



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

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2019 ТОМ 7 № 4

Видається з вересня 2013 року
12 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2019



Аспекти публічного
управління

Науковий журнал

2019 Том 7 № 4

Засновник:

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

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і
науки України від 15.04.14 р. надано статус
фахового видання
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 03/223 від 23.04.2019).

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

Індексується:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Видавець:

Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Старокозацька, 12д, к. 8
+38(056)794-54-63
Aspects.dnipro@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

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

Висловлені у цих статтях думки можуть не
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не
покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2019

Редакція

Головний редактор: Квітка Сергій

Заступники головного редактора: Іванова Світлана,
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталя, Рудік Олександр

Випусковий редактор: Лиман Дмитро

Коректор української / російської мови: Дерєбера Анна

Коректор англійської мови: Комлева Юлія

Редакційна колегія

Серьогін Сергій

д. держ. упр., проф., голова
редакційної колегії

Антонова Ольга

д. держ. упр., доц.

Абельсеїтова Світлана

к. тех. н., доц. (Казахстан)

Бачинський Ярема

д. юр. н. (США)

Баштанник Віталій

д. держ. упр., проф.

Бобровська Олена

д. держ. упр., проф.

Бородін Євгеній

д.і.н., проф.

Гао Тяньмін

к. екон. н., доц. (КНР)

Гончарук Наталія

д. держ. упр., проф.

Гугнін Олександр

д. філос.н., проф. (Польща)

Іванова Світлана

к. філол.н., доцент

Квітка Сергій

д. держ. упр., доц.

Кравченко Богдан

д. держ. упр., проф.
(Киргизька Республіка)

Кравченко Віктор

к. юр. наук, проф.

Липовська Наталія

д. держ. упр., проф.

Маматова Тетяна

д. держ. упр., проф.

Письменний Ігор

д. держ. упр., проф.

Прокопенко Леонід

д. держ. упр., проф.

Ружевічус Юозас

д. екон. н., проф (Литва)

Серафінас Далюс

д.н. із соц. ком., проф. (Литва)

Чикаренко Ірина

д. держ. упр., доц.



Public Administration
Aspects

Scientific journal

7 (4) 2019

Founder:

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

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

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 № 03/223 dated 23.04.2019)

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

Indexed:

DOAJ
IndexCopernicus
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
Ulrichs web

Publisher:

Publishing house «Grani»
12d, Starokosatska St., office 8
Dnipro, Ukraine, 49000
+38(056)794-54-63
Aspects.dnipro@gmail.com
Publishing license:
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private
names, enterprises and
organizations titles, geographical locations etc. to
be bared by the authors.

The editorial office and board do not always share
the views and thoughts expressed in published
articles.

Reprints and translations are allowed on the
written consent with the editorial office and the
author.

© «Public administartion aspects» 2019

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka Sergiy

Deputy Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina
Tetiana, Sorokina Natalia, Rudik Oleksandr

Production Editor: Lyman Dmytro

Corrector of Ukrainian / Russian language: Derebera Anna

Corrector of English language: Komleva Yulia

Editorial board

Seryohin Sergiy

Full Prof. Dr.,
head of editorial board

Antonova Olha

Assoc. Prof., Dr.

Abelseitova Svitlana

Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)

Bachynskiy Yarema

J. D. (USA)

Bashannyk Vitalii

Full Prof. Dr.

Bobrovska Olena

Full Prof. Dr.

Borodin Yevhenii

Full Prof. Dr.

Gao Tianming

Assoc. Prof. PhD (PRC)

Honcharuk Natalia

Full Prof. Dr.

Huhnin Oleksandr

Full Prof. Dr. (Poland)

Ivanova Svitlana

Assoc. Prof. PhD

Kvitka Sergiy

Assoc. Prof., Dr.

Krawchenko Bohdan

Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)

Kravchenko Viktor

Assoc. Prof. PhD

Lypovska Natalia

Full Prof. Dr.

Mamatova Tetiana

Full Prof. Dr.

Pysmennyi Ihor

Full Prof. Dr.

Prokopenko Leonid

Full Prof. Dr.

Ruzevicius Yuozas

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Serafinas Dalius

Full Prof. Dr. (Lithuania)

Chykarenko Iryna

Assoc. Prof., Dr.

Зміст

- C. 5
Сергій Квітка
Інноваційні механізми в публічному управлінні:
форсайт
- C. 17
Олександр Батанов
Віктор Кравченко
Доктринальні проблеми муніципальної
статутної нормотворчості (аксіологічні,
онтологічні та телеологічні аспекти)
- C. 28
Євгеній Бородін
Організаційно-правові підстави застосування
медіації в системі державного управління
- C. 35
Леонід Прокопенко
Процес імплементації європейського
законодавства у сфері охорони навколишнього
середовища України
- C. 44
Микола Сьомич
Особливості сучасних моделей публічного
управління
- P. 53
Квєліашвілі Ірина
Brexit: ознаки дезінтеграції митного союзу ЄС
в умовах глобалізації

Contents

- P. 5
Serhiy Kvitka
Innovative mechanisms in public administration:
foresight
- P. 17
Oleksandr Batanov
Viktor Kravchenko
Doctrinal problems of the municipal statute norm-
setting (axiological, ontological and teleological
aspects)
- P. 28
Borodin Yevhenii
Organizational and legal principles of application
of media in the system of public administration
- P. 35
Prokopenko Leonid
The process of implementation of European
legislation in the sphere of environmental
protection of Ukraine
- P. 44
Mykola Syomych
Features of modern models of public
administration
- P. 53
Kveliashvili Iryna
Brexit: signs of disintegration of the EU customs
union under the conditions of globalization

Інноваційні механізми в публічному управлінні: форсайт

Сергій Квітка, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розглядаються теоретичні аспекти технології Форсайта як інноваційного механізму формування партнерських відносин між органами публічної влади та бізнесу. Як показує закордонний досвід, реалізація Форсайт-проектів дозволяє забезпечити ефективну взаємодію цих найвпливовіших акторів політичного та економічного життя. Саме в рамках Форсайт-проектів створюється можливість як проектування цілей суспільного розвитку, так і визначення шляхів їх досягнення. Впровадження новітніх механізмів стратегічної координації зусиль влади та бізнесу є актуальною темою для України в умовах структурної суспільно-політичної та соціально-економічної кризи. Автор звертає увагу на можливості поєднання зусиль різних секторів суспільства в рамках Форсайт-проектів на регіональному та місцевому рівнях, де можливості кооперації влади та бізнесу значно більші, ніж на загальнодержавному рівні. Це може позитивно вплинути на стратегічний успіх розвитку територій у майбутньому і при цьому забезпечити прозорість дій як влади, так і бізнесу. Між тим, в Україні Форсайти досі проводились тільки як проекти прогнозування та розробки сценаріїв розвитку країни та окремих сфер суспільного життя. Потужний потенціал Форсайту як інноваційного механізму проектування майбутнього та взаємодії влади з бізнесом використовується дуже мало. У статті стверджується, що в Україні взаємна дія публічної влади та бізнесу при реалізації Форсайтів, в умовах слабкості громадянського суспільства, є одним з головних чинників досягнення позитивних цілей майбутнього і в економіці, і в публічній політиці, і в соціально-гуманітарній сфері. Автор також розглядає конкретні механізми та методи реалізації Форсайт-проектів, що використовуються у технологічно розвинених країнах, та можливості їх застосування в Україні.

Ключові слова: форсайт в Україні; публічна влада в Україні; український бізнес; партнерство влади та бізнесу; експертні методи прогнозування; метод Дельфі; експертні панелі; критичні технології

Innovative mechanisms in public administration: foresight

*Sergiy Kvitka, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

The article deals with the theoretical aspects of Forsythe technology as an innovative mechanism for forming partnerships between public authorities and business. As foreign experience shows, the implementation of Forsyth projects allows for effective interaction between these most influential actors in political and economic life. It is within the framework of Forsythe-projects that the possibility of both designing the goals of social development and the identification of ways to achieve them is created. Implementation of the newest mechanisms of strategic coordination of the efforts of the authorities and business is an actual topic for Ukraine in the conditions of the structural socio-political and socio-economic crisis. The author draws attention to the possibility of combining the efforts of various sectors of society within the framework of Forsythe projects at the regional and local levels, where the possibilities of cooperation of power and business are much larger than at the national level. This can have a positive effect on the strategic success of the development of territories in the future, while ensuring transparency of the actions of both the authorities and business. Meanwhile, in Ukraine, Foresight still held only as projects for forecasting and developing scenarios for the development of the country and certain spheres of public life. There is very little potential for Forsyth as an innovative mechanism for designing the future and for interaction between government and business. The article states that in Ukraine, the mutual influence of public authorities and business in the implementation of Forsythes, in the context of the weakness of civil society, is one of the main factors in achieving the positive goals of the future in the economy, in public policy, and in the social and humanitarian sphere. The author also examines the specific mechanisms and methods of implementing Forsythes projects used in technologically advanced countries and the possibilities of their application in Ukraine.

Keywords: foresight in Ukraine; public authority in Ukraine; Ukrainian business; partnership between government and business; expert forecasting methods; delphi method; expert panels; critical technology

Инновационные механизмы в публичном управлении: форсайт

Сергей Квитка, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье рассматриваются теоретические аспекты технологии Форсайта как инновационного механизма формирования партнерских отношений между органами публичной власти и бизнеса. Как показывает зарубежный опыт, реализация Форсайт-проектов позволяет обеспечить эффективное взаимодействие этих самых влиятельных актеров политической и экономической жизни. Именно в рамках Форсайт-проектов создается возможность как проектирование целей общественного развития, так и определения путей их достижения. Внедрение новейших механизмов стратегического координации усилий власти и бизнеса является актуальной темой для Украины в условиях структурной общественно-политической и социально-экономического кризиса. Автор обращает внимание на возможности объединения усилий различных секторов общества в рамках Форсайт-проектов на региональном и местном уровнях, где возможности кооперации власти и бизнеса значительно больше, чем на общегосударственном уровне. Это может положительно повлиять на стратегический успех развития территорий в будущем и при этом обеспечить прозрачность действий как власти, так и бизнеса. Между тем, в Украине Форсайты до сих пор проводились только как проекты прогнозирования и разработки сценариев развития страны и отдельных сфер общественной жизни. Мощный потенциал Форсайта как инновационного механизма проектирования будущего и взаимодействия власти с бизнесом используется очень мало. В статье утверждается, что в Украине взаимное действие публичной власти и бизнеса при реализации Форсайтах, в условиях слабости гражданского общества, является одним из главных факторов достижения позитивных целей будущего и в экономике, и в публичной политике, и в социально-гуманитарной сфере. Автор также рассматривает конкретные механизмы и методы реализации Форсайт-проектов, используемых в технологически развитых странах, и возможности их применения в Украине.

Ключевые слова: форсайт в Україні; публічна влада в Україні; український бізнес; партнерство влади та бізнесу; експертні методи прогнозування; метод Дельфі; експертні панелі; критичні технології

Вступ.

Уявлення про майбутнє як для окремої людини так і для всього людства не менш важливе ніж уявлення про своє минуле. Як з цього приводу вдало висловився відомий американський дослідник Ч.Кеттерінг: «Я цікавлюсь майбутнім тому, що збираюся провести там всю решту свого життя» [21].

Пізнання майбутнього набувало у різні історичні епохи різні форми, розвиваючись від стародавніх пророцтв до футурології ХХ століття та наукової прогностики ХХІ століття. Форсайт (від англ. Foresight — погляд у майбутнє, передбачення) поєднавши у собі найкращі здобутки прогнозування та стратегічного планування став на сьогодні однією з найефективніших технологій проектування розвитку суспільства виходячи, при цьому не з минулого, а з майбутнього.

Перші спроби реалізації Форсайт-проектів в Україні були не зовсім вдалі або не помічені та не затребувані. Але вони ж таки

відбулись і, таким чином, створено підґрунтя для того, щоби продовжувати цю справу в Україні, аналізувати помилки, пропонувати нові підходи, активніше впроваджувати Форсайт у практику державного управління та місцевого самоврядування.

Тематика Форсайту активно увійшла у наукові розробки дослідників проблем прогнозування та планування на теренах колишнього СРСР лише на початку ХХІ століття. До того часу вклад у розвиток теорії Форсайту вносили виключно закордонні фахівці, такі як Т. Cuosa, М. Keenan, R. Popper, I. Miles, M. Butter, В. Nabegger та інші.

При цьому слід відзначити що це були не тільки європейські та північно-американські вчені, але й представники Японії та інших країн південно-східної Азії.

Активно розвивається Форсайт у Росії такими авторами як В. П. Третьяк, В. Л. Калинин, В. А. Козлов [10], Л. Гохберг [19], Л. Гайнутдінова та іншими. Також регулярно виходить наукове видання «Форсайт»

університету «Вища школа економіки», де висвітлюється, зокрема, і практичний досвід впровадження Форсайту.

В Україні технологія Форсайту ще тільки починає використовуватись, але з кожним роком стає все більш популярною й очікуваною. У фахових виданнях все частіше можна знайти дослідження на цю тему. Вони стосуються як «класичної» для Форсайту проблематики науково-технологічного прогресу [3;4;9], так і питань застосування Форсайту на рівні регіонів та громад [1, 12,13].

Вже здійснювались спроби проведення Форсайтів окремих сфер життєдіяльності українського суспільства [8,14]. Цікаві дослідження продемонстрували ентузіазм та високий інтелектуальний рівень авторів, але не розкривали технологічну та методологічну сторону Форсайт-проектів.

У 2015 році було проведено загальнонаціональний Форсайт економіки України, який, на наш погляд, є вчасним і вдалим прикладом використання цієї технології [15]. Але, на жаль, не маємо інформації, чи було це ґрунтовне дослідження доведено до керівництва країни і яким чином будуть враховані визначені у ньому сценарії (позитивні і негативні) розвитку українського суспільства. У 2018 році проведено «Форсайт Україна. Чотири сценарії розвитку України» фондом ім.Ф.Еберта. В ньому закордонні фахівці дали бачення шляхів розвитку України на тлі кризи міжнародного діалогу з Росією. Виконавці цього Форсайту-проекту взяли за основу сценарний підхід для визначення ключових факторів, що можуть вплинути на майбутнє України.

Витоки Форсайту.

Вперше термін «foresight» вжив письменник-фантаст Герберт Уелс у 1930 р. Виступаючи на радіо BBC він запропонував ввести особливу спеціальність - «професор передбачення», який, подібно історичу, буде аналізувати і знаходити застосування майбутнім технологічним відкриттям [25].

Вже як технологія практичного застосування обґрунтованого передбачення, Форсайт був розроблений і застосований у 1950-ті роки в американській корпорації RAND, де вирішувалися завдання визначення перспективних військових технологій.

Зіткнувшись з недостатністю традиційних прогностичних методів (кількісні моделі, екстраполяція існуючих тенденцій тощо), фахівці RAND розробили метод Дельфі, який став основою Форсайт-досліджень. З 1970-х років Форсайти науково-технічного прогресу почали проводитися за кордоном на загальнонаціональному рівні. Численні приклади проведення Форсайтів показують усі передові країни Європи, Південно-Східної Азії, Японія та США [16;19].

Форсайт поступово став одним з найбільш ефективних інструментів інноваційної організації суспільства. Із 90-х років минулого століття Форсайт широко почав застосовуватись в розвинених країнах у державному управлінні, а також при розробці стратегій, проектів і програм регіонального та місцевого самоврядування [18].

Як і будь-яке нове поняття, яке ще тільки «вбудовується» в систему уявлень про розвиток суспільства, Форсайт має багато визначень. Нижче наводяться, на наш погляд, найбільш характерні погляди різних вчених та наукових інституцій на цю проектно-прогностичну технологію.

