті надання суспільних послуг	36
Бобровська О.Ю. Функціонально-аналітичне забезпечення управління процесами розвитку регіонів	43
Єдинак Я.Б. Теоретичні засади формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації	53
Квітка С.А. Глобальне громадянське суспільство: між національними державами і транснаціональними корпораціями	65



CONTENTS

Popok A.A., Diachenko A.V. Foreign experience in determining the status of refugees and internally displaced persons	5
Onufrienko O.V. Development of public service in french fifth republic: gaullist and postgaullist periods	13
Shulga V.M. State regulation in the field of transplantation of organs and other anatomical materials: concept and nature	26
Serohina T.V. European practices of providing of efficiency of self-organizations institutions of population in the context of public services	36
Bobrovska O.Y. Functional and analytical maintenance of regional development processes managing	43
Yedynak Ya. B. Theoretical basis of formation and development of institute of district administration in the cities	53
Kvitka S.A. Global civil society: between nation states and transnational corporations	65



УДК [342.72/.73 –
054.73 : 304.4] (477)

doi: 10.15421/15201710

Визначення статусу біженців та внутрішньопереміщених осіб: зарубіжний досвід

А.А. Попок, А.В. Дяченко

general@academy.gov.ua

Національна академія державного управління при Президентові України,
03057, Київ, вул. Ежена Пот'є, 20

У статті досліджено проблему визначення статусу біженців і осіб, переміщених всередині країни у країнах Європейського Союзу. У зв'язку із зростанням проблеми внутрішніх недобровільних переміщень в інших країнах поступово формувалося розуміння необхідності вироблення спільних підходів до розв'язання проблем осіб, переміщених у межах власних країн, та надання суверенним державам міжнародної допомоги в цій сфері.

Зазначено, що у багатьох країнах Західної Європи законодавство про біженців та внутрішньо переміщених осіб досить розвинене. Визначення поняття «біженець», дане в Конвенції про статус біженців 1951 р., в даний час інкорпоровані в національне право значної кількості держав.

Охарактеризовано міграційну політику ЄС наступними положеннями:

відсутність будь-яких перешкод для переміщення громадян ЄС у межах загальних кордонів ЄС; впровадження єдиних стандартів поводження з громадянами інших країн, що в'їжджають на територію ЄС, створення жорстких імміграційних правил по відношенню до біженців та осіб, які шукають притулку, формування загальної процедури визнання їхнього статусу;

прийняття загальноєвропейських заходів по боротьбі з незаконною міграцією та її запобігання.

Підкреслено, що в Європі спостерігається посилення заходів з надання статусу біженця та внутрішньо переміщеної особи.

Автори доходять висновку, що європейські держави активно впроваджують норми міжнародного права, що регулюють правовий статус біженців та внутрішньопереміщених осіб у свої національні законодавства.

Ключові слова: внутрішньопереміщені особи; біженці; державна міграційна політика; правовий статус

Foreign experience in determining the status of refugees and internally displaced persons

A.A. Popok, A.V. Diachenko

general@academy.gov.ua

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
20, Ezhena Pottier St., Kyiv, 03057, Ukraine

This article explores the problem of determining the status of refugees and internally displaced persons in the countries of the European Union. Due to the increasing problem of internal involuntary displacement in other countries an understanding of the need to develop common approaches to solving the problems of persons displaced within their own countries and providing the sovereign states with international assistance in this area has gradually formed.

It is noted that the legislation on refugees and internally displaced persons is quite developed in many Western European countries. The definition of a «refugee» concept is given in the Refugee Convention of 1951, currently incorporated into the domestic law of a significant number of states.

Цитування даної статті: Попок А.А. Визначення статусу біженців та внутрішньопереміщених осіб: зарубіжний досвід / А.А. Попок, А.В. Дяченко // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4(41-42). – С. 5-13.

Citation of this article: Popok, A.A., Diachenko, A.V., 2017. Vyznachennya statusu bizhentsiv ta vnutrishn'operemishchenykh osib: zarubizhnyy dosvid [Foreign experience in determining the status of refugees and internally displaced persons]. Public administration aspects 5, 3-4(41-42), 5-13. doi: 10.15421/15201710 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 10.03.17

The authors argue that the legal status of refugees has an international nature; in this case a negative decision on the recognition of any refugee status does not release another country to which he/she refers to consider the request for such recognition.

The EU migration policy has been characterized by the following provisions:

the absence of any obstacles for the movement of EU citizens within the EU common borders; the introduction of common standards of treatment of citizens of other countries entering the EU, creating tough immigration rules in relation to refugees and persons seeking asylum, and the formation of a common procedure for the recognition of their status; the adoption of common European measures to combat and prevent illegal migration. Europe is becoming increasingly closed. A supranational principle of this regulation collides with the provisions of the Convention on the Status of Refugees of 1951.

It is emphasized that there has been increasing efforts to provide people with the status of refugees and internally displaced persons in Europe.

The authors conclude that European countries actively integrate the provisions of the international law governing the legal status of refugees and internally displaced persons into their domestic law.

Keywords: internally displaced persons; refugees; state migration policy; legal status

Определение статуса беженцев и внутренне перемещенных лиц: зарубежный опыт

А.А. Попок, А.В. Дяченко

general@academy.gov.ua

*Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20*

В статье исследована проблема определения статуса беженцев и лиц, перемещенных внутри страны в странах Европейского Союза. В связи с ростом проблемы внутренних недобровольных перемещений в других странах постепенно формировалось понимание необходимости выработки общих подходов к решению проблем лиц, перемещенных внутри собственных стран и предоставление суверенным государствам международной помощи в этой сфере.

Отмечено, что во многих странах Западной Европы законодательство о беженцах и внутренне перемещенных лиц является достаточно развитым. Определение понятия «беженец», данное в Конвенции о статусе беженцев 1951 г., в настоящее время инкорпорированы в национальное право значительного количества государств.

Охарактеризована миграционная политика ЕС следующими положениями: отсутствие каких-либо препятствий для перемещения граждан ЕС в рамках общих границ ЕС; внедрение единых стандартов обращения с гражданами других стран, въезжающих на территорию ЕС, создание жестких иммиграционных правил в отношении беженцев и лиц, ищущих убежища, формирование общей процедуры признания их статуса; принятия общеевропейских мер по борьбе с незаконной миграцией и ее предотвращения.

Подчеркнуто, что в Европе наблюдается усиление мер по предоставлению статуса беженца и внутренне перемещенного лица.

Авторы приходят к выводу, что европейские государства активно внедряют нормы международного права, регулирующие правовой статус беженцев и внутренне перемещенных лиц в свои национальные законодательства.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица; беженцы; государственная миграционная политика; правовой статус

Постановка проблеми. Глобальна проблема біженців і осіб, переміщених всередині країни, - це одне з найскладніших питань, що стоять сьогодні перед світовою спільнотою. Воно є предметом активного обговорення в Організації Об'єднаних Націй, яка продовжує пошук більш ефективних засобів захисту цих дуже вразливих груп населення та надання їм допомоги.

У той час як одні закликають до зміцнення співробітництва і координації діяльності установ, що займаються наданням надзвичайної допомоги, інші вказують на прогалини в галузі міжнародної нормотворчості і закликають до розробки нових норм. Однак всі згодні з тим, що ця проблема має багатосторонній і глобальний характер. Тому будь-який підхід до її аналізу і будь-яке її рішення повинні

бути всеосяжними і враховувати всі її аспекти: від причин масового відходу до розробки необхідних заходів реагування в різних ситуаціях, що виникають у зв'язку з проблемою біженців та внутрішньопереміщених осіб, – починаючи від надання надзвичайної допомоги і закінчуючи заходами сприяння реінтеграції.

Аналіз досліджень і публікацій. Соціально-правові проблеми біженців та внутрішньопереміщених осіб останнім часом привертають пильну увагу науковців: В. Андерсона, М. Алмаші, А. Артеменка, О. Брайчевської, Ю. Брайчевського, Ю. Дегтяревої, Ш. Шахвали, Я. Пилинського; В. Олефіра; Т. Семигіної, Н. Гусака, С. Трухана, І. Карпової, Р. Євдокименко та ін.

Мета дослідження – аналіз зарубіжного досвіду визначення правового статусу біженців та внутрішньопереміщених осіб.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку із зростанням проблеми внутрішніх недобровільних переміщень в інших країнах поступово формувалося розуміння необхідності вироблення спільних підходів до розв'язання проблем осіб, переміщених у межах власних країн, та надання суверенним державам міжнародної допомоги в цій сфері.

У багатьох країнах Західної Європи законодавство про біженців та внутрішньопереміщених осіб досить розвинене. Визначення поняття «біженець», дане в Конвенції про статус біженців 1951 р., в даний час інкорпоровані в національне право значної кількості держав.

Важливо відзначити, що правовий статус біженця носить міжнародний характер, причому негативне рішення якоїсь держави про визнання людини біженцем не звільняє іншу державу, до якої він звертається, від розгляду прохання про визнання [11, с.56].

Країни Західної Європи з самого початку брали активну участь у створенні міжнародно-правового механізму захисту біженців.

На даний момент міграційну політику ЄС можна охарактеризувати наступними положеннями:

1) відсутність будь-яких перешкод для переміщення громадян ЄС у межах загальних кордонів ЄС;

2) впровадження єдиних стандартів поводження з громадянами інших країн, що в'їжджають на територію ЄС, створення жорстких імміграційних правил по відношенню до біженців та осіб, які шукають притулку,

формування загальної процедури визнання їхнього статусу;

3) прийняття загальноєвропейських заходів по боротьбі з незаконною міграцією та її запобігання. Європа стає все більш закритою. Наднаціональний принцип цього регулювання вступає в протиріччя з нормами Конвенції 1951р про статус біженців.

Історично розвиток законодавства про біженців був пов'язаний з тим, що саме в Європі відбувалися основні переміщення біженців. Однак зараз в Європі однозначно спостерігається посилення заходів з надання статусу біженця. Розглянемо положення біженців у деяких країнах докладніше.

Швейцарське законодавство розширило поняття «біженець», сформульоване в Конвенції про статус біженців 1951 року [7, с.58]. Відповідно ст. 25 Конституції Швейцарії «... біженцям гарантовано, що вони не можуть бути виселені на територію держави в якій вони переслідуються. Ніхто не може бути виселений на територію держави, в якій існує ризик зазнати катувань або будь-якого іншого впливу або піддатися жорсткому і нелюдському покаранню» [4, с.230]. Таким чином, права біженців у Швейцарії закріплені і чітко прописані в Конституції.

Відповідно до законодавства Швейцарії біженцями є іноземці, які в країнах свого походження або останнього проживання наражаються на небезпеку серйозного збитку або обґрунтовано побоюються заподіяння їм такої шкоди за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Серйозною перешкодою вважається створення загрози для життя, особистої недоторканності або свободи, а також заходи, які спричиняють нестерпний психологічний тиск.

Безпосередньо прохання про надання притулку може податися з-за кордону до Швейцарії або на кордоні. Після реєстрації прибулих приймається рішення про подальшу процедуру, тобто вирішується, чи буде розглядатись питання про надання статусу біженця чи буде одразу відмовлено у в'їзді в країну. Але навіть у тому випадку, якщо передбачається висилання з країни, спочатку проводиться перевірка, чи не було порушено переслідування відносно даної особи. Тому що інакше буде порушено принцип невисилання [7].

Значно частіше, ніж офіційне надання притулку, надається можливість тимчасового розміщення в Швейцарії.

Взагалі поняття тимчасовий захист (temporary protection) означає, що держава, не маючи можливості відразу ж надати біженцю весь набір прав, обмежується наданням найнеобхідніших і мінімальних. Це здійснюється внаслідок того, що буде порушений закон про права людини або в тому випадку, якщо виселення людини неможливе з якихось інших причин [11, с.56].

Особи, які мають офіційний статус біженця, отримують дозвіл на проживання. Через п'ять років проживання в країні вони отримують права, практично рівні правам швейцарців. Їхнє матеріальне становище не повинно відрізнятися від забезпечення швейцарських громадян, їм дається можливість отримувати роботу, причому вони можуть працювати в будь-якій сфері, за винятком тих, для роботи в яких обов'язкове швейцарське походження. Крім того, вони можуть отримати виїзний паспорт, якщо збираються виїжджати за кордон.

Політичний притулок і статус біженця – це синонімічні поняття в Швейцарії. Біженці можуть подати прохання про надання їм швейцарського громадянства, але для цього треба прожити в країні не менше десяти років.

Постанова Федеральної ради Швейцарської Конфедерації від 22 червня 1990 р. «Про процедуру надання притулку» є яскравим прикладом того, що регулювання питань притулку входить складовою частиною в міграційне законодавство, а не обмежується тільки конституційними нормами [9].

У Швейцарії існує спеціальна комісія з питань біженців. У разі відмови в офіційному статусі біженця, в разі, якщо не розглянуто відповідним чином прохання, а також в інших випадках до цієї комісії може бути подано звернення. Ця інстанція аналогічна судовій і не залежить від адміністративних органів, але, природно, вона не може бути абсолютно незалежною від рішення швейцарського уряду. Рішення цієї комісії є остаточними, вони не підлягають оскарженню в федеральному суді Швейцарії. Оскарження рішення, прийнятого в першій інстанції – можливе, прохання про це повинно бути подано протягом 30 днів.

Відповідно до Закону Фінляндії про іноземців, «іноземець, який знаходиться на території Фінляндії, може отримати посвідчення на проживання при необхідності в захисті, якщо в країні свого походження або звичайного місця проживання йому загрожує небезпека страти, тортур або нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, або якщо він не може туди повернутися в силу збройного конфлікту або екологічної катастрофи» [9].

У фінському законодавстві є поняття протекційного статусу. Даний статус надається в декількох випадках. По-перше, якщо влада визначає, що людина, яка претендує на статус біженця, не відповідає повністю критеріям цього статусу. По - друге, якщо ясно, що людина не може повернутися в країну, звідки вона прибула, якщо є загроза для її життя чи до неї можуть бути застосовані тортури. Також протекційний статус може бути прийнятий відносно людини, якщо в країні, звідки вона прибула, йде війна.

Міграційна служба є підрозділом МВС. Якщо в статусі відмовлено і приймається рішення про депортацію, тоді людина, яка шукає притулок, може звернутися до суду. В цьому випадку людину не можуть відіслати до рішення суду, яке б воно не було. Якщо рішення негативне, то можна подати в апеляційний суд, але для цього потрібно мати дозвіл Верховного суду.

Особи, які шукають притулку, перебувають у спеціалізованих центрах до того моменту, коли відносно них буде прийнято рішення про статус або про депортацію. Рішення про депортацію, як правило, відразу ж приводиться в дію.

Біженці, які мають статус, мають право працювати. За фінським законом людина, яка прибула на кордон Фінляндії, якщо тільки вона вимовляє одне слово «притулок», вже є особою, що шукає притулку. Навіть у разі якщо особа перебуває без документів або документи оформлені неправильно, фінська влада все одно вважає її особою, що шукає притулок і розбираються з нею з її слів. Отримання прописки в Фінляндії означає право на постійне проживання в країні. Вид на проживання дається на один рік. ФРН має як конституційні норми, так і положення в звичайному чинному законодавстві, що захищають біженців. Так, Конституція ФРН 1949

року передбачає, що особи, переслідувані за політичними мотивами, користуються правом притулку, а Закон про процедуру надання притулку 1992 року встановлює, що право осіб, визнаних біженцями, на отримання статусу є мінімальним стандартом, передбаченим Конвенцією про статус біженців 1951 року [5, с.56].

Таким чином, можна однозначно сказати, що європейські держави активно впроваджують норми міжнародного права, що регулюють правовий статус біженців в свої національні законодавства. Більш того, низка держав пішла шляхом розширеного тлумачення поняття «біженець», виходячи з гуманітарних міркувань і політико-правової ситуації в конкретному регіоні. Це пов'язано з тим, що норми, які визначають міжнародно-правове поняття «біженець», сформульоване в Конвенції про статус біженців 1951 р., на сьогоднішній день застаріли, у багатьох країнах їх застосування не може повною мірою захистити осіб, які шукають притулку і претендують на статус біженця. Іншими словами, правове визначення поняття «біженець», закріплене Конвенцією 1951 р., потребує серйозних коригувань.

Розглянемо деякі заходи обмежувально-го характеру з регулювання міграції, які були введені в останні роки в Європі.

18 лютого 2003 року Рада Європи прийняла Регламент «Дублін II», який встановлює критерії і механізми визначення держави - члена, яке несе відповідальність за розгляд клопотань з надання притулку, поданих в одному з держав-членів громадянином третьої країни [6]. Він є механізмом покладання відповідальності за розгляд клопотання про надання притулку на одну державу-члена.

Подібно до попереднього інструменту - Дублінської конвенції від 15 червня 1990 року він встановлює ієрархію критеріїв для визначення відповідальної держави - члена і спрямований на те, щоб гарантувати, що кожне клопотання, подане в межах ЄС, буде розглянуто будь - якою державою-членом, а також на попередження багаторазової подачі клопотань і вторинних переміщень осіб, які шукають притулку на території Європейського Союзу. Ці критерії позначені наступним чином: а) держава, де проживає член сім'ї, який має статус біженця або чие клопотання про надання притулку знаходиться на стадії роз-

гляду, б) держава, яка видала заявнику вид на проживання або візу, або чий кордон був ним нелегально перетнутий, в) в разі, коли обставини, зазначені вище, не мають місця, якщо заявник в'їжджає на територію держави-члена, де він звільняється від необхідності мати візу, то ця держава несе відповідальність за розгляд клопотання. У разі, якщо неможливо застосувати жоден з вищезгаданих критеріїв, то відповідальність за розгляд клопотання несе держава-член, у якій воно було подано.

Серйозну стурбованість у правозахисників викликають такі пропозиції комісії ЄС, як розглядати заяви на притулок і статус біженця в безпосередній близькості від конфлікту, а краще за межами ЄС, створення списку «безпечних країн», громадяни яких не можуть претендувати на притулок в країнах ЄС, репатріація нелегальних мігрантів, угоди про реадмісію з країнами, де відсутній демократичний режим.

Наведені факти свідчать про тенденції, що намітилися в сучасній імміграційній практиці-тенденції до ігнорування базових норм Конвенції 1951р. про статус біженців. Обмеження контингенту потенціальних біженців, відмова від оцінки реальних обставин результату (концепція безпечної країни), прагнення до угод про реадмісію осіб, які шукають притулку на території транзитних для них країн – все це свідчить про примат регіональних механізмів і вузькоєвропейських інтересів відносно універсальних міжнародно-правових стандартів прав людини.

Кожна сторона зберігає за собою право відмовити у в'їзді заявникові, що клопоче про надання притулку, або вислати його до третьої держави на підставі своїх національних законів і відповідно до своїх міжнародних зобов'язань.

Регулювання прав біженців в країнах Західної Європи залежить від динамічного процесу вимушеної міграції. Норми міжнародного права є тим фундаментом, на якому будується система регіонального регулювання правового статусу біженця. Кожен регіон має свою специфіку, пов'язану з вимушеною міграцією. У деяких країнах законодавець набагато посилив правову захищеність біженців та осіб, які шукають притулку, спростив процедуру прийняття. У цьому зв'язку вважаємо, що міжнародні норми можуть бути змінені і доповнені з точки зору надання більшого об-

сягу прав і свобод вимушеним мігрантам. Біженці мають права, які повинні дотримуватися і до того, як вони звертаються з проханням про надання притулку, і під час розгляду їхніх прохань і після задоволення останніх. Повага прав людини є необхідною умовою як запобігання сьогодишніх потоків біженців, так і вирішення пов'язаних з ними проблем.

У 1972 р. Генеральна Асамблея ООН розширила мандат Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), який охоплював біженців та шукачів притулку, тобто людей, вимушених залишити країни проживання та шукати міжнародного захисту, на осіб, переміщених всередині власних країн. У 1998 р. структури ООН схвалили Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни [2, 8]. Світова спільнота виходила з того, що, хоча чинне міжнародне гуманітарне право та норми із захисту прав людини поширюються на внутрішніх переміщених осіб, але в деяких аспектах вони не є достатніми для забезпечення належного захисту. Керівні принципи не є обов'язковим правовим документом, проте засновані на нормах міжнародного права, передусім таких, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенція про статус біженців. Вони деталізують положення названих актів, які відповідають специфічним потребам ВПО, і пояснюють, як необхідно їх застосовувати в умовах внутрішніх недобровільних переміщень.

Керівні принципи містять визначення ВПО. Відповідно до них це особи, або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів.

Вони передбачають захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції, а також визначають гарантії, що мають надаватися на всіх фазах процесу, або специфічні для кожної з них.

Цей документ покликаний захистити ВПО від дискримінації, пов'язаної з їхнім становищем, забезпечити їм права і свободи,

визначені міжнародним та національним законодавством. Разом з тим він не звільняє ВПО від індивідуальної кримінальної відповідальності за здійснення геноциду, злочинів проти людяності чи воєнних злочинів.

У Керівних принципах зазначено, що основний обов'язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги ВПО покладаються на національну владу. ВПО має забезпечувати захист від насильства, тортур, від голоду як методу ведення війни, від використання людей як захисного щита, недобровільного вербування до збройних формувань та від загроз подібних дій. ВПО мають право просити і отримувати необхідну допомогу. У першу чергу потрібно задовольняти потреби найбільш незахищених категорій (діти без супроводу, вагітні жінки, інваліди, особи похилого віку). Влада повинна сприяти єдності сімей, пошукам зниклих родичів тощо [8].

Разом з тим визнані міжнародні експерти застерігають щодо спрощеного їх розуміння, зокрема, невиправданого застосування підходу, аналогічного до надання захисту біженцям. При розробці національного законодавства варто враховувати, що на відміну від біженців, яким спеціальний правовий статус необхідний, оскільки вони втратили захист власної держави і змушені шукати його на чужій території, ВПО не потребують такого статусу, а отже, громіздких і складних процедур його визначення. Вони перебувають на території власної держави, є її громадянами і користуються рівними з іншими громадянами правами. На думку Вальтера Кьоліна, який був провідним автором Керівних принципів, а також певний час обіймав посаду Спеціального доповідача ООН з питань прав людини ВПО, застосування норм, що стосуються біженців, тобто іноземців, до ВПО, може обмежити їхні права, які належать їм як громадянам. Він підкреслював, що для виявлення тих, хто був вимушено переміщений і потребує особливої допомоги, немає необхідності виходити за рамки таких звичайних адміністративних заходів, як реєстрація і запровадження спеціальні процедури [2].

Важливим нормативним актом щодо захисту внутрішньо переміщених осіб в Європейському Союзі є Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи №1877 (2009 р.) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на три-

валій час» від 24 червня 2009 р. [1].

Крім того, не можна не згадати Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2006) № 6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р. і Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи № 1708(2010) «Вирішення питань, що стосуються майна біженців та внутрішньо переміщених осіб» від 28 січня 2010 р. На думку міжнародного експерта, питання захисту прав ВПО часто розглядаються як внутрішні проблеми країни переміщення, а відтак європейські нормативні акти ВПО приділяють менше уваги, ніж питанням захисту прав біженців. Він акцентував увагу на необхідності застосування рішень Європейського суду з прав людини у сфері захисту майнових прав ВПО.

К. Параскева підкреслює, що права, які захищаються Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод, не абстрактні, а реальні та ефективні, а відтак Європейський суд у ряді випадків вбачав порушення ст. 1 Протоколу Конвенції навіть тоді, коли не було юридичного позбавлення права власності на майно, але через ті або інші обставини людина була позбавлена практичної можливості користуватися своєю власністю.

Міжнародний експерт зазначив, що вперше Європейський суд з прав людини наказав повернути землю або виплатити компенсацію ВПО за порушення майнових прав за справою Папаміхалопулос проти Греції від 31 жовтня 1995 р. Європейський суд у своєму рішенні вказав, що як така наявність юридичного статусу власника або наявність у заявника дійсних документів, що встановлюють право на власність (йшлося про нерухомість у вигляді земельної ділянки з пляжем у престижному районі Гліфада), не є достатньою умовою для реалізації права, встановленого ст. 1 Протоколу. Необхідні також і реальні можливості володіти, користуватися і розпоряджатися своїм майном, а саме таких можливостей у заявника не було.

Так, приміром, за наслідками звернення греків-кіпріотів проти Туреччини було оформлено понад 1500 справ проти Туреччини з питань захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб. Враховуючи ситуацію, із часом Туреччина, за словами К. Параскева, запровадила Закон № 67 від 2005 р. про реституцію, обмін та реєстр майна ВПО [1].

В країнах-членах Ради Європи, за різни-

ми оцінками, від 2,5 до 2,8 мільйона внутрішньо переміщених осіб.

Найбільша їх кількість — близько 1 млн. чоловік — проживає в Туреччині. Це жертви збройних конфліктів і насильства з боку державних і недержавних формувань у районах, населених, в основному, курдською національною меншиною.

В інших країнах Європи це, здебільшого, особи, які вимушено переселилися в результаті конфліктів при розпаді Радянського Союзу і Югославії більше двадцяти років тому, і, зовсім недавно, внаслідок конфлікту 2008 року в Грузії.

В Азербайджані близько 600.000 внутрішньо переміщених осіб, в Грузії — 274.000, в Сербії — 225.000, в Боснії і Герцеговині — 113.000, інші живуть в інших балканських країнах, Вірменії та Росії [3].

Як свідчить європейський досвід, для допомоги внутрішньо переміщеним особам використовуються такі практики:

1. Забезпечення тимчасовим і постійним житлом є однією з головних проблем, з якою стикається країна при стихійному, вимушеному переселенні.

Варіанти вирішення:

- першочергове забезпечення переселенців тимчасовим житлом з наявного житлового фонду, а також їх розселення в адміністративних будівлях і спеціально створених тимчасових поселеннях;

- отримання постійного житла:

- розселення у спеціально побудованих котеджних містечках або відремонтованих квартирах. У більшості випадків котеджні містечка будуються у сільській місцевості або в містах з невеликою щільністю проживання населення. Окрім надання у користування житла, зазначені будинки оснащуються мінімальною кількістю побутових приладів і меблів. Відповідно до законодавства за спеціально збудованим житлом зберігається статус муніципального, воно надається у власність до моменту відновлення влади на окупованій території та відбудови пошкодженого житла під час бойових дій:

- надання грошових компенсацій за втрачене та частково зруйноване житла, чи безвідсоткової позики на придбання житло. Так, наприклад, у Грузії розмір таких компенсацій складав близько 10000 доларів США, а в Молдові компенсація відповідала ринко-

вій вартості попередньо втраченого житла.

2. Забезпечення прав зайнятості:

– збереження існуючих форм стимулювання зайнятості та стандартів надання соціальної допомоги у зв'язку з безробіттям. Виняток становили лише окремі процедури відновлення стажу осіб, які були незаконно звільнені, а також спрощення процедур працевлаштування, що дозволяло влаштовуватись на нову роботу за відсутності трудової книжки.

Окрім того, в усіх країнах, як окрема форма стимулювання самозайнятості населення, передбачено безкоштовне надання переселенцям сільськогосподарських ділянок.

3. Надання грошової матеріальної допомоги виконує функцію підтримки мінімального рівня доходу найуразливіших верств населення, серед яких пенсіонери, інваліди, багатодітні сім'ї та інші.

4. Проблеми соціального забезпечення майже в усіх країнах вирішуються на основі існуючих соціальних гарантій в країні. За усіма переселенцями зберігається право на безкоштовну середню освіту, медичне обслуговування та пенсійне забезпечення.

5. Інституціональне забезпечення вирішення проблем переселенців в країні.

Реалізація проєктів підтримки тимчасових переселенців потребує не лише нормативно-правового та фінансового підґрунтя, а й інституціонального забезпечення.

Так, наприклад, при уряді Грузії існує окреме Міністерство у справах вимушено-

го переміщення з окупованих територій, а в Азербайджані – Державний комітет по роботі з особами, які вимушено покинули місця постійного проживання. У Сербії ці функції виконує Комісаріат із питань біженців та міграції. У Сербії діє також Міністерство з питань Косова і Метохії [3].

6. Забезпечення умов повернення до попередніх місць проживання – питання, що може стати достатньо актуальним у майбутньому. Більшість вимушених переселенців, з часом, по завершенню бойових дій та окупації, виявлять бажання повернутися до місць їх попереднього проживання. У цьому контексті досвід інших країн передбачає надання можливості повернення у приватну власність об'єктів нерухомості; надання одноразової державної допомоги для відновлення житла, у разі повного їх знищення; компенсація частки вартості на покупку або будівництво нового житла.

Висновки. Таким чином, питання внутрішньопереміщених осіб має бути одним із виразно артикульованих пріоритетів державної влади й чіткого плану дій не лише на сьогодні, а й на наступні роки. Важливо координувати зусилля держави та громадянського суспільства у допомозі внутрішньопереміщеним особам, щоб вирішити максимум проблем і не розпорошувати зусилля.

Важливо мати також докладну статистику щодо кількості внутрішньо переміщених осіб і щодо того, якої допомоги вони конкретно потребують.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Закірова С. Проблеми захисту прав вимушених переселенців: пошук механізмів адаптації світового досвіду до українських реалій // С. Закірова // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ [Електронний ресурс]. – режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=244&Itemid=403
2. Келин В. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны: Комментарий. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Ridprinciplescommentary.html#foreword#foreword>
3. Круглий стіл «Європейська практика захисту прав вимушених переселенців: досвід для України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dsum.edu.ua/2016/03/23>
4. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств / В. Маклаков. – М.: Мир, 2000. – 630 с.
5. Марианна Л. Положение вынужденных мигрантов в Финляндии. Общие стандарты Европейского Союза / Л. Марианна. – М.: Прогресс, 2001. – 135 с.
6. Постановление Совета ЕС №343/ 2003 об установлении критериев и механизмов для определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов гражданином третьей страны // Official Journal of the European Union, February 25 L50/1 Dublin II.
7. Райнер М. Правовое и социальное положение лиц, ищущих убежище, беженцев и иных категорий вынужденных мигрантов в Швейцарии // М. Райнер // Материалы 11 семинара, проведенного Правозащитным центром «Мемориал». – М.: Мемориал, 2001. – С. 58 -62.

8. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. - E/CN.4/1998/53/Add.2 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>
9. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. – Минск: Беларусь, 2000. – 534 с.
10. Солодько А. Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України / А.Солодько, Т.Доронюк / Центр дослідження суспільства [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR_roP.pdf?1400493355
11. Ястребова А.Ю. Международно-правовые аспекты вынужденной миграции // Migration and information / под ред Ж. Зайончковской. – М. : Мир, 2000. – 345 с.
12. Official Journal of the European Union . August 19. 1997.

REFERENCES:

1. Zakirova, S. Problemy zakhystu prav vymushenykh pereselentsiv: poshuk mekhanizmiv adaptatsiyi svitovoho dosvidu do ukrayins'kykh realiiv [Problems of IDPs rights Search adaptation mechanisms of international experience to the Ukrainian realities]. Tsentr doslidzhen' sotsial'nykh komunikatsiy NBUV. Access: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=244&Itemid=403 (in Ukrainian).
2. Kelin, V. Rukovodyaschie printsipy po voprosu o peremeschenii lits vnutri strany: Kommentariy [Guiding Principles on Internal Displacement: Commentary]. Access: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Ridprinciplescommentary.html#foreword#foreword> (in Russian).
3. Kruhlyy stil «Yevropeys'ka praktyka zakhystu prav vymushenykh pereselentsiv: dosvid dlya Ukrayiny» [Round Table «European practice of protecting the rights of internally displaced persons: experience for Ukraine»]. Access: <http://dsum.edu.ua/2016/03/23> (in Ukrainian).
4. Maklakov, V.V., 2000. Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv [Constitution of foreign states]. M.: Mir. 630 (in Russian).
5. Marianna, L., 2001. Polozhenie vyinuzhdennykh migrantov v Finlyandii. Obschie standartyi Evropeyskogo Soyuza [The situation of forced migrants in Finland. Common standards of the European Union]. M.: Progress. 135 (in Russian).
6. Postanovlenie Soveta ES №343/ 2003 ob ustanovlenii kriteriev i mekhanizmov dlya opredeleniya gosudarstvachlena, otvetstvennogo za rassmotrenie hodataystv o predstavlenii ubezhischa, podannykh v odnom iz gosudarstvchlenov grazhdaninom tretey strany [Council Regulation No. 343/2003 on the establishment of criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining applications for asylum filed in a Member State by a third country national]. Official Journal of the European Union, February 25 L50/1 Dublin II (in Russian).
7. Rayner, M., 2001. Pravovoe i sotsialnoe polozhenie lits, ischuschih ubezhische, bezhentsev i inyykh kategoriy vyinuzhdennykh migrantov v Shveysarii» [Legal and social situation of asylum seekers, refugees and other categories of forced migrants in Switzerland «]. Materialy 11 seminaru, provedennogo Pravozaschitnym tsentrom «Memorial». M.: Memorial. 58 -62 (in Russian).
8. Rukovodyaschie printsipy po voprosu o peremeschenii lits vnutri strany [Guiding principles on the issue of internal displacement]. Ekonomicheskii i sotsialnyi Sovet OON (EKOSOS), 22 iyulya 1998. E/CN.4/1998/53/Add.2. Access: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html> (in Russian).
9. Sbornik mezhdunarodno-pravovykh dokumentov i natsionalnykh zakonodatelnykh aktov po voprosam bezhentsev [Collection of international legal documents and national legislation on refugees]. Minsk: Belarus., 2000, 534 (in Russian).
10. Solod'ko, A. Zakhyst sotsial'no-ekonomichnykh pravvnutrishn'o peremishchenykh osib: pershocherhovi zavdannya dlya Ukrayiny [Protection socioeconomic pravvnutrishno displaced persons, priority task for Ukraine]. Tsentr doslidzhennya suspil'stva. Access: http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/045/original/CSR_roP.pdf?1400493355 (in Ukrainian).
11. Yastrebova, A.Yu., 2000. Mezhdunarodno-pravovyye aspekty vyinuzhdennoy migratsii [International legal aspects of forced migration]. Migration and information. M.: Mir. 345 (in Russian).
12. Official Journal of the European Union . August 19. 1997 (in English).



Розвиток публічної служби П'ятої французької республіки: голлістський та постголлістський періоди

О.В. Онуфрієнко

kaf_du@vidr.dp.ua

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

УДК 35.071 + 35.072 (44)

doi: 10.15421/1520175

У пропонованій статті проаналізовано основні етапи еволюції французької публічної служби у контексті специфічного концептуального фундаменту та інституціонального онтогенезу сучасної 5-ї Республіки (голлістського та постголлістського періодів). На основі здобутих результатів описано складну діалектику традицій та модернізації французької публічної служби.

Зокрема, доведено, що адміністративні реформи у Франції, перший етап яких було розпочато ще на початку 80-х рр. XX ст., нерідко охоплювали різноспрямовані тенденції, в тому числі: поширення кар'єрної системи на територіальну (місцеву) публічну службу в умовах одночасної децентралізації та посилення автономії територіальних громад; обмежена і не завжди системна агенціфікація у вигляді традиційної правової форми, характерної для публічних установ (*Établissement public*); нові форми бюрократизації у процесах контролю видатків (зокрема, відповідно до Бюджетного Акта 2001 р.) одночасно з упровадженням інструментарію концепції Нового Державного Управління.

Обґрунтовано, що проблема ефективного узгодження таких різноспрямованих імпульсів не є системно розв'язаною. Їх поєднання вимушено відбувається відповідно до ітераційної моделі еволюції французької держави: новий або оновлений конституційний лад та новий політичний режим встановлюються як реакція на неспроможність розв'язати системну соціальну кризу засобами попередньої державної моделі. Еволюція публічної служби при цьому співвідноситься зі змінами та слідує за головними ідеями нової ітерації.

Ключові слова: реформування публічної служби Франції; модернізація публічної служби Франції; адміністративна реформа; конвергенція громадянського суспільства та держав

Development of public service in french fifth republic: gaullist and postgaullist periods

O.V. Onufriienko

kaf_du@vidr.dp.ua

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine*

In proposed paper the main stages of the French public service evolution within the framework of the specific conceptual basis and institutional ontogenesis of the present Fifth Republic (both Gaullist and postgaullist periods) has been analyzed. Based on the results obtained complex dialectics of traditions and modernization of French public service has been described.

In particular, it's been proved that French administrative reforms first implemented as far back as the early 1980s, more often than not embraced divergent trends such as: the applying of the career development system to the territorial (local) public service within the conditions of simultaneous decentralization and the enhancement of the territorial communities' autonomy; restricted and not always consistent agencification in terms of traditional legal form that is characteristic of public institutions (*Établissement public*); new forms of bureaucracy in the ex-

Цитування даної статті: Онуфрієнко О.В. Розвиток публічної служби П'ятої французької республіки: голлістський та постголлістський періоди / О.В. Онуфрієнко // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4(41-42). – С. 14-25.

Citation of this article: Onufriienko, O.V., 2017. Rozvytok publichnoyi sluzhby P'yatoyi frantsuz'koyi respubliky: hollist-s'kyu ta posthollist-s'kyu periody [Development of public service in french fifth republic: gaullist and postgaullist periods]. Public administration aspects 5, 3-4(41-42), 14-25. doi: 10.15421/1520175 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 12.03.17

penditure control (in particular, pursuant to The Budget Act, 2001) along with implementing the tools of the New Public Management concept.

It's has been grounded that the problem of efficient coordination for such different directional trends cannot be solved at the system level. They are combined in a compulsory manner according to the iteration evolution model of France: new or renewed constitutional system and political regime are established as a result of the incapability to resolve the systemic social crisis via the former public model.

Keywords: French public service reforms; French public service modernization; administrative reform; convergence of civil society and the State

Развитие публичной службы Пятой французской республики: голлистский и постголлистский периоды

А.В. Онуфриенко

kaf_du@vidr.dp.ua

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

В предлагаемой статье проанализированы основные этапы эволюции французской публичной службы в контексте специфического концептуального фундамента и институционального онтогенеза современной 5-й республики (голлистского и постголлистского периодов). На основании полученных результатов описана сложная диалектика традиций и модернизации французской публичной службы.

В частности, доказано, что административные реформы во Франции, первый этап которых начался еще в начале 80-х гг. XX ст., нередко охватывали разнонаправленные тенденции, в том числе: распространение карьерной системы на территориальную (местную) публичную службу в условиях одновременной децентрализации и усиления автономии территориальных общин; ограниченная и не всегда системная агентификация в виде традиционной правовой формы, характерной для публичных учреждений (Établissement public); новые формы бюрократизации в процессах контроля расходов (в частности, в соответствии с Бюджетным Актом 2001 г.) одновременно с внедрением инструментария концепции Нового Государственного Управления.

Обосновано, что проблема эффективного согласования таких разнонаправленных импульсов не является системно разрешенной. Их объединение вынуждено происходит в соответствии с итерационной моделью эволюции французского государства: новый либо обновленный конституционный строй и новый политический режим устанавливаются как реакция на невозможность разрешить системный социальный кризис средствами предыдущей государственной модели. Эволюция публичной службы при этом соотносится с изменениями и следует за главными идеями новой итерации.

Ключевые слова: реформирование публичной службы Франции; модернизация публичной службы Франции; административная реформа; конвергенция гражданского общества и государства

Постановка проблеми. Незважаючи на уніфікацію законодавства, універсальну стандартизацію та загальне правове зближення в межах амбіційного інтеграційного проекту, яким є ЄС, упровадження управлінського інструментарію New Public Management, держави-члени ЄС зберігають істотні особливості в організації публічної служби в цілому та державної служби зокрема. Провідні європейські дослідники у сфері науки публічного адміністрування констатують не тільки своєрідність систем публічної служби держав-членів ЄС та унікальність національних траєкторій адміністративних реформ, але й фіксують відсутність універсальної концептуальної за-

гальноєвропейської моделі, яка визначала б їх сучасний розвиток [9] [10] [11]. Мова йде лише про певні загальні тенденції (дебюрократизація, запозичення методів приватного сектора, прагнення більшої відкритості, наприклад, зближення з громадянським суспільством) та наявність національних кластерів, що поєднують споріднені системи публічної служби [10, с. 8-9], всередині яких також існують суттєві розбіжності в підходах до їх організації. Ці факти мають бути враховані у контексті вітчизняної універсальної рецепційно-модернізаційної парадигми державотворення в цілому та адміністративної реформи зокрема [1] [21].

Особливим чином нерозривний зв'язок між специфікою організації публічної служби та інституціональним розвитком держави ілюструється історією державотворення у Франції. Цей факт звичайно підкреслюється в зарубіжній літературі з публічного адміністрування як такий, що має фундаментальне значення для розуміння специфіки французької публічної служби [12, с. 327-329] [26, с. 167-170]. Актуальність такого розуміння тематичної проблематики підкреслює також і факт традиційної орієнтації вітчизняних суспільних наук та теорії і практики державотворення передусім на досвід континентально-європейських країн у цілому та країн з республіканською формою правління зокрема. Досвід власне Франції, як видається, використовується українською наукою публічного управління ще недостатньо. Мова в цьому випадку йде як про французький досвід соціально-політичної та економічної нестабільності і конфлікт держави та громадянського суспільства часів 3-ї та 4-ї Республік, що ґрунтувався передусім на неефективності демократичних інституцій та державного управління в межах парламентської форми республіканського правління, і про досвід державотворення в межах змішаної моделі П'ятої республіки, яка виявилась набагато стабільнішою, так і про еволюцію французької публічної служби у контексті означених процесів.

Історичні паралелі проявляються тим чіткіше, чим глибше дослідник занурюється у складний соціокультурний контекст. Висновок президента Ш. де Голля про те, що недоліки французької політичної культури полягають у схильності розділятися під впливом суперечливих тенденцій, розважатися політичною грою, що поєднується з традиційною недовірою до режиму сильної влади [20, с. 98], цілком можливо застосувати і до сучасного стану політичної культури українського суспільства. Вищезазначене підтверджує, що здійснення системних компаративних досліджень досвіду реформування публічної служби Франції є цілком на часі.

Усвідомлення цього обумовлює формулювання комплексної мети пропонованої статті, а саме: проаналізувати основні етапи еволюції французької публічної служби у контексті специфічного концептуального фундаменту та інституціонального онтогенезу сучасної 5-ї Республіки (голлістського та постголлістсько-

го періодів) та на основі здобутих результатів описати складну діалектику традицій та модернізації французької публічної служби.

Аналіз досліджень і публікацій. Моделі публічної служби в зарубіжних країнах, у тому числі й систему публічної (державної) служби Франції, специфіку та механізми їх розвитку й модернізації досліджують у своїх працях вітчизняні науковці, що репрезентують науку державного управління: М. Багмет, В. Бакуменко, Н. Гончарук, Х. Дейнега, С. Дубенко, Г. Дутчак, Ю. Ковбасюк, П. Надолішний, О. Оболенський, Л. Прокопенко, С. Сergyogin, В. Шарій та ін.; серед зарубіжних науковців - О. Барабашев, Д. Боссарт, Ж. Зіллер, О. Ноздрачев, О. Оболонський та ін. Особливо слід відзначити власне французьких дослідників адміністративної реформи у Франції - Ф. Безе й Ж. Жано, американського фахівця Дж. Рора та відомого представника компаративного напрямку науки публічного адміністрування К. Деммке.

У той же час на рівні вітчизняних монографічних досліджень у сфері науки державного управління система публічної служби Франції вивчається переважним чином фрагментарно, відповідно до унікального авторського вектора наукового пошуку; предметом досліджень стають її загальна структура, окремі елементи, субсистеми тощо (зокрема, кадрова політика та підхід до організації кар'єрної системи, правовий статус та соціальний захист державних службовців, функції та роль префектів як представників держави високого рівня, що здійснюють адміністративний контроль) [17] [29].

Тематичні розділи управлінської дидактичної літератури обґрунтовано характеризуються довідковим характером [13] [22] [27]. У фаховій науковій періодиці [2] [28] найяскравіше проявляються головні концептуально-методологічні проблеми сучасної вітчизняної науки державного управління стосовно вивчення особливостей публічної служби Франції - орієнтація на відносно застарілі і переважним чином пострадянські доктринальні джерела, що принаймні не подають жодних даних про адміністративні реформи 2000-х рр. у цілому та президентського терміну Н. Саркозі зокрема, та дистанціювання від оцінювання результатів цих реформ як у контексті загальноєвропейських тенденцій у сфері державного управління, так і відносно їх

кореляції із сучасними парадигмами розвитку французької держави.

Виклад основного матеріалу. Статичність французької публічної служби [8, с. 206-208] – це значною мірою уявна характеристика, оціночний стереотип, що склався на фоні здійснення компаративних досліджень загальних тенденцій розвитку публічної служби в розвинених країнах у цілому та на тлі успішних адміністративних реформ в англосаксонських країнах в останній чверті ХХ ст. зокрема. Саме останні стали необхідною емпіричною основою для поширення тенденції розгляду закритих раціональних систем публічної служби в континентально-європейських країнах як певного адміністративного анахронізму. Втім навіть англосаксонські дослідники визнають, що адміністративний імідж Франції, у контексті якого держава «птопає у болоті численних статистів з величезними привілеями», створений зокрема зусиллями редакторів впливового журналу «The Economist», має небагато спільного зі складною реальністю [12, с. 341]. Це цілком справедливо і в історичному аспекті, і у світлі останніх реформ публічної служби часів президентства Н. Саркозі.

Генезу та сутність реформ П'ятої французької республіки неможливо зрозуміти поза межами ітераційної моделі державно-правового розвитку, оскільки вони великою мірою були реакцією передусім на інституціональну неефективність попередніх ітераційних кроків, що супроводжувалася інверсією підходів до державного управління. Дійсно, фундамент нової державної моделі будувався авторами Конституції 1958 р., зокрема М. Дебре – одним з головних ідеологів голлізму та першим прем'єр-міністром П'ятої республіки, цілком у «практичному медичному баченні» (за влучним твердженням А. Медушевського): як системи ліків від хронічних хвороб, що обтяжували 3-ю і 4-у республіки та привели до їх кризи. Рішення було винайдено у синтезі парламентської та президентської форм республіканського правління у варіанті «голлістської республіки», який поєднав ефективні інститути державного управління та принципи демократії [20, с. 106].

Спеціалістів у галузі державного управління має зацікавити у цьому сенсі той факт, що зсередини французької пізнавальної парадигми суспільних наук Конституція 1958 р.

тракується як «перша конституція (Франції) розроблена юристами, які були одночасно й адміністраторами, в той час як попередні конституції розроблялися парламентарями, які були одночасно ідеологами» [20, с. 101]. Зовсім не випадково чиновництво, що є підконтрольним президенту та уряду, постає в Конституції 1958 р. однією з важливих основ П'ятої республіки. Відповідно до ст. 13 Конституції Президент призначає на цивільні та військові державні посади; відповідно до ст. 20 Уряд має в розпорядженні адміністрацію та збройні сили [5]. За влучним твердженням сучасних французьких дослідників, посилення виконавчої влади та Президента з одночасним обмеженням повноважень парламенту спродукувала таку систему розподілу влади у П'ятій республіці, яка автоматично підсилювала чиновництво, особливо найвищої ланки [3, с. 12] і, додамо, закріпила вельми високий рівень його політизації, що зберігається й понині.

У 1959 р. президентський ордонанс про статус чиновництва доповнив закон 1946 р. поправками, що мали на меті виключно посилення ієрархічності та підпорядкування державної служби політичній владі [8, с. 208]. У цьому сенсі слід згадати і специфіку французької тематичної термінології: державні службовці – це буквально функціонери (Fonctionnaires), що входять до «La Fonction Publique» (публічної чи державної служби). З точки зору англосаксонських дослідників (з якою важко сперечатися), поняттєвий зміст специфічної французької термінології співвідноситься у цьому випадку не з власне службою чи управлінням (civil service (англ.)), але із здійсненням відповідної функції особою, що є частиною ієрархії «касти функціонерів» відповідно до чинних нормативно-правових актів [12, с. 329], відображаючи таким чином стійку традицію закритої раціональної публічної служби, що відмежована від громадянського суспільства.

Власне в період президентства Ш. де Голля (1958-1969 рр.) розвиток публічної служби Франції відбувався цілком у межах ітераційної моделі еволюції, відповідаючи концептуальним положенням ідеології державотворення голлізму, слідуючи відповідно до політичного курсу та відчувачи не завжди системний адміністративно-політичний вплив вищої французької бюрократії [3,

с. 10]. Але посилення ієрархічності публічної служби цього періоду непотрібно перебільшувати. За твердженням вже згаданого М. Дебре, одного з фундаторів П'ятої республіки, адміністрація, безумовно підпорядковуючись наказам уряду, має одночасно проявляти ініціативу у дослідженнях, пропозиціях та виконанні рішень влади [8, с. 208]. Таке розуміння еволюціонувало у теорію «розумного управління», що визнає право чиновника на певний маневр у виконанні наказів та поєднує принцип субординації і принцип автономії держслужбовців [8, с. 208].

Головний парадокс П'ятої республіки, як уявляється, полягав у тому, що голлістська модель виявилася політично стабільною для того, щоб перервати нескінченний «парад» французьких конституцій як інструменту подолання політичного та загальносоціального конфлікту, але недостатньо гнучкою для того, щоб завадити власне системним соціальним кризам та уникнути жорсткого протистояння громадянського суспільства і держави. Більше того, криза, що призвела до закінчення голлістського періоду П'ятої республіки – Червоний травень 1968 р., – була викликана не тільки погіршенням економічної ситуації на фоні посилення лівих політичних сил, але й загальним незадоволенням громадянського суспільства другої половини 60-х рр. ідеологією голлізму, відносним авторитаризмом та націоналізмом самого Ш. де Голля та методами управління його адміністрації, зокрема державною інформаційною монополією на радіо та телебаченні.

Ітераційний механізм, що цього разу спрацював в умовах значно більшої стійкості державних інституцій та вищого ступеня єдності політичних еліт і не супроводжувався прийняттям нової конституції, тим не менше результував у тектонічний зсув у французькому суспільстві та змінив баланс політичних сил, що поступово оформилися у відповідні парадигми розвитку постголлістської П'ятої республіки. Адміністративна реформа у Франції почалася в січні 1968 р., коли було запущено програму Рационалізації Бюджетних Рішень із трьома цілями: розробка мікроекономічних інструментів на основі ретельного аналізу зисків та витрат задля підвищення ефективності прийняття рішень за допомогою оптимізаційних технік; рационалізація бюджетного процесу на засадах планового

підходу до розроблення бюджету окремих програм та застосування нових управлінських засобів [3, с. 8]. Упродовж 70-х років ця програма потроху втрачала актуальність, а новим трендом еволюції публічної служби Франції стало помірковане зближення із громадянським суспільством в якості превентивного антикризового заходу, що спочатку відбувався у формі накладення на публічну службу певних обмежень задля захисту прав громадян як споживачів адміністративних послуг [3, с. 8]. Так, у 70-і роки було запроваджено інститут державного арбітражу [25], законами 1978 та 1979 рр., що присвячені розвитку відносин між адміністрацією та громадянами, спеціально передбачено обов'язок держслужбовців забезпечувати доступ зацікавлених осіб та організацій до закритих документів тощо [8, с. 224].

У 80-і роки проблематика ефективності управлінських рішень поступається ідеї системної децентралізації публічної служби Франції, що виникла як реакція на необхідність перебалансування розподілу політичної влади, а не внаслідок адміністративної неефективності [3, с. 8]. Початок цього процесу було покладено реформами уряду П. Моруа, оформленими законом 1982 року про права, свободи комун, департаментів та регіонів [19] і розвинено за допомогою законів Г. Деффера 1983 р. Саме на цій правовій основі у наступні роки було фактично здійснено системну кодифікацію правових норм, що регулюють діяльність французької державної служби: прийнято Закон про права та обов'язки держслужбовців від 13 липня 1983 р., Закон від 11 січня 1984 р., який містив загальні статутні положення стосовно публічної служби Франції, Закон від 26 січня 1984 р. про загальні статутні положення місцевої (територіальної) публічної служби тощо. У науковій літературі з державного управління французькі реформи 80-х років звичайно оцінюються як вельми обережні кроки до децентралізації з кількома новаційними аспектами: поширенням системи кар'єри на місцеву (територіальну) публічну службу, отримання місцевими органами певної автономії у регламентації та розв'язанні кадрових й інших питань стосовно власного апарату [8, с. 210] відповідно до загальної моделі (плану) децентралізації «держава-регіон» [27, с. 41-42]. Таке оцінювання пов'язане із традицій-

ною акцентуацією уваги дослідників на центральній держслужбі Франції. У той же час доцільно у цьому контексті згадати зміст закону уряду Моруа, який власне і започаткував процес реформ: було покінчено із сторічним режимом обмеження повноважень рад департаментів та муніципальних рад, що до цього моменту перебували під управлінням префектів. Так, виконавчі повноваження на місцевому рівні було передано Президенту ради департаменту, адміністративна опіка [так звана *tutelle administrative* (фр.)] префектів як принципово антагоністичний інститут стосовно самоуправління, що традиційно обмежувало громадянське суспільство та у 80-х роках сприймалося як безумовний анахронізм XIX сторіччя, була замінена контролем законності [так званий *contrôle de légalité a posteriori* (фр.)] з боку адміністративних судів тощо.

Системна кодифікація законодавства про публічну службу та розуміння необхідності реформування дозволила різним урядам 80-х рр. здійснювати послідовну політику стосовно подальшого розвитку публічної служби. Саме у цей період у науковий та політичний лексикони входять терміносполучення «модернізація адміністрації», «адміністративні реформи» та «державна реформа» [3, с. 8]. Почавши оформлятися за уряду прем'єр-міністра Л. Фабіуса у 1984 – 1986 рр., адміністративна реформа була підхоплена урядом Ж. Ширака (1986-1989 рр.) та набула завершеної форми за уряду М. Рокара (1988 – 1991 рр.) у вигляді програми «Оновлення публічної служби» («*Le renouveau du service public*») [3, с. 9], що передбачала підвищену увагу до якості адміністративних послуг, розширення управлінського інструментарію та переорієнтування на забезпечення прав громадян, залишаючи простір для експериментів та підсилюючи необхідність підвищення кваліфікації держслужбовців. Реагуючи на внутрішньосистемну кризу публічної служби Франції у 1988-1989 рр., програма оновлення передбачала також посилення впливу профспілок державних службовців, покращення методики управління людськими ресурсами, вжиття заходів щодо налагодження соціального діалогу та запровадження нового підходу до оціночної політики [3, с. 9]. В якості експерименту було запроваджено нові форми контрактінгу між міністерствами [4] [15].

Означені факти дозволяють обґрунтовано

стверджувати, що в цілому так званий перший етап децентралізації публічної служби у Франції був значною мірою обумовлений розумінням застарілості надмірно централізованої та надмірно закритої публічної служби держави і фактично визнавав певну роль цих факторів у системній кризі французького суспільства кінця 60-х років. Вихід було знайдено у кроках, що обмежили дивергентні тенденції у взаємодії громадянського суспільства та держави. Таке розуміння реформ 80-х років дозволяє переоцінити їх цінність з точки зору науки державного управління та вийти за рамки їх традиційного сприйняття як обережних кроків до децентралізації, що мали значення лише на рівні місцевої публічної служби. Маючи переважно внутрішні причини, вони задали новий тренд еволюції публічної служби постголлістської Франції (як нової державної ітерації) у цілому – тенденцію до обмеженої конвергенції із громадянським суспільством, яка послідовно реалізовувалася з урахуванням національних традицій організації публічної служби.

Під цим кутом зору такі тенденції розвитку, що у тематичній літературі звичайно не пов'язуються з попереднім розвитком усього французького суспільства та публічної служби зокрема, постають у нових вимірах. Так, криза легітимності державної служби Франції у 90-х роках XX ст., що полягала в істотному зниженні довіри громадян до органів державного управління і виникнення якої нерідко трактується як своєрідний парадокс усебічно регламентованої, стійкої системи централізованої адміністрації [8, с. 225], цілком ув'язується із сутністю та наслідками реформ попереднього десятиріччя. По-перше, на таке ставлення суспільства вплинула в цілому невдала реалізація розподілу повноважень як між місцевими органами самоврядування, так і між останніми та центральними органами держуправління [3, с. 8], яка супроводжувалася дублюванням функцій та відповідними проблемами практики самоврядування [7]. По-друге, налагодження взаємодії публічної служби із громадянським суспільством, її відкриття назовні виявило проблеми та недоліки професійної кастової бюрократії, передусім факти корупції, що були маловідомі або свідомо замовчувалися у голлістській Франції з режимом державного контролю над радіо та телебаченням. Вільні засоби масової ін-

формації миттєво зробили державну службу об'єктом критики чи принаймні активного обговорення. Не випадково результатом цього стало розуміння необхідності адаптації публічної служби до нових соціальних очікувань [8]. Новим магістральним трендом стає підвищення уваги до особистісних аспектів державного управління в цілому та покращення моральних стандартів держслужбовців зокрема [8, с. 225], для чого здійснюються інституційні реформи і створюються спеціалізовані органи: Центральний департамент по запобіганню корупції (1993 р.), Міжміністерська комісія по розслідуванню контрактів, що укладаються службовцями (1994 р.) та Вища рада з етики у національній поліції (1995 р.). Суттєво оновлюється традиційна формула лояльності чиновництва: віднині вона має враховувати і лояльність до громадян як головних реципієнтів адміністративних послуг [16], хоча баланс у системі лояльності держслужбовця (держава, бюрократія, громадянське суспільство), як думається, залишається змішеним до перших двох елементів.

Інші реформи та зміни 90-х років ХХ ст. також цілком відповідають ідеї конвергенції із громадянським суспільством [23], характерної для цієї ітерації розвитку публічної служби Франції: було спрощено адміністративні процедури, в тому числі порядок звернення громадян до органів публічної влади (враховуючи засоби інтернету), підвищено їх загальну якість, поліпшено управління кадровими ресурсами публічної служби, посилено масштаби використання нових технологій (і насамперед власне інформаційних рішень), звернено увагу на загальноєвропейські тенденції адміністративної реформи, підвищено відповідальність органів державного управління, оптимізовано кількісні показники кадрового складу публічної служби тощо [25]. У цей же період вагомою частиною адміністративної реформи стає й бюджетна тематика: посилюється контроль над витратами на місцевому рівні, розширюються міністерські повноваження щодо релокації асигнувань тощо [3, с. 9].

Незважаючи на очевидні досягнення в адміністративній реформі, очікування французького суспільства великою мірою не справдилися і не результували у ґрунтовне підвищення довіри до публічної служби у 90-х роках. Частково це пов'язано із завище-

ними сподіваннями на реформи уряду Президента Ж. Ширака (1995-2007 рр.), що здійснювалися під патронажем прем'єр-міністра А. Жюппе та мали завданням суттєву перебудову системи державного управління [12, с. 341], але які знову призвели до протистояння громадянського суспільства та держави аж до масових демонстрацій та страйків. Криза легітимності публічної служби та органів державного управління цього періоду, узятя у широкому соціокультурному контексті, на початку 2000-х років була осмислена французькими інтелектуалами як прояв системної суспільної кризи, що стала очевидним викликом до демократії та стабільності у державі [14]. І хоч ця криза і не набула масштабів подій 1940 чи 1958 рр., проте обумовила необхідність дієвих реформ.

Відповідно до працюючої ітераційної моделі вихід із чергової кризи було знайдено у системному державно-правовому оновленні, щоправда не настільки всеохоплюючому, ніж попередні, внаслідок більш керованої ситуації в цілому. Необхідний нормативно-правовий фундамент було закладено за допомогою прийняття Бюджетного Акта 2001 р. (*Loi organique № 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*), що впроваджував систематизований інструментарій Нового Державного Управління (і тим самим нарешті обумовив його сприйняття французькою публічною службою, підґрунтя для чого вже було підготовлено децентралізацією 80-х рр.): програмно-орієнтовані бюджети, підхід «реальної вартості» у здійсненні програм, нові засоби обмеження витрат бюрократії тощо [3, с.9], одночасно утворивши необхідний «важіль» для подальших реформ публічної служби [6].

У 2002-2004 рр. прем'єр-міністром Ж.-П. Рафареном запускається другий етап територіальної децентралізації. Зміни до Конституції Франції 2003 р. передбачали реалізацію принципу фінансової автономії територіальних громад [*collectivité territoriale (фр.)*] та нормативне закріплення термінів «регіон» та (власне) «децентралізація», запровадивши режим фінансової автономії на трьох рівнях місцевого самоврядування (комуни, департаменти й регіони).

Паралельно описаним процесам відбувається агенціфікація публічної служби, хоча переважно безсистемна та обмежена порівняно з відповідними реформами у Сполученому

Королівстві чи Нідерландах. Нові квазіавтономні публічні органи звичайно отримують правове оформлення в якості публічних установ [Établissement public (фр.)] – специфічних юридичних осіб, діяльність яких регулюється публічним правом та які діють у сфері охорони здоров'я, культури, сільського господарства тощо [3, с. 9]. При цьому агенціфікація залишається у Франції лише одним з аспектів адміністративної реформи (і далеко не найважливішим), тоді як у Сполученому Королівстві системне створення квазіавтономних неурядових організацій відбиває універсальний тренд на зближення із громадянським суспільством. Це свідчить про помітну стійкість ідеалів раціональної бюрократії та обмеження конвергенції із громадянським суспільством на інституціональному рівні.

Наступний етап останньої на цей час завершеної ітерації розвитку французької публічної служби утворюють реформи адміністрації президента Н. Саркозі (2007-2012 рр.). Емпіричні дані та аналітичні матеріали стосовно їх вже накопичено у власне французьких та європейських наукових джерелах, але ця проблематика залишається малодослідженою на рівні вітчизняної науки державного управління. Реформам цього періоду передували сприятливий соціальний контекст: певна суспільна деморалізація (програш права на проведення Олімпіади 2012 називають однією з вагомих причин цього [12, с. 342]), невпевненість суспільства у результативності попередніх реформ, зміна інтелектуальних настроїв, еволюція пріоритетів соціуму, сильна позиція влади та відносна готовність власне публічної служби до подальших змін [12, с. 342-343]. У липні 2007 р. урядом Ф. Фійона було запущено програму Загального Перегляду Державної Політики (La révision générale des politiques publiques (RGPP) [фр.]), яку було зорієнтовано на канадський та британський досвід реформ публічної адміністрації кінця 90-х та початку 2000-х. Три головні завдання програми зводилися до наступного: перерозподіл компетенції між міністерствами та зниження їх загальної кількості через злиття їх у так звані мета-міністерства [3, с. 10] з одночасним об'єднанням центральних міністерських директоратів (зокрема, слід згадати міністерство з симптоматичною назвою Міністерство Децентралізації, Державної Реформи та Пу-

блічної Служби); реорганізація місцевої (територіальної) публічної служби на рівні департаментів та регіонів, у тому числі злиття 23 регіональних міністерських директоратів у вісім регіональних директоратів (та аналогічні об'єднання на рівні департаментів) [3, с. 10]; нарешті, репозиціонування префектів у межах оновленої ієрархії місцевої публічної служби, де, наприклад, регіональний префект – це гарант суспільної згуртованості, координатор та арбітр міжвідомчої діяльності на рівні регіону [3, с. 10].

У той же час метазавданням програми було визначено політику жорсткої економії, спрямовану на загальне зниження видатків, актуальність якої тільки посилилася на тлі світової фінансово-економічної кризи 2008 р. і тією чи іншою мірою була реалізована всіма державами-членами ЄС. Серед реальних заходів такого роду слід згадати призупинення зростання реальної заробітної платні державних службовців з 2010 р. та скорочення кількості державних службовців за принципом «відмова від заміни одного з двох держслужбовців, що виходять на пенсію» [3, с. 10], що привело до зменшення витрат бюджету на персонал публічного сектора з 43 % у 2008 р. до 36.5 % у 2010 р. [3, с. 10], незважаючи на протестний рух профспілок [12, с. 343].

У цілому і цей період реформ характеризувався особливим французьким підходом до узгодження традицій та інновацій у розвитку публічної служби, можливо, з більшим тяжінням до сприйняття загальноєвропейських та світових трендів, ніж раніше, але в жодному разі не претендуючи на радикальні зміни.