Бен Мартін (SPRU, University of Sussex): Форсайт – це систематичні спроби оцінити довгострокові перспективи науки, технологій, економіки та суспільства, щоб визначити стратегічні напрями досліджень і нові технології, здатні принести найбільші соціально-економічні блага.

EU FOREN Guide - Форсайт - це систематичний, спільний процес побудови бачення майбутнього, націлений на підвищення якості прийнятих у цей момент рішень і прискорення спільних дій. Ідеологія форсайта походить від конвергенції тенденцій сучасних розробок в сфері політичного аналізу, стратегічного аналізу та прогнозування.

ForTech - Форсайт - це природна людська діяльність, яка, насправді, завжди виконувалася і окремими людьми, і компаніями. Тим не менш, зараз вона формалізована в ефективну методіку і застосовується урядами, регіонами й іншими суб'єктами стратегування для формування рамок у науці і практиці. Технологія Форсайта дозволяє враховувати довгострокові наслідки і можливості в прийнятті рішень. Форсайт може бути ви-

користаний для розробки стратегій і довгострокового планування розвитку регіонів, муніципалітетів та інших видів територіальних утворень.

UNIDO - Форсайт – сценарне прогнозування соціально-економічного розвитку: можливі варіанти розвитку - економіки, промисловості, суспільства – у 10-20-річній перспективі [13].

Л.М. Гохберг (Форсайт-центр ИСИЭЗ НДУ ВШЕ) цілком слушно відзначає, що Форсайт – це система методів експертної оцінки довгострокових перспектив інноваційного розвитку, виявлення технологічних проривів, здатних найбільш позитивно впливати на економіку і суспільство [19].

Виходячи з вищенаведеного, можна визначити дещо спільне у цих точках зору, а саме те, що Форсайт це процес, метою якого є визначення можливого майбутнього, створення його бажаного образу та побудова «дорожньої карти» його досягнення. Більшість теоретиків та практиків Форсайта розглядають його як своєрідну комбінацію «продукту» (прогнози, сценарії, пріоритети) і «процесу» (встановлення зв'язків між усіма зацікавленими сторонами). Це має сприяти не тільки дослідженню майбутнього, але й досягненню консенсусу у суспільстві на базі конструктивного діалогу між політиками, громадськістю, експертами, представниками бізнесу.

Тож, Форсайт можна визначити, як спеціальну технологію формування пріоритетів розвитку різних сфер життя суспільства з метою мобілізації максимально великої кількості учасників для досягнення якісно нових результатів у розвитку країни, регіону, громади.

Слід також відзначити, що з точки зору організації, Форсайт являє собою складну поетапну та багатоаспектну взаємодію експертних груп, які представляють різні сфери діяльності. У підсумку цієї роботи мають бути відібрані стратегічні пріоритети розвитку суспільства, які засновані на інноваціях, і спрямовані на підвищення конкурентоспроможності і влади, і бізнесу.

Переваги Форсайта в порівнянні з традиційними методами соціально-економічного прогнозування.

По-перше, Форсайт передбачає участь багатьох зацікавлених осіб (stakeholders) - представників різних верств суспільства не тільки у формуванні картини майбутнього, але й їх залучення до активних дій щодо реалізації ними ж передбачуваних змін.

Ще раз підкреслимо, оскільки це дуже важливо, що метою Форсайта є не тільки підготовка «аналітичного прогнозу» за найбільш проблемними напрямками, детальних сценаріїв або ретельно вивірених економічних моделей, але й докладання зусиль для того, щоб об'єднати зусилля основних учасників процесу змін, створити для них умови для консолідації та спільних дій на випередження.

Слід окремо наголосити на тому, що учасників такої соціальної взаємодії насправді троє - влада, бізнес та громадянське суспільство. Реалії сьогодення показують, що громадянське суспільство на теренах республік колишнього СРСР ще є досить слабким, таким що знаходиться тільки у стані розвитку та формування. Тому громадянське суспільство ще не може виконувати функції повноцінного партнера влади та бізнесу. Між тим розвиток партнерства влади та бізнесу, поряд з впливом глобального громадянського суспільства, об'єктивно сприяє становленню громадянського суспільства [2]. І Україна в цьому сенсі не виняток. Виходячи з цього у цій статті більшою мірою йдеться саме про партнерство саме влади та бізнесу, як реальних суб'єктів впливу на соціально-економічні процеси.

По-друге. Не менш важливою складовою Форсайта є створення мереж висококваліфікованих і зацікавлених у діях по його реалізації експертів-учасників. Саме ці мережі експертів, що складаються з представників влади, бізнесу, громадських інституцій і науковців в змозі сформулювати адекватну відповідь на політичні, економічні, соціальні та інші актуальні виклики. Оскільки експерти мають бути безпосередньо включені в процес реалізації Форсайту, передбачається, що вони мають необхідне передчуття щодо заходів попереджувального впливу і готові усвідомлено застосовувати наявні в їх розпорядженні ресурси.

По-третє. Форсайт, як уже відзначалось, це не метод, а технологія, яка вбирає у себе методи, розроблені в рамках різних наукових напрямків. Це сукупність інструментів, що дозволяють активно передбачати проблеми майбутнього та впливати на нього за допомогою узгодження партикулярних інтересів різних верств суспільства. При цьому Форсайт не тільки сукупність методів передбачення, але й особлива організаційна технологія, що виражається у значно більш комплексному підході, ніж традиційне прогнозування.

Прогнози, як правило, формуються вузьким колом експертів і в більшості випадків асоціюються з передбаченням малокерованих подій. У рамках же Форсайту мова йде про оцінку можливих перспектив інноваційного розвитку, пов'язаних з прогресом науки і техніки. При цьому окреслюються можливі технологічні горизонти, які можуть бути досягнуті при вкладенні владою та бізнесом певних коштів і організації систематичної роботи, а також ймовірні ефекти у соціально-економічному розвитку країни, регіону, громади, бізнес-структури. На відміну від прогнозів, Форсайт завжди передбачає участь його учасників шляхом проведення інтенсивних взаємних обговорень, та проведення опитувань певних груп населення прямо зацікавлених у вирішенні проблем, що мають бути вирішені в рамках Форсайт-проекту.

По-четверте. Ще однією відмінністю Форсайта від традиційних прогнозів та програм соціально-економічного розвитку є його націленість на розробку практичних заходів по наближенню обраних стратегічних орієнтирів. Тому в передових країнах світу саме на основі проведення Форсайтів розробляються довгострокові стратегії розвитку економіки, науки, технологій, що націлені на підвищення конкурентоспроможності та максимально ефективного розвитку. При цьому, підкреслимо ще раз, особлива увага приділяється досягненню консенсусу між основними «гравцями» по найважливіших стратегічних напрямках розвитку шляхом організації їх постійного діалогу. Саме таким чином Форсайт дозволяє визначити узгоджені варіанти можливого майбутнього,

які можуть наступити при виконанні певних умов: правильного визначення сценаріїв розвитку, досягнення консенсусу щодо вибору того чи іншого прийняттого сценарію, проведення заходів щодо його реалізації і т. і. [19].

Форсайт також може бути своєрідним засобом вибракковування, який дозволяє подолати досить поширену в наш час безвідповідальність стосовно майбутнього. Багато хто хоче говорити про майбутнє, але не всі готові брати за нього відповідальність. Тому у Форсайті, в кінцевому підсумку, важливим є не тільки результат, але й процес його отримання. Саме в концентрації зусиль учасників процесу перетворень та узгодженості їх дій передбачення перетворюються на активні елементи формування майбутнього.

Методологія Форсайту

Методологія кожного конкретного Форсайта завжди визначається виходячи з завдань проекту і сфери його застосування. Набори методів та інструментів, що використовуються у Форсайті - численний і різноманітний. З одного боку маємо методи кількісної оцінки існуючих тенденцій та їх наслідків, зазвичай з використанням спеціально розроблених моделей і комп'ютерних засобів. З іншого боку, і це найбільша група, методи, що ґрунтуються на знаннях експертів, на розробці спеціальних процедур і прийомів роботи з експертами. По суті Форсайт являє собою систему методів експертної оцінки стратегічних напрямів соціально-економічного та інноваційного розвитку, виявлення технологічних проривів, здатних вплинути на розвиток суспільства в середньо- і довгостроковій перспективі [22].

До числа найбільш розповсюджених з них можна віднести: метод Дельфі, визначення критичних технологій, розробка сценаріїв, експертні панелі.

Метод Дельфі.

Метод Дельфі найпоширеніший з методів Форсайта. Він був розроблений О. Helmer, N. Dalkey та N. Resche в 1950-60 роках у РЕНД-корпорації при дослідженні перспектив розвитку військового комплексу, а в 70-х він був вже використаний у технологічному прогнозуванні і корпоративному стратегічному плануванні.

Головна відмінність цього методу від звичайних опитувань експертів полягає в тому, щоб забезпечити зворотний зв'язок з ними. Метод Дельфі передбачає не разове опитування, а, як мінімум, дві ітерації опитування однієї і тієї ж групи експертів (для класичного варіанта Дельфі характерно від 3 до 8 ітерацій). У наступних турах крім того ж набору запитань, респондентам надаються узагальнені результати опитувань, отримані на попередніх етапах. В ідеальному варіанті експерти повинні отримати інформацію про те, чим обґрунтовані ті чи інші судження, особливо якщо це крайні або неординарні думки. Таким чином, зворотний зв'язок з респондентами та надання їм можливості відповідно скоригувати їхні оцінки здійснюється з метою стимулювання обміну інформацією та дозволяє показати кожному окремому експерту, наскільки їхні оцінки та очікування відрізняються від оцінок інших експертів. Крім того, анонімність опитувань покликана знизити вплив найбільш активних або авторитетних експертів на індивідуальні оцінки інших членів панелі [7].

Критичні технології.

Термін «критичні технології» («critical technologies») бере свій початок від так званих критичних матеріалів. У середині ХХ століття так називали устаткування та сировину, що не вироблялись у США, але були необхідні для ефективного функціонування збройних сил. Вважалось, що в країні мав бути п'ятирічний запас таких критичних матеріалів на випадок можливих військових конфліктів. У даному контексті буквальный переклад з англійської слова «critical» – «вкрай необхідний, дефіцитний». В ряді країн, у зв'язку з особливостями перекладу, використовують термін «ключові технології».

Мета методу критичних технологій – виявлення пріоритетів науково-технічного розвитку на середньострокову перспективу. Цей підхід застосовується не тільки на рівні країни в цілому, але й окремих галузей економіки, регіонів та територій. Результатом стають, як правило, переліки технологій або напрямів досліджень і розробок, які вимагають першочергової уваги. Для кожної критичної технології готується «паспорт»,

де стисло описуються її склад та можливі строки практичної реалізації, а також пропонуються заходи щодо її підтримки з боку органів влади. Ідентифікація критичних технологій базується на системі опитувань, інтерв'ю і модерованих обговорень в рамках тематичних груп експертів, що володіють найвищою кваліфікацією у відповідних галузях. Іноді, при визначенні критичних технологій, застосовується «еталонний аналіз» (benchmarking), тобто порівняння з іншими країнами або регіонами, що дозволяє не тільки визначити рівень розвитку технології в країні, регіоні або галузі, але й співвіднести його з рівнем світових лідерів, виявити ступінь відставання і розробити стратегію з прискорення технологічного розвитку в секторах з високим інноваційним потенціалом.

Експертні панелі.

Даний метод теж вважається базовим і використовується практично у всіх Форсайт-проектах. Групам експертів, кількістю в 10-20 осіб, пропонується протягом декількох місяців обміркувати можливі варіанти майбутнього по заданій тематиці, використовуючи новітні аналітичні та інформаційні матеріали і розробки. Основними перевагами цього методу є присутність експертів під час усього процесу роботи, взаємодія їх з представниками влади, бізнесу та різних наукових дисциплін і сфер діяльності. Метод може доповнювати інші підходи, що застосовуються в технології Форсайта. Також, в деяких випадках створення панелей необхідно для вироблення початкової інформації та інтерпретації отриманих результатів.

Метод розробки сценаріїв

Метод розробки сценаріїв ефективний як додаток до досліджень, виконаних з використанням інших методів. Найбільш розповсюджена практика створення сценаріїв за принципом «зверху вниз». Вона базується на аналізі майбутніх можливостей і альтернативних траєкторій розвитку їх досягнення. У контексті проведення Форсайта це спосіб подання можливого розвитку майбутнього у вигляді «драматичного» сценарію.

Сценарії можуть включати в себе діахронічний елемент, тобто використовувати опис факторів, що вплинули на розвиток даної ситуації в минулому. Також вони мо-

жуть бути синхронічними: у цьому випадку майбутній хід розвитку подій пов'язується тільки з описом ситуації, яка є на даний момент. У цьому випадку, маючи як початковий матеріал схематичне зображення майбутньої ситуації, відновлюється вихідна ситуація і ретроспективно будуються шляхи її розвитку.

При реалізації Форсайт-проектів часто застосовуються множинні сценарії, які відрізняються від звичайного сценування тим, що в них паралельно представлені різні можливості розвитку даної ситуації - від найбільш негативних до найбільш позитивних. Прикладом такого сценування є наведений вище «Форсайт Україна. Чотири сценарії розвитку України» виконаний фахівцями Фонду ім.Ф.Еберта [17].

Однією з причин, чому множинні сценарії користуються такою популярністю, є те, що в цьому випадку експерти мають можливість наочно показати, наскільки різною може бути розвиток однієї і тієї ж початкової ситуації. Також розробка сценаріїв використовується для структурування існуючої ситуації та представлення її у вигляді моделі.

Варто підкреслити, що в процесі систематизації науково обґрунтованих методів дослідження суспільних процесів відбувається і розвиток технології Форсайта. Вона постійно поповнюється новими, в першу чергу тими, що пов'язані з розвитком інформаційно-комунікативних технологій. Зокрема це стосується проведення опитувань експертів методом Дельфі з використанням мережі Інтернет.

Список наведених вище методів Форсайта не є вичерпним. Використовуються і такі методи, як математичне моделювання, колективна генерація ідей («мозкова атака»), регресійний аналіз, прогнозна екстраполяція та багато інших.

Вибір методів для проведення Форсайту залежить від сфери застосування, області, поля та горизонту Форсайта.

Область, поле та горизонт Форсайта.

Область застосування є однією з найважливіших складових організації Форсайта. Така область має бути моністичною, тобто подібною до опорного плану в симплекс-методі пошуку оптимального рішення. Інакше кажучи, не можна застосовувати Форсайт

з будь-якого приводу. Спочатку необхідно знайти головні моменти в розвитку досліджуваного об'єкта, які з рецесивних елементів здатні перетворитися на домінуючі. Наприклад, можна міркувати про необмежену кількість показників, на які хотілося, щоб економіка регіону могла вийти в майбутньому, але потрібно виділити ключові моменти (зазвичай 3 - 4), які поліпшать ситуацію кардинальним чином. Саме для останніх слід застосувати інструментарій Форсайта у повній мірі. Передбачення за цими напрямками дасть можливість побачити шляхи якісного зростання за іншими показниками.

Поле Форсайта окреслює учасників проекту і складається з декількох кіл. До першого кола входять ініціатори і пропагандисти, тобто люди та організації, безпосередньо зацікавлені в реалізації Форсайта. Друге коло учасників формується з громадян і організацій, які розуміють, що прийдеши зміни їх зачеплять і як виробників, і як споживачів, і як політичних діячів, і як дослідників. Інакше кажучи, це коло безпосередніх учасників Форсайта. Третє коло об'єднує тих, кого перетворення зачіпають побічно, і вони не завжди усвідомлюють можливість майбутніх змін у їх повсякденному існуванні, але тим чи іншим способом візьмуть участь у заходах Форсайта.