Висновки. 1. Еволюція публічної служби Франції, особливо в рамках державної моделі сучасної П'ятої республіки, являє собою унікальний досвід поєднання традицій та інновацій в результаті їх діалектичної взаємодії. Адміністративні реформи, перший етап яких було розпочато ще на початку 80-х рр. XX ст., нерідко охоплювали різноспрямовані тенденції, в тому числі: поширення кар'єрної системи на територіальну (місцеву) публічну службу в умовах одночасної децентралізації та посилення автономії територіальних громад; обмежену і не завжди системну агенціфікацію у вигляді традиційної правової форми, характерної для публічних установ (Établissement public); нові форми бюрократизації у процесах контролю видатків (зокрема, відповід-

но до Бюджетного Акта 2001 р.) одночасно з упровадженням інструментарію концепції Нового Державного Управління. Слід також підкреслити звичайно менший масштаб реальних реформ порівняно з планами модернізації, що оприлюднюються представниками політичної еліти у контексті передвиборної риторики чи на початку нового президентського чи прем'єрського терміну, зокрема внаслідок протистояння із громадянським суспільством (профспілками тощо).

2. До консервативних факторів впливу на еволюцію публічної служби Франції відносимо наступні:

- багатовікова парадигма централізації та уніфікації публічної служби, що ґрунтується на відповідних державотворчих традиціях і в сучасному вигляді сформована концептом «наполеонівської держави» та оновлена й розвинена у голлістський період П'ятої республіки. Така традиція результувала у систему, в межах якої загальнодержавні міністерства мають відповідні субнаціональні органи на рівні регіонів та департаментів. Ці регіональні директори та директори департаментів також надглядаються префектами, які є агентами національного уряду [3, с. 11];

- закритий характер державної служби, сильний дух корпоративізму та відмежованості від громадянського суспільства, складні процедури звільнення з посади в контексті ретельно розробленої концепції кар'єри зумовлюють ригідність чиновництва, певну інерційність та негнучкість державної служби в цілому. Домінування принципу конкурсного відбору кандидатів на посади в державній службі, що визначається як спосіб розподілу обмеженого числа посад за допомогою випробувань, який дозволяє незалежному колегіальному журі класифікувати конкурсантів за їх заслугами [8, с. 216]. Існування особливих навчальних закладів, призначених для підготовки державних службовців найвищого рівня (і передусім *Ecole nationale d'administration*) [3, с. 11], які значною мірою забезпечують зберігання та репродукування традицій раціональної бюрократії;

- надзвичайно високий рівень нормативної зарегульованості французької публічної служби, завдяки системно й ретельно розробленій галузі адміністративного права, яка ґрунтується у тому числі на впливових доктринальних джерелах [3, с. 11]. За влучни-

ми метафоричними висловами французьких дослідників, адміністративне право утворює нееластичний «хребет» публічної служби Франції [18, с. 115] та правовий «фільтр», що відсікає «чужорідні» ідеї й концепти (зокрема, частину інструментарію Нового Публічного Управління, [3, с. 11]);

- високий рівень інституціональної пам'яті, пов'язаний із надзвичайно важливими традиціями національного державотворення для масової свідомості, відсутність значного політичного та суспільного інтересу до системної рецепції успішного іноземного досвіду державного управління, живучість ідеалів раціональної бюрократії у свідомості державних службовців, орієнтація у власній діяльності не тільки на громадян як споживачів адміністративних послуг, але й на служіння вищим інтересам держави тощо.

Переважна частина цих консервативних чинників є такими, що обмежують конвергенцію інститутів громадянського суспільства та держави на всіх її рівнях: інституціональному (централізованість та уніфікованість публічної служби, система кар'єри), ціннісному (збереження ідеалів раціональної бюрократії), телеологічному тощо.

3. Серед факторів модернізації публічної служби Франції виокремлюємо наступні: концептуальний вплив універсальних європейських та світових тенденцій у сфері публічного управління, у тому числі концепції Нового Державного Управління та загального постмодерністського тренду на зближення з громадянським суспільством, уніфікаційні процеси в ЄС як масштабному інтеграційному проєкті, врахування (але не рецепція!) успішних реформ публічної служби в англосаксонських країнах в останню чверть ХХ ст., необхідність здійснення політики жорсткої економії після світової фінансово-економічної кризи 2008 р. та суспільні запити стосовно децентралізації, пом'якшення та загального оновлення голлістської моделі П'ятої французької республіки.

4. Проблема ефективного узгодження таких різноспрямованих імпульсів не є системно розв'язаною. Їх поєднання вимушено відбувається відповідно до ітераційної моделі еволюції французької держави, що склалася після Великої французької революції та отримала доктринальне обґрунтування за

часів Третьої французької республіки і яку непотрібно ототожнювати зі звичайною залежністю стану часткових реформ від змін політичного курсу: нові або оновлені конституційний лад та новий політичний режим встановлюються як реакція на неспроможність розв'язати системну соціальну кризу засобами попередньої державної моделі. Сутність такої кризи утворює протистояння громадянського суспільства та держави як результат неспроможності налагодити кон-

вергентну форму їх взаємодії у контексті нестабільної політичної ситуації. Еволюція публічної служби при цьому співвідноситься зі змінами та слідує за головними ідеями нової ітерації. Складний та часто суперечливий досвід реформування французької публічної служби, властиве їй унікальне поєднання традицій раціональної бюрократії та інновацій, запозичених у відкритих системах цивільної служби слід, як мінімум, враховувати у контексті вітчизняної адміністративної реформи.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Баштанник В.В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів: автореф. на здобуття наук. ст. доктора наук з державного управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Баштанник В.В.; НАДУ при Президентів України. – К.: 2011. – 36 с.
2. Бережний В. О. Реформування державної служби у Франції / В. О. Бережний // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2. – С. 364-371. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ardp_2011_2_52.
3. Bezes, Ph., Jeannot, G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives / Ph. Bezes, G. Jeannot. - Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS): www.cocops.eu, 2013. – 65 pp. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/France_WP3-Country-Report.pdf
4. Bezes, Ph. Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008) / Ph. Bezes. - Presses universitaires de France, coll. «le lien social», 2009. - 519 p.
5. Constitution du 4 octobre 1958. Version consolidée au 09 avril 2017. Legifrance. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>
6. Corbett, A. Public management policymaking in France: legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998 – 2001 / A. Corbett // Governance. – 2010. - 23 (2). - pp. 225 – 249.
7. Вольман Х. Организация государства во Франции и Германии: между территориальностью и функциональностью / Х. Вольман, Г. Букерт // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2007. – Т. 2. – № 2-3. – С. 59-89.
8. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие / А.В. Оболонский, А.Г. Барабашев и др. – М.: «Дело», 2000. – 440 с.
9. Demmke, Ch. Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process / Ch. Demmke, D. Bossaert. – Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003. - 107 p.
10. Demmke, Ch. Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / Demmke Ch. // EIPASCOPE. – 2010. - № 2. - P. 5-11. - Режим доступу: http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf
11. Demmke, Ch. European Civil Services Between Tradition and reform / Demmke Ch. - Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004. – 202 p.
12. Duggett, M., Desbouvries, M. The civil service in France: contested complacency? / M. Duggett, M. Desbouvries // International Handbook on Civil Service Systems / Edited by Andrew Massey. - Edward Elgar Pub, 2011. - pp. 327-346.
13. Державна служба : підручник : У 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergygin (заст. голови) [та ін.]. - К. ; Одеса : НАДУ, 2012. - Т. 1. - 372 с.
14. Fauroux, R., Spitz, B. Notre Etat : Le livre vérité de la fonction publique / R. Fauroux, B. Spitz. – Pluriel, 2002. - 812 p.
15. Jeannot, G. The «service project» experience in the French civil service / G. Jeannot // International journal of public sector management. – 2003. - № 16 – 6. - pp. 459-467.
16. Kamto, M. Reaffirming public-service values and professionalism / M. Kamto // The international review of administrative sciences. - 1997. - Vol. 63. № 3. - pp. 295-308.
17. Кірмач А. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні: автореф. дис ... канд. юрид. наук / А. В. Кірмач. – Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – 20 с.
18. Knill, C. Explaining Cross - National Variance in Administrative Reform : Autonomous versus Instrumental Bureaucracies / C. Knill // Journal of Public Policy. – 1999. - № 19. - pp. 113-139.
19. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

- Version consolidée au 09 avril 2017. Legifrance. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068736&dateTexte=vig>
20. Медушевский А. Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский – М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. – 574 с.
21. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. - К. : НАДУ, 2013. - 120 с.
22. Організація державної служби в Україні: теорія та практика: Навч. посібник / За заг. ред. М. О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
23. Онуфрієнко О.В. Моделі організації державної служби у конвергентних суспільствах: порівняльний аналіз / О.В. Онуфрієнко // Зб. наук. праць «Актуальні проблеми державного управління». – Х.: ХарПІ НАДУ, 2016. – Випуск № 1 (49). – с. 153-160. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/5/03.pdf>
24. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State / Ch. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford: Oxford University Press, 3 edition, 2011. - 352 p.
25. Ралдугін Є. Державна реформа у Франції: історичний аспект / Є. Ралдугін // Вісник державної служби України. – 2000. - № 2. – С. 71-82.
26. Rohr, J. French Public Administration / J. Rohr // PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY / Edited by K. Tummala. – 2009. – Vol. I. – pp. 165-182. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.eolss.net/sample-chapters/c14/e1-34-03-01.pdf>
27. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. - К. : НАДУ, 2010. - 56 с.
28. Чмига В. О. Державна служба Франції : традиції і модернізація / В. О. Чмига // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-2/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/C06cvoftm.pdf>
29. Чмига В. О. Система підготовки державних службовців у Франції: автореф. дис. канд. з наук. з держ. упр. : 25. 00. 05 «Галузеве управління» / Чмига В. О., УАДУ при ПУ. – К. : УАДУ, 2002. – 20 с.

REFERENCES:

1. Bashtannyk, V.V., 2011. Reformuvannya derzhavnogo upravlinnya v konteksti Evropeyskikh integratsiynih protsesiv [Reforming of state- administration in the context of European integration processes], Doctor of Science Thesis, Theory and History of Public Administration, National Academy of Public Administration, Kyiv, 36 (in Ukrainian).
2. Bereznyy, V. O., 2011. Reformuvannya derzhavnoyi sluzhby u Frantsiyi [Public service reforms in France], Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya 2, 364-371. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2011_2_52 (in Ukrainian).
3. Bezes, Ph., Jeannot, G., 2013. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS): [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/France_WP3-Country-Report.pdf), 65. Access: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/France_WP3-Country-Report.pdf (in English).
4. Bezes, Ph., 2009. Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008), Presses universitaires de France, coll. «le lien social», 519 (in French).
5. Constitution du 4 octobre 1958, Version consolidée au 09 avril 2017, Legifrance. Access: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194> (in French).
6. Corbett, A., 2010. Public management policymaking in France: legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998 – 2001, Governance 23 (2), 225 – 249 (in English).
7. Vol'man, H., 2007. Organizacija gosudarstva vo Francii i Germanii: mezhduterritorial'nost'ju i funkcional'nost'ju [Organistaion of the State in France and Germany: between territoriality and functionality], Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija. 2, 59-89 (in Russian).
8. Obolonskij, A.V., Barabashev A.G., 2000. Gosudarstvennaja sluzhba (kompleksnyj podhod) [Public service (complex approach)], «Delo», Moscow, 440 (in Russian).
9. Demmke, Ch., Bossaert, D., 2003. Civil Services in the Accession States, New Trends and the Impact of the Integration Process, European Institute of Public Administration Maastricht, 107 (in English).
10. Demmke, Ch., 2010. Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, vol. 2, pp. 5-11. Access: http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf (in English).
11. Demmke, Ch., 2004. European Civil Services Between Tradition and Reform, European Institute of Public Administration, Maastricht, 202 (in English).
12. Duggett, M., Desbouvries M., 2011. The civil service in France: contested complacency, International Handbook on Civil Service Systems, Edited by Andrew Massey, Edward Elgar Pub, 327-346 (in English).
13. Kovbasiuk, Yu. V., Obolens'kyj, O. Yu., Ser'ohin, S. M. et al., 2012. Derzhavna sluzh-

14. Fauroux, R., Spitz B., 2002. Notre Etat : Le livre vérité de la fonction publique, Pluriel, 812 (in French).
15. Jeannot, G., 2003. The «service project» experience in the French civil service, International journal of public sector management 16 – 6, 459-467 (in English).
16. Kamto, M., 1997. Reaffirming public-service values and professionalism, The international review of administrative sciences. 63, 3, 295-308 (in English).
17. Kirmach, A., 2010. Pravove rehulyuvannya prokhodzhennya derzhavnoyi sluzhby: yevropeys'kyi dosvid ta yoho vprovadzhennya v Ukraini [Legal regulation of the civil service: European experience and its implementation in Ukraine], Candidate of Science Thesis, Administrative law; financial law; information law, Institute of State and Law named after V. M. Koretskyi of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv 20 (in Ukrainian).
18. Knill, C., 1999. Explaining Cross - National Variance in Administrative Reform : Autonomous versus Instrumental Bureaucracies, Journal of Public Policy 19, 113-139 (in English).
19. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Version consolidée au 09 avril 2017, Legifrance. Access: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGI TEXT000006068736&dateTexte=vig> (in French).
20. Medushevskij, A., 2005. Teoriya konstitucionnykh ciklov [Theory of constitutional cycles], Izd. Dom GU VShJe, Moscow, 574 (in Russian).
21. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., Surmin, Yu.P., 2013. Modernizatsiya derzhavnogo upravlinnia ta yevropeiska intehratsiya Ukrainy [The modernisation of public administration and Ukraine's European integration], endorsed by prof. Yu.V. Kovbasiuk, NADU, Kyiv, 120 (in Ukrainian).
22. Bahmet, M.O., Ivanov, M.S., Furtatov, V.S., 2007. Orhanizatsiya derzhavnoi sluzhby v Ukraini: teoriia ta praktyka [Organization of public service in Ukraine: theory and practice], Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly, Mykolaiv, 244 (in Ukrainian).
23. Onufriyenko, O., 2016. Modeli orhanizatsiyi derzhavnoyi sluzhby u konverhentnykh suspil'stvakh: porivnyal'nyy analiz [Models of organisation of public services in convergent societies^ comparative analysis, Zb. nauk. prats' «Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya», KharRI NADU, Kharkiv, 1 (49), 153-160. Access: <http://www.kb-uapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/5/03.pdf> (in Ukrainian).
24. Pollitt, Ch., Bouckaert, G., 2011. Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Oxford University Press, Oxford, 3 edition, 352 (in English).
25. Ralduhin, Ye., 2000. Derzhavna reforma u Frantsiyi: istorychnyy aspekt [State reform in France: historical aspect], Visnyk derzhavnoyi sluzhby Ukrainy 2., 71-82 (in Ukrainian).
26. Rohr, J., 2009. French Public Administration, PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC POLICY, Edited by K. Tummala, I, 165-182. Access: <http://www.eolss.net/sample-chapters/c14/e1-34-03-01.pdf> (in English).
27. Pustovoyt, L., 2010. Systema derzhavnoho upravlinnya Respubliky Frantsiya: dosvid dlya Ukrainy [Public administration system of French Republic^ experience for Ukraine], edited by Yu. Kovbasyuk, NADU, Kyiv, 56 (in Ukrainian).
28. Chmyha, V., Derzhavna sluzhba Frantsiyi : tradytsiyi i modernizatsiya [French public service: traditions and modernization]. Access: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-2/txts/DERJAVNA%20SLUJBA/C06cvofm.pdf> (in Ukrainian).
29. Chmyha, V. O., 2002. Systema pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtziv u Frantsiyi [The system of public servants training in France]. Candidate of Science Thesis, Sectoral Administration, NADU, Kyiv, 20 (in Ukrainian).



УДК 351.773
doi: 10.15421/1520176

Державне регулювання у сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів: поняття та сутність

В.М. Шульга

khomychv@mail.ru

Національна академія державного управління при Президентові України,
03057, Київ, вул. Ежена Поттьє, 20

У статті досліджено поняття «державне регулювання економіки» та «державне регулювання охорони здоров'я». Визначено поняття «державне регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів», виокремлено складові його організаційного та правового механізмів (методи та інструменти). З'ясовано сутність трансплант-координації як методу державного регулювання в сфері трансплантації, що включає в себе сукупність скоординованих організаційних дій окремих суб'єктів державного регулювання та закладів охорони здоров'я щодо пошуку донора, забору, розподілу та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів. Зроблено висновок про те, що аналіз сучасного стану трансплант-координації в Україні дає підстави стверджувати про наявність суттєвих недоліків. Запропоновано власну модель трансплант-координації, яка повинна включати в себе три рівні – національний, регіональний, локальний. Встановлено, що лише злагодженість у роботі правового та організаційного механізмів державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів здатна забезпечити оптимальне державне регулювання в сфері трансплантації.

Ключові слова: організаційний механізм; правовий механізм; трансплант-координація; метод державного регулювання; інструмент державного регулювання

State regulation in the field of transplantation of organs and other anatomical materials: concept and nature

V.M. Shulga

khomychv@mail.ru

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
20, Ezhena Pottier St., Kyiv, 03057, Ukraine

This article researches the concepts of «state regulation of the economics» and «state regulation of health care». It is defined the concept of «state regulation in the field of transplantation of organs and other anatomical materials». The components of its institutional and legal mechanisms (methods and tools) are determined. It is proved that transplant coordination is the method of state regulation in the field of transplantation what includes a set of coordinated institutional actions of some subjects of state regulation and health care institutions regarding finding of donor, procurement, distribution and transplantation of organs and other anatomical materials. It is concluded that the analysis of the current transplant coordination in Ukraine gives grounds to assert the existence of essential imperfections. It is proposed the own model of transplant coordination, which should include three levels (national, regional, local). It is summarized that optimal state regulation in the field of transplantation of organs and other anatomical materials will be possible only through the collaboration of its legal and institutional mechanisms.

Keywords: organizational mechanism; legal mechanism; transplant coordination; method of state regulation; tool of state regulation

Цитування даної статті: Шульга В.М. Державне регулювання у сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів: поняття та сутність / В.М. Шульга // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4 (41-42). – С. 26-35.

Citation of this article: Shulga, V.M., 2017. Derzhavne rehulyuvannya u sferi transplantatsiyi orhaniv ta inshykh anatomicnykh materialiv: ponyattya ta sutnist' [State regulation in the field of transplantation of organs and other anatomical materials: concept and nature]. Public administration aspects 5, 3-4(41-42), 26-35. doi: 10.15421/1520176 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 18.03.17

Государственное регулирование в сфере трансплантации органов и других анатомических материалов: понятие и сущность

В.Н. Шульга

khotmychv@mail.ru

*Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20*

В статье исследовано понятие «государственное регулирование экономики» и «государственное регулирование здравоохранения». Определено понятие «государственное регулирование в сфере трансплантации органов и других анатомических материалов», выделены составляющие его организационного и правового механизмов (методы и инструменты). Выяснена сущность трансплант-координации как метода государственного регулирования в сфере трансплантации, включающего в себя совокупность скоординированных организационных действий отдельных субъектов государственного регулирования и учреждений здравоохранения по поиску донора, забору, распределению и трансплантации органов и других анатомических материалов. Сделан вывод о том, что анализ современного состояния трансплант-координации в Украине дает основания утверждать о наличии ее существенных недостатков. Предложено собственную модель трансплант-координации, которая должна включать в себя три уровня – национальный, региональный, локальный. Установлено, что только слаженность в работе правового и организационного механизмов государственного регулирования в сфере трансплантации органов и других анатомических материалов способна обеспечить оптимальное государственное регулирование в сфере трансплантации.

Ключевые слова: организационный механизм; правовой механизм; трансплант-координация; метод государственного регулирования; инструмент государственного регулирования

Постановка проблеми. Кожна людина має природне невід’ємне і непорушне право на охорону здоров’я. Суспільство і держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров’я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров’я в діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв’язання екологічних проблем, вдосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя [11].

Одним із напрямів державної політики у галузі охорони здоров’я є державне регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів. З кожним днем збільшується кількість реципієнтів, які потребують пересадки тих чи інших органів або тканин. В той же час у вітчизняній трансплантології катастрофічно не вистачає донорського матеріалу. Оптимальний розвиток державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів має бути спрямований на вирішення головного завдання – кожен реципієнт, який знаходиться у листі очікування, повинен отримати необхідні йому орган чи тканину. Тому важливим є розвиток та вдосконалення державного регулювання в сфері трансплантації.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання державного управління охороною здоров’я були предметом досліджень таких вчених-управлінців як Т.П. Авраменко, М.М. Білинської, Н.О. Васюк, Л.І. Жаліло, Д.В. Карамишева, В.М. Князевича, О.І. Мартинюк, С.Є. Мокрецова, Я.Ф. Радиша, І.В. Рожкової, В.М. Рудого, Н.Д. Солоненко та інших. Водночас в науці державного управління є лише одна фундаментальна праця, об’єктом аналізу в якій було державне регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів (Е.Е. Комісаренко [12]). Разом з тим, комплексний аналіз механізмів державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів та обґрунтування напрямів їх удосконалення в умовах глобальних суспільних перетворень в Україні до цього часу не проводився. Тому питання дослідження державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів є вкрай актуальним. Особливо важливо це в зв’язку з наявністю проблем в організаційному та правовому механізмах державного регулювання в сфері трансплантації в умовах інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС).

Мета дослідження – визначення поняття та сутності державного регулювання в сфері

трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів, виокремлення складових його правового та організаційного механізмів.

Виклад основного матеріалу. Охорона здоров'я – одна з найбільш соціально важливих сфер суспільного життя, а Україна, згідно з Конституцією України, є соціальною державою [13]. У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» наголошується, що особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів. Необхідно гарантувати кожному громадянину доступ до системи охорони здоров'я [23].

Становлення галузі охорони здоров'я в Україні відбувається сьогодні в складних умовах системної соціально-економічної кризи, трансформацій у соціально-економічній сфері, скорочення бюджетного фінансування медичної допомоги, формує низку викликів щодо подальшого реформування та забезпечення необхідного рівня охорони здоров'я населення регіонів України [2]. Саме тому метою державної політики у цій сфері є кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. При цьому орієнтиром у проведенні реформи є програма ЄС «Європейська стратегія здоров'я – 2020» [23].

Реалізація завдань державного управління та регулювання в сфері охорони здоров'я є невід'ємною прерогативою держави. Досягнення сучасної медицини дозволяють не тільки зберегти життя, але й поліпшити його якість. Одним з найбільш ефективних і реальних способів досягнення таких результатів є трансплантація як метод лікування, який застосовується виключно за наявності медичних показань та згоди об'єктивно інформованого дієздатного реципієнта лише у випадках, коли усунення небезпеки для життя або відновлення здоров'я реципієнта іншими методами лікування неможливе [20; 24].

Трансплантація органів дозволяє врятувати життя багатьох людей і відновити основні функції, тоді як ніяких співрозмірних

по ефективності альтернатив не існує. За 50 років трансплантація стала одним із успішних видів практики в сучасному світі. Однак між країнами існують дуже великі відмінності в доступі до відповідних операцій з трансплантації та в рівні безпеки, якості, ефективності донорства та трансплантації органів [28]. Тому дуже важливим є розвиток державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів. Україна, будучи правовою, соціальною державою, повинна забезпечити виконання основних завдань державної політики як у сфері охорони здоров'я в цілому, так і у відносинах, пов'язаних з трансплантацією зокрема. Важливо оптимізувати функціонування як організаційного (інституційного), так і правового механізмів державного регулювання в сфері трансплантації. Важливу роль в цьому має зіграти впровадження досвіду державного регулювання в сфері трансплантації у ЄС.

Таким чином, дослідження проблемних питань державного регулювання в сфері трансплантації є одним з першочергових завдань науки державного управління. При цьому для вироблення науково обґрунтованих пропозицій поліпшення державного регулювання в цій сфері необхідним є з'ясування його поняття та сутності через призму існуючих підходів до визначення понять «державне регулювання економіки» та «державне регулювання охорони здоров'я».

У доктринальних джерелах відзначається, що поняття державного регулювання досить часто використовується в наукових дослідженнях, політичній літературі, у науково-популярних виданнях, а також деяких нормативних актах. Незважаючи на це, воно залишається не до кінця визначеним, що призводить до різного тлумачення самого явища, а відтак до невизначеності його сутності. Найчастіше поняття державного регулювання використовується поряд з поняттям державного управління. Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використан-

ням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. При цьому державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління. Водночас нормативно-правова основа державного регулювання пов'язана з його використанням у певних суспільних сферах. Як правило, воно застосовується в економічній, соціально-культурній сфері та для регулювання суспільно-політичної діяльності. У цих сферах обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний. Проте в інших сферах діяльності держави (наприклад оборона, державна виконавча служба, діяльність органів внутрішніх справ тощо) ширше використовуються методи прямого державного впливу на органи управління, й тому обсяг державного регулювання істотно зростає [1].

В економічній літературі під поняттям «державне регулювання економіки» розуміють:

1. Комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки суб'єктів господарювання в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей. Державне регулювання економіки – це створення приблизно однакових стартових умов для формування, становлення і розвитку індивідуума незалежно від його соціального походження і майнового стану (доступ до середньої, вищої освіти, медичного забезпечення, юридичного захисту), а також забезпечення функціонування непривабливих для приватного капіталу галузей, які, проте, потрібні суспільству [8, с. 17].

2. Сукупність дій держави в розрізі законодавчих, виконавчих і судових органів, спрямованих на забезпечення стабільного та ефективного розвитку економічних процесів і з метою реалізації інтересів суспільства і держави загалом. Державне регулювання вміщує в собі такі складові, як: планування, прогнозування, фінансування, бюджетування, кредитування, оподаткування, адміністрування, облік, контроль, отже, воно охоплює всі стадії процесу відтворення [15, с. 433].

3. Втручання державних органів влади за допомогою різних методів та інструментів у розвиток основних економічних процесів з

метою забезпечення позитивних соціально-економічних результатів. Об'єктивною необхідністю такого втручання є неспроможність ринку, який характеризується стихійністю розвитку, забезпечити виконання економічної політики держави, яка передбачає, по-перше, створення міцної матеріальної основи для зростання добробуту народу; по-друге, забезпечення суспільного відтворення в необхідних пропорціях і масштабах; по-третє, підтримку балансу соціально-економічних інтересів різних верств населення та, по-четверте, збереження цілісності територіального простору країни [5].

4. Цілеспрямований та активний вплив державних і наддержавних органів управління на функціонування та розвиток цілісної економічної системи (а отже, на її розширене відтворення) шляхом використання економічних законів і вирішення економічних суперечностей за допомогою певної сукупності форм та методів [16].

5. Вплив держави на відтворювальні процеси в національній економіці шляхом використання системи інструментів з метою досягнення цілей і пріоритетів соціально-економічної політики [17].

6. Сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових відносин з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики [9].

7. Організуючий і регулюючий вплив держави на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності [27, с. 25].

Окремо необхідно зазначити про визначення державного регулювання в умовах ринкової економіки у науці державного управління. Під вказаним поняттям розуміють вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики в умовах ринкової економіки. Оскільки основними цілями економічної політики в умовах соціального ринкового господарства є стабільність цін, високий ступінь зайнятості та зовнішньоекономічна рівновага з огляду на постійне економічне зростання, то головною підставою для державного втручання в економіку є ситуація, коли не спрацьовує ринковий механізм або виявляються його суттєві недоліки, що перешкоджає досягненню зазначених цілей. Державне регулювання в умовах ринкової економіки передусім передбачає по-

становку та вирішення завдань реформування економічного устрою на зазначених принципах, визначення конкретної мети перетворень, тобто постреформаторської моделі функціонування економіки [10, с. 153].

Таким чином, враховуючи зміст розглянутих визначень, можна зробити висновок про те, що між науковцями немає єдності щодо розуміння сутності поняття «державне регулювання економіки».

Охорона здоров'я – система соціально-економічних і медичних заходів, спрямованих на збереження та підвищення рівня здоров'я населення [6, с. 186]. При цьому державним регулюванням діяльності в галузі охорони здоров'я позначають діяльність держави в особі її органів, що спрямована на забезпечення публічних інтересів шляхом використання переважно адміністративних засобів впливу на відносини та поведінку господарюючих та не господарюючих суб'єктів [19]. У сфері охорони здоров'я населення державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку здійснення медичної діяльності, зокрема, надання медичної допомоги, відповідальності за дотримання цих правил, включає вплив держави та її органів на діяльність органів і закладів охорони здоров'я. Воно повинно базуватися на легітимно визначеній стратегії суспільного розвитку, державних медичних програмах, медичних стандартах та механізмі обов'язкового їх виконання, державному контролю та адміністративно-правовому примусі [4, с. 73].

Тому, погоджуємося з окремими ученими-управлінцями стосовно того, що у процесі здійснення державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я можна виділити дві взаємопов'язані між собою частини [29, с. 32]:

1. систему органів державної влади, місцевого самоврядування та інших державних органів, залучених до процесу реалізації політики охорони здоров'я, тобто інституційний механізм охорони здоров'я;

2. систему правових норм та принципів, які творять законодавство про охорону здоров'я, тобто правовий механізм охорони здоров'я населення.

Завдання державного регулювання в галузі охорони здоров'я мають два аспекти. З одного боку, регуляторні заходи повинні забезпечувати рішення політичних завдань, а з

іншого – вдосконалення механізмів управління [25, с. 68-69].

Реалії ж сьогодення свідчать про необхідність суттєвого оновлення поглядів стосовно державного регулювання у сфері охорони здоров'я громадян. Поряд із збереженням ставлення до медичної діяльності як однієї з соціальних функцій держави, за останній час виникли й посилилися тенденції відносно охорони здоров'я громадян як фактора забезпечення національної безпеки України. Існує велика кількість обставин, які свідчать про необхідність зміни пріоритетів стосовно основних напрямів державного регулювання у сфері охорони здоров'я. Основними з таких обставин є [19]:

1. урізноманітнення форм власності лікувальних установ, де громадянам може надаватися медична допомога;
2. віднесення певної частини послуг, що надаються державними та комунальними закладами охорони здоров'я, до адміністративних (управлінських) послуг;
3. необхідність урахування прав, свобод і законних інтересів пацієнтів і доцільності для держави та пошуків нових форм і методів державного управління у сфері охорони здоров'я громадян;
4. потреби зміни акцентів у визначенні державного фінансування сфери медичної діяльності в Україні тощо.

Тому, задля розробки та запровадження ефективної державної політики реформування галузі охорони здоров'я, необхідно пройти три наступні стадії: прийняття політичних та управлінських рішень, їх реалізації й оцінки результатів реформ [7, с. 10].

Що стосується державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів, то слід зазначити наступне.

Трансплантація органів в усьому світі стала провідним методом лікування багатьох хронічних захворювань. Щорічно у світі виконуються десятки тисяч трансплантацій різних органів. Максимальна тривалість життя після трансплантації становить більше 25 років. Після трансплантації органів хворий повністю реабілітується, що підтверджується відновленням його професійної діяльності. При сучасному розвитку трансплантації пересаджуються практично всі органи. Кількість виконуваних трансплантацій з кожним роком

збільшується і в розвинутих країнах почала впливати на демографічні показники, включаючи тривалість та якість життя. Разом з тим, незважаючи на те, що в Україні відбувались перші в світі трансплантації, ця галузь медицини не отримала належного розвитку. В Україні функціонує декілька центрів органної трансплантації. При цьому, кількість трансплантацій не перевищує 100-117 в рік, виконуються одиничні трансплантації печінки, серця, родинна трансплантація частини печінки [18, с. 12].

Трансплантація є спеціальним методом лікування, що полягає в пересадці реципієнту органу, взятого у людини. При цьому в Законі України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» йдеться не лише про застосування трансплантації, а й про здійснення іншої, пов'язаної з нею діяльності. Зокрема, ст. 3 вказаного Закону встановлюється, що його дія поширюється на діяльність, пов'язану зі взяттям, зберіганням, перевезенням органів, інших анатомічних матеріалів людини та їх трансплантацією, виготовленням біоімплантів, отриманням і використанням ксенотрансплантів [24].

Важливо відмітити, що державне регулювання в сфері трансплантації органів повинно бути орієнтоване на пріоритетність посмертного донорства, оскільки за живого донорства наявні ризики завдання шкоди донору або навіть його смерті. Ця позиція повністю

узгоджується з керівними принципами Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) по трансплантації людських клітин, тканин та органів [26].