Горизонт Форсайта – це проміжок часу, на який орієнтується фіксація результатів передбачення або активного прогнозу. Він визначається індивідуально, залежно від обраної області Форсайта або від ракурсу об'єкта, який маємо побачити в майбутньому. Виділяються дві більш-менш стандартні часові межі горизонту Форсайта :

- 20-30 років для повторюваних процесів з тривалим циклом обороту;
- 2-5 років для процесів з незначним циклом обороту .

Іншими словами, горизонт Форсайта можна визначити, як максимальну кількість років, на які розраховується формування активного передбачення. Також при розгляді часового горизонту Форсайта слід розмежувати два процеси, для яких визначаються часові горизонти. Перший процес передбачає встановлення оптимального часового горизонту і аналіз перспектив науково-техніч-

ного прогресу. Суть іншого процесу полягає в реалізації процедури формування пріоритетних напрямів розвитку об'єкта Форсайта і їх документальне закріплення у вигляді дорожньої карти.

Дорожні карти

«Дорожні карти» є результатом Форсайту. Вони являють собою офіційний документ, де відображені шляхи розвитку об'єкта та визначені відповідні кроки досягнення його необхідних параметрів у майбутньому. На їх підставі формуються стратегії розвитку та визначаються довгострокові пріоритети. Фактично, дорожні карти припускають вже задане майбутнє з детальним описом основних етапів і практично можливих механізмів (шляхів) його досягнення. Таким чином вони є одним з ключових інструментів для цілеспрямованої діяльності stakeholders які представляють владу та бізнес.

У цій якості дорожні карти виконують декілька функцій:

1. Дозволяють сформулювати єдиний і узгоджений простір орієнтації в майбутньому країни (галузі, регіону, міста тощо).
2. Служать основою для вироблення стратегій і цілей розвитку.
3. Є базою для прийняття важливих рішень у проблемних і конфліктних ситуаціях взаємодії влади та бізнесу.
4. Дозволяють координувати політичну діяльність і відповідно спонукають до певних дій різних гравців політичного та економічного простору.

Технологічно дорожні карти призначені також для розробки візуального представлення середньострокової стратегії розвитку. Образно кажучи, якщо ми знаємо, куди хочемо прийти або чого хочемо досягти - наше завдання полягає в тому, щоб відповісти на питання - яким чином оптимально це зробити? Часовий горизонт дорожніх карт становить від двох до п'яти років, а сама дорожня карта подається у вигляді візуалізованої схеми-маршруту, яка демонструє шлях (та відповіді віхи на ньому) який безпосередньо веде до заздалегідь встановленої сукупності цілей через вирішення проміжних завдань.

Така карта являє собою, як правило, багатопланову схему, де кожен шар містить однорідні елементи (цілі, завдання). Основний

акцент при цьому робиться на погодженні часових координат подій і дій, що надає даному інструменту динамічний характер і дозволяє відстежувати весь хід реалізації процесу. При цьому при побудові дорожніх карт результати повинні бути представлені в максимально зрозумілій формі, доступній для найширшого кола зацікавлених осіб, і служити основою для прийняття поточних рішень у відповідних сферах. Таким чином, головне значення дорожньої карти полягає у виборі та поданні основних напрямків розвитку об'єкта Форсайта, визначення системи необхідних заходів та побудові траєкторії досягнення поставлених завдань.

Партнерство влади та бізнесу.

Одним з важливих аспектів Форсайту є створення умов для розвитку партнерства публічної влади та бізнесу як невід'ємної умови функціонування сучасного суспільства. Характер цих відносин найбільш яскраво проявляється в інституті публічно-приватного партнерства.

Привабливість публічно-приватного партнерства полягає в тому, що воно дозволяє вирішувати багато економічних проблем, що стоять перед публічною владою. У першу чергу це стосується пошуку альтернативних джерел інвестиційних ресурсів та підвищення ефективності управління. Також у світі накопичено чималий досвід впровадження технологій публічно-приватного партнерства, які дозволяють поєднати інтереси влади та бізнесу при наданні суспільних послуг. Цей досвід свідчить і про різноманіття організаційних структур підтримки та розвитку цих відносин, юридичних форм, економічних механізмів стимулювання тощо. Форсайт-проекти, у цьому сенсі, є найбільш ефективними майданчиками для розвитку такого партнерства.

Для України публічно-приватне партнерство є ще досить новим явищем і знаходиться на початку розвитку, хоча відповідний Закон України «Про державно-приватне партнерство» прийнятий ще у 2010 р. Разом з тим, деякий досвід впровадження публічно-приватного партнерства в нашій країні вже накопичений, він потребує осмислення в світлі досягнень у цьому напрямку передових країн [6].

Ще одним видом партнерства, яке допомагає просувати Форсайт, є соціальне партнерство. Як показує досвід розвинутих країн світу, їх суспільна модернізація у другій половині ХХ ст. значною мірою залежала від здатності влади забезпечити економічну свободу для повноцінного соціального діалогу і партнерства між державою, бізнесом та громадянським суспільством у вирішенні соціально значущих проблем. Форсайт максимально розширює поле такого діалогу, оскільки по своїй суті є технологією узгодження інтересів максимально можливого кола зацікавлених сторін.

Безумовно, конкретизація ролі та функцій органів державного управління у системі соціального партнерства є складним завданням, оскільки держава як суб'єкт виступає учасником усіх суспільних процесів у країні в прямій або опосередкованій формі. Це особливо актуально для України, де концепція соціального партнерства ще не є важливим елементом державної політики та не застосовується повною мірою у процесі соціальних перетворень.

Зарубіжний досвід соціального партнерства часто застосовується у спрощених схемах. Це призводить до намагань копіювання соціальних реформ розвинутих країн, але без урахування необхідного соціального досвіду, нормативно-правового підґрунтя, які мають такі країни завдяки активній практиці партнерства. Тому, незважаючи на поширення термінології соціального партнерства, яка використовується на різних рівнях державного управління, на практиці стикаємося з позицією про те, що соціальне партнерство не може впроваджуватися за наявності правового нігілізму, «тіньової» економіки, недовіри між суб'єктами соціально-економічних відносин.

У зв'язку із цим іноді висловлюється думка, що українське суспільство не повною мірою готове до впровадження механізмів соціального партнерства. Проте подолання негативних факторів соціально-економічного життя значною мірою залежить саме від наявності партнерських відносин як механізму взаємодії, який показав свою ефективність у ситуаціях не менш складних, ніж в Україні. Тому не правильно вважати, що українське

суспільство не готове до розвитку відносин такого роду. На нашу думку, впровадження Форсайту на всіх рівнях публічної влади, як технології проектування і узгодження майбутнього, може значно змінити соціально-економічну ситуацію в країні, нормалізувати відносини між владою, бізнесом та громадянським суспільством, сприяти інтеграції України до світового співтовариства.

Форсайт на місцевому та регіональному рівні.

Ситуація із впровадженням Форсайту на загальнодержавному рівні в Україні значно ускладнена наявністю усталених «олігархичних» зв'язків влади з великим бізнесом. Останній зацікавлений у максимальному збереженні статус-кво для забезпечення свого монопольного керування у відповідних сферах виробництва та послуг. Ситуація тут може змінитись тільки в умовах «звільнення» держави від пут олігархичного капіталу і переходу «віртуальної» економіки у реальне існування.

Між тим, на місцевому та регіональному рівні вищезгадані проблеми хоча і існують все ж дають певний простір для ініціативи та впровадження новітніх форм управління. В тому числі і для проведення Форсайтів розвитку територій. В рамках децентралізаційної реформи в Україні утворюються об'єднані територіальні громади (ОТГ). Вони починають свою роботу з нуля, з чистого паперу. У цих умовах зацікавлені у розвитку ОТГ сторони мають змогу визначити орієнтири подальшого розвитку громади. За досвідом спроб застосування швидкого Форсайту в Зеленодольській та Піщанській ОТГ Дніпропетровської області такими зацікавленими сторонами виявились, насамперед, представники місцевого бізнесу, працівники місцевих закладів освіти та охорони здоров'я, активні члени спортивних та культурних громадських організацій. При цьому ініціатором та активним двигуном Форсайту є керівництво виконавчих органів місцевого самоврядування, а гальмом, як не дивно, депутатський корпус.

Зацікавлені у визначенні майбутнього учасники експертних панелей у цих ОТГ вказували природну згоду не тільки обговорювати та визначати цілі розвитку, а й брати участь у реалізації намічених проектів:

– використання наявних природних ресурсів, зокрема відходів промислових підприємств, підземних вод, лісів тощо;

– переробка та фасування сільськогосподарської продукції, організація торгівлі продукцією сільських господарств;

– благоустрій власних населених пунктів, у тому числі забезпечення транспортного сполучення, водопостачання та освітлення;

– молодіжна політика з метою забезпечення привабливості свого, міста, села, селища для молоді, у тому числі забезпечення доступності занять спортом, місць для культурного доступу, швидкісного доступу до Інтернету.

Останній пункт – доступ до ІКТ – із часом становиться все більш актуальним, як показник «цивілізованості» місця проживання. Усе більше сучасної молоді стають «мережевими» людьми, для яких, за великим рахунком, байдуже – в якому місці вони живуть, якщо мають повноцінний доступ до всесвітньої мережі.

Розробка стратегічних проектів на основі технології Форсайту дасть можливість ОТГ реально забезпечувати широку участь населення громад та залучати до них зацікавлених осіб, сприяти переїзду на ці території працездатного населення та молоді з інших місць.

Висновки.

Можна говорити про те, що Форсайт як сучасна технологія проектування й програ-

мування майбутнього має необхідні методи та інструменти для створення стратегій і проектів соціально-економічного розвитку в якому зацікавлені і влада і бізнес. В його основі лежить синергетична модель поєднання зусиль різних політичних та економічних граців з метою досягнення чітко визначених і реально можливих параметрів розвитку територій або галузей виробництва. Використання технології Форсайта може відкрити нові можливості державного управління щодо досягнення в українському суспільстві політичного консенсусу щодо подальших напрямків розвитку країни.

Значну роль Форсайт у розвитку партнерських відносин між владою та бізнесом, зокрема, у таких сферах як публічно-приватне партнерство та соціальне партнерство.

Перспективи реалізації Форсайт-проектів вбачаються найбільш реальними на рівні територій у практиці стратегічного планування розвитку ОТГ.

Між тим Форсайт просувається у науковому середовищі повільними темпами, а в практичній площині кількість Форсайт-проектів в Україні зовсім незначна і помітного впливу не має. Така ситуація стає додатковим фактором консервування стагнації в усіх сферах суспільства та заважає реальному проектуванню майбутнього країни. Але майбутнє настане неодмінно і уникнути його неможливо.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бойко А. С. Разработка инновационных стратегий развития региона. / А. С. Бойко // *Економічні інновації*. Випуск 43: Українське Причорномор'я в національних і міжнародних координатах розвитку: регіональний вимір. – Одеса: Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, 2011. – 359 с.
2. Гайнутдинова Л. А. Современные подходы к анализу гражданского общества / Л. А. Гайнутдинова // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС*. - 2009. – Т. 5. – № 4. – С. 152-160.
3. Ємельяненко Л. М. Форсайт-методологія стратегічного управління інноваційним розвитком суспільства / Л. М. Ємельяненко // *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. – 2008. – № 10.
4. Кваша Т. К. Вибір пріоритетних напрямків науково-технологічного розвитку з використанням форсайту / Т. К. Кваша // *Проблеми розвитку інформаційного суспільства: матеріали II міжнародного форуму*. – Київ: УкрІНТЕІ, 2010. – Ч. II. – С. 78-82.
5. Квітка С. А. Державне управління формуванням партнерських відносин між владою та бізнесом в умовах соціальних перетворень / С. А. Квітка. – Дніпро: Грані, 2017. – 268 с.
6. Квітка С. А. Публічно-приватне партнерство як дієвий механізм взаємодії влади та бізнесу. / С. А. Квітка // *Аспекти публічного управління*. – 2015. – Т. 3. – № 7-8. – С. 47-55.
7. Кривошеїн В. В. Дельфі як база форсайт-технологія соціально-політичної ризикології / В. В. Кривошеїн // *Науково-теоретичний альманах «Грані»*. – 2017. – Т. 20. – № 7. – С. 57-64.
8. Людський капітал України-2025. Підсумки форсайту – Режим доступу: <http://wikicitynomica.org/future/lyudskiy-kapital-ukraini-2025-pidsumki-forsaytu.html>.
9. Малова Т. І. Перспективи реалізації національної програми форсайт (foresight) в Україні / Т. І. Малова // *Вісник Донецького національного університету. Серія «Економіка і право»*. – 2008. – № 2. – С.167-171.
10. Третьяк В. П. Основы форсайта / В. П. Третьяк, В. Л. Калиничев, В. А. Козлов. – М.: Магистр, НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 176 с.

11. Семенова Н. Н. Форсайт в условиях глобализации / Н. Н. Семенова // Информационное общество. – 2008. – № 3-4. – С. 112-125.
12. Федулова Л. І. Новітні підходи до формування стратегії розвитку регіонів: методологія «Форсайт» / Л. І. Федулова. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/zbirnik_RE_4_139.pdf.
13. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 3. – С. 106-120.
14. Форсайт в Україні. – Режим доступу: http://www.uitei.kiev.ua/foresight/ua/ua_foresight.php.
15. Згуровський М. З. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти (версія для обговорення) / М. З. Згуровський // Міжнародна рада з науки (ICSU); Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України; Світовий центр даних з геоінформатики та сталого розвитку. – Київ : НТУУ «КПІ», 2015. – 36 с.
16. Форсайт в государственном и муниципальном управлении. – Режим доступу: http://www.bshe.ru/ours_programs/forsite_gov_management.
17. Форсайт Україна. Чотири сценарії розвитку України / Під ред. Семюель Шарап, Райнхард Крумм, Сімон Вайс. – Відень, 2018 – 27 с.
18. Cuosa T. Practicing strategic foresight in government. The cases of Finland, Singapore and European Union / T. Cuosa. – Singapore: S.Rajaratnam Studies, 2011. – 116 p.
19. Gokhberg L. Indicators for Science, Technology and Innovation on the Crossroad to Foresight in: Science, Technology and Innovation Policy for the Future — Potentials and Limits of Foresight Studies / L. Gokhberg. – Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London: Springer, 2013. – P. 257-288.
20. Habegger B. Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore and the Netherlands / B. Habegger // Futures. – 2010. – № 42. – P. 49-58.
21. Kettering Charlz Franklin. – Retrieved from: <http://www.verses.ru/translate/160.html>
22. The Handbook of Technology Foresight / I. Miles, R. Popper (Eds.). – Cheltenham: Edward Elgar, 2008
23. Popper R. Global Mapping Report 2007, European Foresight Monitoring Network report to the EC / R. Popper, M. Keenan, I. Miles, M. Butter, G. Sainz. – Retrieved from: www.efmn.eu
24. Saritas O. Systems Thinking for Foresight. Unpublished Ph.D. thesis / O. Saritas. – PREST, University of Manchester, 2006.
25. Wells H. G. Wanted — Professors of Foresight! Aired by the BBC on 19 November, 1932 / H. G. Wells. – Retrieved from: http://foresightinternational.com.au/wpcontent/uploads/2015/09/Wells_Wanted_Profs_of_Fsight_1932.pdf

REFERENCES

1. Boyko, A.S. (2011). Razrabotka ynnovatsionnykh strategiy razvitiya regiona [The development of innovative strategies for regional development]. *Ekonomichni innovatsiyi. Vypusk 43: Ukrainiske Prychornomor'ya v nacionalnykh i mizhnarodnykh koordynatax rozvytku: regionalnyy vymir*. Odesa: Instytut problem rynku ta ekonomiko-ekologichnykh doslidzhen NAN Ukrainy [in Russian].
2. Gajnutdinova, L.A. (2009). Sovremennye podhody k analizu grazhdanskogo obshchestva [Modern approaches to the analysis of civil society]. *Politicheskaja jekspertiza: POLITJeKS, 5 (4)*, 152-160 [in Russian].
3. Yemelyanenko, L.M. (2008). Forsayt-metodologiya strategichnogo upravlinnya innovatsionnym rozvytkom suspilstva [Forsyth methodology, strategic management of innovative development of society]. *Visnyk Shidnoukrainskogo nacionalnogo universytetu imeni Volodymyra Dalya 10* [in Ukrainian].
4. Kvasha, T.K. (2010). Vybiryu priorytetnykh napravlyayemykh naukovykh i tekhnologichnykh rozvytku z vykorystanniam forsajtu [The choice of priorities of scientific and technological development using Forsyth]. *Problemy rozvytku informatsiynogo suspilstva: materialy II mizhnarodnogo forumu. UkrINTEI II*, 78-82. Kyiv [in Ukrainian].
5. Kvitka, S.A. (2017). Derzhavne upravlinnia formuvanniam partnerskykh vidnosyn mizh vladoiu ta biznesom v umovakh sotsialnykh peretvoren [State Management for the Formation of Partnership Relations between Government and Business in the Context of Social Transformations]. Dnipro: Hrani [in Ukrainian].
6. Kvitka, S.A. (2015). Publichno-pryvatne partnerstvo yak diievyi mekhanizm vzaiemodii vlady ta biznesu [Public-private partnership as an effective mechanism of interaction between government and business]. *Public administration aspects, 3 (7-8)*, 47-55 [in Ukrainian].
7. Kryvoshein, V. V. (2017). Delfi yak bazova forsai't-tekhnohohii i sotsialno-politychnoi ryzykologhii / V. V. Kryvoshein [Delphi as the basic foresight technology of socio-political riskology]. *Scientific and theoretical almanac «Grani», 20 (7)*, 57-64 [in Ukrainian].
8. Lyudskiy kapital Ukrainy-2025. Pidsumky forsajtu [Human Capital Ukraine-2025. Results Forsyth]. Retrieved from: <http://wikicitynomica.org/future/lyudskiy-kapital-ukraini-2025-pidsumki-forsaytu.html> [in Ukrainian].
9. Malova, T.I. (2008). Perspektivy realizatsii nacional'noi programy forsai't (foresight) v Ukraine [Prospects for the implementation of the national program Foresight (foresight) in Ukraine]. *Visnik Donek'kogo nacional'nogo universytetu. Seriya «Ekonomika i pravo» 2*, 167-171 [in Russian].
10. Tret'yak, V.P., Kalinichev, V.L., & Kozlov, V.A. (2015). *Osnovy forsajta [Fundamentals of foresight]*. Moscow: Magistr, NIC INFRA-M [in Russian].
11. Semenova, N.N. (2008). Forsai't v usloviyah globalizatsii [Foresight in the context of globalization]. *Informatsionnoe obshchestvo*. Institut razvitiya informatsionnogo obshchestva, 3-4, 112-125 [in Russian].
12. Fedulova, L.I. (2011). Novitni pidhody do formuvannya strategii rozvytku regioniv: metodologiya «Forsayt» [New approaches to strategy development regions: Methodology «Foresight»]. Retrieved from: www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/zbirnik_RE_4_139.pdf [in Ukrainian].
13. Fedulova, L.I. (2008). Forsajt: suchasna metodologiya tekhnologichnogo prognozuvannya [Forsyth: modern technological forecasting methodology]. *Ekonomika i prognozuvannya 3*, 106-120 [in Ukrainian].

14. *Forsajt v Ukrayini [Forsyth in Ukraine]*. Retrieved from: http://www.uintai.kiev.ua/foresight/ua/ua_fore-sight.php [in Ukrainian].
15. *Forsayt ekonomiky Ukrainy: serednostrokovyy' (2015–2020 roky) i dovgostrokovyy (2020–2030 roky) chasovi goryzonty (versiya dlya obgovorenyya) [Forsyth Ukraine's economy: term (2015-2020 years) and long term (2020-2030 years) time horizons (version for discussion)]*. Mizhnarodna rada z nauky (ICSU); Nacionalnyy tehnicznyy universytet Ukrainy «Kyivskyy' politehnicznyy' instytut»; Instytut prykladnogo systemnogo analizu NAN Ukrainy i MON Ukrainy; Svitovyy' centr danyh z geoinformatyky ta stalogo rozvytku [in Ukrainian].
16. *Forsajt v gosudarstvennom i municipal'nom upravlenii [Foresight in the state and municipal administration]*. Retrieved from: http://www.bshe.ru/ours_programs/forsite_gov_management [in Russian].
17. Sharap, S., Krumm, R., & Vais, S. (Eds.). (2018). *Forsait Ukraina. Chotyry stsenarii rozvytku Ukrainy [Forsyth Ukraine. Four scenarios of Ukraine's development]*. Viden [in Ukrainian].
18. Cuosa, T. (2011). *Practicing strategic foresight in government. The cases of Finland, Singapore and European Union. S.Rajaratnam Studies, Singapore*.
19. Gokhberg, L. (2013). *Indicators for Science, Technology and Innovation on the Crossroad to Foresight in: Science, Technology and Innovation Policy for the Future – Potentials and Limits of Foresight Studies*. Heidelberg/ New York/ Dordrecht/ London: Springer.
20. Habegger, B. (2010). Strategic foresight in public policy: reviewing the experiences of the UK, Singapore and the Netherlands. *Futures*, 42, 49-58.
21. *Kettering Charlz Franklin*. Retrieved from: <http://www.verses.ru/translate/160.html>
22. Miles, I., & Popper, R. (Eds.). (2008). *The Handbook of Technology Foresight*. Cheltenham: Edward Elgar.
23. Popper, R., Keenan, M., Miles, I., Butter, M., & Sainz, G. (2007). Global Mapping Report 2007, *European Foresight Monitoring Network report to the EC*. Retrieved from: www.efmn.eu
24. Saritas, O. (2006). *Systems Thinking for Foresight. Unpublished Ph.D. thesis. PREST, University of Manchester*.
25. Wells, H.G. Wanted – Professors of Foresight! Aired by the BBC on 19 November, 1932. Retrieved from: http://foresightinternational.com.au/wpcontent/uploads/2015/09/Wells_Wanted_Profs_of_Fsight_1932.pdf

Квітка Сергій Андрійович

Доктор наук з державного управління, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49000, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Kvitka Serhiy

Dr., Associate prof.
Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogola Str., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: skvitka@i.ua

Цитування: Квітка С. А. Інноваційні механізми в публічному управлінні: форсайт / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 4. – С. 5-16

Citation: Kvitka, S.A. (2019). Innovatsiini mekhanizmy v publichnomu upravlinni: forsait [Innovative mechanisms in public administration: foresight]. *Public administration aspects*, 7 (4), 5-16

Стаття надійшла / Article arrived: 03.03.2019

Схвалено до друку / Accepted: 05.04.2019

Доктринальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості (аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти)

*Олександр Батанов, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
Віктор Кравченко, Академія праці, соціальних відносин і туризму*

Стаття присвячена концептуальним проблемам статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. Проведено концептуальний аналіз аксіологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості. Зазначається зв'язок з аксіологією муніципального статутного права проблеми його онтологічного значення. Обґрунтовано, що розкриття онтологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості дозволить показати роль статутів територіальної громади як особливої форми права з точки зору втілення у буття людини – члена територіальної громади ідеалів муніципальної демократії. Розкрито сутнісні ознаки та обґрунтовано структурні, змістовні та функціональні характеристики інституту статутного права у місцевому самоврядуванні. Звертається увага на узгоджувально-інтеграційну та орієнтаційно-координаційну цінність муніципальної статутної нормотворчості. Встановлено джерела та форми статутного права в місцевому самоврядуванні та обґрунтовано основні організаційно-правові закономірності його розвитку. Наведено систему функцій статутного права, до якої автори відносять такі, як: легітимну, управлінську, регуляторну, інноваційну, реформаторську, право установчу, правозахисну, етичну.

Робиться висновок, що важливим критерієм визначення дієвості статутів територіальних громад та системи їх функцій, їх соціальної цінності є ефективність реалізації цих функцій із метою втілення завдань та цілей, покладених на муніципальне статутне регулювання. Муніципальне статутне право – ніщо, якщо його положення не реалізовані в діяльності територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ та міст у муніципально-правових відносинах. Неможливо зрозуміти цінність, сутність, зміст, функціонально-телеологічне призначення муніципального права, якщо відхилитися від механізму його реалізації в житті суспільства конкретних територіальних громад. Це твердження, насамперед, має бути віднесене до оцінки статутів територіальних громад, їх норм та функцій. Іншими словами, статuti територіальних громад залишаються абсолютно недієвими документами, а їх приписи – абстракцією, позбавленою реального змісту і практичного значення, у разі коли, по-перше, прийняття статутів територіальних громад не мало об'єктивних передумов; по-друге, статuti територіальних громад не здійснюють реального впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування. У силу цього ефективність існування та функціонування статутів територіальних громад та їх нормативних приписів визначається ступенем їх реалізації.

Ключові слова: *міське самоврядування; статутна нормотворчість; статут територіальної громад; муніципальне статутне регулювання*

Doctrinal problems of the municipal statute norm-setting (axiological, ontological and teleological aspects)

Oleksandr Batanov, Institute of State and Law. V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine

Viktor Kravchenko, Academy of Labour, Social Relations and Tourism

The article is devoted to the conceptual problems of statutory rulemaking in local self-government. Conceptual analysis of axiological aspects of municipal statute norm-making is carried out. There is a connection with the axiology of the municipal statute law of the problem of its ontological significance. It is substantiated that the disclosure of ontological aspects of municipal statutory rulemaking will show the role of territorial communities as a special form of law in terms of the embodiment of the ideals of municipal democracy as a person, a member of a territorial community. The essential features and substantiated structural, informative and functional characteristics of the institute of statutory law in the local self-government are revealed. Attention is drawn to the coordination-integration and orientation-coordination value of the municipal statutory norm-setting. Established sources and forms of statutory law in local self-government and substantiated the basic organizational and legal patterns of its development. The system

of functions of the statutory right, to which the authors include such as: legitimate, managerial, regulatory, innovative, reformatory, right of establishment, human rights, ethics are given.

It is concluded that an important criterion for determining the effectiveness of the statutes of territorial communities and the system of their functions, their social value is the effectiveness of the implementation of these functions in order to fulfill the tasks and objectives laid down in the municipal statutory regulation. Municipal statutory law - nothing if its provisions are not implemented in the activities of territorial communities and their members – the inhabitants of villages, settlements and cities, in municipal-legal relations. It is impossible to understand the value, essence, content, functional and teleological purpose of municipal law, if we deviate from the mechanism of its realization in the life of a society of specific territorial communities. This statement, first of all, should be attributed to the assessment of the statutes of territorial communities, their norms and functions. In other words, the statutes of territorial communities remain completely ineffective documents, and their prescriptions – abstraction, devoid of real meaning and practical significance, in the case where, firstly, the adoption of the statutes of territorial communities did not have objective preconditions; and secondly, the statutes of territorial communities do not have a real impact on social relations in the field of local self-government. Therefore, the effectiveness of the existence and functioning of the statutes of territorial communities and their normative requirements is determined by the degree of their implementation.

Keywords: *local self-government; statutory norm-making; statute of territorial communities; municipal statutory regulation*

Доктринальные проблемы муниципального уставного нормотворчества (аксиологические, онтологические и телеологические аспекты)

*Александр Батанов, Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины
Виктор Кравченко, Академия труда, социальных отношений и туризма*

Статья посвящена концептуальным проблемам уставного нормотворчества в местном самоуправлении. Проведен концептуальный анализ аксиологических аспектов муниципального уставного нормотворчества. Отмечается связь с аксиологией муниципального уставного права проблемы его онтологического значения. Обосновано, что раскрытие онтологических аспектов муниципального уставного нормотворчества позволит показать роль уставов территориальной общины как особой формы права с точки зрения воплощения в бытие человека – члена территориальной общины идеалов муниципальной демократии. Раскрыто сущностные признаки и обоснованно структурные, содержательные и функциональные характеристики института статутного права в местном самоуправлении. Обращается внимание на согласительно-интеграционную и ориентационно-координационную ценность муниципальной уставной нормотворчества. Установлены источники и формы статутного права в местном самоуправлении и обоснованы основные организационно-правовые закономерности его развития. Приведена система функций статутного права, к которой авторы относят такие, как: легитимную, управленческую, регуляторную, инновационную, реформаторскую, право учредительную, правозащитную, этическую.

Делается вывод, что важным критерием определения действенности уставов территориальных общин и системы их функций, их социальной ценности являются эффективность реализации этих функций с целью реализации задач и целей, возложенных на муниципальное уставное регулирование. Муниципальное уставное право – ничто, если его положения не реализованы в деятельности территориальных общин и их членов – жителей сел, поселков и городов в муниципально-правовых отношениях. Невозможно понять ценность, сущность, содержание, функционально-телеологическое назначение муниципального права, если отклониться от механизма его реализации в жизни общества конкретных территориальных общин. Это утверждение, прежде всего, должно быть отнесено к оценке уставов территориальных общин, их норм и функций. Иными словами, уставы территориальных общин остаются абсолютно недееспособными документами, а их предписания – абстракцией, лишенной реального содержания и практического значения, в случае если, во-первых, принятие уставов территориальных общин не имело объективных предпосылок; во-вторых, уставы территориальных общин не осуществляют реального воздействия на общественные отношения в сфере местного самоуправления. В силу этого эффективность существования и функционирования уставов территориальных общин и их нормативных предписаний определяется степенью их реализации.

Ключевые слова: *местное самоуправление; уставное нормотворчество; устав территориальной общины; муниципальное уставное регулирование*

Постановка проблеми.

Формування системи місцевого самоврядування, конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта локальної демократії зачіпає глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства і держави, виступає об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором конституційно-правової модернізації, яка відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету – побудова демократичної, правової та соціальної держави.

Така об'єктивація викликана тим, що, по-перше, в місцеве самоврядування залучені всі громадяни України, які виступають в ньому як жителі певних адміністративно-територіальних одиниць, а, по-друге, всі реформи, які проводяться в Україні – політична, економічна, земельна, судова, бюджетно-фінансова – або напяму здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Таким чином, місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, історичні, національно-культурні тощо особливості тих чи інших територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, тим саме посилює відчуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Конституційне закріплення принципу державного визнання та гарантування місцевого самоврядування, прийняття базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів про місцеве самоврядування обумовило поступове формування правового статусу територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, основних носіїв його функцій і повноважень. Важливою нормативною умовою функціонування та самоорганізації територіальних громад, їх органів і посадових осіб є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед та у першу чергу, статuti територіальних громад.

Нові чинники функціонування та модернізації правової системи України, поступове

становлення муніципального права як самостійної галузі права, процес формування спроможного та дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад) обумовили необхідність визначення ролі й місця статутів територіальних громад у системі джерел конституційного права, окреслення його предмету, а також розроблення науково-обґрунтованої концепції статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Слід констатувати, що сучасний стан якості нормативно-правових актів, які приймаються у системі місцевого самоврядування, у першу чергу статутів територіальних громад в Україні, засвідчує необхідність удосконалення як організаційно-правового та процесуально-процедурного, так і конституційно-правового забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні. В основі цих кардинальних перетворень, з одного боку, має бути прагнення суб'єктів місцевого самоврядування до створення локальної системи нормативно-правового, у першу чергу, статутного, регулювання муніципальних відносин, а з іншого боку, новітня політика держави, спрямована на децентралізацію нормотворчих функцій та повноважень суб'єктів публічно-владних відносин, їх переміщення на рівень територіальних громад.