Таким чином, враховуючи вищевикладені позиції науковців стосовно розуміння сутності державного регулювання економіки в цілому та державного регулювання охорони здоров'я зокрема, а також спираючись на законодавчу дефініцію трансплантації та сферу дії спеціального Закону, пропонуємо під державним регулюванням у сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів розуміти сукупність різноманітних заходів (правового, організаційного, економічного, інформаційного та ін. характеру), здійснюваних уповноваженими державними органами щодо трансплантації та іншої, пов'язаної з нею діяльності, спрямованих на врятування життя людини, підвищення його якості з дотриманням оптимального балансу між правами донора (його родичів) та реципієнта.

У системі механізмів державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів необхідно особливу увагу звернути на організаційний та правовий як системоутворюючі. Вони об'єднують в собі сукупність визначених методів та інструментів, спрямованих на досягнення цілей державного регулювання в сфері трансплантації (рис. 1, 2). Зокрема, організаційний механізм державного регулювання в сфері трансплан-



Рис. 1. Організаційний механізм державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів.



Рис. 2. Правовий механізм державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів.

тації включає в себе такі методи, як трансплант-координація, ліцензування, стандартизація, сертифікація, контроль, нагляд тощо. Його інструментами є Єдина державна інформаційна система трансплантації (ЄДІСТ), державні, регіональні та місцеві програми розвитку трансплантації, стандарти у сфері трансплантації тощо. Правовий же механізм державного регулювання в сфері трансплантації включає в себе такі методи, як врегулювання діяльності, пов'язаної зі взяттям, зберіганням, перевезенням органів, інших анатомічних матеріалів людини та їх трансплантацією, виготовленням біоімплантів, отриманням і використанням ксенотрансплантів. Його інструментами є Конституція України, Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, міжнародно-правові акти, судові рішення тощо. Окремо необхідно зазначити про трансплант-координацію, яка займає центральне місце в організаційному механізмі державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів.

Зважаючи на те, що під поняттям «механізм державного регулювання економіки» розуміють систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [14, с. 16], а також, що основні методи державного

регулювання економіки є способами впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктури ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення умов їх ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики, кожен з яких ґрунтується на використанні сукупності інструментів (регуляторів, важелів) [3, с. 67-68], можна дійти до наступного висновку.

Трансплант-координація є методом державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів, що включає в себе сукупність скоординованих організаційних дій окремих суб'єктів державного регулювання та закладів охорони здоров'я щодо пошуку донора, забору, розподілу та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів.

Аналіз сучасного стану трансплант-координації в Україні дає підстави стверджувати про наявність суттєвих недоліків. Попри світову практику здійснення трансплант-координації на національному, регіональному та локальному рівнях [30, с. 12], в Україні лише на національному рівні функціонує Координаційний центр трансплантації органів, тканин і клітин (Центр) [22]. ЄДІСТ [21], будучи важливим інструментом організаційного механізму державного регулювання в сфері трансплантації, використання якого повинно забезпечуватися Центром, не створена. Від-

сутність політичної волі, декларативність законодавчих положень унеможливають реальне створення ЄДІСТ. Як наслідок, за умов відсутності ЄДІСТ функціонування трансплант-координації в Україні на всіх рівнях є неможливим.

Вважаємо, що трансплант-координація та ЄДІСТ є невід'ємними складовими організаційного механізму державного регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів. Їх функціонування дозволяє поєднати процеси донорства та трансплантації. В межах системи трансплант-координації повинні функціонувати два види трансплант-координаторів, які мають різні повноваження та цілі. Зокрема, трансплант-координатор на локальному рівні здійснює координацію донорства, тоді як трансплант-координатор на регіональному та національному рівнях координує трансплантацію. При цьому в регіональних закладах охорони здоров'я повинні одночасно функціонувати трансплант-координатори локального та регіонального рівнів. Трансплант-координація в Україні має здійснюватися наступним чином:

1 рівень (локальний) – трансплант-координатор в обласних, районних, міських лікарнях. Його функції: внесення до ЄДІСТ даних про подію чи потенційного донора, моніторинг обстеження (зокрема, типування) стану здоров'я потенційного донора, отримання згоди родичів на донорство.

2 рівень (регіональний) – трансплант-координатор у регіональних центрах трансплантації (наприклад, обласних лікарнях, відпо-

відних інститутах). Він здійснює управління листом очікування (підбір пари донор-реципієнт), організаційні функції щодо забору, розподілу та трансплантації (направлення виїзної бригади вилучення анатомічних матеріалів до донора), моніторинг пацієнтів після трансплантації.

3 рівень (національний) – трансплант-координатор Центру, який виконує функції розподілу за національними програмами (ургентні чи гіперсенсibiliзовані пацієнти, діти) у співпраці з регіональними трансплантаційними центрами; здійснює співробітництво як з національними трансплантаційними центрами інших країн, так і з міжнародними організаціями у сфері трансплантації (Євро-трансплант, Скандіатрансплант, Південний Трансплантаційний Альянс тощо).

Висновки. Таким чином, державне регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів об'єднує в собі сукупність різноманітних заходів (правового, організаційного, економічного, інформаційного та ін. характеру), здійснюваних уповноваженими державними органами щодо трансплантації та іншої, пов'язаної з нею діяльності, спрямованих на врятування життя людини, підвищення його якості з дотриманням оптимального балансу між правами донора (його родичів) та реципієнта. При цьому лише злагодженість у роботі його правового та організаційного механізмів здатна забезпечити оптимальне державне регулювання в сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/category/9/29/15/>.
2. Бойко С.Г. Особливості державної політики охорони здоров'я в умовах децентралізації [Електронний ресурс] / С.Г. Бойко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2016. – № 1 (53). Режим доступу: http://ra.stateandregions.zp.ua/archive/1_2016/11.pdf.
3. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
4. Гладун З.С. Концептуальні засади державно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення [Електронний ресурс] / З.С. Гладун // Медичне право України: проблеми становлення та розвитку. Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 19-20.04.2007, м. Львів. Режим доступу: http://medicallaw.org.ua/uploads/media/01_073_11.pdf
5. Гриньова В.М., Новікова М.М. Державне регулювання економіки: Підручник. - К.: Знання, 2008. - 398 с.
6. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
7. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білінської, проф. Я.Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с.
8. Державне регулювання економіки та економічна політика [Текст]: навч. посіб. / Г.С. Третяк, К.М. Блішук. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 128 с.

9. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін.— К.: КНЕУ, 2000. — 316 с.
10. ЕНЦИКЛОПЕДІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: у 8 томах/ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. - К.: НАДУ, 2011.: Том 1: ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ /наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. — 2011. — 748 с.
11. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19.
12. Комисаренко Е.Е. Формування механізмів державного регулювання розвитком трансплантології в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Е.Е. Комисаренко ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2010. — 20 с.
13. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
14. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 260 с.
15. Мироненко М. Необхідність державного регулювання економічного розвитку у сучасних умовах / М. Мироненко // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». — 2012. — Вип. 32. — С. 433-440.
16. Мочерний С.В., Довбенко М.В. Економічна теорія: Підручник. - К.: Видавничий центр «Академія», 2004. - 856 с.
17. Національна економіка[текст]: навч. посіб.: / За заг. ред. Носової О.В. -К.: Центр учбової літератури, 2013. - 512 с.
18. Никоненко А.С. Состояние и перспективы развития трансплантации в Украине / А.С. Никоненко // СУЧАСНІ МЕДИЧНІ ТЕХНОЛОГІЇ. — 2011. — № 3-4. — С. 12-14.
19. Пашков В. Державне регулювання діяльності в галузі охорони здоров'я [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/3256>.
20. Медичне право України : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / С.Г.Стеценко, В.Ю.Стеценко, І.Я.Сенюта ; [за заг. ред. С. Г. Стеценка] ; М-во освіти і науки України, Нац. акад. прокуратури України, Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К. : Правова єдність, 2008. — 507 с.
21. Про затвердження Положення про Єдину державну інформаційну систему трансплантації [Електронний ресурс]: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29 листопада 2002 р. № 432 — Режим доступу: <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=2010>.
22. Про створення Координаційного центру трансплантації органів, тканин і клітин [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 1994 р. № 257 — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/257-94-%D0%BF>
23. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/5/2015>
24. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині [Електронний ресурс]: Закон України від 16 липня 1999 р. № 1007-XIV— Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1007-14>
25. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні. - К.: Сфера, 2005. — 272 с.
26. Трансплантація органів і тканин людини [Електронний ресурс]: Резолюція 63-ї сесії Всесвітньої асамблеї з охорони здоров'я WHA63.22 от 21 мая 2010 г. — Режим доступу: http://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation_WHA63.22ru.pdf?ua=1
27. Стельмашук А.М. Державне регулювання економіки : Навчальний посібник. — Тернопіль : ТАНГ, 2000. — 315 с.
28. Трансплантація людських клітин, тканин і органів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.who.int/transplantation/ru/>
29. Ціборовський О.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О.М. Ціборовський, С.В. Істомін, В.М. Сорока. — К., 2011. — 72 с.
30. Aseni, Paolo, Grande, Antonino M., De Carlis, Luciano (Eds.). Multiorgan Procurement for Transplantation: A Guide to Surgical Technique and Management // Springer International Publishing Switzerland. — 2016. — 264 p.

REFERENCES:

1. Aver'yanov, V.B., 2004. Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]. Retrieved from <http://textbooks.net.ua/content/category/9/29/15/> (in Ukrainian).
2. Boyko, S.H., 2016. Osoblyvosti derzhavnoyi polityky okhorony zdorov'ya v umovakh detsentralizatsiyi [Features of public health care policy in conditions of decentralization]. Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnya. 1 (53). Retrieved from http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2016/11.pdf (in Ukrainian).
3. Vorotin, V.Ye., 2002. Makroekonomichne rehulyuvannya v umovakh hlobal'nykh transformatsiy [Macroeconomic regulation in conditions of global transformations]. Kyiv, 67-68 (in Ukrainian).
4. Hladun, Z.S., 2007. Kontseptual'ni zasady derzhavno-pravovoho rehulyuvannya vidnosyn u sferi okhorony zdorov'ya naseleennya [Conceptual framework of state legal regulation of relations in the field of public health care of population]. Medychne pravo Ukrainy: problemy stanovlennya ta rozvytku. Materialy I Vseukrayins'koyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi 19-20.04.2007, m. L'viv. Retrieved from http://medicallaw.org.ua/uploads/media/01_073_11.pdf (in Ukrainian).
5. Hryn'ova, V.M., Novikova, M.M., 2008. Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky [State regulation of economics]. Retrieved from <http://westudents.com.ua/glavy/14408-13-ponyattya-derzhavnogo-regulyuvannya-ekonomiky-yogo-osnovna-meta-zavdannya.html> (in Ukrainian).

6. Kovbasyuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., Surmin, Yu.P., 2014. Derzhavna polityka [State policy]. Kyiv, 186 (in Ukrainian).
7. Radysh, Ya.F., Bilyns'ka, M.M., 2013. Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ya [State policy in the field of health care]. Kyiv, 10 (in Ukrainian).
8. Tretyak, H.S., Blishchuk, K.M., 2011. Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky ta ekonomichna polityka [State regulation of economics and economic policy]. L'viv, 17 (in Ukrainian).
9. Chystov, S.M., Nykyforov, A.Ye., Kutsenko, T.F., 2000. Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky [State regulation of economics]. Retrieved from <http://fingal.com.ua/content/view/922/39/1/1/#1199> (in Ukrainian).
10. Kovbasyuk, Yu.V. (ed.), 2011. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya [Encyclopedia of public administration]. Kyiv, 153 (in Ukrainian).
11. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro okhoronu zdorov'ya: Zakon Ukrainy vid 19 lystopada 1992 r. № 2801-XII [Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care Law of Ukraine on 19 of November 1992 № 2801-XII]. 1993. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 4, 19 (in Ukrainian).
12. Komysarenko, E.E., 2010. Formuvannya mekhanizmiv derzhavnoho rehulyuvannya rozvytkom transplantolohiyi v Ukraini [Formation of mechanisms of state regulation of development of transplantology in Ukraine]. Zaporizhzhya (in Ukrainian).
13. Konstytutsiya Ukrainy vid 28 chervnya 1996 r. [Constitution of Ukraine on 28 of June 1996]. 1996. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy 30, 141 (in Ukrainian).
14. Korets'kyi, M.Kh., 2002. Derzhavne rehulyuvannya aharnoyi sfery u rynkoviy ekonomitsi [State regulation of the agricultural sector in a market economics]. Kyiv, 16 (in Ukrainian).
15. Myronenko, M., 2012. Neobkhdnist' derzhavnoho rehulyuvannya ekonomichnoho rozvytku u suchasnykh umovakh [The necessity of state regulation of economic development in modern conditions]. Zbirnyk naukovykh prats' «Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya». 32. 433-440 (in Ukrainian).
16. Mochernyy, S.V., Dovbenko, M.V., 2004. Ekonomichna teoriya [Economic theory]. Retrieved from http://libfree.com/169661328-ekonomikaekonomichna_teoriya_mocherniy_sv.html (in Ukrainian).
17. Nosova, O.V. (ed.), 2013. Natsional'na ekonomika [National economics]. Retrieved from http://culonline.com.ua/Books/Nazion_Econ_Popova.pdf (in Ukrainian).
18. Nikonenko, A.S., 2011. Sostojanie i perspektivy razvitiya transplantatsii v Ukraine [Status and prospects of development of transplantation in Ukraine]. Suchasni medichni tehnolohiyi. 3-4, 12-14 (in Russian).
19. Pashkov, V., 2006. Derzhavne rehulyuvannya diyal'nosti v haluzi okhorony zdorov'ya [State regulation of activity in the field of health care]. Retrieved from <http://www.apteka.ua/article/3256> (in Ukrainian).
20. Stetsenko, S.G., 2008. Medychne pravo Ukrainy [Medical law of Ukraine]. Retrieved from http://uchebnikonline.com/pravo/medichne_pravo_ukrayini_-_stetsenko_sg/pravove_regulyuvannya_transplantatsiyi_organiv_inshih_anatomichnih_materialiv_lyudini.htm. (in Ukrainian).
21. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Yedynu derzhavnu informatsiynu systemu transplantatsiyi: Nakaz Ministerstva okhorony zdorov'ya Ukrainy vid 29 lystopada 2002 r. № 432 [On approval of the Provision about the Unified State Informational System of Transplantation Order of Ministry of Health Care of Ukraine on 29 of November 2002 № 432]. Retrieved from <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=2010>.
22. Pro stvorennya Koordynatsiynoho tsentru transplantatsiyi orhaniv, tkanyn i klityn: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 kvitnya 1994 r. № 257 [On establishment of the Coordination Center of transplantation of organs, tissues and cells Decree of Ministers of Ukraine on 27 of April 1994 № 257]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/257-94-%D0%BF> (in Ukrainian).
23. Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnya 2015 r. № 5/2015 [On the Strategy of Constant Development «Ukraine – 2020» Decree of President of Ukraine on 12 of January 2015 № 5/2015]. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/5/2015> (in Ukrainian).
24. Pro transplantatsiyu orhaniv ta inshykh anatomichnykh materialiv lyudyni: Zakon Ukrainy vid 16 lypnya 1999 r. № 1007-XIV [On Transplantation of Organs and Other Human Anatomical Materials Law of Ukraine on 16 of July 1999 № 1007-XIV]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1007-14> (in Ukrainian).
25. Rudyi, V.M., 2005. Zakonodavche zabezpechennya reformy systemy okhorony zdorov'ya v Ukraini [Legislative support of reform of health care in Ukraine.]. Kyiv, 68-69 (in Ukrainian).
26. Transplantatsiya organov i tkanej cheloveka: Rezolyuciya 63-j sessii Vsemirnoj assamblei zdavoohranenija WHA63.22 ot 21 maja 2010 g. [Transplantation of human organs and tissues Resolution of the 63rd session of the World Health Assembly WHA63.22 on 21 of May 2010]. Retrieved from http://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation_WHA63.22ru.pdf?ua=1 (in Russian).
27. Stel'mashchuk, A.M., 2000. Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky [State regulation of economics]. Ternopil', 25 (in Ukrainian).
28. Transplantatsiya chelovecheskih kletok, tkanej i organov [Transplantation of human cells, tissues and organs]. Retrieved from <http://www.who.int/transplantation/ru/> (in Russian).
29. Tsiborovs'kyi, O.M., 2011. Shlyakhy systematyzatsiyi zakonodavstva Ukrainy u sferi okhorony zdorov'ya [Ways of systematization of legislation of Ukraine in the field of health care]. Kyiv, 32 (in Ukrainian).
30. Aseni, Paolo, Grande, Antonino M., De Carlis, Luciano (Eds.). 2016. Multiorgan Procurement for Transplantation: A Guide to Surgical Technique and Management. Switzerland, 12 (in English).



Європейські практики забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення в контексті надання суспільних послуг

Т.В. Серьогіна

seregina.dridu@gmail.com

УДК 352

doi: 10.15421/1520177

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Встановлено, що країни Європи багато уваги приділяють необхідності забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення, адже останні як виразники суспільних проблем, можуть з ними найкращим чином упоратися, в першу чергу це робиться шляхом надання суспільних послуг. Особливістю європейських практик є історично закладені традиції надання суспільних послуг конфесійними організаціями, які таким чином реалізують свою місію в суспільстві. Трансформації в частині суб'єкта-надавача суспільних послуг відбулися коли формувалося поняття «держави добробуту» й держава взяла на себе відповідальність за сферу суспільних послуг. Ґрунтуючись на досвіді надання суспільних послуг органами публічної влади, почалося формування нових підходів до змісту суб'єкта сфери суспільних послуг. Найбільш поширеним на сьогоднішній день є залучення до цього процесу інститутів самоорганізації населення, хоча це не єдиний механізм їхньої співпраці з публічним сектором. Інший механізм – це фінансування статутної діяльності, що традиційно склалося в Україні. Проте, крізь призму реалізації на практиці принципу субсидіарності та інших елементів процесу децентралізації, забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення, виглядає доцільним запровадження на вітчизняному ґрунті європейського досвіду в контексті їхнього залучення до сфери надання суспільних послуг. За результатами проведеного дослідження сформульовано основні складові механізму забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення у сфері надання публічних послуг: субсидіювання статутної діяльності; делегування послуг; нормативне закріплення; визнання статусу суспільно корисних; обмеження термінів угод. Визначено, що подальшого наукового опрацювання потребують елементи механізму забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення у сфері надання публічних послуг у частині визначення вимог щодо імплементації усталених європейських практик у діяльність вітчизняних органів публічного управління і адміністрування.

Ключові слова: суспільні послуги; співпраця; публічна влада; фінансування інститутів самоорганізації населення

European practices of providing of efficiency of self-organizations institutions of population in the context of public services

T.V. Serohina

seregina.dridu@gmail.com

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine*

The research revealed that European countries devote sufficient attention to ensuring the effectiveness of the institutions of self-organization in the context of their public services. The most common areas where they operate

Цитування даної статті: Серьогіна Т.В. Європейські практики забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення в контексті надання суспільних послуг / Т.В. Серьогіна // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4(41-42). – С. 36-42.

Citation of this article: Serohina, T.V., 2017. Yevropeys'ki praktyky zabezpechennya diyevosti instytutiv samorhanizatsiyi naselennya v konteksti nadannya suspil'nykh posluh [European practices of providing of efficiency of self-organizations institutions of population in the context of public services]. Public administration aspects 5, 3-4(41-42), 36-42. doi: 10.15421/1520177 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 22.03.17

are a system of health, education and assistance during emergencies. The study showed that in the development of public services, there were significant transformations in terms of subject-provider. Historically it was confessional organizations working on a voluntary basis, and linked their activity with the realization of Christian mission. Subsequently, when there had been formation of a «welfare state», the state took over responsibility for the area of public services. In favor of institutions of self-organization has been a change in the system when it became clear that they are best in the provide public services, especially in the social sphere, because they are the demonstrating of social needs. The main mechanisms of cooperation between institutions of self-organization and the public sector are, first, subsidies for statutory activities of the organization. Another mechanism is delegating services or outsourcing and in this case contracts mostly are for one year with possibility of further extension. In addition there is auxiliary element of providing of effectiveness institutions of self-organization, it consists in deprivation of their donors from taxes. Although institutions of self-organization are financed mainly by public authorities, they remain independent, because they have opportunity of funding from other sources. German experience showed that the starting point in the system of public services is the understanding of the necessity of paying taxes as acknowledgment of the rights of all members of society. That is why every taxpayer expects to receive public services at the appropriate level. This unwritten rule contributes to a very high level of provision of public services through an adequate level of financing carried out by persons with appropriate competence and qualifications. The example of Portugal discloses the status of self-organization institutions as public benefit organizations, which provides them of advantages, particularly in competition with private sector organizations. However, in the light of practical implementation of the principle of subsidiarity and other elements of decentralization is appropriate to introduce European experience in the domestic soil in the context of attracting self-organization institutions in the scope of public services delivery. The results of the study formulated the main components of a mechanism to ensure effectiveness of the self-organizations institutions in the provision of public services: subsidies of statutory activities; delegation of services; regulatory support; recognition of the status of self-organization institutions as public benefit organizations; limitation of agreements terms.

Keywords: public services; cooperation; public authorities; financing institutions of self-organization

Европейские практики обеспечения действенности институтов самоорганизации населения в контексте оказания общественных услуг

Т.В. Серегина

seregina.dridu@gmail.com

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

Установлено, что европейские страны достаточно много внимания уделяют необходимости обеспечения действенности институтов самоорганизации населения, так как последние в качестве выразителей общественных проблем могут с ними справиться наилучшим образом и в первую очередь это делается путем оказания общественных услуг. Особенностью европейских практик являются исторически заложенные традиции оказания общественных услуг организациями конфессиональной направленности, которые таким образом реализуют свое призвание в обществе. Трансформации в части субъекта оказания общественных услуг произошли когда в Европейских странах формировалось понятие «государство благосостояния» и государство взяло на себя ответственность за сферу общественных услуг. Основываясь на опыте оказания общественных услуг органами публичной власти, началось формирование новых подходов в части субъекта оказания услуг. Наиболее распространенным на сегодняшний день является привлечение к этому процессу институтов самоорганизации населения. Хотя это не единственный механизм их сотрудничества с публичным сектором, другой состоит в финансировании уставной деятельности, что является наиболее распространенным в Украине. Однако через призму реализации на практике принципа субсидиарности и других элементов процесса децентрализации, а также обеспечения действенности институтов самоорганизации населения, целесообразным выглядит внедрение на отечественном грунте европейского опыта в контексте привлечения институтов самоорганизации населения к сфере оказания общественных услуг. Раскрыто такой вспомогательный способ обеспечения действенности институтов самоорганизации населения как норма, согласно которой организации, которые являются донорами неправительственного сектора, избавлены от необходимости оплаты налогов. На особое внимание заслуживает вопрос признания общественно-полезного статуса институтов самоорганизации населения, что предоставляет им преимущество в конкурентной борьбе с частным сектором. По результатам проведенного исследования сформулировано основные компоненты механизма обеспечения действенности институтов самоорганизации населения в

сфере оказания публичных услуг: субсидирование статутной деятельности, делегирование услуг, нормативное обеспечение, признание статуса общественно-полезных, ограничение сроков договоров.

Ключевые слова: общественные услуги; публичная власть; финансирование институтов самоорганизации населения

Постановка проблеми. Взятий Україною курс на європейські цінності не тільки надає певні переваги, але також висуває перед суспільством певні вимоги, яких слід дотримуватися. Наприклад стосовно норми щодо дієвості демократичних інституцій, адже в Україні між власне цією нормою та її реалізацією існує певний простір. З одного боку, в ст. 6 Угоди про асоціацію [1] зазначено спільні принципи, серед яких і вищезазначена норма, з іншого боку, сучасний стан розвитку суспільства не в повній мірі відповідає реалізації зазначеного.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення є достатньо актуальними на сьогоднішній день, коли відбуваються процеси децентралізації. Вони сприяють розширенню прав інститутів самоорганізації населення, передачі їм частини повноважень, а разом з тим і обов'язків з боку органів публічної влади. Тож закономірним виглядає значна зацікавленість зазначеними питаннями з боку науковців, зокрема таких, як Е. Афонін, В. Бакуменко, М. Гаман, І. Коліушко, Т. Маматова, Т. Мотренко, В. Сороко, В. Толкованов, А. Чемерис та ін. Проте питанням дослідження досвіду зарубіжних країн у контексті забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення достатньо уваги не приділялося, що стало підставою для проведення даного дослідження.

Мета дослідження полягає в визначенні підходів, які застосовуються в зарубіжних країнах, що сприяють забезпеченню дієвості інституцій самоорганізації населення.

Виклад основного матеріалу. В таких європейських країнах, як Велика Британія, Німеччина, Франція та ін. рівень забезпечення дієвості демократичних інституцій можна оцінити за рівнем загального бюджету неурядових організацій. Він складає 3,5 % ВВП країн, стільки ж або навіть більше, ніж частка сільського господарства [2]. Одразу слід зазначити, що ця цифра не включає в себе даних такого, що набув неабиякого розповсюдження, волонтерського руху. Саме на його долю припадає лівова частка послуг,

що стосуються допомоги під час надзвичайних ситуацій у системі охорони здоров'я або освіти. Звідси можна зробити висновок, що країни Європи не обмежуються одними лише деклараціями, а дійсно спрямовують зусилля на розвиток неурядового сектора.

Попри надзвичайно широкий спектр діяльності неурядового сектора, він, як похідна суспільства, займається вирішенням проблем суспільства, а отже, вся його діяльність, попри всю різноманітність, вміщується в рамках сфери надання суспільних послуг. Проте без відповідної підтримки держави, належного рівня ефективності його діяльності досягти вкрай складно. Враховуючи це, а також ті переваги, що надає залучення інститутів самоорганізації населення до вирішення суспільних проблем [10], європейські країни забезпечують останні вагомою підтримкою держави.

Загальновідомо, що країни Європи є чи не найбільш обізнаними в сфері надання послуг, яка почала свій стрімкий розвиток з середини ХХ ст. поряд з появою та закріпленням такого поняття, як «державна добробрута». Це період відновлення Європи після двох світових війн, коли паралельно з реконструкцією зруйнованих економік країн паралельно відбувалося становлення громадянського суспільства та оформлення його суспільної складової в окрему сферу, відповідальність за що взяла на себе держава. Та саме послуги, бурхливий розвиток яких супроводжував означені процеси, викликають особливий інтерес у контексті дослідження, вони на сьогоднішній день у вищезгаданих країнах становлять більше половини всього національного виробництва.

Але саме суспільним послугам приділяється особлива увага як в силу їхньої значимості, так і в силу складнощів, що виникають в процесі їхнього надання. Значним кроком на шляху розвитку системи надання суспільних послуг була еволюція підходів до статусу суб'єкта-надавача, адже традиційно сфера послуг була прерогативою приватного сектора, сфера суспільних послуг – публічної влади. Та наріжним каменем тут виступило питання

потреб, про що зазначала ще Маргарет Тетчер [7]: «Воно дозволяє людям задовольняти реальні потреби, а не ті, котрі бачить держава». Тобто інститути самоорганізації населення, які за своєю природою є виразниками суспільних потреб, покликані найкращим чином їх і задовольняти.

У Великій Британії, де принцип дієвості демократичних інституцій реалізується на практиці, передбачено можливість звільнення від оподаткування організацій, за рахунок внесків яких відбувається фінансування інститутів самоорганізації населення. Положення відносно незалежності останніх попри механізм залучення коштів як місцевих, так і державних бюджетів є правомочним не тільки для Великої Британії, а й для інших країн Європи [8]. В основі лежить можливість інститутів самоорганізації населення для досягнення поставлених цілей залучати ресурси інших джерел.

Окрему увагу слід приділити досвіду Німеччини, де негласним правилом є необхідність визнавати права та свободи кожного представника суспільства, тобто бути платником податків з тим, щоб і твої права були визнані. Цілком природною виглядає ситуація, що в Німеччині рівень надання суспільних послуг досить високий, адже інститути самоорганізації населення з відповідним рівнем фінансування мають змогу наймати все більш оплачуваних працівників. Додатковою перевагою, зокрема в контексті надання соціальних послуг, виступає т. зв. принцип «від допомоги до самопомогі», що передбачає, залучення до надання соціальних послуг осіб, які проживають на тій самій території, знаходяться в однаковій віковій категорії й т. ін.

У самих витоків залучення інститутів самоорганізації населення до вирішення суспільних питань в Німеччині стояв волонтерський рух, хоча таке визначення там формулювалося як «діяльність на громадських засадах». Певні трансформації відбулися коли суспільні зміни ставили нові виклики, одним з найважливіших була необхідність забезпечення належного рівня компетенції, кваліфікації, відповідальності тощо.

На допомогу інститутам самоорганізації населення Німеччини також виступає принцип взаємного доповнення, який включений до Конституції Німеччини й закріплює відносини між державним та неурядовим секто-

рами. Актуальною ця норма є на всіх рівнях державної влади як на рівні федерації, так і на рівні федеральних земель та районів.

Проте тенденціями останніх років є підвищена увага до діяльності інститутів самоорганізації населення [9] – поряд із їхньою роллю, яка все більше зростає, є необхідність забезпечення й належного рівня прозорості їхньої діяльності. Справа в тому, що в Німеччині відсутній єдиний підхід щодо розкриття інформації такими організаціями, в тому числі й відносно використання залучених коштів, здебільшого вони є підзвітними лише перед своїми членами. У цьому зв'язку мова йде про необхідність реформування відносин в цій сфері, в тому числі передбачається внесення змін й до Громадянського кодексу [5]. Пропонується тим організаціям, які отримують кошти від держави, дотримуватися принципу прозорості й робити свої дані публічними.

На окрему увагу заслуговує досвід Бельгії, що відома своїми традиціями залучення неурядового сектора до вирішення суспільних питань, зокрема історія служіння людям, допомоги в їхньому розвитку, а також у випадках коли потрібна стороння допомога. Це історія реалізації християнами-католиками своєї місії, що базувалася на діяльності католицьких благодійних організацій, до речі досить розповсюджена серед інших європейських держав. Суттєвим кроком на шляху реалізації інститутами самоорганізації населення визначених цілей стало створення т. зв. «центрів суспільного добробуту» [4], що представлені в кожному населеному пункті країни. Їхньою метою є сприяння забезпеченню добробуту кожного громадянина, для зручності створено сайт, де кожен громадянин може знайти для себе всю необхідну інформацію відносно можливостей отримання суспільних послуг. Розподіл послуг за групами на цьому електронному ресурсі виглядає наступним чином:

1. родина (послуги, що надаються при народженні, оформленні шлюбу, у випадку смерті тощо);
2. робота (допомога в пошуку роботи, питання відпустки та кар'єрного зростання, відставки, створення власного бізнесу);
3. справедливість (питання безпеки, прав власності тощо);
4. мобільність (безпека дорожнього

руху, транспортні засоби, ліцензування);

5. здоров'я (охорона здоров'я, ліки тощо);

6. навколишнє середовище (забруднення, зміна клімату);

7. житло (будівництво, купівля-продаж, оренда);

8. податки (НДС, податок на додану вартість тощо);

9. економіка (торгівля й споживання, економічна інформація);

10. навчання (освіта, дослідження, безперервна освіта).

Хоча номінально такі центри працюють для всіх мешканців населеного пункту, проте здебільшого вони орієнтовані на людей, що потребують допомоги й самостійно не можуть впоратися.

В Австрії однозначного підходу до вирішення питань щодо надання суспільних послуг інститутами самоорганізації населення не існує. Це пов'язане з системою адміністративно-територіального устрою, згідно з якою країна є федеративною республікою й складається з 9 федеральних земель. Одним із підходів до співпраці органів публічної влади з такими організаціями є субсидіювання (фінансування статутної діяльності організації). Ключовою позицією в даному випадку виступає положення, згідно з яким організація, яка отримує державне фінансування, здобуває перевагу над своїми конкурентами. Таким взаємовідносинам приділено окрему увагу в частині третій Договору про функціонування Європейського Союзу [11]. Згідно з Договором, державна допомога в країнах-членах ЄС взагалі заборонена, якщо це не виправдано міркуваннями загального економічного розвитку. Тому в країнах ЄС державна допомога організаціям має відповідати визначенням Законом ЄС про державну допомогу (ст. 87) правилам, адже державна допомога визначається як перевага в будь-якій формі. У цьому зв'язку передбачено, що державна допомога має надаватися на вибірковій основі, тобто конкретній компанії або галузі чи для компанії, розташованих у певних регіонах. [6] За дотримання цієї норми несе відповідальність Європейська комісія, яка наділена відповідними повноваженнями щодо затвердження заходів з надання допомоги, проведення розслідувань відносно відповідності наданої допомоги встановленим правилам, а також прийняття рішень стосовно стягнення державної допо-

моги, яка не відповідає встановленим правилам.

Інший спосіб співпраці органів публічної влади з інститутами самоорганізації населення – це делегування повноважень, причому, як показує досвід, основним замовником послуг виступає держава, що підкреслює її домінуючу роль у діяльності останніх. Таким чином, держава з одного боку виступає каталізатором розвитку неурядового сектора, з іншого, зумовлює напрямок, в якому він розвиватиметься, адже частка державного фінансування складає близько 53 % усіх доходів інститутів самоорганізації населення Австрії.

Актуальним виступає також питання конкуренції цих організацій з приватним сектором, особливо, коли мова йде про дитячі садочки, школи, будинки для людей похилого віку тощо. Поза сумнівом, що приватні установи містять чітко визначений перелік послуг, які вони спроможні надавати, проте еквівалентних послуг, коли отримувач послуги сприймається не в якості клієнта, в них немає. Теоретично та практично такі нюанси під час проведення процедур тендерів не враховуються, що певним чином обмежує можливості участі інститутів самоорганізації населення. Певні результати могло б принести введення поняття суспільний інтерес, що створювало б додаткові переваги їм у конкурентному середовищі. Як і в більшості європейських країн, в Австрії велику долю публічних завдань, що припадають на інститути самоорганізації населення, виконують т. зв. конфесійні провайдери, також досить велика частка припадає на організації, які працюють згідно з певною концепцією, наприклад – у сфері дитячої освіти – це організації, що працюють за методикою Waldorf та ін.

Звернення до досвіду Португалії свідчить так само про широку залученість інститутів самоорганізації населення конфесійного спрямування до вирішення публічних завдань. Значний поштовх у даній сфері відбувся після вступу країни до Європейського Союзу, коли вся система надання послуг зазнала змін відповідно до нових стандартів. При цьому виділяються певні особливості, зокрема зважений підхід до залучення організацій неурядового сектора до виконання публічних завдань у контексті визнання їх суспільно корисного статусу. Це надає останнім переваги в конкурентній боротьбі з державними установами та

приватним сектором. Одним із важливих напрацювань є закріплені вимоги до стандартів послуг, проте визначальною рисою співпраці публічної влади з інститутами самоорганізації населення є державний аудит, причому організація, де він буде проводитися, обирається випадковим чином, т. зв. рандомний підхід.

Про ефективність запроваджуваної політики говорить загальний результат [3]: у Португалії в 2015 році приблизно 4600 інститутів самоорганізації населення виконували понад 12500 контрактів на надання соціальних послуг (крім медичних); середній розмір контрактів приблизно 25000 євро.

Особливий інтерес представляють механізми фінансування соціальних послуг, причому, щоб інститут самоорганізації населення мав змогу брати участь у конкурсі на державне фінансування, він має набути статус суспільно-корисної організації, що надається центральним органом виконавчої влади, відповідальним за процес передачі.

Як і в більшості європейських країн, договори з організаціями неурядового сектора укладаються терміном на один рік, з можливістю подальшої пролонгації. Джерелами фінансування виступають як державний бюджет, так і субсидії Європейського Союзу, механізм реалізується шляхом реалізації виплат з центрального органу, що носить назву Інститут соціального забезпечення, його регіональні підрозділи уповноважені лише укладати договори з інститутами самоорганізації населення. Практики фінансування їхньої статутної діяльності муніципалітетами в Португалії не розповсюджені. Особлива увага приділяється приміщенням інститутів самоорганізації населення, в яких надаються послуги, та достатньому рівню їхнього обладнання, передбачено навіть процедуру, за якої він може отримати державне фінансування на капітальний ремонт або будівництво приміщень, залучення інновацій тощо. Примітним є те, що інституту самоорганізації населення достатньо набути статус суспільно корисної організації й надалі йому не потрібно проходити процедуру ліцензування або сертифікації кожної послуги, що ним надається.

Висновки. Досвід європейських країн свідчить про недекларативний підхід до за-

безпечення дієвості інститутів самоорганізації населення. Проведене дослідження дозволяє сформулювати такі основні складові механізму забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення у сфері надання публічних послуг:

1. Субсидіювання статутної діяльності, на основі якого традиційно відбувається співпраця інститутів самоорганізації населення з органами публічної влади в Україні.

2. Делегування послуг з огляду на те, що крізь призму реалізації на практиці принципу субсидіарності як елементу децентралізації та забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення, виглядає доцільним запровадження на вітчизняному ґрунті європейського досвіду в контексті делегування суспільних послуг.

3. Нормативне закріплення, оскільки в країнах Європи виконувати свою суспільну місію організаціям неурядового сектора дозволяє відповідне законодавче підґрунтя. Однією із норм законодавства, що створює додаткові переваги для забезпечення їхньої дієвості, є позбавлення організацій, що їх фінансують, від необхідності сплати податків.

4. Визнання статусу суспільно корисних, що є важливим доповненням до інших механізмів і надає інститутам самоорганізації населення переваги в конкуренції з приватним сектором.

5. Обмеження термінів угод, що складаються в контексті делегування послуг, з урахуванням практики, за якою на сьогоднішній день більшість європейських країн укладає їх терміном на один рік з можливістю подальшої пролонгації, що дозволяє підтримувати, з одного боку, конкурентне середовище у сфері надання суспільних послуг, з іншого – забезпечувати належний рівень процесів державного й муніципального контролю за організаціями, яким делеговано надання цих послуг.

Подальшого наукового опрацювання потребують елементи механізму забезпечення дієвості інститутів самоорганізації населення у сфері надання публічних послуг у частині визначення вимог щодо імплементації усталених європейських практик у діяльність вітчизняних органів публічного управління і адміністрування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII // Відом. Вер Відом. Верховної Ради України. – 2014. - № 40.
2. Маркетинг соціальних послуг: Навчальний посібник / Під ред. д. ф. н., проф. В. Г. Воронкової. - К.: «Видавничий дім «Професіонал», 2008. - 576 с.
3. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. – К.: Ваіте, 2016. – 280 с.
4. Belgium.be – Informatie en diensten van de overheid - https://www.belgium.be/nl/familie/sociale_steun/ocm
5. Bürgerliches Gesetzbuch. - https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_21.html
6. European Commission - http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html
7. <http://www.margaretthatcher.org/document/107352>
8. NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility? / edited by Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci. - Edward Elgar Publishing. – 2008. – 288 S.
9. Nur bedingt transparent / Der Tagesspiegel. - 07.07.2015. - <http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/arbeit-von-ngos-nur-bedingt-transparent/12020726.html>
10. Serohina Tetiana. Territorial community: a systematic approach to advance functions of individual elements / Tetiana Serohina // Public administration aspects. – 2016. – № 37 – 38 (11-12). – S. 70 – 75
11. Treaty on the Functioning of the European Union - part three: union policies and internal actions - title vii: common rules on competition, taxation and approximation of laws - Chapter 1: Rules on competition - Section 2: Aids granted by States - Article 107 (ex Article 87 TEC). – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12008E107>

REFERENCES:

1. Pro ratyfikatsiyu Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy z inshoyi storony : Zakon Ukrayiny vid 16.09.2014 № 1678-VII [On ratification of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States on the other hand the law of Ukraine from 16.09.2014 number 1678-VII]. 2014. Vidom. Ver Vidom. Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 40 (in Ukrainian).
2. Voronkovoyi, V. H., 2008. Marketynh sotsial'nykh posluh: Navchal'nyy posibnyk [Marketing Social Services: Textbook]. K.: «Vydavnychyy dim «Profesional». 576 (in Ukrainian).
3. Isnuyuchi mekhanizmy spivpratsi orhaniv derzhavnoyi vlady z orhanizatsiyamy hromadyans'koho suspil'stva v konteksti realizatsiyi Natsional'noyi stratehiyi spryannya rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini 2016-2020 [The existing mechanisms of cooperation of public authorities with civil society organizations in the context of the National Strategy for Civil Society Development in Ukraine 2016-2020]. K.: Vaite. 2016. (in Ukrainian).
4. Belgium.be – Informatie en diensten van de overheid - https://www.belgium.be/nl/familie/sociale_steun/ocm
5. Bürgerliches Gesetzbuch. - https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_21.html
6. European Commission - http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html
7. <http://www.margaretthatcher.org/document/107352>
8. NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility? / edited by Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci. - Edward Elgar Publishing. – 2008. – 288 S.
9. Nur bedingt transparent / Der Tagesspiegel. - 07.07.2015. Access: <http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/arbeit-von-ngos-nur-bedingt-transparent/12020726.html>
10. Serohina, Tetiana, 2016. Territorial community: a systematic approach to advance functions of individual elements / Tetiana Serohina. Public administration aspects 37 – 38 (11-12), 70 – 75.
11. Treaty on the Functioning of the European Union - part three: union policies and internal actions - title vii: common rules on competition, taxation and approximation of laws - Chapter 1: Rules on competition - Section 2: Aids granted by States - Article 107 (ex Article 87 TEC). Access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12008E107>



УДК 353.071(477)

doi: 10.15421/1520178

Функціонально-аналітичне забезпечення управління процесами розвитку регіонів

О.Ю. Бобровська

bobelur@meta.ua

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

Досліджено чинники впливу на якісне формування і плин процесів розвитку територій регіонів як складових системи «природа – суспільство – людина». Окреслено види і зміст функцій управління стосовно побудови і підтримки процесів розвитку. Визначено параметри сталості і збалансованості процесів розвитку, показники результативності і методи їх розрахунків.

Ключові слова: сталий розвиток; процеси розвитку; територіальні громади; ноосферна концепція розвитку; показники і параметри розвитку; функції управління розвитком

Functional and analytical maintenance of regional development processes managing

O.Y. Bobrovska

bobelur@meta.ua

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine*

The factors of influencing the quality of formation and progression of development of regions as components of 'nature – society – man' system are analyzed. Being the subject of development management, the region is considered as a systemic integrity of the activities carried out in the sphere of using its resource potential. It is examined in strategies and development plan parameters of processes passing in prescribed limits and subject to the necessary proportions and correlations of structure and performance. This motivates the creation of a special structure of process management in the administration system of the region, which will deal with the creation of conditions for the joint productive force of many actors in the region and their components.

Types and content management features to build and support of sustainable, balanced development is outlined. Considered in the study task and management functions allow the development of present management space of the region and a consolidated with the set of businesses, government and the public. It is proposed among the analyzed indicators that illustrate the features of the future development of space of each region and its balance, to use the five groups of identified key indicators. The quality of developed management decisions and their implementation can be determined by values of an efficiency of resources use, in compliance with time on processes, characteristics and proportions of structural changes. To the range of indicators, it is proposed to add evaluation indicators include ratios of an actual and planned performance of flow processes, such as performance resource provision processes, consumption and reproduction, performance compliance processes and runtime efficiency results.

The peculiarity of tasks and functions of the sustainability management of areas is to organize continuous monitoring and evaluation of the current state with predicting the future of the state of development, maintenance and support changes in processes in the system 'nature – society – man' and their focus on sustainable, balanced development.

Keywords: sustainable development; process of development; municipalities; noosphere concept of development; indicators and parameters of development; development management functions

Цитування даної статті: Бобровська О.Ю. Функціонально-аналітичне забезпечення управління процесами розвитку регіонів / О.Ю. Бобровська // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4(41-42). – С. 43-52.

Citation of this article: Onufriienko, O.V., 2017. Funktsional'no-analitychne zabezpechennya upravlinnya protsesamy rozvytku rehioniv [Functional and analytical maintenance of regional development processes managing]. Public administration aspects 5, 3-4(41-42), 43-52. doi: 10.15421/1520178 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 23.03.17

Функционально-аналитическое обеспечение управления процессами развития регионов

Е.Ю. Бобровская

bobelur@meta.ua

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

Исследованы факторы влияния на качественное формирование и течение процессов развития территорий регионов как составляющих системы «природа - общество - человек». Определены виды и содержание функций управления по построению и поддержке процессов развития. Определены параметры устойчивости и сбалансированности процессов развития, показатели результативности и методы их расчетов.

Ключевые слова: устойчивое развитие; процессы развития; территориальные общины; ноосферная концепция развития; показатели и параметры развития; функции управления развитием

Постановка проблеми. Концепція сталого, збалансованого розвитку суспільства вже давно відома у світі. Її позитивно оцінюють, схвалюють, з нею рахуються, а її характерні риси і призначення використовуються при розробці багатьох національних і державних програм розвитку країн. Особливо важливим є врахування цієї концепції при стратегічному прогнозуванні і плануванні трансформаційних зрушень у суспільстві, проведенні реформаторських модернізаційних заходів у тих сферах суспільства, з яких починається рух прогресивних процесів розвитку, де зароджується спільність інтересів і поєднання економічних, соціальних, екологічних і загальнолюдських цілей розвитку.

Сьогодні в Україні запроваджується низка реформ, для забезпечення багатьох з яких опанування і використання принципів концепції сталого, збалансованого розвитку набуває особливого значення і стає ключовим вектором. Але концептуалізація засад збалансованого розвитку країни і її регіонів на рівні політичних, загальногосподарських процесів відбувається вузько і безсистемно. Інституційна база залишається недосконалою, консолідація й інтеграція зусиль не властиві політичній боротьбі за владу. Проблема поглиблення уваги до стабілізації процесів життєдіяльності і створення умов для переходу територіально-адміністративних одиниць і країни в цілому на шлях сталого, збалансованого розвитку загострюється і потребує подальших досліджень, хоча велика увага науковців до цієї проблеми спостерігається давно і з часом не зменшується.

Теоретико-методологічні основи розвитку

досліджували Є. Борщевський, Р. Монаков, Н. Павліха, О. Солтисик, В. Даніч, В. Семенов, В. Герасименко, В. Геєць, М. Долішній, А. Даниленко, М. Крупник, В. Бабаєв, А. Амоша, А. Мельник, Л. Федулова, Г. Атаманчук, М. Згуровський, О. Новікова, Н. Мельтюхова, М. Латинін, О. Беляєва та багато інших. Водночас варто зазначити, незважаючи на велику увагу наукової спільноти до вирішення проблеми сталого і збалансованого розвитку суспільства, її розгляду і вирішенню на рівні первісних територіальних ланок, розміщених на території регіонів, – місцевим територіальним громадам приділяється недостатньо уваги.

Сьогодні територіальні громади мають юридичний статус, володіють багатьма повноваженнями, мають органи влади й управління, фінансове забезпечення і більшу самостійність [1; 2; 3; 5; 6]. Це стимулює підвищення уваги до активної побудови і підтримки інноваційних шляхів їх розвитку і переходу до нових моделей управління на цьому рівні, побудованих на принципах концепції сталого розвитку.

Мета дослідження – розкрити зміст управлінської діяльності і функцій управління процесами розвитку регіональних адміністративно-територіальних одиниць. Визначити параметри і показники сталості та збалансованості процесів розвитку, методи їх розрахунку й інтерпретації на стадії планування та попереднього оцінювання результатів.

Виклад основного матеріалу. Розробники політик стратегічних програм і планів розвитку регіонів під час вибору стратегічних напрямів, як правило, користуються стерео-

типними схемами і процедурами замість застосування норм законів і досягнень науки. Як наслідок, поглиблюється розрив між циклами життя суспільства і природи, порушується цілісність космопланетарних процесів, дедалі частіше виникають природні катастрофи і конфлікти.

Для активізації вирішення проблем сталого розвитку потребують чіткого визначення чинників, які впливають на цей процес, а також напрямів, у яких мають здійснюватися необхідні трансформаційні зміни.

У складі ключових чинників насамперед слід виділити наукові знання, способи і методи їх перетворення на практичні дії суспільства щодо забезпечення розвитку. Однією із форм перетворення наукових знань, що надають нові можливості розширення змісту і дії елементів існуючої системи «природа – суспільство – людина» на позитивні зрушення, стає визначення функцій управління розвитком. Ці функції повинні спиратись на природничі закони і закони суспільства перевірені часом і підтверджені практикою існування суспільства в просторі і часі.

Терміну «управління» і його функціям різні галузі науки дають різні визначення. Не ставлячи за мету порівняти їх, застосуємо для управління процесами сталого розвитку територій регіонів таке визначення: управління – функція високоорганізованих систем (біологічних, соціальних, технологічних), що забезпечує їхню структурну цілісність, підтримання заданого режиму діяльності, реалізацію програми досягнення мети [8].

Процеси розвитку регіонів належать до динамічних процесів, тому управління ними в системі «природа – суспільство – людина» на будь-якому рівні доцільно розглядати як систему управління «вищого порядку» і більшої складності, оскільки її завданнями є об'єднання і спрямування визначених траєкторій руху процесів розвитку різних галузей і секторів діяльності суспільства на досягнення спільних цілей, забезпечення необхідними ресурсами, підтримку параметрів руху і отримання запланованих результатів на всій території.

Управління поточною діяльністю передбачає управління процесами функціонування систем, яким притаманна статичність і повторюваність циклів, хоча і вони не здійснюються без змін. Останні можуть стосуватись

структури процесів, використовуваних інструментів і технологій та інших складових, які можуть за час циклу вплинути на результати процесів і привести до зміни форм взаємодії і управління, появи нових важелів впливу, вдосконалення методів та механізмів їх реалізації. Тому доцільним є одночасний перегляд ідеології управління обома видами процесів, хоча і в різних обсягах перетворень.

Рівень сталості розвитку суспільства поки що не має унормованої статичної характеристики. Сталість розвитку можливо досягти тільки в результаті узгодженої продуктивної суспільної діяльності впродовж відповідного періоду часу за допомогою використання певних ресурсів, оскільки соціально-економічні і природні процеси перебувають у тісному зв'язку і постійному циклічному русі. Стан сталості розвитку еколого-соціо-економічної системи, сформований протягом певного часового періоду чи етапу розвитку, на незмінному рівні може існувати короткий період. Згодом, під впливом взаємодії активних елементів економічної, соціальної і екологічної системи і в цілому середовища існування людей, рівновага процесів життєдіяльності знов порушується. І хоч їх поступальний розвиток продовжується, він буде супроводжуватися невідновлюваною, обумовленою неоднаковою активністю елементів систем. Такі трансформаційні зміни не мають саморегулюючого характеру й потребують прогнозування, планування, організації і керованості трансформаційними процесами в напрямі розвитку з боку суспільства.

Проблема управління змінами в суспільстві заради забезпечення динамічного розвитку і його умов постає на всіх рівнях економічного і політичного устрою суспільства. Але починається проблема на базовому рівні – в первісних місцевих і селищних громадах регіонів, які мають власний базис розвитку і повинні зберігати, нарощувати і використовувати його за призначенням. Без виконання цієї умови якісне забезпечення постійно зростаючих потреб суспільства майже неможливе. Тому функціональна управлінська діяльність з формування і управління процесами розвитку повинна бути чітко визначена, мати якісне організаційне, інформаційно-аналітичне забезпечення, бути співвідносною з функціями загального управління і водночас мати певну власну самостійність.

Компаративний аналіз праць зарубіжних і вітчизняних учених засвідчує, що основними перешкодами визначення і використання пріоритету збалансованого просторового розвитку територій і їх належного врядування є:

- нераціональна для переходу на шлях збалансованого розвитку структура органів місцевої влади, що складається із підрозділів галузевої і функціонально спрямованої діяльності;

- неузгодженість і некоординованість цілей галузевих політик розвитку за принципами сталого збалансованого розвитку територій;

- недосконалість правової і нормативної бази і слабкість інституційного забезпечення;

- ізолюваність стилю роботи в підрозділах, який сформувався під впливом міжвідомчих перепон;

- вузьке за спрямуванням коло виконуваних обов'язків, закріплених за посадовими особами (державними службовцями), і формальне підвищення їх кваліфікації, при переважанні у їх складі фахівців вузькогалузевої спеціалізації;

- відсутність чіткого розподілу відповідальності за недотримання цілей розвитку;

- дублювання функцій підрозділів і їх замкненість на завданнях підрозділів;

- відсутність корпоративної інтеграції, систематичного перегляду структури органів місцевого самоврядування та ін.

На особливу увагу заслуговують питання управління розвитком місцевих територіальних громад регіонів як первісних базових ланок країни. Тому, зосереджуючи увагу на реалізації державної концепції і політики сталого розвитку України для рівня регіонів, слід почати приділяти значно більше уваги управлінню процесами сталого, збалансованого розвитку за принципом «знизу – догори».

Для зменшення дії негативних чинників розвитку загальну систему управління регіоном і систему управління процесами сталого розвитку не слід ототожнювати. Оскільки перша спрямовується переважно на процеси функціонування діяльності регіону, а об'єктом другої є трансформаційні процеси його розвитку. Це підтверджує існуючий порядок розподілу бюджету регіону і його складових, який хоч і умовно, але достатньо чітко поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку (або інвестиційний). При цьому оби-

дві системи тісно взаємодіють і підтримують одна одну, а їхні цілі суттєво можуть відрізнятися.

Формування дієвої системи управління процесами розвитку потребує перегляду й перерозподілу функцій управління в організаційних структурах органів місцевої влади і окремого виділення у їх складі функцій суб'єктів управління його процесами. Зasadничими передумовами управління процесами розвитку регіонів повинні розглядатись: створення і запровадження органу системного управління розвитком, який у своїй діяльності буде спиратися на концепцію управління сталим збалансованим розвитком і концепцію належного врядування. Ці концепції з'явилися на початку 90-х рр. XX ст. і одразу набули популярності на міжнародному і національному рівнях серед політиків, науковців і управлінців [7, с. 71; 9].

Концепція сталого, збалансованого розвитку була сформульована на конференції зі збереження екологічного стану планети в Ріо-де-Жанейро у 1992 р. Але з часом вона стала розглядатись і використовуватись у проекції і невід'ємному зв'язку із соціально-економічними системами суспільства, як їх динамічна характеристика, без урахування якої діяльність суспільства в умовах збурень у внутрішньому і зовнішньому середовищі буде непередбачуваною.

Визначальним для концепції належного врядування є перехід від ієрархічної вертикальної бюрократичної системи управління до інтеграції і гармонійного поєднання складових розвитку, горизонтальної системи їх організації і координації, узгодження дій різних секторів суспільства під час прийняття рішень на регіональному та місцевому рівнях. Необхідність опанування принципів належного врядування і їх застосування в розробці й управлінні реалізацією модернізаційних заходів у територіальних громадах, прийнятті управлінських рішень, спрямованих на розвиток, підтверджують і дослідження існуючих систем управління.

Реалізація цих концепцій потребує перегляду функцій управління розвитком і модернізаційними заходами, структури організації і функцій посадових осіб органів місцевої влади, які будуть здатні суттєво вплинути на активізацію процесів розвитку.

На сьогодні діяльність більшості підроз-

ділів побудована за функціональним принципом – управління фінансів, управління праці і заробітної плати або за галузями – департамент управління освітою, департамент управління охороною здоров'я тощо. Це не дозволяє об'єднувати їхні зусилля на проблемах, пов'язаних із розвитком регіонів як цілісності системи: «природа – суспільство – людина».

Виокремлення і поділ виконуваних функцій з управління розвитком слід здійснювати за двома групами: функції управління переважно статичними, чітко і циклічно повторюваними процесами і функції управління динамічними процесами оновлення, відтворення, збагачення і збереження ресурсів життєдіяльності регіонів. При цьому повинна зберігатися відповідальність виконавців за поточні результати діяльності та відповідальність за процеси, результатами яких стають досягнення завдань розвитку всіх систем регіонів. До останніх мають належати: розробка моделей збалансованого розвитку, стратегічних програм, стратегічних проектів і заходів розвитку з урахуванням узгоджених інтересів і цілей розвитку, узгоджене планування і розподіл ресурсів, їх цілеспрямоване методологічне, інституційне, управлінське і організаційне забезпечення. Фахівці таких підрозділів повинні володіти стратегічним мисленням і

особливими знаннями, бути здатні до створення умов акумуляції ресурсів усіх видів, їх раціонального розподілу і контролю за їх використанням, впливу на процеси відтворення, оновлення, зберігання і нарощення ресурсів, створення умов формування дієвого шляху сталого розвитку в сьогоденні і майбутньому.

Перелік основних функцій і завдань органу управління процесами сталого, збалансованого розвитку наведено в табл. 1.

Реалізація кожної із наведених функцій управління процесами розвитку потребує розуміння їх цільового призначення, технології здійснення, інструментів впливу і конкретизації очікуваного результату.

Пріоритетною в конструюванні системного впливу на процеси розвитку є функція його концептуалізації (див. табл. 1). Її якісне виконання створює умови для гармонізації процесів розвитку за рахунок визначення і дотримання попередньо заданих параметрів і їх статичної та динамічної збалансованості. Як параметри пропонується використовувати показники раціональних співвідношень параметрів процесів і показників їх результатів. Їх розрахунки передбачено здійснювати на стадії розробки стратегій і планів розвитку.

При розрахунках і обґрунтуванні співвід-

Таблиця 1
Функції і завдання управління процесами сталого, збалансованого розвитку регіонів

Функція	Завдання діяльності і її зміст
Концептуалізація засад сталого, збалансованого розвитку регіонів	– Розуміння необхідності створення умов для спільного сталого розвитку людей і їх діяльності на території проживання в гармонії із природою; – визначення і розробка балансу потреб у розвитку територіальних громад регіону і ресурсних можливостей їх задоволення; – визначення можливостей гармонізації інтересів і спільних потреб зацікавлених сторін для забезпечення засад сталого розвитку; – визначення проблем розвитку регіону в контексті сталого збалансованого розвитку; – визначення сфер діяльності, які потребують підвищення темпів розвитку, сталості і збалансованості; – визначення цілей розвитку і їх закріплення в стратегіях і планах розвитку з урахуванням існуючих обмежень; – розробка стратегій, програм і планів забезпечення процесів розвитку необхідними ресурсами; – аналіз і оцінка результативності інвестиційної діяльності в регіоні за попередній період; – визначення і обґрунтування основних напрямів інноваційно-інвестиційної діяльності на поточний період і в майбутньому; – формування і оптимізація інвестиційної структури портфеля фонду розвитку сталого, збалансованого розвитку.

Організаційно-управлінське забезпечення розвитку	– Розробка і затвердження положення про орган управління розвитком і посадових професійно-кваліфікаційних вимог до виконавців; – створення умов для розвитку, вибір і обґрунтування процесів проектування, організація і забезпечення усіма видами ресурсів; – розробка і організація реалізації заходів щодо удосконалення структури, змісту діяльності, управлінських технологій, методів і процесів управління розвитком регіонів з урахуванням принципів і пріоритетів структурного реформування систем; – визначення і обґрунтування індикаторів, показників і характеристик розвитку; – розробка методичних основ оцінювання рівня сталості і збалансованості розвитку; – апробація, коригування і (за необхідності) перегляд інноваційних технологій побудови і втілення організаційно-управлінських заходів
Узгоджене планування, облік і оцінювання результатів	– Формування і обґрунтування узгоджених цілей та ключових показників їх здійснення; – уточнення і конкретизація відповідальності, повноважень і мотивації учасників процесів; – розробка стратегій і засобів забезпечення розвитку з використанням системи показників сталості і збалансованості. Імплементування в них заходів держави і регіонів з дотриманням збалансованості параметрів процесів і наявного потенціалу досягнення цілей розвитку; – координація роботи щодо забезпечення і дотримання параметрів процесів розвитку; – облік і оцінка результатів процесів розвитку; – цільова перепідготовка кадрів; – оцінка досягнень управлінських дій у результатах розвитку
Підтримка плинності процесів розвитку, їх рівноваги і збалансованості	– Контроль рівноваги, сталості, ефективності і часу плинності процесів розвитку; – своєчасне прийняття заходів за умови відхилення фактичних параметрів процесів від досягнення рівня за запропонованими формулами (табл. 2)

ношень показників збалансованості процесів розвитку слід дотримуватись таких правил:

- темпи підвищення обсягу потреб у різних видах ресурсів, необхідних для плинності процесів розвитку, повинні дорівнювати або бути нижчими від темпів змін результатів процесів, які їх поглинають;

- зміна в обсягах використання ресурсів повинна корелювати з обсягами їх відтворення і нарощення;

- питома вага використаних ресурсів на одиницю кінцевого результату не може бути підвищена безпідставно, без відповідного зростання якості і підвищення ефективності користування;

- за наявності можливості заміни дефіцитних ресурсів вона не може бути невикористаною;

- у наступальному русі процесів розвитку за будь-якого напрямку для кожного елемента ресурсного потенціалу повинні бути дотримані перелічені вимоги.

Серед проаналізованих показників, які ілюструють ознаки майбутнього розвитку

кожної із територіальних громад у просторі регіону і його збалансованості, доцільно використовувати п'ять груп основних показників:

I. Показники раціональності фактично сформованих співвідношень параметрів систем регіону, у т.ч.:

- структура виробничих фондів за видами діяльності повинна відповідати встановленим і обґрунтованим пропорціям їх збалансованості;

- галузева структура виробничого комплексу повинна відповідати структурі обсягів виробництва продукції, товарів, послуг і видів робіт;

- чисельність робочих місць і їх спеціалізація повинна відповідати кількості працездатного населення, його професійній освіті і кваліфікації;

- наявні види ресурсів території використовуються відповідно до встановлених меж та ін.

II. Показники характеристик і пропорцій очікуваних результатів позитивних транс-

формаційних зрушень в економічній сфері:

- темп зростання обсягу виробництва більший за темп зростання основних фондів;
- темп зростання фондівддачі більший за темп зростання основних фондів;
- темп зростання продуктивності праці більший за темп середньої заробітної плати;
- темп зростання обігових коштів менший за темпи зростання доданої вартості;
- темп зростання витрат на основні фонди менший за темпи зростання фондівддачі;
- темп зростання фондооснащеності менший за темпи підвищення продуктивності праці;
- темпи зниження ресурсоемності (матеріалів, енергії, газу) та інших ресурсів корелюють із темпами зростання прибутку;
- рівень зростання обсягів продукції і послуг співставний з рівнем зростання якості і рівнем доступності цін.

III. Показники співвідношень, пропорційності і результативності діяльності в соціальній сфері:

- дотримання умов соціальної справедливості → соціальної безпеки → соціальної злагоди → соціальної відповідальності → підвищення соціальної активності → соціальної ефективності;
- підвищення впливу соціальної активності на економічну ефективність і економічне благополуччя населення;
- забезпечення збалансованості соціальних потреб із темпами зростання соціального задоволення.

IV. Показники результативності діяльності в екологічній сфері:

- поліпшення рівня стану довкілля;
- поліпшення показників стану водних джерел, атмосферного повітря, ґрунтів та іншого біорізноманіття;
- зниження індикаторів забруднення навколишнього середовища;
- зниження показників обсягу скидів напівочищених та неочищених вод у природне середовище;
- підвищення ступеня очищення скиданя;
- зменшення кількості стихійних звалищ;
- збільшення кількості екологічно сертифікованих підприємств.

V. Показники результативності витрат на підтримку сталості і збалансованості розвитку:

- витрати на економічну сферу не перевищують економічну ефективність витрат заходів розвитку;
- витрати на соціальну сферу не перевищують соціальну результативність здійснених заходів;
- витрати на екологічну сферу співставні із досягнутими екологічними результатами;
- витрати на плин процесів розвитку використовуються із запланованою ефективністю.

Слід відмітити, що частина показників має якісні характеристики, які слабо формалізуються тому для їх оцінювання слід використовувати експертні методи, бальні методи, методи ранжування та інші, які здатні забезпечити адекватність інформації.

Планування і підтримка процесів розвитку потребує надійного управлінського забезпечення. Якість розроблених управлінських рішень і їх реалізації можливо визначити за рахунок значень показників ефективності використання витрат ресурсів, дотримання часу на виконання процесів, характеристик і пропорцій структурних зрушень. До показників оцінювання пропонується включити показники співвідношень фактичних і запланованих показників плину процесів, а саме: показників ресурсного забезпечення процесів, їх споживання і відтворення, показників дотримання часу виконання процесів і ефективності досягнутих результатів. Формули розрахунків показників та їх інтерпретація наведені в табл. 2.