Також серед актуальних конституційно-правових проблем статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні можна виділити питання щодо дослідження сутнісних та структурно-функціональних характеристик статутної нормотворчості, її значення для подальшого розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні тощо.

Аналіз досліджень і публікацій.

Суттєвий внесок у становлення теорії муніципального права в цілому та концептуальних засад муніципального статутного права зокрема зробили М. О. Баймуратов, В. Р. Барський, О. В. Батанов, Ю. О. Волошин, І. О. Зайцева, Д. Д. Заяць, Т. О. Калиновська, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, О. С. Орловський, Х. В. Приходько, М. О. Пухтинський, Н. О. Чудик та ін.

Особливо слід виділити здобутки вітчизняних науковців, які досліджували проблематику статутів територіальних громад та муніципальної нормотворчості на дисертаційному рівні. Зокрема, йдеться про наукові розвідки В. Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні», І. О. Зайцевої «Конституційно-правове забезпечення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні в Україні», Д. Д. Заяць «Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні», І. В. Ідесіс «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики», Т. О. Калиновської «Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні», М. О. Петришиної «Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні» та Н. О. Чудик «Статут територіальної громади як джерело конституційного права України».

Однак, незважаючи на важливість проблематики муніципального статутного права в Україні та наявність значної кількості публікацій з цієї проблематики, залишається ще чимало прогалин, які мають заповнити подальші наукові розробки. Так, зокрема, ще недостатньо дослідженими залишаються питання теоретико-методологічних, конституційних та законодавчих засад статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, а також аксіологічні, онтологічні та функціонально-телеологічні характеристики статуту територіальної громади, аналіз яких є метою даної статті.

Виклад основного матеріалу.

Одним із векторів реформи конституційної моделі місцевого самоврядування, засади якої зафіксовані у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [6] виступає впорядкування суспільних відносин, які виникають у сфері видання та застосування муніципальних правових актів. Насамперед, йдеться про необхідність посилення конституційно-правового визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів, відповідальних за вироблення й реалізацію місцевої політики,

програм місцевого розвитку, закріплення головних повноважень цих органів, а також послідовну реалізацію принципу, згідно якого територіальні громади приймають статути у порядку, визначеному законом. Отже, можна відзначити, що проблематику статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні піднято на рівень конституційного регулювання, що свідчить про важливість та значення статутів територіальних громад у муніципальному будівництві сучасної України.

Досліджуючи актуальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості, варто звернути увагу на ціннісний вимір місцевого самоврядування в цілому та його нормативної основи, у першу чергу статуту територіальної громади. Недооцінка ціннісної складової статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, навіть за умови досконалої процесуальної форми, може привести до втрати колосального регулюючого та функціонального потенціалу статуту територіальної громади.

У цьому контексті варто погодитись з відомими експертами у галузі статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні В. П. Рубцовим, на думку якого, статут територіальної громади – це один з найважливіших інструментів залучення громади і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, «процес активізації громади» [10, с. 111] та О. С. Орловським, який розглядає статут територіальної громади як своєрідний спосіб саморегуляції територіальної громади, кодекс життя людей у рідному місті, який затверджує цінності, спільні для всього місцевого співтовариства, а також дає жителям практичну можливість реалізовувати потребу та право брати участь у влаштуванні власного життя, описує їх права, обов'язки та обмеження у процесі цього влаштування [7, с. 5]. По суті, ці дослідники, окреслюючи характерні ознаки статуту територіальної громади, зміщуючи акценти у бік дієздатності територіальної громади, її динамічних властивостей, акцентують увагу на ціннісному вимірі статутної нормотворчості та статутного регулювання у місцевому самоврядуванні.

На наш погляд, фактично йдеться про формування своєрідної аксіосфери статутної

нормотворчості у місцевому самоврядуванні – територіально-просторових та темпоральних меж виникнення, формування, існування, розвитку, реалізації історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей та муніципальних традицій відповідних територіальних громад.

Слід зазначити, що важливість аксіологічного вивчення права (муніципального права зокрема та його інститутів, серед яких – інститут статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні) визначається потребами розвитку юридичної науки в цілому, а також необхідністю розробки методологічних підходів до ціннісного розуміння права як феномену духовного світу людини; утворенням нових методик і програм правового виховання; актуалізацією формування цілісного юридичного світогляду, який базується на аксіологічних уявленнях про свободу, рівність, справедливість. Отже закономірно виникає питання про використання аксіологічної концепції у правознавстві в цілому, теорії права та окремих юридичних галузевих науках (у тому числі муніципальному праві).

У даний час дослідження питань ціннісно-оціночного підходу у муніципальному праві дає ключ до вироблення концептуальних рекомендацій для вибору шляхів розвитку територіальних громад, регіонів, суспільства, держави та правової системи в цілому, а також дозволяє проводити комплекс реформ сфері місцевого самоврядування, осмислити процес у повному масштабі, побачити його економічні, політичні, соціальні та культурологічні основи [1, с. 78]. В зв'язку з цим виникає необхідність фундаментальних досліджень муніципально-правових норм, муніципально-правових інститутів та процесів, ціннісних явищ у муніципальному праві в цілому та його інститутах, серед яких інститут статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Цінність муніципальної статутної нормотворчості – це його позитивна значущість (роль) у задоволенні потреб учасників муніципального життя. Вона формується стосовно кожної людини – члена територіальної громади (особистісна цінність), соціальних спільнот та їх об'єднань, у першу чергу те-

риторіальних громад (групова цінність) і, зрештою, суспільства в цілому (загальносоціальна цінність).

Цінність муніципальної статутної нормотворчості як складової частини системи позитивного або т. з. юридичного права виражається у її здатності сприяти реалізації норм та принципів муніципального права за допомогою спеціальних механізмів і процедур. Як зазначає П. М. Рабінович, поряд із загальносоціальною та особистісною цінністю розрізняють інструментальну цінність юридичного права (зокрема, стабілізаційну, організаційну, узгоджувально-інтеграційну, управлінську, комунікативну, охоронну, пізнавальну) та його власну цінність – здатність оптимізувати соціально прийнятні шляхи і засоби задоволення потреб суб'єктів [9, с. 74].

На наш погляд, концептуальний аналіз аксіологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості передбачає висвітлення деяких теоретико-методологічних питань сутності та соціального призначення правових актів в цілому, враховуючи, що саме ці характеристики здебільшого дають нам уявлення про ціннісний потенціал нормативно-правового регулювання, а також, власне кажучи, сутнісних, змістовних, структурних та функціональних характеристик статутів територіальних громад, які дозволять нам розкрити інструментальну цінність статутного права у місцевому самоврядуванні, висвітлити її (цінності) стабілізаційні, організаційні, узгоджувально-інтеграційні, управлінські, комунікативні, охоронні, пізнавальні та інші аспекти, показати здатність статутного права оптимізувати соціально прийнятні шляхи муніципального розвитку, виявити засоби задоволення потреб територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ та міст, відобразити форми та методи вирішення питань місцевого значення тощо.

Також важливою теоретико-методологічною проблемою, тісно пов'язаною з аксіологією муніципального статутного права, є проблема його онтологічного значення. На наш погляд, розкриття онтологічних аспектів муніципального статутного права дозволить висвітлити сутнісні, змістовні, структурні та функціональні характеристики статутів

територіальних громад, показати їх місце та роль у процесах становлення місцевого самоврядування в Україні. Адже, як зазначає В. П. Горбатенко, «онтологія права відображає функціонування і структуру соціально-правових процесів, конкретні форми їхньої реалізації у різних комбінаціях людської діяльності. У сучасному розумінні онтологія права вибудовується через узагальнення суспільного досвіду, усвідомлення людьми всієї багатоманітності повсякденної практики та її систематизації. Онтологія права формує сукупний образ соціально-правового буття і в цій своїй функції здатна слугувати системою орієнтирів для здорового глузду, основою правового світогляду» [3, с. 268].

Вважаємо, що розкриття онтологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості дозволить показати роль статутів територіальної громади як особливої форми права з точки зору втілення у буття людини – члена територіальної громади ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме – муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади та правових норм (у першу чергу норм муніципального статутного права), на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливості досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону.

Означений аспект є одним із ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні цілому, так і в плані розвитку муніципальної влади зокрема (у т. ч. – муніципальної статутної нормотворчості). Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі муніципалізації місцевої влади має бути формування специфічних муніципально-правових установок та муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, витребуваність у народі самого муніципального принципу. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми

людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності – усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність [2, с. 16-17].

На наш погляд, найбільш рельєфно аксіологічні та онтологічні характеристики муніципальної статутної нормотворчості проявляються у процесі реалізації установчої функції статуту територіальної громади як акту локального регулювання. Попри дискусійність питання щодо установчого характеру статуту територіальної громади [8, с. 221; 11, с. 10; 12, с. 8-9], цей правовий акт є основним у системі правових актів місцевого значення, який визначає головні питання, які регулюються самою територіальною громадою, що дозволяє говорити про нього як своєрідну міні-конституцію територіальної громади.

Адже, статут територіальної громади приймається представницьким органом місцевого самоврядування – сільською, селищною, міською радою або місцевим референдумом, що дозволяє характеризувати його у ціннісному вимірі представницької демократії, муніципальної представницької демократії зокрема, результат її нормотворчої діяльності.

Статут територіальної громади покликаний регулювати в межах чинного законодавства найважливіші громадські відносини, що виникають на території відповідної громади, по суті – засади муніципального ладу конкретної територіальної громади, у чому проявляється, власне, інструментальна, регулятивна цінність муніципальної статутної нормотворчості, тобто здатність фіксувати, регламентувати, оптимізувати соціальнозначущі для конкретної територіальної громади шляхи муніципального розвитку, виявляти засоби задоволення потреб територіальних громад та їх членів – жителів сіл, селищ та міст, відображати форми та методи вирішен-

ня питань місцевого значення, ті історичні, соціально-економічні, етнонаціональні, релігійні та інші духовно-культурні традиції, які склалися у територіальній громаді, її просторова організація та внутрішня структура тощо.

Статут територіальної громади має вищу юридичну силу відносно інших правових актів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. У цьому, на наш погляд, проявляється узгоджувально-інтеграційна та орієнтаційно-координаційна цінність муніципальної статутної нормотворчості, тобто здатність оптимізувати систему локального нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в межах юрисдикції конкретної територіальної громади, вказувати шляхи розв'язання можливих колізій муніципального правозастосування.

Важливою є й ознака загальнообов'язковості статуту територіальної громади, який у своїх положеннях закріплює норми, обов'язкові для усіх жителів – членів територіальної громади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, посадових, фізичних та юридичних осіб у межах території, на яку розповсюджується юрисдикція окремої територіальної громади. У цьому проявляється охоронна, частково стабілізаційна, цінність муніципальної статутної нормотворчості, тобто здатність фіксувати, регламентувати, оптимізувати муніципальний правореалізаційний (у тому числі й, у першу чергу, статутний) процес.

Звернемо увагу й на те, що статуту територіальної громади властива певна стабільність. Як правило, процедури внесення змін, доповнень або відміни цього правового акта відбуваються лише у виняткових випадках через об'єктивну необхідність – зміну, припинення, зміну сфери дії тих суспільних відносин, які регулюються нормами даного правового акта, або ж зміни в законодавстві, що стосуються предмету статутів. У цьому проявляється власне стабілізаційна цінність муніципальної статутної нормотворчості.

Без цих ознак статут територіальної громади не володіє муніципально-правовою реальністю. Якщо такий акт, як статут територіальної громади прийнятий у кон-

кретному селі, селищі, місті чи в об'єднаній територіальній громаді, тобто реально (юридично) існує, але не містить у собі цих ознак, такий акт місцевого самоврядування можна розглядати як джерело муніципального права лише за формально-атрибутивними характеристиками, а не за його сутнісними параметрами, ціннісними потенціями. Саме ці ознаки та особливості статутів територіальних громад дозволяють бачити в них муніципально-правовий символ самоорганізації, саморегулювання та самовідповідальності, який не тільки усебічно розкриває право та реальну здатність територіальних громад – жителів села, селища, міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, а і робить їх (жителів) носіями найбільш значущих цінностей муніципальної демократії, а прийняті ними статути – основними нормативними актами локальної самоорганізації місцевих жителів.

Ці моменти дозволяють не тільки показати у всьому обсязі так звану аксіосферу муніципальної статутної нормотворчості, а й розкрити онтологічні характеристики статутів територіальних громад як основних актів локальної саморегуляції жителів – членів територіальних громад.

У контексті аналізу аксіологічних та онтологічних аспектів муніципальної статутної нормотворчості слід мати на увазі те, що норми муніципального статутного права значною мірою містяться у локальних джерелах права – актах місцевого самоврядування, а система нормативних правових актів місцевого самоврядування є самостійною, незалежною від органів державної влади, хоча й підпорядкованою Конституції та законам. Це обумовлено тим, що суб'єкти місцевого самоврядування, зокрема органи місцевого самоврядування, не входять до системи органів державної влади.

Виходячи з цього, Н. О. Чудик обґрунтовується доктринальна позиція, згідно якої своєрідність нормативних приписів, які містяться у нормах статутів територіальних громад, полягає у тому, що генетично за своїм походженням вони не можуть бути віднесені до норм, які виходять від держави

в особі її правотворчих органів, тобто є недержавними приписами [13, с. 11].

З цієї точки зору в цілому варто погодитись. На наш погляд, саме у цьому значною мірою проявляється ціннісний потенціал локальної саморегуляції (аксіологічний аспект) та соціальне буття самоврядних процесів (онтологічний аспект). Втім, слід зважати й на те, що статuti територіальних громад підлягають державній реєстрації, тобто відбувається державне санкціонування результатів статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні.

Найбільшою мірою ціннісний потенціал муніципальної статутної нормотворчості та локальної саморегуляції територіальних громад (аксіологічний аспект), її роль, з точки зору повсякденного соціального існування людини за місцем проживання (онтологічний аспект), розкривається у процесі нормативної фіксації, реалізації та захисту історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, різноманітних муніципальних традицій.

Їх закріплення у статутах територіальних громад оптимально відображає функціональну роль і значення статутної нормотворчості у місцевому самоврядуванні, вказує на інструментальну цінність муніципального правового регулювання в цілому, демонструє синергетичний зв'язок цих особливостей і традицій з перспективами розвитку місцевого самоврядування у конкретному селі, селищі, місті, розкриває їх значення як внутрішнього фактора самоідентифікації, саморозвитку й самоорганізації територіальних громад.

Саме фіксація та оптимальна регламентація таких особливостей дозволяє бачити у статутах територіальних громад своєрідний «правовий символ самоорганізації та саморегулювання, який визначає роль громадян в управлінні на місцях» [5, с. 327] та робить їх «носіями найбільш значущих цінностей муніципальної демократії» [4, с. 307], основними нормативними актами локальної самоорганізації місцевих жителів.

У силу цього факту муніципальне статутне врегулювання суспільних відносин, які виникають усередині територіальної

громади, є дуже складним, динамічним механізмом, який постійно розвивається. А тому статут територіальної громади в юридичному сенсі повинен точно і обґрунтовано відображати потреби місцевого населення, сприяти продуктивному вирішенню питань місцевого значення.

У той же час треба підкреслити особливість статуту територіальної громади як правового документа, що містить у собі не лише норми, які відбивають стан існуючої системи правовідносин, але й можливість стати основою для їх подальшого розвитку і вдосконалення і окреслити ті орієнтири, до яких прагнуть суспільство й держава, у тому числі її конкретна клітинка суспільного організму – територіальна громада.

Одними з найважливіших у теорії та практиці муніципального статутного регулювання є питання щодо функціонально-телеологічного призначення статутів територіальних громад. Адже ключовим поняттям, за допомогою якого розкривається зміст і сутність місцевого самоврядування та його системи, а також відповідних основ муніципальної демократії: правових, територіальних, економічних, соціальних тощо, є діяльність щодо їх реалізації, тобто функції. Фактично у широкому розумінні місцеве самоврядування й утворюють різні організаційні структури, норми та інститути, з якими пов'язується державне визнання і гарантування місцевого самоврядування, боротьба за утримання, використання, організацію та функціонування муніципальної влади тощо. А те, як ця влада здобувається, як легально функціонує у самому загальному смислі та якими нормами регламентуються відповідні процеси становить зміст системи місцевого самоврядування, а звідси – детермінує як комплекс функцій цієї системи, так і функції нормативних актів, які регулюють процеси їх реалізації, у тому числі й функції статутів територіальних громад.

Переважає більшість питань муніципального статутного нормотворення, як-то: нормативної фіксації муніципальних цінностей та захисту місцевих традицій та особливостей муніципального життя конкретних територіальних громад, змістового наповнення тексту статутів територіальних

громад та їх структури, інших питань нормативно-правового, процесуально-процедурного та інституціонального характеру значною мірою детермінована реалізацією функціонально-телеологічного потенціалу статутів територіальних громад. Безумовно, внутрішня побудова є оптимальною юридичною моделлю для ефективного цілеспрямованого впливу статуту територіальної громади на суспільні відносини, що є предметом муніципального статутного регулювання. Втім саме функціональність статутів є життєво необхідною для мешканців сіл, селищ та міст, що підтверджують століття існування та дії статутів територіальних громад у світі.

Функції статуту територіальної громади відображають діалектику загального, особливого й єдиного. Необхідність статуту територіальної громади на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування визначають загальні функції статуту. Неоднаковий зміст статутів територіальних громад, його зміна на різних етапах розвитку, залежність від історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих селах, селищах або містах, природа статутів територіальної громади визначають спеціальні функції цих документів того чи іншого роду. Це – окреме в функціях статутів територіальних громад. Нарешті, в унікальних умовах розвитку окремих територіальних громад статуту тієї чи іншої територіальної громади можуть здійснювати функції екстраординарного порядку (наприклад, регламентація статусу релігійної громади, яка проживає у селі, селищі або місті, закріплення цінності та значення місцевої мови (діалекту) тощо).

Також функціональна роль статуту територіальної громади полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених законодавством держави, при цьому під функціями сучасного статуту, насамперед, слід розуміти його регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади. По суті, це основні напрями та форми нормативно закріпленого та інституційно забезпеченого впливу стату-

ту територіальної громади на муніципальне життя членів територіальної громади.

Для виявлення природи, сутності, функціонально-телеологічного призначення статуту територіальної громади необхідно визначити його функції, враховуючи, що безпосередньо у функціях проявляється роль статуту у правовому регулюванні організації місцевого самоврядування. Адже саме через свої специфічні функції правові акти місцевого самоврядування включаються до механізму правового регулювання у якості однієї із ланок, елементів процесу активного впливу права на суспільні відносини за допомогою юридичних заходів, серед яких відправним є нормотворчість.

Чинником, який актуалізує важливість функціонально-телеологічних аспектів статутів територіальних громад є й те, що невідповідність функцій статутів територіальних громад, як і функцій джерел права та функцій права в цілому, реальному стану та розвитку правовідносин у суспільстві (насамперед, конституційно-правовим та муніципально-правовим відносинам) є однією з основних причин неефективності й недовісти законодавчих приписів. Крім цього, національне право у своєму формуванні, функціонуванні й реалізації постає як складний процес, що потребує розкриття й пізнання його природи. Залежно від виявлення закономірностей цього процесу визначається й ефективність використання функцій права (окремих його джерел, зокрема статутів територіальних громад) для суспільно-політичної організації, вирішення соціально-культурних та господарсько-економічних проблем суспільства та формування національного права, яке відповідало б європейським стандартам.

Звернемо увагу, що здійснюючи регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної громади, її статут має виконувати такі основні функції: легітимну – визначення легітимності територіальної громади та інших суб'єктів місцевого самоврядування міста; управлінську – визначення умов для ефективного управління у територіальній громаді міста; регуляторну – встановлення загальних норм регулювання взаємин між суб'єктами місцевого самоврядування міста; правотворчу – уточнення правового поля діяльності суб'єктів місцевого самоврядування міста; інноваційну – забезпечення динаміки розвитку міста

відповідно до стратегічного плану, закріплення механізмів інноваційних процесів; реформаторську – створення передумов для реформування життя міста; правоустановчу – визначення прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування міста; правозахисну – визначення гарантій прав та обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування міста, відповідальності та способів їхнього захисту; етичну – визначення норм та правил взаємин суб'єктів місцевого самоврядування міста тощо.

Висновок.

Важливим критерієм визначення дієвості статутів територіальних громад та системи їх функцій, їх соціальної цінності є ефективність реалізації цих функцій із метою втілення завдань та цілей, покладених на муніципальне статутне регулювання. Муніципальне статутне право – ніщо, якщо його положення не реалізовані в діяльності територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ та міст, у муніципально-правових відносинах. Неможливо зрозуміти цінність, сутність,

зміст, функціонально-телеологічне призначення муніципального права, якщо відхилитися від механізму його реалізації в житті суспільства конкретних територіальних громад. Це твердження, насамперед, має бути віднесене до оцінки статутів територіальних громад, їх норм та функцій. Іншими словами, статути територіальних громад залишаються абсолютно недієвими документами, а їх приписи – абстракцією, позбавленою реального змісту і практичного значення, у разі коли, по-перше, прийняття статутів територіальних громад не мало об'єктивних передумов; по-друге, статути територіальних громад не здійснюють реального впливу на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування; по-третє, механізми реалізації функцій статутів територіальних громад є недосконалими або ж відсутні взагалі.

У силу цього можна зробити висновок, що ефективність існування та функціонування статутів територіальних громад та їх нормативних приписів визначається ступенем їх реалізації.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Батанов О. В. Аксіологічний вимір сучасного муніципального права / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 1. – С. 78-82.
2. Батанов О. В. Сучасний європейський муніципалізм як феномен людської цивілізації / О. В. Батанов // Вісник Запорізького національного університету : Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет. – 2011. – Ч. 1. – С. 14-20.
3. Горбатенко В. П. Онтологія права. Юридична енциклопедія: в 6 т. / В. П. Горбатенко. – Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2002. – Т. 4. – С. 268.
4. Кокотов А. Н. Муниципальное право России / А. Н. Кокотов, А. С. Саломаткин. – Москва: Юрист, 2006. – 383 с.
5. Колесников Е. В. Конституционное право Российской Федерации / Е. В. Колесников, Г. Н. Комкова, М. А. Кулушева. – Москва: Высшее образование, 2008. – 365 с.
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/priynyati-normativno-pravovi-akti-862604/rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-konceptsiyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-505437/>
7. Орловский А. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады / А. Орловский. – Одесса: Хоббит, 2003. – 48 с.
8. Петрусь В. Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади / В. Петрусь // Вісник Львівського університету: «Серія юридична». – 2001. – Вип. 36. – С. 218-222.
9. Рабінович П. М. Аксіологія права. Юридична енциклопедія: в 6 т. / П. М. Рабінович. – Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. – Т. 1. – С. 74.
10. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., [м. Київ, 11–12 червня 2002 р.] / Рада Європи; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. – Київ: Логос, 2002. – 261 с.
11. Сергеева К. О. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право» / К. О. Сергеева. – Москва, 2013. – 27 с.
12. Сикайло А. В. Устав муниципального образования как нормативно-правовой акт: правовая природа и особенности реализации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. В. Сикайло. – Москва, 2007. – 31 с.
13. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н. О. Чудик. – Київ, 2011. – 228 с.

REFERENCES

1. Batanov, O.V. (2013). Aksiolohichni vymir suchasnoho munitsypalnoho prava [Axiological Dimension of Modern Municipal Law]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 1, 78-82 [in Ukrainian].
2. Batanov, O.V. (2011). Suchasnyi yevropeyskyi munitsypalizm yak fenomen liudskoi tsyvilizatsii [Contemporary European Municipalism as a Phenomenon of Human Civilization]. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni nauky. (Vol. 1)*. Zaporizhzhia: Zaporizkyi natsionalnyi universytet [in Ukrainian].
3. Horbatenko, V.P. (2002). *Ontolohiia prava. Yurydychna entsyklopediia [Ontology of law. Law Encyclopedia]. (Vol. 4)*. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» imeni M. P. Bazhana [in Ukrainian].
4. Kokotov, A.N., & Salomatkin, A.S. (2006). *Municipal'noe pravo Rossii [Municipal Law of Russia]*. Moscow [in Russian].
5. Kolesnikov, E.V., Komkova, G.N., & Kulusheva, M.A. (2008). *Konstitucionnoe pravo Rossijskoj Federacii [Constitutional law of the Russian Federation]*. Moscow: Vysshee obrazovanie [in Russian].
6. *Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Skhvalena rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. [Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 No. 333-p]*. Ofitsiinyi sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. Retrieved from: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-terytorialnoyi-organizaciyi-vlady-v-ukrayini-643805/priynyati-normativno-pravovi-akti-862604/rozporiadzhennya-kabinetu-minstriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-505437/> [in Ukrainian].
7. Orlovskij, A. (2003). *Opyt goroda Odessa po razrabotke ustava terytorial'noj gromady [The experience of the city of Odessa on the development of the charter of the territorial community]*. Odessa: Hobbit [in Russian].
8. Petrus, V. (2001). Pro poniattia ta yurydychnu pryrodu statutu terytorialnoi hromady [About the notion and legal nature of the charter of a territorial community]. *Visnyk Lvivskoho universytetu: «Serii yurydychna»*, 36, 218-222 [in Ukrainian].
9. Rabinovych, P.M. (1998–2004). *Aksiolohiia prava. Yurydychna entsyklopediia [Axiology of law. Law Encyclopedia]. (Vol. 1)*. Kyiv: Vyd-vo «Ukrainska entsyklopediia» imeni M. P. Bazhana [in Ukrainian].
10. *Rada Yevropy; Fond spriannia mistsevomu samovriaduvanniu Ukrainy*. (2002). Samostiinist mistsevykh vlad ta rozpodil povnovazhen mizh nymy: orhanizatsiia mistsevoho samovriaduvannia vidpovidno do pryntsyviv Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia [Autonomy of local authorities and division of powers between them: organization of local self-government in accordance with the principles of the European Charter of Local Self-Government]. Proceedings of the International conference. Kyiv: Lohos [in Ukrainian].
11. Sergeeva, K.O. (2013). *Municipal'noe pravotvorchestvo v Rossijskoj Federacii [Municipal law-making in the Russian Federation]*. Extended abstract of candidate's thesis. Moscow [in Russian].
12. Sikajlo, A.V. (2007). *Ustav municipal'nogo obrazovaniia kak normativno-pravovoj akt: pravovaja priroda i osobennosti realizacii [Charter of the municipality as a regulatory legal act: legal nature and peculiarities of implementation]*. Extended abstract of candidate's thesis. Moscow [in Russian].
13. Chudyk, N.O. (2011). *Statut terytorialnoi hromady yak dzherelo konstytutsiinoho prava Ukrainy [Statute of a territorial community as a source of constitutional law of Ukraine]*. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

Батанов Олександр Васильович

Доктор юридичних наук, професор
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України
01601, м. Київ, вул. Трьохсвятительська, 4

Oleksandr Batanov

Doctor of Juridical Sciences, Professor
Institute of State and Law. V.M. Koretsky National
Academy of Sciences of Ukraine
4, Trokhsviatytska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

Кравченко Віктор Віталійович

Кандидат юридичних наук, професор
Академія праці, соціальних відносин і туризму
03187, м. Київ, Кільцева дорога, 3-а

Viktor Kravchenko

Candidate of Juridical Sciences, Professor
Academy of Labour, Social Relations and Tourism
3-a, Kiltseva doroha, Kyiv, 03187, Ukraine

Email: viktork52@meta.ua

Цитування: Батанов О. В. Доктринальні проблеми муніципальної статутної нормотворчості (аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти) / О. В. Батанов, В. В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 4. – С. 17-27

Citation: Batanov, O.V. & Kravchenko, V.V. (2019). Doktrynalni problemy munitsypalnoi statutnoi normotvorchosti (aksiolohichni, ontolohichni ta teleolohichni aspekty) [Doctrinal problems of the municipal statute norm-setting (axiological, ontological and teleological aspects)]. *Public administration aspects*, 7(4), 17-27

Стаття надійшла / Article arrived: 05.03.2019

Схвалено до друку / Accepted: 07.04.2019

Організаційно-правові підстави застосування медіації в системі державного управління

Євгеній Бородин, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті проаналізовано організаційно-правові підстави застосування процедури медіації в системі державного управління в Україні. Автор розглядає еволюцію нормативно-правового забезпечення реалізації інституту медіації. На думку автора, пріоритетним напрямком розвитку медіації є її застосування як самостійного виду діяльності з урегулювання публічно-правових спорів, що існує поряд з іншими способами захисту цивільних прав. У даному випадку мова йде про медіацію як складову частину єдиної системи врегулювання і вирішення правових спорів органами державного управління.

Метою статті є дослідження організаційно-правових підстав впровадження медіації в систему державного управління. Автор аналізує зарубіжний досвід організації та регулювання приватної медіації та виділяє наступні моделі: «ринковий» підхід, коли проведення медіації розглядається як послуга, надання якої здійснюється фізичними особами та організаціями переважно на комерційній основі; публічно-правовий підхід, коли медіація розглядається як один із видів професійної діяльності, певною мірою контрольований державою; підхід саморегулювання, коли медіація також розглядається як один з видів професійної діяльності, однак встановлення стандартів та контроль їх дотримання проводиться самим професійним співтовариством медіаторів. Робиться висновок, що саморегулювання є найбільш раціональним підходом до організації інституту медіації, який відповідає як громадським, так і державним інтересам. Таким чином, цілі нормативно-правового регулювання повинні обмежуватися визнанням медіації самостійним способом врегулювання правових спорів, створенням правових умов і встановленням певних орієнтирів для подальшого розвитку і вдосконалення даного інституту.

Ключові слова: медіація; примирення; публічно-правові спори; державне управління; медіаційна діяльність

Organizational and legal principles of application of media in the system of public administration

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

The article analyzes the organizational and legal grounds for using the procedure of mediation in the system of public administration in Ukraine. The author examines the evolution of the legal and regulatory framework for the implementation of the mediation institute. According to the author, the priority direction of the development of mediation is its application as an independent form of public litigation settlement, which exists along with other ways of protecting civil rights. In this case, we are talking about mediation as an integral part of a unified system of regulation and resolution of legal disputes by public administration.

The purpose of the article is to study the organizational and legal grounds for the introduction of mediation in the system of public administration. The author analyzes the foreign experience of the organization and regulation of private mediation and highlights the following models: a «market» approach where mediation is considered as a service provided by individuals and organizations mainly on a commercial basis; public-law approach, when mediation is considered as one of the types of professional activity, to a certain extent controlled by the state; self-regulation approach, when mediation is also considered as one of the types of professional activity, but the establishment and monitoring of standards is carried out by the professional community of mediators.

It is concluded that self-regulation is the most rational approach to organizing a mediation institution that responds both to public and public interests. Thus, the objectives of regulatory regulation should be limited to the recognition of mediation as an independent way of resolving legal disputes, the creation of legal conditions and the establishment of certain benchmarks for the further development and improvement of this institution.