Особливістю завдань і функцій органу управління розвитком територій є організація постійного моніторингу, який надасть інформацію про проблеми, пов'язані з якістю процесів розвитку, і про фактично досягнуті результати порівняно із запланованими, а оцінювання існуючого стану на ключових етапах діяльності дозволить пояснити причину появи проблем і спрогнозувати майбутній стан розвитку, умови його забезпечення і підтримки змін у процесах у системі «природа – суспільство – людина» та їх спрямування на сталий збалансований розвиток. Використання запропонованого логіко-аналітичного і методологічного підходів до визначення функціонального змісту управління процесами сталого, збалансованого розвитку, моделювання параметрів сталості і збалансованості процесів розвитку на стадії їх побудови та оцінка їх



результативності дозволять закладати і реалізовувати принципи сталого, збалансованого розвитку суспільства, починаючи з його первісних ланок, першого етапу управління проєктуванням та побудовою процесів розвитку.

Висновки. Узагальнюючи результати здійсненого дослідження, можна дійти таких

висновків. Незалежно від концептуального бачення розвитку регіонів як господарюючих суб'єктів і його реалізації в стратегіях, програмах і планах, процеси реалізації цього надскладного явища повинні бути керованими і відбуватися відповідно до належного науково-методичного й інституційно-організацій-

Таблиця 2

Показники оцінювання якості управління процесами сталості і збалансованості розвитку регіонів

№ з/п	Показник	Розрахункові формули	Інтерпретація результатів	Управлінські рішення
1	Співвідношення наявних ресурсів розвитку (P_{Φ}) і потреб у ресурсах для забезпечення плинності процесів ($P_{\Pi\Lambda}$)	$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 = 1$	Процес ресурсного забезпечення збалансований	Вплив не потрібен
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 > 1$	Стійкий розвиток	Вплив не потрібен
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 < 1$	Умови сталості не забезпечені	Прийняття заходів щодо ліквідації порушень
2	Співвідношення фактичного споживання (P_{Φ}) і відтворення ресурсів ($P_{\Pi\Lambda}$)	$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 = 1$	Споживання і відтворення ресурсів збалансоване	Вплив не потрібен
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 > 1$	Відтворення здійснюється з випередженням	Доцільність стимулювання виконавців
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 < 1$	Умови відтворення не забезпечуються	Прийняття заходів щодо ліквідації порушеного співвідношення
3	Співвідношення запланованих і фактичних параметрів часу плинності процесів ($\chi_{\Pi\Lambda}$) із фактичним часом плинності (χ_{Φ})	$\frac{\chi_{\Phi}}{\chi_{\Pi\Lambda}} \times 100 = 1$	Плин процесу розвитку в часі здійснюється згідно з графіком	Вплив не потрібен
		$\frac{\chi_{\Phi}}{\chi_{\Pi\Lambda}} \times 100 > 1$	Плин процесу має тенденцію до розвитку за умови належної якості стимулювання виконавців	Перевірка норм часу на плин процесів за умови належної якості процесів і здійснення стимулювання за досягнуті результати
		$\frac{\chi_{\Phi}}{\chi_{\Pi\Lambda}} \times 100 < 1$	Плин процесу в часі не збалансований і не має ознак розвитку	Прийняття заходів щодо перевірки норм і відновлення збалансованості часу плинності процесів
4	Співвідношення ефективності функціонування процесу досягнення запланованих результатів ($P_{\Pi\Lambda}$) із фактично досягнутою P_{Φ}	$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 = 1$	Ефективність досягнута	Вплив не потрібен
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 > 1$	Ефективність перевищує запланований рівень	Доцільним є стимулювання виконавців
		$\frac{P_{\Phi}}{P_{\Pi\Lambda}} \times 100 < 1$	Ефективність не досягнута	Прийняття заходів для ліквідації відхилень

ного супроводу. Будучи об'єктом управління розвитком, регіон повинен розглядатись як системна цілісність видів діяльності, що здійснюються в просторі регіону з використанням його ресурсного потенціалу та виокремлених у стратегіях і планах розвитку параметрівплину процесів у заданих межах і дотриманні необхідних пропорцій та співвідношень структури і результатів діяльності. Це мотивує виділення спеціальної структури (центру) управління процесами розвитку в органах управління регіонами, яка буде займатися створенням умов для спільної продуктивної дії багатьох суб'єктів у системах регіону і їх складових. Для отримання належного синергетичного ефекту їх спільна дія повинна бути узгодженою, спланованою, регульованою і координованою. Саме ці функції доцільно реалізовувати в єдиному центрі управління розвитком.

Розглянуті в дослідженні функції і завдання управління процесами розвитку дозволяють уявити управлінський простір регіону і його учасників як консолідовану сукупність представників територіальних громад, господарюючих суб'єктів, влади і населення. А використання запропонованої сукупності вимог до показників – параметрів процесів розвитку створять умови для підвищення якості, своєчасності і результативності управління процесами. Подальші дослідження проблематики управління процесами розвитку доцільно спрямовувати на визначення потреб розвитку первісних адміністративно-територіальних одиниць – територіальних громад, необхідностей, які сьогодні потребують задоволення, що буде можливим завдяки зміцненню і розвитку функціонально-аналітичного й організаційно-управлінського та інституційного забезпечення процесів розвитку.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
2. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>.
3. Практичний посібник для організації громад (органи самоорганізації населення, кооперативи, організації співвласників багатоквартирних будинків, об'єднання громадян): Проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». – Вид. 2-е. – 2012. – 76 с. – Режим доступу: http://regionet.org.ua/files/Guidelines_community_organization_EU.UNDP_2012_ua.pdf
4. Про кооперацію : Закон України від 10.07.2003 р. № 1087-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р., № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>
6. Про затвердження типового положення про агенцію регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. №258. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-п>.
7. Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона : монография / Т. В. Ускова – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
8. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / голов. ред. В. І. Шинкарук; НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди. – К. : Абрис, 2002. – 742 с. – Режим доступу : http://shron.chtyvo.org.ua/Shynkaruk_Volodymyr/Filosofskiy_entsyklopedychnyi_slovyk.pdf
9. Бабич В.Н. Программы логики самоорганизации форм и их мутаций [Электронный ресурс] / В.Н. Бабич, А.Г. Кремлев, Л.П. Холодова // Архитектон: известия вузов. – 2011. – № 1(33). – Режим доступа : http://archvuz.ru/numbers/2011_1/03.

REFERENCES:

1. Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky : Zakon Ukrayiny vid 05.02.2015 r. № 156-VIII [On Principles of regional policy: Law of Ukraine of 05.02.2015 p. Number 156-VIII]. Access:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (in Ukrainian).
2. Pro zatverdzhennya Metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 08.04.2015 r. № 214 [On approval Methods capable of forming local communities: Cabinet of Ministers of Ukraine of 08.04.2015 p. № 214]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>. (in Ukrainian).
3. Praktychnyy posibnyk dlya orhanizatsiyi hromad (orhany samoorhanizatsiyi naselennya, kooperatyvy, orhanizatsiyi spivvlasnykiv bahatokvartnykh budynkiv, ob'yednannya hromadyan): Proekt Yevropeys'koho Soyuzu ta Prohramy rozvytku OON «Mistsevy rozvytok, oriyentovany na hromadu» [A practical guide for community organizations (community organizations, cooperatives, condominiums organizations, civic associations): The European

- Union and UNDP «Local Development CBA»]. 2012. 2. 76. Access: http://regionet.org.ua/files/Guidelines_community_organization_EU.UNDP_2012_ua.pdf (in Ukrainian).
4. Pro kooperatsiyu : Zakon Ukrainy vid 10.07.2003 r. № 1087-IV [On Cooperation: Law of Ukraine of 10.07.2003 p. Number 1087-IV]. Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1087-15> (in Ukrainian).
5. Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini : rozpyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r., № 333-r [On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014 g., № 333-p]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> (in Ukrainian).
6. Pro zatverdzhennya typovoho polozhennya pro ahentsiyu rehional'noho rozvytku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.02.2016 r. №258 [On approval of provisions on regional development agency: Cabinet of Ministers of Ukraine of 11.02.2016 p. № 258]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-p> (in Ukrainian).
7. Uskova, T.V., 2009. Upravlenie ustoychivym razvitiem regiona : monografiya [Management of sustainable development of the region]. Vologda: ISERT RAN. 355 (in Russian).
8. Shynkaruk, V. I., 2002. Filosofs'kyi entsyklopedychnyy slovnyk [Philosophical Encyclopedic Dictionary]. NAN Ukrainy, In-t filosofiyi im. H. S. Skovorody. K. : Abrys. 742. sAccess: http://shron.chtyvo.org.ua/Shynkaruk_Volodymyr/Filosofskyi_entsyklopedychnyi_slovnyk.pdf (in Ukrainian).
9. Babich, V.N., 2011. Programmy logiki samoorganizatsii form i ih mutatsiy [Programs of the logic of self-organization of forms and their mutations]. Arhitekton: izvestiya vuzov 1(33). Access: http://archvuz.ru/numbers/2011_1/03 (in Russian).



УДК 352.07(477.63)

doi: 10.15421/1520179

Теоретичні засади формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації

Я.Б. Єдинак

edinak_ya@i.ua

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

Досліджено теоретичні засади формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації в умовах децентралізації державної влади. Здійснено обґрунтування методологічних підходів до формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації. Показано, що в науковій та нормативно-правовій базі питання формування та розвитку виконавчого органу міської ради як районна у місті адміністрація недостатньо досліджено. Нормативно-правова база сучасного місцевого самоврядування України має глибокі прочалини в частині такого інституту місцевого самоврядування, як районна у місті адміністрація. Обґрунтовано основні складові з формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації. Встановлено, що цей інститут місцевого самоврядування виник унаслідок практичної діяльності з управління міським господарством та легалізував свою структуру і форму виключно на рівні актів місцевого самоврядування. Виявлено, що проблема теоретико-методологічного аналізу сутності формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації не стала до цього часу предметом наукового дослідження. З'ясовано, що поза увагою науковців залишилося питання теоретичного обґрунтування сутності нового інституту місцевого самоврядування та його вплив на підконтрольну адміністративно-територіальну частину міста.

Ключові слова: публічна адміністрація; район у місті; громада району у місті; виконавчо-розпорядча діяльність; місцеве самоврядування

Theoretical basis of formation and development of institute of district administration in the cities

Ya. B. Yedynak

edinak_ya@i.ua

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine*

Formation of local government system in the cities with district division in Ukraine is the reason of improvement of such local government as a city district administration. The process of formation and development of the district administrations in the cities has begun in Ukraine since 90-s years of 20th century. Moreover the development of a new mechanism of management of cities with district division involved the elimination of duplication of powers between the city and district councils in the city and involved better efficiency in decision making. For a long time the political scientist consider district administrations in the cities as intermediate form of government and form of realization of urban policy. That's why the main aim of research is theoretical basis of institute of state administrations in the cities. The study analyzed concept of district administrations in the cities. Current legislation in the branch of local authority hasn't definition of district administrations in the cities as the body of executive power. Legitimacy of district administrations in the cities is confirmed by article 11 of the Law «About local government in Ukraine», which says that executive bodies of village, town, city, district councils in the cities are their executive committees, units, departments and other executive bodies. In this way we can say that district administrations in the cities are «other executive bodies». According to this statement the governance the district in the

Цитування даної статті: Єдинак Я.Б. Теоретичні засади формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації / Я.Б. Єдинак // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4(41-42). – С. 53-64.

Citation of this article: Yedynak, Ya. B., 2017. Teoretychni zasady formuvannya ta rozvytku instytutu rayonnoyi u misti administratsiyi [Theoretical basis of formation and development of institute of district administration in the cities]. Public administration aspects 5, 3-4(41-42), 53-64. doi: 10.15421/1520179 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 25.03.17

cities through the district administrations is absent in scientific literature and in the laws about local government in Ukraine. As a result we can make conclusion that district administrations in the cities are executive regulatory body of the general power of city council. This body implements the main difficult tasks of district level and coordinates implementations of city council decisions and mayor orders at the territory of district within the powers and in the ways determined by the city council.

Keywords: public administration; district in the city; community of the district in the city; executive and administrative activity; local government

Теоретические основы формирования и развития института районной в городе администрации

Я.Б. Едынак

edinak_ya@i.ua

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

Исследованы теоретические основы формирования и развития института районной в городе администрации в условиях децентрализации государственной власти. Осуществлено обоснование методологических подходов к формированию и развитию института районной в городе администрации. Показано, что в научной и нормативно-правовой базе вопросы формирования и развития исполнительного органа городского совета как районная в городе администрация недостаточно исследованы. Нормативно-правовая база современного местного самоуправления Украины имеет глубокие провалы в части такого института местного самоуправления, как районная в городе администрация. Обоснованы главные составляющие по формированию и развитию института районной в городе администрации. Установлено, что этот институт местного самоуправления возник вследствие практической деятельности по управлению городским хозяйством и легализовал свою структуру и форму исключительно на уровне актов местного самоуправления. Выявлено, что проблема теоретико-методологического анализа сущности формирования и развития института районной в городе администрации не стала до сих пор предметом научного исследования. Выяснено, что вне поля зрения ученых остался вопрос теоретического обоснования сущности нового института местного самоуправления и его влияние на подконтрольную административно-территориальную часть города.

Ключевые слова: публичная администрация; район в городе; община района в городе; исполнительно-распорядительная деятельность; местное самоуправление

Постановка проблеми. Розбудова системи місцевого самоврядування в містах з районним поділом в Україні зумовлює необхідність удосконалення сучасного інституту місцевого самоврядування як району у місті адміністрація. Починаючи з 90-х років ХХ ст. в Україні розпочався процес формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації. Розробка нового дієздатного механізму управління містами з районним поділом передбачала усунення дублювання повноважень між міською і районними у місті радами та підвищення оперативності у прийнятті рішень. Довгий час районна у місті адміністрація як проміжна форма управління районами міста розглядалася як засіб реалізації міської політики серед районів міста. В той же час постійні трансформаційні підходи до управ-

ління районами міста і містом зокрема зумовлюють необхідність комплексного вивчення сучасного стану районних у місті адміністрацій та їх вплив на розвиток підконтрольних територій.

Аналіз досліджень і публікацій. Діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом присвячені праці таких дослідників як: М. Баймарутов, В. Борденюк, Є. Бородін, О. Батанов, О. Конотопцев, В. Куйбіда, Т. Кравцова, А. Романюк, Т. Мацелик, В. Нікітін, І. Павлов та інші. Переважна більшість наукових праць спрямовані на дослідження сутності районних у місті рад, реалізації власних повноважень, їх співвідношення та взаємодія з органами державної влади, доцільності існування районних у місті рад че-

рез взаємозв'язок між депутатами та населенням районів міста, аналіз діяльності у містах зі спеціальним статусом державних адміністрацій. У той же час поза увагою науковців залишається питання теоретичного обґрунтування визначення інституту районної у місті адміністрації.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування визначення інституту районної у місті адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації необхідно дослідити якомога чіткіше саму сутність районної у місті адміністрації, її понятійну визначеність. Наразі чинне законодавство в сфері місцевого самоврядування не оперує визначенням районної у місті адміністрації як виконавчого органу міської ради. При дослідженні легітимності діяльності районних у місті адміністрацій виявляється той факт, що при створенні районних у місті адміністрацій міські ради керуються ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка визначає, що виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [21]. Тобто можна припустити, що під формулюванням «інші виконавчі органи» міські ради закладають зміст - районні у місті адміністрації. Така сама схема створення районних у місті адміністрацій простежується і в попередньому Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», ст. 32 якого визначала, що виключною компетенцією виконавчого комітету Ради народних депутатів є утворення, реорганізація та ліквідація відділів, управлінь та інших органів виконавчого комітету в межах затверджених Радою структур [22].

Крім того, є незрозумілою та обставина, що такий складаний за своєю природою виконавчий орган, як районна у місті адміністрація у базовому Законі згадується лише під формулюванням «інші виконавчі органи», в той час, коли такі прості за своєю природою виконавчі органи як відділи, управління – прямо визначені у цьому ж законі. З огляду на це, досить дивним є той факт, що з моменту утворення нового інституту місцевого самоврядування як районна у місті адміністрація

(1994 р.) ні науковці, ні законодавці не спромоглися надати теоретичне обґрунтування визначення сутності нового інституту місцевого самоврядування та його вплив на підконтрольну адміністративно-територіальну частину міста. Слід зауважити, що лише два науковці А. Романюк та В. Куйбіда дали оцінку новій формі проміжного управління районами міста через районні у місті адміністрації як виконавчі органи міської ради, а саме: А. Романюк вважає, що районні у місті адміністрації не безпосередньо формують політику, а здійснюють оперативне управління районами міста [27]. У той же час В. Куйбіда вважає, що районні у місті адміністрації здійснюють безпосередні виконавські функції міської ради [11]. Зазначена обставина актуалізує необхідність до глибшого наукового дослідження поняття районна у місті адміністрація. Вирішення цієї проблеми повинно розглядатися через призму трьох головних складових, які лежать в основі управління частинами території міста. Такими складовими є район у місті, громада району у місті та публічна адміністрація, які у своїй сукупності визначають системний взаємозв'язок з організацією управління районами у місті з боку міської ради.

Досліджуючи сутність районної у місті адміністрації насамперед потрібно розглянути термін «район у місті» у загальному його розумінні. Конституційним Судом України були надані роз'яснення, викладені в рішенні у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в п. 29 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в ч. 5 ст. 140 Конституції України та в ч. 1 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті. Обсяг повноважень міських рад встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України. Під термінами «район», що використовується в п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, і «ра-

йон у місті», що вживається в ч. 1 ст. 133, ч. 5 ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції України і відповідно в абз. 3 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Під терміном «організація управління районами в містах», що міститься в ч. 5 ст. 140 Конституції України, в системному зв'язку з її ст. 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України [26].

За Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою держави складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Тобто видно, що Основний Закон України визначив існування адміністративно-територіальної одиниці як район у місті. Це означає пряме представлення публічної адміністрації у відповідній частині міста, за умови створення адміністративно-територіального поділу міста. Створення району у місті передбачає не лише існування історичних, географічних, соціально-економічних характеристик, чисельності населення, але й можливість вирішення місцевих (районних) питань в інтересах усього міста. Система районного у місті поділу дісталась нам від часів Радянського Союзу, що передбачало формування такої системи управління містом, завдяки якій можна було б контролювати абсолютно всі сфери та галузі життя населення. Але, як вважає О. Конотопцев, не завжди таке управління надавало можливості досягти позитивного результату через великий розмір об'єкта управління. У зв'язку із чим відбувалося зменшення розміру об'єкта управління через поділ цих міст на менші адміністративно-територіальні одиниці – райони у місті [8].

У світовій практиці районний поділ міст пов'язаний з функцією раціоналізації управ-

ління муніципального господарства та виконує два завдання: наблизити до населення органи господарського управління, які частіше пов'язані з побутовими проблемами жителів і розвантажити міський рівень влади та управління [14, с. 65]. На думку Г. Грибанової, було б нерозумно не зважати на те, що низка повноважень, наданих місцевій владі, найбільш ефективно здійснюються на районному рівні. Це, наприклад, дошкільна освіта, соціальний захист і соціальне забезпечення, ремонт житлового фонду тощо [4, с. 47]. Слід також наголосити, що одним із найважливіших показників демократичних перетворень має стати дієве місцеве самоврядування насамперед на рівні міста як найбільш динамічна ланка в адміністративно-територіальному поділі держави. Це твердження є власною основою на яку спирається В. Наконечний при охарактеризуванні району у місті – це частина міського поселення, що проживає компактно і до якої максимально наближені органи влади. У межах одного міста діє низка управлінських і, за рішенням міської ради, самоврядних структур, які той чи інший спосіб взаємодіють одна з одною, з населенням і міською владою [18]. Аналіз термінології «району у місті» показує його першооснову при формуванні та розвитку інституту районної у місті адміністрації. Тобто з наукової точки зору район у місті має важливу ключову характеристику у загальному його розумінні. Це своєрідний базис при формуванні системи управління частиною території міста. Отже, можна констатувати, що там, де є окреслені проміжні межі місцевої території, що передбачає здійснення організаційно-розпорядчих функцій з їх управління, говорить про потребу у формуванні та створенні суб'єкта владного представлення. Форма такого представлення залежить виключно від рішення територіальної громади визначеної місцевої території або рішення їх представників у місцевому колегіальному органі – раді.

Другою складовою формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації є громада району у місті. Тобто присутність цієї форми, так би мовити у складі системи місцевого самоврядування, говорить про потребу в керуванні цим об'єктом управління. При такій формі управління «райони у місті» є своєрідним територіальним сегментом з проміжним управлінням для спрощення

координації керування містом. Тобто визначені органи державної влади та місцевого самоврядування представлені як територіальні районні представництва, які чітко дотримуються власних меж у процесі здійснення визначених повноважень. Крім того, райони у місті ніяким чином не виокремлюють територіальну громаду району. У такому випадку місто виступає як цілісна адміністративно-територіальна одиниця (одна територіальна громада) [6].

Нечітке визначення належності громади району у місті в складі системи місцевого самоврядування обумовлено колізією у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». З огляду на це варто звернути увагу, що ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що адміністративно-територіальною одиницею є область, район, місто, район у місті, селище, село [21]. Також в п. 4 ст. 16 згаданого Закону визначено існування територіальних громад районів у місті без обов'язкового їх представлення в органах місцевого самоврядування районів у місті (районні у місті ради та їх виконавчі органи). Водночас у ст. 1 згаданого Закону в терміні територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр – відсутні жителі, які постійно проживають у межах району в місті. Отже, видно, що окремі статті в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» суперечать один одному у термінології, що, у свою чергу, приводить до ряду дискусій з визначення статусу жителів міст із районним у місті поділом як єдину територіальну громаду міста.

Слід наголосити, що у цьому випадку говориться лише про громаду району у місті, але не про територіальну громаду району у місті. Тобто територіальна громада міста є більш ширшим поняттям ніж громада району в місті. Під громадою району у місті розуміються жителі, які проживають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці міста та є складовою територіальної громади міста в цілому. У цьому контексті, варто звернути увагу на думку О. Гейди, яка вважає, що територіальна грома-

да району в місті не відноситься до переліку основних територіальних громад, тобто територіальна громада району в місті є територіальною громадою факультативного значення [3]. Тобто із твердження О. Гейди випливає необов'язковість в існуванні територіальної громади району в місті. Зокрема, як зауважує О. Батанов, у муніципальному житті сьогодишньої України територіальні громади існують лише де-юре в нормах Конституції та законів. Де-факто територіальні громади володіють лише «муніципальною правоздатністю», тобто потенційно мають комплекс муніципальних прав і свобод. Усвідомлення себе первинним носієм цих прав і свобод, спроможність своїми діями набувати та реалізовувати їх у реальному житті в місцевих жителів немає. Фактично місцева спільнота є неієднаною: за винятком періодичних політичних заходів (наприклад, місцеві вибори) члени територіальних громад практично не долучаються до функціонування муніципального механізму [2, с. 325-326].

Як зауважує І. Шумляєва, чинне законодавство закріпило напрямки та види територіальної громади не безпосередньо, а через систему органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що не сприяє підвищенню активності жителів та залученню їх до вирішення питань місцевого значення [28]. У цьому випадку важливу позицію, коли громада району у місті є лише складовою територіальної громади, займає М. Орзіх, який визначає, що члени територіальної громади необов'язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на певній території – вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків [19]. Для подальшого формування та розвитку сутності районної у місті адміністрації також доречним буде звернути увагу на перелік основних ознак територіальної громади в цілому. О. Мороз визначає такі:

- спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;

- спільна комунальна власність;
- сплата комунальних податків [15].

Більш детально і ширше надав ознаки територіальної громади М. Баймуратов:

- територіальна – спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці – село, селище, місто, ч. 1 ст. 140 Конституції України);

- інтегративна – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави. Тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно проживають на певній території. Можливе включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб (за змістом ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.);

- інтелектуальна – основою конститування територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків, що виникають між ними (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення – ч. 1 ст. 140 Конституції України);

- майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є власністю відповідних територіальних громад, ч. 1 ст. 142 Конституції України);

- фінансова – члени територіальної громади є платниками місцевих податків та зборів (ст. 67 Конституція України; ст. 4, 6, 15 Закону України «Про внесення змін у Закон України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р.) [1].

Окреме відмінне від Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має визначення територіальна громада, яка викладена у Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.), а саме: спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцево-

го самоврядування [9]. З огляду на зазначене для досягнення мети з побудови ефективного місцевого самоврядування на рівні районів у містах варто звернутися до концепції реформування публічної адміністрації в Україні, яка визначає, що реформування публічної адміністрації на місцевому рівні насамперед повинно забезпечити становлення та розвиток ефективного місцевого самоврядування, органи якого будуть спроможні надавати відповідно до законодавства якісні публічні послуги громадянам під свою відповідальність і забезпечувати поліпшення якості життя людини у територіальних громадах. В той же час Концепцією визначено, що у разі внесення змін до Конституції України доцільно передбачити можливість територіальних громад у своїх статутах визначати різні організаційні форми виконавчих органів місцевих рад [23]. Схожої думки дотримується Б. Данилишин, який вважає, що основною метою розробки концепції реформування публічної адміністрації є визначення шляхів і підходів до створення ефективної системи публічної адміністрації, яка буде надавати якісні послуги громадянам на рівні тих, які відповідають європейським стандартам, а також буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на соціально-економічні виклики [5]. Як бачимо, Концепцією пропонується надати розширені повноваження органам місцевого самоврядування виходячи із власних умов та традицій місцевого самоврядування утворювати інші виконавчі органи ніж ті, що визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяючи їх при цьому власними повноваженнями, організаційною структурою, яка відповідала б меті утворення та формі прийняття рішень. Слід відзначити, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» уже визначено право міської ради під формулюванням утворення «інших виконавчих органів» розуміти для себе необхідну додаткову структуру управління міськими справами. Однак базовий Закон не дає чіткого права міській раді делегувати новим утвореним органам наприклад повноваження приймати рішення з позиції колегіального органу, не на рівні комісії, ради, штабу – галузевого напрямку – консультативно-дорадчого, а з позиції загальної колегіальності з прийняття рішень – своєрідний аналог виконавчого комітету як колегіального органу міської ради. В Україні така практика

є на рівні Маріупольської міської ради, яка власним рішенням наділила районні у місті адміністрації правом прийняття колегіальних рішень, які властиві виключно виконавчому комітету міської та районної у місті рад. Тобто Маріупольська міська рада консультативно-дорадчий орган – колегію вивела у статус районного колегіального органу, рішення якого носить не рекомендаційний, погоджувальний, а обов'язковий характер та потребує виконання усіма розташованими на території району підприємствами, установами та організаціями, мешканцями району зокрема. Згідно з розділом 1 Положення про колегію районної у місті адміністрації Маріупольської міської ради – колегія є основним органом районної адміністрації, що забезпечує колегіальне обговорення завдань, що стоять перед районною адміністрацією, і прийняття рішень по їх виконанню. Положенням визначено, що колегія в межах повноважень приймає рішення [24].

Досліджуючи питання міського самоврядування в Україні А. Назарко встановив, що чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» досить жорстко визначає систему органів місцевого самоврядування, тому у територіальних громадах практично відсутня можливість самостійно визначати структурну організацію міського самоврядування, обирати ту чи іншу організаційну модель, що не відповідає європейським стандартам локальної демократії, адже чи не єдиним питанням, яке може бути вирішено самостійно, є визначення структури виконавчих органів місцевих рад. Він також надав аргумент тому, що структура органів міського самоврядування та їх компетенція повинні залежати від типу міста, що встановлюється законом про адміністративно-територіальний устрій [17].

При наданні характеристики статусу адміністративно-територіальної одиниці варто звернути увагу, що питання організації влади на рівні міста з районним поділом нерозривно пов'язана з його адміністративно-територіальними межами, оскільки функціонування районних у місті виконавчих органів міської ради загальної компетенції повинно здійснюватися в межах територіальних одиниць, на які поділяється територія міста. Тобто існування адміністративно-територіального поділу на рівні районів міста, громади району

у місті, вже передбачає потребу у владному представленні на цій території. Варто зауважити, що згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною. У межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня [10]. Тобто можна констатувати той факт, що вказана Концепція не передбачає наділяти статусом адміністративно-територіальної одиниці райони в містах. Але це ніяким чином не пов'язано із виключенням із норм чинного законодавства повноваження міської ради утворювати відокремлені структурні підрозділи виконавчих органів міської ради. Можна зауважити, що при реалізації Концепції, яка передбачає втрату статусу району в місті як адміністративно-територіальної одиниці не приведе до порушення управління територіями міста, оскільки межі районних округів міста можна буде визначати рішенням міської ради як суто внутрішньо організаційний поділ з метою чіткого розподілу територій міста задля ефективного управління ними з боку відокремлених структурних підрозділів загальнорайонної дії міської ради – районні у місті адміністрації.

З огляду на це третьою складовою формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації є сам інститут влади. Слід зазначити, що наразі в державному управлінні досить часто спостерігається використання терміна «публічна адміністрація» як розуміння інститутів органів державної влади так і місцевого самоврядування. Розглядаючи поняття публічна адміністрація варто звернутися до словника термінів і понять з державного управління, який визначає, що публічна адміністрація – це сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [13, с. 168-169]. Аналізуючи термінологію «публічна адміністрація», Т. Кравцова та А. Солонар констатують, що публічна адміністрація здійснює певний цілеспрямований вплив її суб'єктів на ті сфери життєдіяльності суспільства, які потребують такого впливу, з метою узгодження та задоволення як інтересів держави, так і інтересів суспільства. Таким чином, під понят-

тям «публічна адміністрація» дослідники пропонують розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та заходів, встановлених законом [12, с. 523].

Вдалим є також аналіз категорій поняття «публічна адміністрація», яку Т. Мацелик виокремлює через владні повноваження, публічна влада, публічний інтерес, управлінські та адміністративні функції [16, с. 135]. З позиції адміністративного права під публічною адміністрацією розуміється сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом дотримання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах [20, с. 83]. На думку В. Колпакова, публічна адміністрація як правова категорія має два виміри: функціональний і організаційно-структурний. При функціональному підході – це діяльність відповідних структурних утворень щодо виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. При організаційно-структурному підході публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [7, с. 23].

При формуванні теоретичних основ діяльності районної у місті адміністрації можна використати організаційно-структурний підхід В. Колпакова. За ступенем організаційно-структурного підпорядкування районна у місті адміністрація поміж інших виконавчих органів міської ради повинна мати окремий статус. Тобто районна у місті адміністрація повинна входити до системи органів місцевого самоврядування як окремий орган проміжного управління районами міста. Таке твердження викликане передусім тим що районна у місті адміністрація – це окремий орган місцевого самоврядування загальної дії, який створюється рішенням міської ради та діє на відповідній адміністративно-територіальній частині міста. Основними складовими окремого статусу районної у місті адміністрації є:

- виконавчо-розпорядча діяльність районної у місті адміністрації;

- прийняття колегіальних рішень через засідання районної у місті адміністрації;

- статус рішення районної у місті адміністрації;

- посада голови, його повноваження та статус розпорядження голови районної у місті адміністрації.