Keywords: mediation; reconciliation; public-law disputes; state administration; mediation activity

Организационно-правовые основания применения медиации в системе государственного управления

Евгений Бородин, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье проанализированы организационно-правовые основания применения процедуры медиации в системе государственного управления в Украине. Автор рассматривает эволюцию нормативно-правового обеспечения реализации института медиации. По мнению автора, приоритетным направлением развития медиации является ее применение в качестве самостоятельного вида деятельности по урегулированию публично-правовых споров, существующее наряду с другими способами защиты гражданских прав. В данном случае речь идет о медиации как составляющей единой системы урегулирования и разрешения правовых споров органами государственного управления.

Целью статьи является исследование организационно-правовых оснований внедрения медиации в систему государственного управления. Автор анализирует зарубежный опыт организации и регулирования частной медиации и выделяет следующие модели: «рыночный» подход, когда проведение медиации рассматривается как услуга, предоставление которой осуществляется физическими лицами и организациями преимущественно на коммерческой основе; публично-правовой подход, когда медиация рассматривается как один из видов профессиональной деятельности, в определенной степени контролируемый государством; подход саморегулирования, когда медиация также рассматривается как один из видов профессиональной деятельности, однако установление стандартов и контроль их соблюдения проводится самим профессиональным сообществом медиаторов.

Делается вывод, что саморегулирование является наиболее рациональным подходом к организации института медиации, который соответствует как общественным, так и государственным интересам. Таким образом, цели нормативно-правового регулирования должны ограничиваться признанием медиации самостоятельным способом урегулирования правовых споров, созданием правовых условий и установлением определенных ориентиров для дальнейшего развития и совершенствования данного института.

Ключевые слова: медиация; примирение; публично-правовые споры; государственное управление; медиационная деятельность

Постановка проблеми.

Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, актуалізують потребу розвитку механізмів саморегуляції, коли суб'єкти суспільних відносин мають можливість самостійно встановлювати правила поведінки і контролювати їх дотримання. Зростання активності і відповідальності громадян дозволяє державі делегувати частину своїх повноважень в певних сферах інститутам громадянського суспільства. Зарубіжний досвід свідчить про те, що вирішення публічно-правових спорів відноситься до однієї з таких сфер.

У 2014 році Україна підписала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Згідно зі ст. 1 цієї угоди, Україна і ЄС мають посилювати співпрацю в сфері правосуддя, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод. Країни Європейського

Союзу погодилися, що забезпечення верховенства права та кращого доступу до правосуддя має включати доступ як до судових, так і до позасудових методів врегулювання спорів [1].

На сьогоднішній день в Україні механізми розгляду і вирішення цивільних (в широкому сенсі) справ є основними способами захисту порушених прав, свобод і законних інтересів громадян. Однак не можна заперечувати, що в сучасних умовах динамічного розвитку громадянського суспільства вони часто виявляються недостатньо ефективними. Учасники спірних правовідносин стають все більше зацікавленими в самостійному врегулюванні виникаючих протиріч на взаємовигідній основі при здійсненні ними контролю над відповідною процедурою та її результатом. Такі потреби не знаходять повного задоволення в межах судової процедури, що обумовлює необхідність дослідження і розвитку інших

способів врегулювання публічно-правових спорів, зокрема медіації.

Стан дослідження проблеми.

Останнім часом проблемам розвитку медіації приділяється значна увага. На жаль, цей феномен ще не став предметом активних теоретико-методологічних пошуків в галузі науки «Державне управління», хоча перша спроба буда здійснена З. В. Красіловською, якою у 2017 р. була захищена кандидатська дисертація «Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект» [2]. Набагато більше досліджень у правовій та психологічній науках.

Мета статті – дослідити організаційно-правові підстави впровадження медіації в систему державного управління.

Виклад основного матеріалу.

Відсутність нормативно-правової регламентації процедури медіації в Україні значно ускладнює її застосування на практиці. Саме тому Верховною Радою України у першому читанні прийнято проект Закону України «Про медіацію» № 3665 [3]. 17 січня 2019 року Комітет ВР з питань правової політики та правосуддя рекомендував його до ухвалення в другому читанні з урахуванням поправок. Цим проектом пропонується запровадити інститут медіації на законодавчому рівні та визначити правові основи надання послуг медіації на професійних засадах [1].

Перші спроби запровадити медіацію у правовий простір України зафіксовані ще в Указі Президента України № 361/2006 від 10 травня 2006 р. «Про концепцію вдосконалення судівництва для утворення справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів», де серед інших положень передбачена необхідність розвитку альтернативних (позасудових) способів врегулювання спорів [4].

У Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні, затвердженій Указом Президента України № 597/2011 від 24 травня 2011 р., підкреслюється необхідність сприяння розвитку програм відновного правосуддя щодо неповнолітніх, які вчинили правопорушення, шляхом запровадження процедури медіації

як ефективного засобу добровільного примирення потерпілого та правопорушника [5].

Згадується про процедуру медіації і в Законі України «Про безоплатну правову допомогу» [6]. Зокрема, ст. 7 цього Закону передбачає, що одним із видів послуг з надання первинної безоплатної правової допомоги в Україні є надання допомоги в забезпеченні доступу особи до медіації.

Крім того, запровадження медіації в Україні включено у План дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу» на 2016 рік (п. 9), затверджений розпорядженням Кабінету міністрів України № 1406-р від 16 грудня 2015 р. [7].

При проведенні судової реформи згадки про медіацію та медіаторів було включено в процесуальні кодекси, а Міністерство соціальної політики України навіть затвердило 17 серпня 2016 р. Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації) № 892 [8]. Таким чином, медіація була визначена як соціальна послуга, хоча нині діючий Закон «Про соціальні послуги» прямо про неї не говорить. Але вже до нового Закону України «Про соціальні послуги», який набере чинності у 2020 р., медіація включена як базова соціальна послуга [1].

Відповідно до названого стандарту, посередництво (медіація) – це метод розв’язання конфліктів / спорів, за допомогою якого дві або більше сторін конфлікту / спору намагаються у межах структурованого процесу за участю посередника / медіатора досягти згоди для його розв’язання. За задумом авторів стандарту, медіатор допомагає сторонам налагодити комунікацію, пояснити одна одній своє бачення конфлікту / спору, визначити шляхи його розв’язання, проаналізувати та за необхідності скорегувати можливі варіанти рішення, домовленості, а також досягти згоди щодо розв’язання конфлікту / спору та / або усунення / відшкодування спричиненої шкоди.

Основні заходи, що становлять зміст соціальної послуги посередництва (медіації), форми роботи та орієнтовний час для їх виконання, передбачають: допомогу у вре-

гулюванні конфліктів; ведення переговорів; опрацювання шляхів та умов розв'язання конфлікту [8].

Пріоритетним напрямком розвитку медіації є її застосування як самостійного виду діяльності з урегулювання публічно-правових спорів, що існує поряд з іншими способами захисту цивільних прав. У даному випадку мова йде про медіацію як складову частину єдиної системи врегулювання і вирішення правових спорів органами державного управління.

Слід визнати, що на сьогоднішній день відсутня загальновизнана концепція організації служби приватної медіації в Україні. Тим часом від відповіді на питання про те, хто має право проводити медіацію, що представляє собою медіаційна діяльність, яким чином повинна бути організована робота медіаторів, залежить подальший розвиток даного механізму в системі державного управління.

У проекті Закону України «Про медіацію» (медіація – це структуровані переговори, в яких сторони намагаються самостійно на добровільній основі досягти згоди за допомогою третьої незалежної сторони – медіатора) запропонована модель медіації, згідно з якою медіатор – спеціально підготовлений посередник, який сприяє сторонам конфлікту (спору) в його врегулюванні шляхом структурованого переговорного процесу (стаття 1, п.2). Професійним медіаторам надається право створювати самоврядні організації (об'єднання медіаторів) [3].

Варто відзначити, що в спеціальній літературі зазначені норми оцінюються дослідниками по-різному. Однак, перш ніж робити висновки щодо запропонованого в проекті Закону варіанту, представляється необхідним проаналізувати зарубіжний досвід організації та регулювання приватної медіації. Тут можна виділити кілька підходів, а саме:

а) «ринковий» підхід, коли проведення медіації розглядається як послуга, надання якої здійснюється фізичними особами та організаціями переважно на комерційній основі;

б) публічно-правовий (умовно) підхід, коли медіація розглядається як один з видів професійної діяльності, певною мірою контрольований державою;

в) підхід саморегулювання, коли медіація також розглядається як один з видів професійної діяльності, однак встановлення стандартів та контроль їх дотримання проводиться самим професійним співтовариством медіаторів.

Проаналізуємо виділені підходи на прикладі деяких зарубіжних країн.

«Ринковий» підхід до організації медіації реалізований, наприклад, в США, в Англії, в Австралії (щодо процедур примирення за комерційними спорами). Згідно цього підходу медіація розглядається як послуга, що надається, як правило, за плату. Проведення процедур примирення здійснюється приватнопрактикуючими медіаторами та організаціями як один із напрямів підприємницької діяльності. Відносини між учасниками медіації регламентуються на договірній основі. При цьому гарантією якості послуг, що надаються, є сумлінність контрагентів і висока репутація посередників, а механізмом контролю – «природний відбір» в умовах конкурентної боротьби на ринку медіаційних послуг.

Звісно ж такий підхід найбільшою мірою відповідає самій ідеї медіації як автономному механізму врегулювання цивільно-правових спорів (без втручання держави); сприяє швидкому поширенню практики застосування медіації та забезпечує її гнучкість. У той же час не можна не відзначити серйозний недолік розглянутого підходу, а саме: при «ринковій» моделі організації медіації відсутні реальні інструменти контролю якості надання послуг і забезпечення однакового підходу до проведення медіації.

В інших державах відбулася інституціоналізація медіації як окремого виду професійної діяльності, що здійснюється за наявності певного контролю з боку держави. Зокрема, даний підхід реалізований в Австрії, де відповідно до Закону про медіацію у цивільно-правових спорах [9], прийнятого у 2003 році, обов'язок щодо ведення списку медіаторів і програм підготовки медіаторів покладено на Федеральне міністерство Юстиції. В разі недотримання встановлених законом вимог до осіб, які бажають здійснювати проведення процедури медіації, Міністр Юстиції має право відмовити

в реєстрації або виключити вже зареєстрованого медіатора зі списку. Виключенню зі списку медіаторів також підлягають особи, що порушували свої професійні обов'язки і вимоги, встановлені в законі.

У даному випадку відсутні негативні риси, властиві «ринковій» моделі організації медіації. До позитивних аспектів реалізації розглянутого підходу слід віднести те, що діяльність з проведення процедур примирення набуває особливого «статусу» і визнається самостійною професією.

Слід звернути увагу, що у законопроекті № 3665 недостатньо чітко врегульовані питання організації професійної діяльності медіаторів та їх професійної підготовки. Зокрема, у висновку Головного-експертного управління зазначено, що необхідно заборонити участь у медіації службовців органів місцевого самоврядування, суддів та інших працівників судових органів, посадових осіб прокуратури, нотаріусів тощо. У проекті № 3665 було б доцільно більш чітко визначити питання правового статусу медіаторів та правові підстави їхньої діяльності (зокрема, чи є вони суб'єктами підприємницької діяльності тощо) [10].

Як недолік цієї моделі необхідно відзначити те, що на державу покладаються додаткові обов'язки, що тягнуть організаційні та фінансові витрати.

Третій підхід до організації медіації передбачає саморегулювання діяльності з її проведення. Це дозволяє зберегти приватну медіацію в сфері громадянського суспільства (без зайвої інституціоналізації цієї процедури), але в той же час забезпечує необхідні механізми контролю якості проведення медіації і професіоналізму медіаторів.

Саморегулювання може здійснюватися в різних формах. Традиційно недержавне саморегулювання має на увазі існування об'єднань представників професійного співтовариства, які самостійно розробляють і затверджують стандарти і нормативи своєї діяльності, здійснюють контроль їх дотримання; а також вирішення внутрішніх і зовнішніх (між членами об'єднання, і третіми особами) конфліктів. Основними завданнями саморегулювальних організацій є захист інтересів, підвищення кваліфікаційного рівня

та конкурентоспроможності своїх членів, забезпечення умов для розвитку професії в цілому. До основних функцій саморегулювальних організацій входить моніторинг якості послуг, що надаються, збір і надання інформації, проведення статистичних досліджень,

Показовим прикладом успішного розвитку таких організацій є досвід Німеччини, де відсутність державної нормативно-правової регламентації медіації заповнюється на приватному рівні шляхом встановлення стандартів і правил саме саморегульованими організаціями. На сьогоднішній день в Німеччині створено кілька професійних спілок медіаторів, найбільшими з яких є Федеральний союз медіації (Bundesverband Mediation), Федеральне робоче об'єднання сімейної медіації (Bundes-Arbeitsgemeinschaft for Familienmediation) та Федеральний союз медіації в економіці та сфері праці (Bundesverband Mediation in Wirtschaft und Arbeitswelt). Членство в даних організаціях строго індивідуальне, що не забороняє медіаторам здійснювати свою професійну діяльність у межах комерційних і некомерційних організацій [11].

Як самостійну форму саморегулювання можна розглядати діяльність спеціалізованих організацій, створених з метою розвитку медіації, підтримки високих етичних та професійних стандартів, а також акредитації медіаторів. Зокрема, в Австралії ще в 1995 році за підтримки Генерального Прокурора була створена Національна консультативна рада з альтернативного вирішення спорів [11] як недержавний орган, до якого увійшли провідні фахівці в галузі альтернативного вирішення спорів. У 2008 році Радою було ініційовано створення Національної системи акредитації медіаторів, яка об'єднує Стандарти практики проведення медіації та Кваліфікаційні стандарти медіаторів [12]. Дана система почала функціонувати в повному обсязі з 1 січня 2010 року. Медіатори, які бажають бути акредитованими згідно національних стандартів, повинні відповідати вимогам, що пред'являються до рівня підготовки і кваліфікації медіаторів, а також бути членами однієї з організацій з акредитації медіаторів. У професійній діяльності акредитовані медіатори зобов'язані дотримувати

тися розроблених Стандартів практики проведення процедури.

На міжнародному рівні механізми саморегулювання реалізуються шляхом створення міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на уніфікацію та гармонізацію правил проведення транскордонної медіації. Як приклад можна привести діяльність Міжнародного інституту медіації, який був створений трьома провідними некомерційними організаціями з вирішення спорів: Нідерландським інститутом медіації, Сінгапурським центром медіації / Сінгапурським центром міжнародного арбітражу, Міжнародним центром вирішення спорів / Американською асоціацією адвокатів. Міжнародний інститут медіації є неурядовою некомерційною організацією, яка не базується на членстві. Інститут займається розробкою стандартів діяльності медіаторів та акредитацією практикуючих медіаторів, що відповідають установленим вимогам.

Висновок.

Таким чином, саморегулювання представляється найбільш раціональним підходом до організації інституту медіації, який відповідає як громадським, так і державним інтересам. У цьому сенсі слід підтримати концепцію саморегулювання, закладену в проекті Закону № 3665. У той же час необхідно відзначити, що українське законодавство про медіацію містить ряд спірних положень, які вимагають додаткового аналізу. Перш за все вони стосуються двох аспектів: специфіки діяльності з проведення процедури медіації та статусу її суб'єктів, розгляд яких дозволить краще усвідомити існуючу на сьогоднішній день модель організації ін-

ституту медіації в Україні та визначити можливі напрями її вдосконалення.

Звісно ж, що особливості діяльності з проведення медіації в Україні зумовлюються суттю даної процедури і цілями її впровадження у систему публічного управління. Застосування медіації має забезпечити безперешкодну реалізацію прав учасників правовідносин за допомогою врегулювання суперечок, що виникають без приведення в дію існуючих юрисдикційних механізмів. У цьому сенсі процедура медіації є елементом єдиної системи врегулювання і вирішення правових спорів і визнанням державою способом захисту порушених прав.