Узагальнюючи основні складові з формування та розвитку інституту районної у місті адміністрації можна зробити висновок, що районна у місті адміністрація – це виконавчо-розпорядчий орган міської ради загальної дії. Сутність районної у місті адміністрації полягає у виконанні основних завдань районного рівня з високим ступенем складності і координація виконання фізичними та юридичними особами незалежно від форми власності рішень міської ради, її органів та розпоряджень міського голови на визначеній території міста, в межах повноважень та у спосіб визначених міською радою. Слід зазначити, що за такими складовими окремого статусу районної у місті адміністрації на рівні району у місті формується додаткова впливова проміжна ланка управління між міською владою та населенням відповідних районів міста. При цьому районна у місті адміністрація є безпосереднім продовженням міської влади на рівні відповідних районів міста. Виконавчо-розпорядча функція районної у місті адміністрації за таких умов надасть можливість оперативніше приймати окремі розпорядження районного рівня з визначеного кола питань, тим самим оптимізується діяльність виконавчих органів міської ради. Прийняття рішень районної у місті адміністрації через колегіальну форму її засідання дасть можливість оперативніше приймати рішення низького та середнього рівнів складності, тим самим оптимізується діяльність виконавчого комітету міської ради. У такому випадку рішення районної у місті адміністрації має обов'язковий характер для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Наразі районна у місті адміністрація як виконавчий орган місцевого самоврядування – є звичайний департамент – це структурний підрозділ, що утворюється для виконання

основних завдань високого ступеня складності (багатогалузевість, багатофункціональність, програмно-цільовий напрям діяльності) [25], а не визначений на рівні Закону орган влади місцевого самоврядування. За таких умов суть адміністрації району (департаменту) зводиться виключно до спрямування та координації роботи підприємств, установ та організацій району, в той час коли міський голова через міські департаменти, управління, відділи здійснює прямий вплив на діяльність підприємств, установ та організацій міста в цілому. У такій схемі видно, хто конкретно має силу впливу. При цьому спрямування та координація – зайва, неефективна, слабка ланка управління. Тобто для підприємств, установ та організацій районна у місті адміністрація не є органом впливу. Такий висновок також обумовлений тим, що голова районної у місті адміністрації (директор департаменту) видає – наказ, а повинен – розпорядження. Адже статтею 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21] визначено, що лише сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Тобто на рівні Закону відсутній голова районної у місті адміністрації, який би мав право видавати акти у формі розпорядження. Такі акти міської ради визначають у положеннях про районні у місті адміністрації, що є порушенням норм чинного законодавства, за яким право визначати форму акта того чи іншого органу влади та уповноваженої на це особи встановлюється законом. Практика показує, що із 8 міст держави в 7 керівники районних у місті адміністрацій видають акт у формі розпорядження (у двох містах розпорядження та наказ). Варто зазначити, що керівники структурних підрозділів – департаменти, управління, відділи (юридичні особи) міської ради, комунальні підприємства міста, інші органи державної влади та місцевого самоврядування, які розташовані на території дії районної у місті адміністрації згідно з чинним законодавством

видають акти у формі – наказу. Отже, у цій схемі видно, що наказ на наказ не має силу впливу, потрібен вищий акт – розпорядження.

Проведений аналіз показує, що форма проміжного управління районами міста через районні у місті адміністрації має бути. Завдяки такій формі деконцентрації повноважень міської ради на рівні управління районами у місті можна досягти поставленої мети зі створення єдиної структури підпорядкування органів місцевого самоврядування міста, тим самим забезпечивши ефективність реалізації покладених на них функцій та завдань, а також раціональному використанні фінансових ресурсів міста, районів зокрема. У рамках децентралізації державної влади на рівні територіальних громад міст така форма проміжного управління районами міста як районні у місті адміністрації відповідала б сучасним вимогам управління великими містами із кількістю населення більше 400 тис. осіб. В той же час слід розуміти, що в теперішніх та перспективних умовах для досягнення мети із вдосконалення організації управління районами у місті, завдяки створенню єдиної структури підпорядкування органів місцевого самоврядування міста через районні у місті адміністрації, необхідно останні внести в законодавче поле з питань місцевого самоврядування.

Висновки. За результатами теоретичного узагальнення сутності інституту районної у місті адміністрації визначено її загальну дію у співвідношенні до інших виконавчих органів міської ради. Проаналізовано, що районні у місті адміністрації на відмінну від інших виконавчих органів міської ради, які здійснюють свою діяльність за галузевим принципом має практичний статус діяльності за принципом загальності у виконанні покладених завдань. Визначено, що особливістю правового статусу районної у місті адміністрації є те, що вона діє від імені міської ради, її виконавчого комітету, має виконавчо-розпорядчу функцію та приймає колегіальні рішення в межах та обсягах визначених міською радою.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань. – К.: Логос, 2002. – С. 368 – 371.
2. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / відп. ред. М.О. Баймуратов. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
3. Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика / О.В. Гейда // Європейські перспективи. – 2012. – № 3(3). – С. 9–13. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3%283%29_4.
4. Грибанова Г.И. Местное самоуправление в Западной Европе [Текст]: Сравнительный анализ политико-социол. аспектов / Г.И. Грибанова; Российский гос. педагогический ун-т им. А.И. Герцена. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 1998. – 206 с.
5. Данилишин Б. Цели и принципы реформирования публичной администрации / Б. Данилишин. – Режим доступа: <http://news.liga.net/news/N0828824.html>.
6. Єдинак Я.Б. Особливості форм організації управління районами у місті без районних у місті рад (в умовах децентралізації державної влади) / Я.Б. Єдинак // Аспекти публічного управління. – 2015. – №11 – 12. – С. 70 – 76. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_11-12_11.
7. Колпаков В.К. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пас-тук, В. Д. Сущенко та ін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
8. Конотопцев О.С. Доцільність існування представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом / О.С. Конотопцев // Державне будівництво. – 2009. – №2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_5.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К.: ДВПІ Міннауки України, 1998. – 62 с.
10. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
11. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. – К.: МАУП, 2004, – 432 с.
12. Кравцова Т.М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т.М. Кравцова, А.В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522 – 525. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_82.
13. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. і виправл. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
14. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Под ред. Н.П. Медведева и др. – М.: Юридическая литература, 1994. – 80 с.
15. Мороз О. Ю. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії [Електронний ресурс] / О.Ю. Мороз // Демократ. врядування: електрон. наук. фах. видання. – Вип. 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf.
16. Мацелик Т.О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату / Т. О. Мацелик // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 135 – 138. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2012_1_34.
17. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Назарко Аркадій Тимофійович. – Одеса, 2015. – 224 с.
18. Наконечний В.В. Просторово-організаційні засади управління містом / В.В. Наконечний // Актуальні проблеми державного будівництва – 2014. – №1/45. – Режим доступу: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-1/index.html>.
19. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзіх // Міське і регіональне самоврядування України. – 1995. – Вип. 1–2 (10–11). – С. 67 – 75.
20. Патеріло І.В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація» / І.В. Патеріло // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2014. – Вип. 9-1. – С. 83 – 85. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-1_27.
21. Про міське самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: Закон України №280/97-ВР від 21.05.1997 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
22. Про місцеві Ради народних депутатів, міське і регіональне самоврядування: закон України [Електронний ресурс]: Закон України №2234-XII від 26.03.1992 р. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
23. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya_reform_publ_admin_2.doc.
24. Про створення районних адміністрацій виконавчого комітету Маріупольської міської ради народних депутатів і затвердження Положень про районні адміністрації: рішення виконкому Маріупольської міської ради від 30.12.1996 р. №367. – Режим доступу: <http://marsovet.org.ua/documents/show/catalog/1>.
25. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підроз-

- ділів та місцевих державних адміністрацій: постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 р. №179. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
26. Рішення Конституційного Суду України у справі №1-39/2001 від 13.07.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
27. Романюк А. Ліквідація районних рад у м. Львові у 1994 – 1995 рр. : причини і наслідки [Електронний ресурс] / Анатолій Романюк. // Матеріали круглого столу «Чи потрібні Харкову районні ради?», м. Харків, 19 листопада 2009 р. – Режим доступу <http://old.city.kharkov.ua/documents/40160.doc>.
28. Шумляєва І.Д. Функціональна характеристика діяльності територіальної громади / І.Д. Шумляєва // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2. – С. 83 – 89. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_2_15.

REFERENCES:

1. Bajmuratov, M., 2002. Pravovyj status terytorial'noi' gromady v Ukraini: teoretychni ta praktychni problemy [Legal status of local community in Ukraine: theoretical and practical problems]. Muncypal'nyj ruh: novyj etap rozvytku: materialy VII Vseukr. muncym.sluhan'. Kyiv, 368 – 371 (in Ukrainian).
2. Batanov, O.V., 2010. Muncypal'na vlada v Ukraini: problemy teorii' ta praktyky: monografija [Municipal authorities in Ukraine: problems of theory and practice: monograph]. Vydavnytstvo «Jurydychna dumka», Kyiv (in Ukrainian).
3. Gejda, O.V., 2012. Vydy terytorial'nyh gromad v Ukraini ta osoblyvosti i'h pravovogo statusu: zagal'na harakterystyka [Types of local communities in Ukraine and especially their legal status: a general overview]. Jevropejs'ki perspektyvy, 3(3), 9 – 13. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2012_3%283%29_4 (in Ukrainian).
4. Gribanova, G.I., 1998. Mestnoe samoupravlenie v Zapadnoj Evrope: sravnitel'nyj analiz politiko-sociol. aspektov [Local self-government in Western Europe: comparative analysis of political and sociology. aspects of]: Rossijskij gos. pedagogicheskij un-t im. A.I.Gercena. Izdatel'stvo RGPU im. A.I.Gercena (in Russian).
5. Danilishin, B. Celi i principy reformirovanija publichnoj administracii [Objectives and principles of reforming the public administration]/Access: <http://news.liga.net/news/N0828824.html> (in Russian).
6. Jedynak, Ja.B., 2015. Osoblyvosti form organizacii' upravlinnja rajonamy u misti bez rajonnyh u misti rad (v umovah decentralizacii' derzhavnoi' vlady) [Features forms of governance in areas with no district councils (under decentralization of state power)]. Aspekty publichnogo upravlinnja, 11 – 12, 70 – 76. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_11-12_11 (in Ukrainian).
7. Kolpakov, V.K., Kuz'menko, O.V., Pastuh, I.D., Sushhenko, V.D., 2013. Kurs administratyvnogo prava Ukrainy: pidruchnyk [Course Administrative Law Ukraine: Textbook]. Jurinkom Inter, Kyiv (in Ukrainian).
8. Konotopcev, O.S., 2009. Docil'nist' isnuvannja predstavnyk'kyh organiv misceвого samovrjaduvannja v mistah z rajonnym podilom [The feasibility of the existence of local governments in cities with district division]. Derzhavne budivnytstvo, 2. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_5 (in Ukrainian).
9. Koncepcija administratyvnoi' reformy v Ukraini [The concept of administrative reform in Ukraine]. 1998, DVPP Minnauky Ukrainy, Kyiv, 62 (in Ukrainian).
10. Koncepcija reformuvannja misceвого samovrjaduvannja ta terytoria l'noi' organizacii' vlady v Ukraini, shvalena rozporjadzhennjam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. №333-r [The concept of local government reform and territory efficient innovation infrastructure organization of power in Ukraine, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine of 01.04.2014 r №333-r]. Access: <http://zakon2.rada.gov.ua> (in Ukrainian).
11. Kujbida, V.S., 2004. Pryncypy i metody dijal'nosti organiv misceвого samovrjaduvannja: Monografija [Principles and methods of local government: Monograph]. MAUP, Kyiv (in Ukrainian).
12. Kravcova, T.M., Solonar, A.V., 2010. Ponjattja ta pryncypy dijal'nosti publichnoi' administracii' [The concept and principles of public administration]. Forum prava, 4, 522 – 525. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_4_82 (in Ukrainian).
13. Malynovs'kyj, V.Ja., 2005. Slovyk terminiv i ponjat' z derzhavnogo upravlinnja [Glossary of terms and concepts of governance]. Centr spryannja instytucijnomu rozvytku derzhavnoi' sluzhby, Kyiv (in Ukrainian).
14. Medvedev, N.P., 1994. Mestnoe samoupravlenie v zarubezhnyh stranah (informacionnyj obzor) [Local government in foreign countries (information review)]. Juridicheskaja literatura, Moscow (in Russian).
15. Moroz, O. Ju., Terytorial'na gromada: sutnist', stanovlennja ta suchasni ukrai'ns'ki realii' [Territorial community: the nature, formation and modern Ukrainian realities]. Demokrat. vrjaduvannja: elektron. nauk. fah. Vydannja, 2. Access: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008_2/fail/Moroz.pdf (in Ukrainian).
16. Macelyk, T.O., 2012. Publichna administracija: pytannja ponjattjno-kategorial'nogo aparatu [Public Administration: issues conceptual and categorical apparatus]. Chasopys Kyi'vs'kogo universytetu prava, 1, 135 – 138. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2012_1_34 (in Ukrainian).
17. Nazarko, A.T., 2015. Mis'ke samovrjaduvannja v Ukraini [Municipal governments in Ukraine: dis. ... candidate. legal. sciences: 12.00.02]. Odesa (in Ukrainian).
18. Nakonechnyj, V.V., 2014. Prostorovo-organizacijni zasady upravlinnja mistom [Space-organizational principles

- of city management]. Aktual'ni problemy derzhavnogo budivnytstva, 1/45. Access: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-1/index.html> (in Ukrainian).
19. Orzih, M., 1995. Koncepcija pravovogo statusu samovrjadnyh terytorij i organiv misceвого samovrjaduvannja [Concept of the legal status of self-governing territories and local government]. Misceve i regional'ne samovrjaduvannja Ukrai'ny, 1–2 (10–11), 67 – 75 (in Ukrainian).
20. Paterylo, I.V., 2014. Do rozuminnja sutnosti ta zmistu kategorii '«publichna administracija» [By understanding the nature and content of the category of «public administration»]. Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu. Serija: Jurysprudencija, 9 – 1, 83 – 85. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_9-1_27 (in Ukrainian).
21. Pro misceve samovrjaduvannja v Ukrai'ni: Zakon Ukrai'ny №280/97-VR vid 21.05.1997 r. [On local government in Ukraine: Law of Ukraine №280/97-VR of 21.05.1997 r]. Access: <http://zakon4.rada.gov.ua> (in Ukrainian).
22. Pro miscevi Rady narodnyh deputativ, misceve i regional'ne samovrjaduvannja: zakon Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny №2234-HII vid 26.03.1992 r. [The local councils of deputies, local and regional authorities: the law of Ukraine: Law of Ukraine №2234-XII of 03.06.1992 r]. Access: <http://zakon0.rada.gov.ua> (in Ukrainian).
23. Proekt Koncepcii' reformuvannja pub- lichnoi' administracii' v Ukrai'ni [Draft Concept of reforming been visible pub- administration in Ukraine]. Access: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya_reform_publ_admin_2.doc (in Ukrainian).
24. Pro stvorennja rajonnyh administracij vykonavchogo komitetu Mariupol's'koi' mis'koi' rady narodnyh deputativ i zatverdzhennja Polozhen' pro rajonni administracii': rishennja vykonkomu Mariupol's'koi' mis'koi' rady vid 30.12.1996 r. №367 [About creation of regional administrations of the executive committee Mariupol City Council and approval of the Regulations of the district administration, the decision of the executive committee Mariupol City Council of 30.12.1996 r №367]. Access: <http://marsovet.org.ua/documents/show/catalog/1> (in Ukrainian).
25. Pro uporiadkuvannja struktury aparatu central'nyh organiv vykonavchoi' vlady, i'h terytorial'nyh pidrozdiliv ta miscevyh derzhavnyh administracij: postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 12.03.2005 r. №179 [On organization structure of the central executive authorities and their territorial subdivisions and local administrations, the Cabinet of Ministers of Ukraine of 12.03.2005 r. №179]. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua> (in Ukrainian).
26. Rishennja Konstytucijnogo Sudu Ukrai'ny u spravi №1-39/2001 vid 13.07.2001 r. [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in №1-39 / 2001 of 13.07.2001 r]. Access: <http://zakon0.rada.gov.ua> (in Ukrainian).
27. Romanjuk, A., 2009. Likvidacija rajonnyh rad u m. L'vovi u 1994 – 1995 rr.: prychny i naslidky [Elimination of the district councils in the city. Lviv in 1994 - 1995: Causes and Consequences]. Materialy kruglogo stolu «Chy potrebni Harkovu rajonni rady?», Harkiv. Access: <http://old.city.kharkov.ua/documents/40160.doc> (in Ukrainian).
28. Shumljajeva, I.D., 2013. Funkcional'na harakterystyka dijal'nosti terytorial'noi' gromady [Functional characterization of local community activities]. Aspekty publichnogo upravlinnja, 2, 83 – 89. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2013_2_15 (in Ukrainian).



УДК 352

doi: 10.15421/15201711

Глобальне громадянське суспільство: між національними державами і транснаціональними корпораціями

С.А. Квітка

skvitka@i.ua

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

Глобальне громадянське суспільство є суб'єктом формування нового світового порядку та сучасного гуманітарного світогляду, що ґрунтується на першості справедливості та прав людини. Одними з головних акторів глобального громадянського суспільства є міжнародні неурядові організації. Але невірно отождествлювати глобальне громадянське суспільство з діяльністю тільки цих організацій. Переважно вони впливають на уряди, їх гуманітарну та міжнародну політику. Між тим роль глобального громадянського суспільства та його різних інституцій значно більша і значуща. У статті розглядаються різні аспекти діяльності громадянського суспільства з тієї позиції, що воно зайняло місце між транснаціональними компаніями (ТНК) і національними державами. Роль останніх поступово зменшується - економічне регулювання беруть на себе ТНК, а публічне управління стає полем діяльності різноманітних інституцій та структур, які розглядаються науковцями саме як прояви глобального громадянського суспільства. В Україні, яка також утягнута у процес глобалізації, глобальне громадянське суспільство є одним з головних факторів формування свого національного громадянського суспільства.

Ключові слова: глобальне громадянське суспільство; глобалізація; громадянське суспільство; транснаціональні корпорації; правління без уряду; неурядові організації; наддержавні утворення

Global civil society: between nation states and transnational corporations

S.A. Kvitka

skvitka@i.ua

*Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy
for public administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49044, Ukraine*

Global civil society is the subject of the formation of a new world order and the modern humanitarian outlook, which is based on the primacy of justice and human rights. One of the actors head of global civil society is an international non-governmental organizations. But wrong to equate global civil society with the activities of these organizations only. Mostly they influence governments and their humanitarian and international politics. Meanwhile, the role of global civil and its society various institutions is much greater and significant. The article discusses the various aspects of the civil society from the position that it took place between transnational companies (TNCs) and nation-states. The role of the latter is gradually reduced - economic regulation take on multinationals and public administration is a field of activity of various institutions and structures that scientists considered it as a manifestation of global civil society. In Ukraine, which is also involved in the process of globalization, global civil society is one of the main factors of its national civil society.

Keywords: global civil society; globalization; civil society; multinational corporations; the board without a government; NGOs; supra formation

Цитування даної статті: Квітка С.А. Глобальне громадянське суспільство: між національними державами і транснаціональними корпораціями / С.А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 3-4(41-42). – С. 65-76.

Citation of this article: Kvitka, S.A., 2017. Global'ne gromadyans'ke suspil'stvo: mizh nacional'ny'my' derzhavamy' i transnacional'ny'my' korporaciyamy' [Global civil society: between nation states and transnational corporations]. Public administration aspects 5, 3-4(41-42), 65-76. doi: 10.15421/15201711 (in Ukrainian).

Peer-reviewed, approved and placed: 29.03.17

Глобальное гражданское общество: между национальными государствами и транснациональными корпорациями

С.А. Квитка

skvitka@i.ua

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

Глобальное гражданское общество является субъектом формирования нового мирового порядка и современного гуманитарного мировоззрения, основанного на первенстве справедливости и прав человека. Одними из главных акторов глобального гражданского общества являются международные неправительственные организации. Но неверно отождествлять глобальное гражданское общество с деятельностью только этих организаций. Преимущественно они влияют на правительства, их гуманитарную и международную политику. Между тем роль глобального гражданского общества и его различных институтов значительно больше и значима. В статье рассматриваются различные аспекты роли гражданского общества с той позиции, что оно заняло место между транснациональными компаниями (ТНК) и национальными государствами. Роль последних постепенно уменьшается - экономическое регулирование берут на себя ТНК, а публичное управление становится полем деятельности различных институтов и структур, которые рассматриваются учеными именно как проявления глобального гражданского общества. В Украине, которая также втянута в процесс глобализации, глобальное гражданское общество является одним из главных факторов формирования своего национального гражданского общества.

Ключевые слова: глобальное гражданское суспільство; глобалізація; громадянське суспільство; транснаціональні корпорації; правління без правительства; неправительственные организации; надгосударственные образования

Постановка проблеми. Насьогодні Україна знаходиться в точці перетину інтересів різних міжнародних суб'єктів - найбільш впливових у світі держав та міждержавних об'єднань, з одного боку, і потужних транснаціональних корпорацій (ТНК), з іншого. В контексті загострення взаємовідносин у глобальному плані, це стало однією з причин загострення соціально-економічної і політичної кризи в країні, що в кінцевому рахунку зробило актуальною та необхідною діяльність в Україні організацій глобального громадянського суспільства. Начастіше вони відомі як фонди, що надають гранти, та міжнародні неурядові організації, які здійснюють різноманітну гуманітарну допомогу. Їх діяльність регламентується державою, проте «поле» роботи вийшло далеко за межі офіційних структур і стало одним з чинників формування та підтримки організацій громадянського суспільства в Україні. Зауважимо, що подібні процеси відбуваються у всіх країнах, що розвиваються, і, зокрема, актуальні для країн колишнього СРСР. Тут громадянське суспільство не тільки формується в умовах жорсткого переходу до капіталістичної економіки, якою «курують» ТНК, але й «привноситься ззовні», а не дозріває в умовах трива-

лого природного формування громадянських цінностей. Активна частина населення долучається до традицій і практики громадянського суспільства переймаючи і засвоюючи міжнародний досвід глобального громадянського суспільства, який пропагують згадані вище міжнародні організації. Таким чином залучення громадян, в той чи інший спосіб, до діяльності глобального громадянського суспільства створює передумови формування свого оригінального національного громадянського суспільства. У цьому сенсі діяльність міжнародних неурядових організацій схожа з ТНК - вони несуть в національні суспільства і «нав'язують» національним державам свої «глобалістські» цінності та «правила гри».

Аналіз досліджень і публікацій. Глобальне громадянське суспільство є предметом численних досліджень, публікацій, конференцій і спеціальних доповідей в Україні, не в меншій мірі ніж на Заході. Щоб позначити все коло дослідників, буде недостатньо формату цієї статті, тому виділимо лише деяких українських та зарубіжних авторів, роботи яких видаються цікавими та оригінальними.

Серед західних авторів проблеми сутності та питання функціонування глобально-

го громадянського суспільства досліджені у роботах У. Бека, В. Валерстайна, Е. Гідденса, Дж. Кіна, Дж. Розенау, Д. Хелда та багатьох інших. В їх роботах досліджуються різні аспекти взаємозалежності і взаємодії (протидії) глобального громадянського суспільства та ТНК з державами і міждержавними об'єднаннями. При цьому, ця тема є невід'ємною від загального дослідження проблем глобалістики та глобального суспільства [21,26,34].

Серед українських вчених тематика дослідження глобального громадянського суспільства виникла дещо пізніше але на сьогодні вже можна говорити про оригінальність та особливості багатьох робіт. З авторів таких досліджень можна виділити В. Бебика, В. Буряка, А. Караса, А. Шаповалову, Р. Войтовича, М. Здоровегу та багато інших. До деяких праць зазначених авторів ми повернемось нижче. Загалом же відзначимо що в роботах українських науковців в першу чергу розглядаються роль та значення різних неурядових організацій, які уявляються як носії ідеї громадянського суспільства. З огляду на цю позицію частіше досліджується еволюція поглядів на сутність громадянського суспільства, аналізуються історичні та національні модифікації, розглядаються тенденції розвитку громадянського суспільства в Україні. У багатьох авторів також зустрічається аналіз особливості та протиріччя українського менталітету щодо формування громадянського суспільства [8,15].

Аналіз сутності глобального громадянського суспільства, як нової форми світової соціальної організації, зустрічається не так часто, але всеж таки присутній у науковій площині в Україні. В цих роботах глобальне громадянське суспільство розглядається у контексті еволюції поглядів на сутність громадянського суспільства взагалі, аналізуються його історичні та національні модифікації у світі [3,4,13,14,16].

Незважаючи на велику кількість наукових робіт щодо глобального громадянського суспільства, слід відзначити, що в них цей феномен розглядається переважно з позицій політології, правознавства або міжнародних відносин. Маємо констатувати недостатню вивченість глобального громадянського суспільства з точки зору науки державного управління. Між тим саме з цієї позиції мож-

на побачити, що в Україні спостерігається затримка із формуванням національного громадянського суспільства, відставання від світових та східноєвропейських тенденцій. При цьому, одним з важливих факторів такої затримки є затримка процесу державотворення. Ця затримка призводить до постійних загострень політичної ситуації у країні, що суттєво впливає на роль та місце організацій, які умовно, по аналогії з подібними зарубіжними структурами, можна віднести до громадянського суспільства. Між тим діяльність цих організацій, що іноді виглядає як деструктивна по відношенню до держави, пов'язана саме з європейськими тенденціями активного перетворювального впливу глобального громадянського суспільства на розвиток національного громадянського суспільства.

У Росії процеси становлення громадянського суспільства пішли дещо іншим шляхом. Відповідно й уявлення про глобальне громадянське суспільство тут мають більш «державницьке» значення. З числених робіт на цю тему найбільш помітні на наш погляд, дослідження Р. Гайнутдінова, Л. Гайнутдиної, С. Іноземцева, С. Кувалдіна, Ю. Шайгородського. Відмінною особливістю російських досліджень є розгляд глобального громадянського суспільства на тлі зміцнення національної державності. Глобальне громадянське суспільство представляється якимось зовнішнім аттрактором, що обумовлює складні внутрішні процеси народження свого національного громадянського суспільства, яке тільки в досить віддаленій перспективі може влитися в глобальне громадянське суспільство [5,6,12,14].

Метою дослідження є аналіз функцій глобального громадянського суспільства та його вплив на вирішення глобальних проблем. Також предметом розгляду є взаємодія інституцій глобального громадянського суспільства з державами, їх міждержавними об'єднаннями та ТНК, оскільки секторальна взаємодія на цьому рівні зазнає останнім часом помітних змін.

Виклад основного матеріалу. Глобальне громадянське суспільство є похідним від 2-х феноменів, що виникли у 20-ому столітті: громадянського суспільства та глобалізації. Громадянське суспільство у власному значенні виступає зворотньою стороною правової держави. Більш того, вони не існують одне

без одного. Громадянське суспільство являє собою різноманіття не опосередкованих державою та сім'єю взаємовідносин вільних і рівноправних індивідів в умовах ринку і демократичної правової державності. Це сфера вільної гри приватних інтересів і індивідуалізму. Воно — продукт буржуазної епохи і формується переважно знизу, спонтанно, як результат розкріпачення індивідів, їх перетворення з підданих держави у вільних громадян-власників, що володіють почуттям особистої гідності і готові взяти на себе відповідальність за подальший розвиток своєї громади або країни. У глобальному плані такі люди вболівають вже за долю своїх континентів і навіть всієї планети.

Громадянське суспільство має складну структуру, включає господарські, сімейно-родинні, етнічні, релігійні, правові відносини, мораль, а також неопосередковані державою відносини між індивідами як первинними суб'єктами суспільного життя, групами інтересів, рухами громадянських ініціатив і т. ін. В громадянському суспільстві, на відміну від державних структур, переважають не вертикальні, а горизонтальні зв'язки - відношення конкуренції і солідарності між юридично вільними і рівноправними партнерами.

В сучасних умовах, поділ соціальної системи на громадянське суспільство і державу не тільки не втратив своєї актуальності, а й служить дієвим механізмом для своєчасного виявлення і запобігання статистських і тоталітарних тенденцій, забезпеченню суверенітету народу по відношенню до влади.

Зауважимо, що для посткомуністичних країн формування громадянського суспільства являє собою необхідну умову їх переходу до ринкової економіки і правової державності. При цьому, спроби в короткий термін ще до реального виникнення громадянського суспільства ввести принципи правової державності не можуть бути успішними й загрожують руйнівними економічними та соціально-політичними наслідками.

Як показує європейська історія, держава є одним з організаторів і рушіїв процесу формування громадянського суспільства. У цьому сенсі можна виділити що найменше 2-і функції держави. Первісна і найголовніша функція — це законодавче забезпечення процесу формування громадянського суспільства, то б то створення нормативної бази для всебічної

підтримки громадянської ініціативи та діяльності. Друга, не менш важлива функція держави в побудові громадянського суспільства — це забезпечення власної доступності й готовності йти на діалог з представниками суспільства, забезпечення надійного зворотного зв'язку і доступної прозорості дій.

Виходячи з вище наведеного природньо виникає питання про роль державного управління у формуванні глобального громадянського суспільства. Наприклад В.Бебик визначаючи глобальне громадянське суспільство ставить його у відношення з «новостворюваною глобальною державою» яка начебто регламентує і, водночас, гарантує діяльність міжнародних неурядових організацій на глобальному рівні [1]. Таку глобальну державу можна уявити скоріше як теоретичну конструкцію але неможна обійти увагою те, що міжнародні неурядові організації (МНО), а також транснаціональні неофіційні структури і громадські рухи є одними з основних постачальників елементів нової глобальної архітектури. Їх роль постійно зростає, оскільки вони здатні здійснювати «правління без уряду» - тобто виконувати діяльність, яка зазвичай покладається на держави та міждержавні об'єднання. Іноді формула «правління без уряду» асоціюється з ідеєю скасування всякої державності і заміні її комунітарними зв'язками і місцевим самоврядуванням [31].

Основою для зміни ролі організацій громадянського суспільства та виходу їх на глобальний рівень стало значне збільшення кількості МНО після закінчення «холодної війни». Такі організації виявилися досить ефективними у формуванні глобального порядку денного, мобілізації міжнародної громадської думки, окремих міжнародних груп інтересів, які намагаються впливати на різні національні уряди та міжнародні урядові організації, спонукаючи їх удосконалювати свою діяльність і, паралельно, виступаючи важливою протипагою лобістам ТНК.

Важлива роль МНО проявляється і у виробленні транснаціональних цінностей і норм за допомогою міжнародних моральних діалогів. Ці норми, які отримали назву «м'які закони», не тільки сприяють глобальному нормативного синтезу, але й формують моральні засади, спираючись на які представники різних народів здатні домовлятися [27]. Іноді відмінності між транснаціональними

нормами і міжнародним правом досить розпливчасті. Однак моральні норми є частиною глобального громадянського суспільства, а закони є інструментом держави навіть у тому випадку, коли вони, в кінцевому рахунку, являють собою форму вираження і інституціоналізації моральних норм. В даний час чітко проявляється вплив інституцій громадянського суспільства - транснаціональних груп підтримки і громадських рухів - як на вироблення морально-правових норм, так і на проблеми залучення до них уваги громадськості [17].

Можна навести такий приклад. Наприкінці 20-го сторіччя МНО об'єдналися, вимагаючи від Світового банку, МВФ і країн «великої сімки» списати заборгованість слаборозвинених країн. МНО наполягали на необхідності прощення боргів до настання нового тисячоліття. Найбільш активно така діяльність проводилась у Швеції, Данії та Великобританії, уряди яких, у свою чергу, першими поставили цю проблему на міжнародних зустрічах. Як результат, було здійснено списання боргу 26-ти країн, зокрема — за американськими кредитами майже на півмільярда доларів. Не можна віднести всі досягнення на рахунок МНО, але також не можна не відзначити що саме вони вплинули на рішення урядів та міжнародних урядових організацій зайнятися цією проблемою. МНО, які з впевненістю можна віднести до організацій глобального громадянського суспільства, дійсно домагаються вирішення багатьох проблем або, як мінімум, вносять значний вклад в їх рішення [19].

Активізації глобальних груп громадянського суспільства сприяв і цілий ряд конкретних умов. Ряд міжнародних державних організацій підтримали включення представників громадянського суспільства до процесу прийняття рішень на міжнародному рівні. Наприклад, саміт ООН в області прав людини в 1992 році в Ріо-де-Жанейро надав кошти для раніше розсіяних груп для зустрічей і створення спільних платформ і мереж. Європейський союз дотримується аналогічного підходу, об'єднуючи різні організації глобального громадянського суспільства в рамках своїх механізмів управління.

У глобалізованому світі вихід інтересів господарських суб'єктів за національні рамки і зростаюча світова взаємозалежність супро-

воджуються становленням нових джерел зовнішньополітичної ініціативи — міжнародних неурядових організацій, приватних корпорацій і індивідів, які діють поряд з національними державами і міждержавними утвореннями. Їхні інтереси можуть не збігатися або вступати в протиріччя з національно-державними інтересами, як їх трактують національні політичні сили, політичні діячі, а також бюрократичні та аналітичні структури, що їх підтримують.

Поява нових, недержавних суб'єктів міжнародного життя кидає нові виклики світовій спільноті, вимагаючи створення глобальної політико-правової інфраструктури, яка дозволить враховувати міжнародні інтереси неурядових організацій, корпорацій і окремих людей, які можуть співпадати або неспівпадати з інтересами держав.

З іншого боку, поява нових акторів міжнародних відносин дозволяє приватним особам, не пов'язаним з урядами і політичними партіями, висловлювати своє ставлення до стану міжнародної безпеки та світових проблем, формулювати власні зовнішньополітичні інтереси. Саме стурбованість окремих людей долею світу відкриває можливість проводити міжнародні неурядові обговорення багатьох гострих світових проблем, готуючи тим самим наступні міждержавні рішення. Все це примушує уряди бути більш прозорими у зовнішній та зовнішньоекономічній політиці, ширше залучати громадян та корпорації до участі в її розробці та обговоренні [23].

В рамках ідеї «глобального управління без глобального уряду» була запропонована так звана мережева модель управління процесом глобалізації. В її рамках держави активно взаємодіють з різними міжнародними, національними та субнаціональними інститутами, які представляють, в тому числі і приватний бізнес, і неурядові організації. Надзвичайно важливим є також конструктивний діалог з представниками академічного середовища, аналітичними та дослідницькими центрами, засобами масової інформації, профспілками. При цьому конкретна конфігурація «мережі», розподіл обов'язків між її учасниками кожного разу змінюється та пристосовується до вирішення тих чи інших завдань, що стоять перед світовим співтовариством. Ніякої апіорі встановленої ієрархії не може існувати. Це дозволяє збільшити координацію діяльності

різних суб'єктів регулювання, які об'єктивно залучені в цей процес. Одночасно створюються страхові клапани для «стравлювання» політичного і соціального тиску. Тим самим на осяжну перспективу діє механізм, сумісний із збереженням національних держав як основної форми політичного устрою [24].

Важливо відзначити, що управління на міжнародному/глобальному рівні в даній схемі стає прийнятним лише в тому випадку, якщо воно не замінює собою управління, здійснюване національною державою, і якщо його вторгнення в автономію держав і міждержавних утворень є обґрунтованим з точки зору оптимальних спільних результатів.

Та все ж, необхідно відзначити, що інснує інша «сторона медалі» діяльності інституцій глобального громадянського суспільства. Стосується вона, як не дивно, дефіциту демократичного контролю в роботі МНО, що виявляється у відсутності реальної можливості домогтися, щоб вони стали підзвітними національним громадянським інституціям [25].

З цього приводжу, відомий американський політичний аналітик Ф. Закирія, говорячи про воцаріння «неліберальної демократії», зауважив, що Вудро Вільсон ввів Америці у 20 ст. під гаслом зробити світ безпечним для демократії. По мірі входження в наступне століття постало завдання зробити демократію безпечною для світу [33].

Інтерпретуючи цю максиму, німецький політолог Ф.Нушелер звернув увагу на суперечність між «глобальним управлінням» і «наддержавним управлінням» [29]. Природньо, що говорячи про останнє на думку спадає роль США у сучасному світі. За останні десятиліття США настільки сподобалося бути «номером один» у світовій політиці, що тепер вони сповнені рішучості зберегти за собою це місце. Визначення «міжнародний» і «транснаціональний» стали останнім часом означати «американізований» [32]. Феномен, коли за видимою оком грою економічної стихії проглядають дії політичних сил, не менш відомий, ніж феномен впливу на політику «невидимої руки ринку». К. Поланьї, ще у середині 20 століття, показав, як провідні країни для встановлення ринкових правил гри використовували військову і поліцейську силу [30].

Тож, відсутність механізмів саморегулювання в глобальній системі, яка саме покликана гарантувати безпеку розвитку цивілізації,

змушує світову наукову громадськість визнати деякі загрозливі фактори людської діяльності взагалі та діяльності окремих держав, що не сприяють стабілізації глобальної соціальної системи. В такій ситуації глобальне громадянське суспільство набуває особливого значення і його завданням є не просто декларування, а й досягнення реального здійснення прав і свобод людини, створення передумов громадянського компромісу і підстав світоглядного плюралізму [5].

У зв'язку з останнім тезисом уявляється необхідним повернутися до самого поняття «глобальне громадянське суспільство». Іноді воно використовується для позначення світової суспільної структури, яка породжується міжнародними неурядовими організаціями і організовує свою діяльність на основі транснаціональних соціальних норм, у протилежність всесвітній державі (або уряду), який спирається на закони. Це досить вузький підхід до такого різнопланового явища як глобальне громадянське суспільство.

Відомий та авторитетний фахівець з цього питання Е. Гідденс, і багато інших європейських дослідників, дотримуються більш широкого погляду і вважають, що глобальне громадянське суспільство — це широка публічна сфера громадянської активності, розташована між ринком, з одного боку, і державними і наддержавними утвореннями, з іншого [7].

Так, за визначенням Д. Кіна, глобальне громадянське суспільство — це широкий, взаємозалежний і багаторівневий соціальний простір, в якому взаємодіють багато тисяч самостійних неурядових інституцій та способів життя. На його думку, це щось на зразок біосфери, яка, будучи відкритою і поліархичною, проявляє активність по горизонталі і вертикалі, вступає в конфлікти і компроміси, втягуючи у свою орбіту безліч організацій, громадських і комерційних ініціатив, коаліцій, соціальних рухів, мовних спільнот і культурних ідентичностей. При цьому, вони мають, щонайменше, одну спільну рису: через величезні географічні простори і часові бар'єри свідомо організують себе і свою соціальну активність, свій бізнес і свою політику, виходять за рамки національних кордонів, обмежуючись при цьому мінімумом насильства і демонструючи максимальну повагу до принципів цивілізованого розподілу влади і відповідальності між різними образами життя.

Цінність цього визначення полягає, насамперед, в тому, що воно акцентує увагу на двох ключових моментах, характерних для глобального громадянського суспільства. По-перше, це його роль як цивілізуючого ядра всередині глобального економічного і політичного простору, що постійно розширюється. Це накладає все більш істотний відбиток на характер самого світового співтовариства. Другим моментом є відносини глобального громадянського суспільства з ТНК, які, автор характеризує як «протиричиве партнерство» [9].

Е. Гідденс виключає бізнес і ТНК із числа інституцій глобального громадянського суспільства. Між тим він не вважає, що на них неможливо впливати ззовні. Більш того, саме в тому, щоб чинити такий вплив, він бачить основну місію глобального громадянського суспільства. Від успіху цієї місії буде залежати весь подальший хід глобалізації. Однак це зовсім не означає, що такий успіх гарантований заздалегідь. Тут швидше питання, на яке ще належить знайти відповідь. Громадянське суспільство є фундаментальним фактором, що обмежує владу і ринку, і уряду. Ні ринкова економіка, ні демократична держава не можуть ефективно функціонувати без цивілізуючого впливу складових елементів громадянського суспільства. Якщо на національному рівні такий вплив громадянського суспільства на державу та бізнес проявляється у повній мірі, то прояв його «урівноважуючої ролі» на глобальному рівні ще залишається питанням [7].

Багато авторів по суті наголошують на можливості цивілізуючого впливу глобального громадянського суспільства на поведінку та принципи діяльності ТНК. Тим самим звертається увага на те, що є багато ТНК, керівництво яких приймає концепцію соціальної відповідальності бізнесу, а також корпоративного громадянства та відповідним чином будують свої відносини з персоналом, акціонерами, місцевими громадами, споживачами та іншими особами та організаціями, в тій чи іншій мірі причетними до їх діяльності.

Формування глобального економічного суспільства випереджає формування глобального громадянського суспільства. Між тим, саме останнє повинно зіграти роль цивілізуючого ядра всередині глобального економічного, соціального і політичного простору.

Таким чином, на нашу думку, бізнес для глобального громадянського суспільства не є зовнішнім середовищем а навпаки спорідненим фактором впливу на держави та наддержавні утворення. Однак важливо, щоб бізнес дотримувався тих же правил поведінки і тих же принципів поділу влади і відповідальності, якими керуються і всі інші учасники широкої сфери глобальної громадянської активності. Час покаже, чи зможе глобальне громадянське суспільство цивілізувати глобальний капіталізм в тій мірі, в якій традиційне національне громадянське суспільство це робить з національним капіталізмом, і перевести його від неоліберальної до соціально-відповідальної моделі поведінки. Те, наскільки, довготривалою виявиться тенденція до соціально-відповідальної поведінки ТНК, і чи здатна вона буде змінити пріоритети, якими керуються ці структури, буде залежати і від спроможності глобального громадянського суспільства до подальшої експансії, до кількісних та якісних змін у ньому [6].

Кількість глобальних неурядових організацій постійно зростає. У 1990 році їх було близько 31 тис., у 2000-му понад 37 тис. За останніми даними ООН 2012 року таких організацій вже понад 45 тис. [18].

Враховуючи цю тенденцію, можна стверджувати, що резерви зростання тут дуже великі. При цьому, якщо раніше основним об'єктом впливу громадських рухів і організацій була держава, то тепер це «почесне» місце зайняли ТНК і ті організації та структури, які встановлюють для ТНК правила гри, підтримуючи неоліберальний вектор глобалізації: МВФ, СОТ, різного роду самміти економічної і політичної еліти типу Давоського форуму, зборів «великої сімки» або «двадцятки» і т. п. Керівники та активісти МНО прагнуть до того, щоб кожному офіційному самміту відповідав неофіційний, так як, на їхню думку, офіційні самміти являють собою тільки видиму частину того прихованого від громадськості і невідконтрольного демократичним силам механізму прийняття рішення, який діє на глобальному рівні і визначає вектор нинішньої глобалізації. Як відомо, вже з початку 90-х рр. 20 сторіччя практично кожен, з відносно значущих офіційних саммітів, супроводжувався паралельним.

Інтерес багатьох аналітиків до паралельних саммітів пояснюється не лише їх роллю

однієї з найважливіших інституцій глобального громадянського суспільства. Саме в паралельних саммітах вони бачать свого роду міст, здатний з'єднати «глобалізацію знизу» з «глобалізацією зверху» і тим самим покласти початок якісних зрушень, як в самому характері глобалізації, так і в «глобальному управлінні».

Д. Кін свого часу запропонував поділити глобальні неурядові організації на чотири основні категорії: «прихильники», «альтернативісти», «ізоляціоністи» і «реформатори». «Прихильники» приймають глобалізацію в її нинішньому, неоліберальному варіанті, «ізоляціоністи» і «альтернативісти» виступають з прямо протилежних позицій, відкидаючи саму капіталістичну основу, на якій та розвивається. «Реформісти» дистанціюються від крайніх точок зору як «антикапіталістів», так і «прихильників глобалізації». На його думку «реформісти» бачать своє завдання в тому, щоб надати процесам глобалізації більш цивілізований характер і, зберігаючи переваги капіталістичної моделі суспільного устрою, домагатися усунення або пом'якшення її ексцесів на шляху структурних реформ і перерозподілу благ, що створюються суб'єктами світового ринку [18].

Погоджуючись з такою класифікацією все ж слід зазначити, що запропоновані інституціями глобального громадянського суспільства заходи, націлені на загальну мету - на те, щоб створити більш справедливий і гуманний світовий порядок, вирішити проблему керованості міжнародними економічними, соціальними і політичними процесами в інтересах переважної більшості людства.

Автори щорічника «Глобальне громадянське суспільство» відзначають, що натхненне глобальним характером проблем справедливості в XXI столітті, глобальне громадянське суспільство фокусується на тому, як актори громадянського суспільства в усьому світі розробляють, оскаржують і пропагують ідеї справедливості. На порядку денному глобалізації стоять стратегії по боротьбі з незліченним числом несправедливостей, з якими стикаються люди. Громадяни можуть претендувати на переваги національної держави, але все частіше групи, які взаємодіють у всьому світі, колективізують почуття несправедливості. Глобальне громадянське суспільство створює і розширює нові простори, щоб від-

новити справедливість як найвищого арбітра законів [23].

Надаючи першорядне значення взаємодії МНО з прихильниками «відповідальної і правової глобалізації» у політичних колах і еліті бізнесу, деякі автори відзначають, що стратегія інтеграції, до якої схильні останні, вимагає випробування форм акредитації організації їх форумів та зв'язків або ж більш радикальних нововведень у процесах глобального управління, з тим, щоб глобальне громадянське суспільство мало свою думку і право голосу в глобальних механізмах прийняття рішень. Поки ж сформована в останні роки наднаціональна система прийняття рішень, тон у якій задають прихильники неоліберальної глобалізації, залишається, за деякими винятками, закритою і невідомою демократичного процесу.

Ще одним з важливих аспектів діяльності інституцій глобального громадянського суспільства є їх фінансова та матеріальна спроможність. У цій сфері виявляється, що одними з основних спонсорів МНО виступають ТНК та транснаціональні фонди - Форда, Нейтса, Сороса та інших. Також у числі спонсорів виступає і такий видатний інститут міжнародних фінансів, як Світовий банк. У понад 50% фінансованих їм проєктів беруть участь саме МНО [18]. Теж стосується в різній мірі й інших міжнародних фінансових інституцій.

Природно, що головною метою, яку переслідують корпоративні та фінансові спонсори, є інтеграція МНО в систему інститутів, що проводять «глобалізацію зверху» за неоліберальним сценарієм. Також не викликає сумнівів, що така «підтримка» покликає на пом'якшити радикалізм МНО та рухів на кшталт антиглобалістів та «екологістів», та ввести їх діяльність у «кероване русло».

З іншого боку, зростання числа організацій глобального громадянського суспільства та їх впливу, змушує ті ж ТНК та міжнародні фінансові кола пом'якшувати свої позиції і, де на словах, а де й на ділі сповідувати доктрини соціальної відповідальності бізнесу та корпоративного громадянства, а також встановлювати зв'язки і йти на різні, в тому числі і формалізовані, способи взаємодії з неурядовими організаціями, як на міжнародному так і на національному рівнях. Таким чином, «відповідальна і правова глобалізація» генерується не тільки зовні, але і все-

редині корпоративно-фінансового сектора.

Між тим слабо контрольовані державами ТНК, що діють, як правило, на основі недемократичних процедур, справедливо викликають занепокоєння громадянського глобального суспільства. Глобалізація соціального простору помітно знижує можливості національних держав дієво впливати на ті чи інші тенденції і явища, особливо у сфері діяльності неурядових транснаціональних інститутів - як ТНК, так і МНО. Нинішня неоліберальна модель глобалізації поступово вибудовує на міжнародних просторах власну вельми специфічну владну конструкцію, яка обмежує можливості окремих держав і суспільств захищатися від гегемонії «нової універсальності» використовуючи звичні національні інститути та інструменти публічного управління [11].

В цьому плані вбачається обґрунтована точка зору У.Бека, який відзначає у процесі глобалізації наявність двох фрагментованих і нерівноважних але взаємодоповнюючих векторів розвитку - падіння ролі національних держав і піднесення впливу глобалізованого ринку. При цьому, дезинтегрованість світового суспільства він пояснює відсутністю загальних глобальних державних інститутів, а процес глобалізації уявляє, як створення мережі зв'язків, що самопідтримуються, та різних соціальних просторів, які народжуються багатовимірною тканиною взаємних переплетень і зобов'язань, що утворюються транснаціональними зв'язками [2].

Розвиток постінформаційного глобального капіталізму позитивно пов'язан з технологічними новачками, які у свою чергу є технологічною базою і розвитку глобального громадянського суспільства. Можна навіть стверджувати, що чергова науково-технічна революція породила потужні можливості підвищення ролі як ТНК так і інституцій громадянського суспільства на шкоду національним державам. У цій ситуації соціальні права, як фактор справедливості поступово втрачають винятковий зв'язок з громадянством. Виникло нове поняття «економічне громадянство», яке полягає в тому, що його суб'єкти не держави, а інститути — фінансові ринки та фірми, яким у певний мірі підзвітні національні уряди. Національна політична ідентифікація поступово поступається місцем транснаціональній економічній ідентифікації. Наприклад, бути службовцем «Дженерал

електрик», «SONY», «Siemens» може бути більш престижно, ніж бути американцем, японцем або німцем. Ця тенденція стала помітною ще наприкінці 20-ого століття [20].

Зауважимо, що основні принципи Загальної декларації прав людини, яка є правовою основою глобального громадянського суспільства, не ратифікована всіма державами — учасниками глобальних процесів. Але, тим не менш, Декларація формально дає можливість резидентам, що не є громадянами, відстоювати свої права у цивільних інститутах країн проживання. А це вже великий крок назустріч всім громадянам майбутнього глобального простору [10]. Подібна ситуація активно дискутується у зв'язку з Brexit і захистом інтересів громадян країн ЕС, що залишаться жити у Великій Британії.

Ще одним аспектом розвитку глобального громадянського суспільства стала інституціоналізація ним «множинності» демократій. Можна видокремити два вектори руху у цьому напрямку. Перший відноситься до структурних можливостей і меж демократизації, характерних для кожної з диференційованих сфер — політичної, економічної та соціальної. Другий стосується зростання плюралізму демократичних форм усередині кожної з цих сфер. Дійсно, у найбільш розвинених країнах, практика взаємодії урядів з об'єднаннями роботодавців та організаціями, що відстоюють інтереси найманих працівників, для спільного вирішення між ними спорів і колективних домовленостей, вказує на те, що громадськість, яка відстоює цінності громадянського суспільства, може бути сформована навіть всередині інститутів, які функціонують на основі системного управління. Поступово така тенденція переноситься і на глобальний рівень, формуючи новітні форми діяльності глобального громадянського суспільства.

Висновки. Глобальне громадянське суспільство є похідним від громадянського суспільства. Незважаючи на безліч визначень, останнє має одне загальне розуміння як простір поза урядом, сім'єю та ринком. Це той простір, в якому окремі особи і колективні організації висувають загальні ідеї і мають спільні цілі. Формування глобального громадянського суспільства призвело до розширення уявлень про коло учасників громадянського суспільства, як на глобальному так і на національному рівнях. На сьогодні до їх скла-

ду входять, окрім неурядових організацій, також громадські рухи, групи корінних народів, благодійні та релігійні організації, оператори ЗМІ (в тому числі інтернет, соціальні мережі тощо), наукові кола, організації діаспори, лобістські та консультаційні групи, аналітичні та дослідницькі центри, професійні асоціації та фонди. Це коло постійно розширюється як кількісно та і якісно. Навіть політичні партії і приватні компанії іноді можуть розглядатися як інституції громадянського суспільства, переважно на глобальному рівні.

Сфери впливу інституцій глобального громадянського суспільства теж постійно розширюються. Особливо це помітно в міжнародних справах де їх діяльність стає все більш актуальною і вагомою. Вони грають важливу роль в розробці світового порядку денного, в міжнародному законодавстві та дипломатії.

Крім того, вони беруть участь у здійсненні і моніторингу ряду найважливіших глобальних проблем, які варіюються від питань торгівлі до скорочення бідності, від демократичного врядування до прав людини, від військових конфліктів до навколишнього середовища, від громадської безпеки до інформаційного суспільства. В силу цих причин, як міжнародні відносини так і внутрішні пробле-

ми розвитку країн не можуть бути повністю охоплені без урахування дій інституцій глобального громадянського суспільства.

Існують різні теоретичні підходи для інтерпретації глобального громадянського суспільства. Одні розуміють його як актора, який забезпечує прогресивний внесок в ефективність і легітимність міжнародної системи. Інші інтерпретують глобальне громадянське суспільство як інструмент, який використовується наймогутнішими державами для просування своїх інтересів за кордоном, часто пропагуючи і популяризуючи ідеї, які є ключовими для їх національних інтересів. Треті бачать організації глобального громадянського суспільства в якості політичних авангардів, які можуть поширювати «інший» світогляд, що кидає виклик пануючому в світі, або в тій чи іншій країні, порядку. Нарешті, деякі стверджують, що концепція глобального громадянського суспільства, залишається виключно західною концепцією, яка нелегко поширюється у суспільствах, де соціальні та культурні традиції відмінні від європейських.

Важливо враховувати наявність таких різних точок зору при аналізі діяльності інституцій глобального громадянського суспільства в Україні та їх вплив на формування українського громадянського суспільства.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бебик В. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент / В. Бебик // Політичний менеджмент. — 2006. — № 2. — С. 140-147
2. Бек У. Что такое глобализация?: Ошибки глобализма — ответы на глобализацию. М., 2001. С. 148.
3. Буряк В. В. Гражданское общество в эпоху глобальных трансформаций / В. В. Буряк [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://sn-philcultpol.soc. crimea. edu/arhiv/2012/fil_24_3/004_buryak. Pdf.
4. Войтович Р. В. Глобальне суспільство як нова форма соціальної організації у сучасних умовах // Державне управління: теорія та практика. — 2005. — № 2. — С. 2005-2.
5. Гайнутдинов Р. И. Особая миссия глобального гражданского общества // Международное частное и публичное право. Периодическое научное издание. М., Изд. группа «Юрист». 2006. №5.
6. Гайнутдинова Л. А. Ослабление государства и гражданское общество в условиях глобализации // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. - 2010. - Т.6 - № 1. - С.243-254.
7. Гидденс Э. Последствия современности. - М.: Праксис, 2011. - 343 с. - (Образ общества) - ISBN 978-59015-7490-4 (рус)
8. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: Монографія. — Київ; Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. — 520 с.
9. Кин Дж. Демократия и гражданское общество / Дж. Кин ; пер. с англ. ; послесл. М. А. Абрамова. — М. : Прогресс-Традиция, 2001. — 400 с.
10. Коэн Джин Л., Арато Эндрю. Гражданское общество и политическая теория. М. Изд-во «Весь мир», 2003.
11. Неклеса А. Конец цивилизации или зигзаг истории // Постиндустриальный мир: Центр, Периферия, Россия. Сб. 1. М.: МОНФ; ИМЭМО РАН, 1999. С. 43.
12. Резник Ю. М. Глобальное гражданское общество / Ю. М. Резник // Глобалистика: Энциклопедия / Гл. ред. И. И. Мазур, А. Н. Чумаков. — М.: Радуга, 2003. — 1328 с
13. Співак В. М. Глобальне громадянське суспільство: реалії та майбутнє / В. М. Співак [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://archive. nbuv. gov. ua/portal/ soc_gum/Vdakk/2010_1/34. pdf;

14. Шайгородський Ю. Громадянське суспільство в Україні: чинники й особливості формування / Ю. Шайгородський // Сучасна українська політика. — К. : Центр соціальних комунікацій, 2013. — Вип. № 28. — С. 323—334.
15. Шаповалова А. М. Глобальне громадянське суспільство як чинник формування української самоврядності / А. М. Шаповалова // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. — 2009. — № 1. — С. 57-60
16. Шепелєв М. Глобальне громадянське суспільство як концепт і соціальна реальність [Електронний ресурс] / М. Шепелєв // Вісник Львівського університету. Серія : Міжнародні відносини. - 2013. - Вип. 33. - С. 25-38. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2013_33_5
17. Этциони, Амитай. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям. М.: Научно-издательский центр «Ладомир», 2004
18. Anheier H., Meghanad Desai, Glasius M., Kaldor M., Keane J., Naghton J., Osgood D., Pianta M., Pinter F., Said Yahia. Global Civil Society: 2001 / Gidens A. (Foreword). Oxford Univ.Press, 2001.
19. Barber, Benjamin R. «Globalizing Democracy» in: American Prospect, 2000, September 11. P.16
20. Camilieri J. A. The UN's Place in the Era of Globalization: A Four-Dimensional Perspective // Between Sovereignty and Global Governance: The UN, the State and Civil Society. Houndmills; N.Y. etc., 1998. P. 344.
21. Bull H. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. - Basingstoke: Macmillan, 1997. - 329 p.
22. Global Civil Society: Yearbook 2001. Oxford. 2001.
23. Global Civil Society: Yearbook 2011. Oxford. 2011. - <http://www.lse.ac.uk/globalGovernance/research/globalCivilSociety/home.aspx>
24. Governance in a Globalizing World. Ed. By Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue. Brookings Institution Press. Washington D. C. 2000.
25. Keohane R. O. International Institutions: Can Interdependence Work? // Foreign Policy. Spring 1998. № 110. P. 92-94.
26. Marchetti Raffaele, Global civil society , 2017 International relations edited by Stephen Mc Glinchey, E-International relation Publishing, Bristol, England - ISBN 978-1-910814-17-8 (paperback) ISBN 978-1-910814-18-5 (e-book) - P.78-86 - <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2016/12/International-Relations-E-IR.pdf>
27. McKinney, Michael L. and Schoch, Robert M. Environmental Science Systems and Solutions, Boston: Jones & Barlett, 2003.
28. Modelskyi Dj. Global Civil Society. - Yearbook. - 2001; Oxford, 2001.
29. Nuscheier F. Global Governance versus Superpower Governance // Internationale Politik. 1998. №11.
30. Polanyi K. The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. Boston, 1957
31. Rosenau, James N. and Czemiapl, Ernst-Otto (eds.) Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge: Ithaca (NY), London: Cornell University Press, 1992;
32. Sassen S. Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization. N.Y., 1996.
33. The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad (англ.), Fareed Zakaria, (W.W. Norton & Company; 2003) ISBN 0-393-04764-4
34. Young, Oran R. Governance in World Affairs, Gordenker, Leon (eds.) NGOs, the UN, and Global Governance, Boulder (Co.), London: Lynne Rienner Publishers, 1996.

REFERENCES:

1. Bebiuk, V., 2006. Global'ne gromadyanske suspilstvo: teoriya, metodologiya, menedzhment [Global civil society: theory, methodology, management]. Politichnyi menedzhment 2, 140-147 (in Ukrainian).
2. Bek, U., 2001. Chto takoe globalizatsiya?: Oshibki globalizma — otvety na globalizatsiyu [What is globalization?: The mistakes of globalism - the answers to globalization]. Moscow, 148 (in Russian).
3. Buryak, V. V. Grazhdanskoe obschestvo v epohu globalnykh transformatsii [Civil society in the era of global transformations]. Access: http://sn-philcultpolsoc.crimea.edu/arhiv/2012/fil_24_3/004_buryak.Pdf (in Russian).
4. Vojtovych, R.V., 2005. Globalne suspilstvo yak nova forma socialnoyi organizatsiyi u suchasnykh umovax [Global society as a new form of social organization in modern conditions]. Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktyka 2, 2005-2 (in Ukrainian).
5. Gaynutdinov, R.I., 2006. Osobaya missiya globalnogo grazhdanskogo obschestva [A special mission of global civil society]. Mezhdunarodnoe chastnoe i publichnoe pravo. Periodicheskoe nauchnoe izdanie 5. Moscow, Izd. gruppа «Yurist» (in Russian).
6. Gaynutdinova, L.A., 2010. Oslablenie gosudarstva i grazhdanskoe obschestvo v usloviyakh globalizatsii [Weakening of the state and civil society in the context of globalization]. Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS 6, 243-254 (in Russian).
7. Giddens, E., 2011. Posledstviya sovremennosti [Consequences of modernity]. Moscow, Praksis, 343. ISBN 978-59015-7490-4 (in Russian).
8. Karas, A., 2003. Filosofiya gromadyanskogo suspilstva v klasichnykh teoriyakh i neklasichnykh interpretatsiyakh [The philosophy of civil society in the classical and non-classical theories of interpretation]. Kyiv; Lviv: Vydavnychy centr LNU imeni Ivana Franka, 520 (in Ukrainian).

9. Kin, Dzh., 2001. *Demokratiya i grazhdanskoe obschestvo* [Democracy and civil society]. Moscow, Progress-Traditsiya, 400 (in Russian).
10. Koen, Dzhin, L., Arato, Endryu, 2003.. *Grazhdanskoe obschestvo i politicheskaya teoriya* [Civil society and political theory]. Moscow, Izd-vo «Ves mir» (in Russian).
11. Neklessa, A., 1999. *Konets tsivilizatsii ili zigzag istorii* [The end of civilization or the zigzag of history]. *Postindustrialnyi mir: Tsentri, Periferiya, Rossiya*. Sb. 1. Moscow, MONF; IMEMO RAN, 43 (in Russian).
12. Reznik, Yu. M., 2003. *Globalnoe grazhdanskoe obschestvo* [Global civil society]. *Globalistika: Entsiklopediya*. Moscow, Raduga, 1328 (in Russian).
13. Spivak, V. M. *Globalne gromadyanske suspilstvo: realiti ta maybutnye* [Global Civil Society: Realities and Future]. Access: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vdakk/2010_1/34.pdf (in Ukrainian).
14. Shajgorodskiy, Yu., 2013. *Gromadyanske suspilstvo v Ukrayini: chynnyky j osoblyvosti formuvannya* [Civil society in Ukraine: the factors and features of formation]. *Suchasna ukrayinska polityka* 28, 323—334. Kyiv, Centr socialnykh komunikacij (in Ukrainian).
15. Shapovalova, A. M., 2009. *Globalne gromadyanske suspilstvo yak chynnyk formuvannya ukrayinskoyi samovryadnosti* [Global civil society as a factor in the formation of Ukrainian self-government]. *Osvita regionu. Politologiya, psykologiya, komunikaciya* 1, 57-60 (in Ukrainian).
16. Shepelyev, M., 2013. *Globalne gromadyanske suspilstvo yak koncept i socialna realnist* [Global civil society as a concept and social reality]. *Visnyk Lvivskogo universytetu. Seriya: Mizhnarodni vidnosyny* 33, 25-38. Access: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2013_33_5 (in Ukrainian).
17. Etsioni, Amitai, 2004. *Ot imperii k soobschestvu: novyyi podhod k mezhdunarodnyim otnosheniyam* [From empire to community: a new approach to international relations]. Moscow, Nauchno-izdatelskiy tsentr «Ladomir» (in Russian).
18. Anheier, H., Meghanad, Desai, Glasius, M., Kaldor, M., Keane, J., Naghton, J., Osgood, D., Pianta, M., Pinter, F., Said, Yahia, 2001.. *Global Civil Society: 2001 / Gidens A.* (Foreword). Oxford Univ.Press (in English).
19. Barber, Benjamin, R., 2000. «Globalizing Democracy» in: *American Prospect*, September 11, 16 (in English).
20. Camilleri, J. A., 1998. *The UN's Place in the Era of Globalization: A Four-Dimensional Perspective. Between Sovereignty and Global Governance: The UN, the State and Civil Society*. Houndmills; N.Y. etc. 344 (in English).
21. Bull, H., 1997. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Basingstoke: Macmillan, 329 (in English).
22. *Global Civil Society: Yearbook 2001*. Oxford. 2001 (in English).
23. *Global Civil Society: Yearbook 2011*. Oxford. 2011. Access: <http://www.lse.ac.uk/globalGovernance/research/globalCivilSociety/home.aspx> (in English).
24. *Governance in a Globalizing World*. Ed. By Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue. Brookings Institution Press. Washington D. C. 2000 (in English).
25. Keohane, R. O., 1998. *International Institutions: Can Interdependence Work?* *Foreign Policy*. Spring 110, 92-94 (in English).
26. Marchetti Rafaele, *Global civil society*, 2017. *International relations* edited by Stephen Mc Glinchey, E-International relation Publishing, Bristol, England. ISBN 978-1-910814-17-8 (paperback) ISBN 978-1-910814-18-5 (e-book), 78-86 Access: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2016/12/International-Relations-E-IR.pdf> (in English).
27. McKinney, Michael, L., and Schoch, Robert, M., 2003. *Environmental Science Systems and Solutions*, Boston: Jones & Barlett(in English).
28. Modelskeyi, Dj., 2001. *Global Civil Society. Yearbook. - 2001*; Oxford (in English).
29. Nuscheier, F., 1998. *Global Governance versus Superpower Governance*. *Internationale Politik* 11 (in English).
30. Polanyi, K., 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston (in English).
31. Rosenau, James N., and Czempiel, Ernst-Otto, (eds.), 1992. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Ithaca (NY), London: Cornell University Press (in English).
32. Sassen, S., 1996. *Losing Control?; Sovereignty in an Age of Globalization*. N.Y. (in English).
33. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (англ.), Fareed Zakaria, (W.W. Norton & Company; 2003) ISBN 0-393-04764-4 (in English).
34. Young, Oran, R., 1996. *Governance in World Affairs*, Gordenker, Leon (eds.) *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder (Co.), London: Lynne Rienner Publishers (in English).