Основою розвитку приватної медіації повинен стати спеціальний закон, в якому оформлена загальна концепція даної процедури в українському правовому полі (поняття, принципи, статус учасників), закріплена можливість і визначено сферу її застосування, встановлені юридичні гарантії прав її учасників. Далі ці положення слід розвивати за допомогою приватних механізмів регламентації (саморегулювання, договірне регулювання) в процесуальному законодавстві. Зокрема, в межах галузевого процесуального законодавства повинні отримати своє закріплення гарантії прав учасників медіації, наприклад, гарантії конфіденційності примирної процедури при подальшому розгляді правового спору в суді).

Таким чином, цілі нормативно-правового регулювання повинні обмежуватися визнанням медіації самостійним способом врегулювання правових спорів, створенням правових умов і встановленням певних орієнтирів для подальшого розвитку і вдосконалення даного інституту.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Студенников С. Вирішення спорів у позасудовому порядку: навіщо Україні медіація / С. Студенников // Судебно-юридическая газета. – 12 февраля 2019 г. – Режим доступа: <https://sud.ua/ru/news/publication/135252-virishennya-sporiv-v-pozasadovomu-poryadku-navischo-ukrayini-mediatsiya>
2. Красіловська З. В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. канд. наук з державного управління / З. В. Красіловська. – Одеса, 2017. – 20 с.
3. Про медіацію: проект Закону України від 17.12.2015 № 3665. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JN2TT00V.html
4. Про концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України № 361/2006 від 10 травня 2006 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>
5. Про Концепцію розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: Указ Президента України №597/2011 від 24 травня 2011 р. – Режим доступу: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/597/2011>

6. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
7. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу”: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1406-р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80>
8. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): наказ Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16>
9. Austrian Mediation Act (Law on mediation in civil law matters). – Retrieved from: [http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=362257&DstID=682&titel=Austrian, Mediation, Act](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=362257&DstID=682&titel=Austrian%2C+Mediation%2C+Act).
10. Макаренко Є. Закон про медіацію: нереальна реальність. // Юридична газета. № 38(640). – 18.09 2018. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodniy-arbitrazh-ta-adr/zakon-pro-mediacyu-nerealna-realnist.html>
11. NADRAC publications. – Retrieved from: <http://www.nadrac.gov.au>.
12. Mediator: Standarts Board. – Retrieved from: <https://msb.org.au/>

REFERENCES

1. Studennikov, S. (2019). Virishennya sporiv u pozasudovomu poryadku: navisho Ukrayini mediacya [Solving Out-of-Court Disputes: Why Ukraine Mediation]. *Sudebno-yuridicheskaya gazeta*. Retrieved from: <https://sud.ua/ru/news/publication/135252-virishennya-sporiv-v-pozasudovomu-poryadku-navisho-ukrayini-mediatsiya> [in Ukrainian].
2. Krasilovska, Z.V. (2017). *Stanovlennya institutu mediacyi v sistemi publichnogo upravlinnya: teoretiko-pravovij aspect [Formation of the institution of mediation in the system of public administration: the theoretical and legal aspect]*. Extended abstract of candidate's thesis. Odesa [in Ukrainian].
3. *Pro mediacyu: proekt Zakonu Ukrayini vid 17.12.2015 № 3665 [About mediation: the draft Law of Ukraine 17.12.2015 № 3665]*. Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2TT00V.html [in Ukrainian].
4. *Pro koncepciyu vdoskonalennya sudivnictva dlya utverdzhennya spravedlivogo sudu v Ukrayini vidpovidno do yevropejskikh standartiv: Ukaz Prezidenta Ukrayini № 361/2006 vid 10 travnya 2006 r. [About the concept of improvement of the judiciary for the establishment of a fair court in Ukraine in accordance with European standards: Presidential Decree № 361/2006 May 10, 2006]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006> [in Ukrainian].
5. *Pro Koncepciyu rozvitku kriminalnoyi yustitsiyi shodo nepovnolitnih v Ukrayini: Ukaz Prezidenta Ukrayini № 597/2011 vid 24 travnya 2011 r. [About the Concept of the Development of Criminal Justice for Minors in Ukraine: Decree of the President of Ukraine № 597 / 2011 dated May 24, 2011]*. Retrieved from: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/597/2011> [in Ukrainian].
6. *Pro bezoplatnu pravovu dopomogu: Zakon Ukrayini vid 2 chervnya 2011 roku № 3460-VI [About free legal aid: Law of Ukraine dated June 2, 2011 № 3460-VI]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17> [in Ukrainian].
7. *Pro zatverdzhennya planu dij shodo implementaciyi krashih praktik yakisnogo ta efektyvnoho reguluyvannya, vidobrazhenih Grupoyu Svitovogo banku u metodologiyi rejtingu “Vedennya biznesu”: Rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 16 grudnya 2015 r. № 1406-r [On approval of the action plan on implementation of the best practices of high-quality and efficient regulation reflected by the World Bank Group in the Doing Business rating methodology: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 16, 2015, № 1406-p]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80> [in Ukrainian].
8. *Pro zatverdzhennya Derzhavnogo standartu socialnoyi poslugy poserednictva (mediacyi): nakaz Ministerstva socialnoyi politiki Ukrayini vid 17.08.2016 № 892 [On Approval of the State Standard of Social Services for Mediation (Mediation): Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated August 17, 2016 № 892]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16> [in Ukrainian].
9. *Austrian Mediation Act (Law on mediation in civil law matters)*. Retrieved from: [http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=362257&DstID=682&titel=Austrian, Mediation, Act](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=362257&DstID=682&titel=Austrian%2C+Mediation%2C+Act).
10. Makareno, Ye. (2018). Zakon pro mediacyu: nerealna realnist [The law on mediation: an unreal reality]. *Yuridichna gazeta*, 38. Retrieved from: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodniy-arbitrazh-ta-adr/zakon-pro-mediacyu-nerealna-realnist.html> [in Ukrainian].
11. *NADRAC publications*. Retrieved from: <http://www.nadrac.gov.au>.
12. *Mediator: Standarts Board*. Retrieved from: <https://msb.org.au/>

Бородин Євгеній Євгенійович

Аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України
49000, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: e.i.borodin@vidr.dp.ua

Yevhenii Borodin

Postgraduate

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogola Str., Dnipro, 49000, Ukraine

Цитування: Бородин Є. Є. Організаційно-правові підстави застосування медіації в системі державного управління / Є. Є. Бородин // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 4. – С. 28-34

Citation: Borodin, Y.Y. (2019). Organizational and legal principles of application of mediation in the system of public administration [Organizational and legal principles of application of mediation in the system of public administration]. *Public administration aspects*, 7 (4), 28-34

Стаття надійшла / Article arrived: 08.03.2019

Схвалено до друку / Accepted: 10.04.2019

Процес імплементації європейського законодавства у сфері охорони навколишнього середовища України

*Леонід Прокопенко, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Наталія Тішкова, Дніпропетровська обласна державна адміністрація*

У статті проаналізовано процес адаптації національного законодавства до європейських стандартів відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Зокрема, у секторі «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики» розглянуто імплементацію Директиви 2001/42/ЄС про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля та Директиви 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище.

Визначено вплив інструментів управління довкіллям та інтеграції екологічної політики на інші галузеві політики та встановлено їх взаємозв'язок з рештою секторів у сфері охорони навколишнього середовища. Встановлено, що екологічна оцінка є основним інструментом для забезпечення врахування екологічних міркувань при розробці планів і програм та сприяє сталому розвитку через просування питань охорони довкілля в економічний та соціальний розвиток.

Охарактеризовано процедури стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля, з'ясовано їх суб'єкти та об'єкти. Розкрито особливості цих процедур, стадії та наведено переваги їх застосування у національній практиці публічного управління охороною довкілля. Розглянуто шлях впровадження стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля на рівні європейської спільноти та наведено приклади їх практичного застосування на рівні держав-членів ЄС.

Означено, що стратегічна екологічна оцінка та оцінка впливу на довкілля – це процедурні інструменти, що використовуються для запобігання будь-яким можливим негативним наслідкам від економічної діяльності для довкілля та здоров'я населення. Проведено порівняльний аналіз цих процедур та визначено взаємозв'язок і відмінності. Доведено, що ефективність стратегічної екологічної оцінки у попередженні небезпечних для навколишнього середовища наслідків є значно вищою, ніж оцінки впливу на довкілля. Висвітлено проблемні аспекти та перспективи у напрямку практичної реалізації законодавства у сфері екологічної оцінки в Україні.

Ключові слова: публічне управління; охорона навколишнього середовища; європейська інтеграція; стандарти управління; стратегічна екологічна оцінка; оцінка впливу на довкілля

The process of implementation of European legislation in the sphere of environmental protection of Ukraine

*Leonid Prokopenko, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine
Natalia Tishkova, Dnipropetrovsk's Regional State Administration*

The article analyzes the process of adaptation of the national legislation to the European standards in accordance with the Association Agreement between Ukraine and the EU. In particular, in the sector "Environmental management and integration of environmental policy in other sectoral policies", the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programs for the environment and Directive 2011/92/EC on the assessment of the impact of certain public and private projects on the environment was considered.

The influence of environmental management tools and the integration of environmental policy on other sectoral policies have been determined and their interrelation with the rest of the sectors in the field of environmental protection has been established. It has been established that environmental assessment is the main instrument for ensuring environmental considerations in the development of plans and programs and contributes to sustainable development through the promotion of environmental protection issues in economic and social development.

The procedures of strategic environmental assessment and environmental impact assessment have been characterized; their subjects and objects have been clarified. The peculiarities of these procedures, stages and advantages of their application in the national practice of public environmental management are presented. The way of implementation of strategic environmental assessment and environmental impact assessment at the level of the European community is considered, and examples of their practical application at the level of the EU member states are presented.

It is indicated that strategic environmental assessment and environmental impact assessment are procedural tools used to prevent any possible negative effects of economic activity on the environment and public health. A comparative analysis of these procedures was carried out and links and differences were identified. It has been proved that the effectiveness of strategic environmental assessment in preventing environmental hazards is significantly higher than environmental impact assessments. The problem aspects and perspectives in the field of practical implementation of legislation in the field of environmental assessment in Ukraine are highlighted.

Keywords: *public administration; environmental protection; European integration; management standards; strategic environmental assessment; environmental impact assessment*

Процесс имплементации европейского законодательства в сфере охраны окружающей среды Украины

Прокопенко Леонид, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Тишкова Наталья, Днепропетровская обласная государственная администрация

В статье проанализирован процесс адаптации национального законодательства к европейским стандартам в соответствии с Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС. В частности, в секторе «Управление окружающей средой и интеграция экологической политики в другие отраслевые политики» рассмотрено имплементацию Директивы 2001/42/ЕС об оценке последствий отдельных планов и программ для окружающей среды и Директивы 2011/92/ЕС об оценке воздействия отдельных государственных и частных проектов на окружающую среду.

Определено влияние инструментов управления окружающей средой и интеграции экологической политики в другие отраслевые политики и установлено их взаимосвязь с остальными секторами в сфере охраны окружающей среды. Установлено, что экологическая оценка является основным инструментом для обеспечения учета экологических соображений при разработке планов и программ и способствует устойчивому развитию через продвижение вопросов охраны окружающей среды в экономическое и социальное развитие.

Охарактеризованы процедуры стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду, определены их субъекты и объекты. Раскрыты особенности этих процедур, стадии и приведены преимущества их применения в национальной практике публичного управления охраной окружающей среды. Рассмотрены пути внедрения стратегической экологической оценки и оценки воздействия на окружающую среду на уровне европейского сообщества и приведены примеры их практического применения на уровне государств-членов ЕС.

Отмечено, что стратегическая экологическая оценка и оценка воздействия на окружающую среду – это процедурные инструменты, используемые для предотвращения любых возможных негативных последствий от экономической деятельности для окружающей среды и здоровья населения. Проведено сравнительный анализ этих процедур и определено взаимосвязь и различия. Доказано, что эффективность стратегической экологической оценки в предотвращении опасных для окружающей среды последствий значительно выше, чем оценки воздействия на окружающую среду. Освещены проблемные аспекты и перспективы в направлении практической реализации законодательства в сфере экологической оценки в Украине.

Ключевые слова: *публичное управление; охрана окружающей среды; европейская интеграция; стандарты управления; стратегическая экологическая оценка; оценка воздействия на окружающую среду*

Постановка проблеми.

Понад десять років тому міжнародною спільнотою було констатовано недотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань, зокрема щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, які закріплені в Орхуській конвенції [1] та Конвенції Еспо [2]. Потужною основою у концептуальному розв'язанні цих довготривалих проблем має стати діяльність з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, статтю 363 якої передбачено поступове наближення національного законодавства до політики та права ЄС. Одним із восьми секторів апроксимації законодавства України у сфері охорони навколишнього середовища до європейських стандартів є сектор «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики».

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вагомий внесок у вивчення досвіду комунітарного управління, політичних та правових аспектів діяльності ЄС зробили такі вчені, як: В. Баштаник, В. Волес, П. В. Ворона, Д. Дайнен, О. В. Дзяд, С. В. Загороднюк, Н. Липовська, Н. Менинг, Н. Мусис, Л. А. Пустовойт, О. М. Рудік, В. Ю. Стрельцов, С. М. Серьогін та інші. У тому числі питання охорони навколишнього середовища досліджували Н. І. Андрусевич, В. Бізек, Дж. Бонайн, О. І. Бондар, Є. М. Варламов, Т. Жилич, В. Кернз, С. М. Кравченко, О. І. Матюшенко, М. М. Микієвич тощо. Разом із тим проблема апроксимації вітчизняного законодавства до європейських стандартів залишається малодослідженою. Окремі аспекти вивчали Б. М. Гамалюк, Ю. С. Горбань, І. І. Грищенко, В. О. Мартиненко, О. В. Олефіренко, ін.

Мета дослідження.

Метою статті є аналіз впровадження Україною процедур стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля у практику публічного управління охороною навколишнього середовища.

Виклад основного матеріалу.

Додаток ХХХ до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (положення якого застосовуються починаючи з 1 листопада 2014 р.) передбачає у секторі «Управління довкіллям

та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики», між іншим, імплементацію Директиви 2001/42/ЄС про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля та Директиви № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище [3-5]. Планувалось, що ці директиви мали бути впроваджені протягом трьох років з дня набрання чинності Угоди про асоціацію.

Варто відзначити, що згідно звіту Європейської Комісії про виконання Україною Угоди про асоціацію, протягом 2017–2018 рр. було ухвалено низку законів та підзаконних актів у галузі охорони навколишнього середовища. Зокрема, у квітні 2018 р. Кабінет Міністрів України схвалив оновлену Стратегію державної екологічної політики України на період до 2030 року. Також прийнято закони України «Про оцінку впливу на довкілля» (2017 р.) та «Про стратегічну екологічну оцінку» (2018 р.) [6].

Після затвердження наприкінці 2017 р. «Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» уряд розробив Рамковий закон про відходи та інші законопроекти у цій сфері. У вересні 2018 р. у парламенті був зареєстрований законопроект «Про озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази», що передбачає поступове припинення дії цих речовин. Крім того, у червні 2018 р. в Україні відбулась шоста зустріч Групи Східного партнерства з питань навколишнього середовища та зміни клімату – перша з таких зустрічей, що була організована країною-партнером Східного партнерства [6].

В аспекті нашого дослідження слід звернути увагу, що оскільки інструменти управління довкіллям та інтеграції екологічної політики ЄС охоплюють майже всі інші галузеві політики (транспортну, енергетичну, сільськогосподарську, туристичну, промислову тощо), то вони називаються наскрізними або «горизонтальними», а відповідний сектор екологічного права ЄС – «горизонтальним». «Горизонтальне» законодавство ЄС регулює загальні питання управління довкіллям і стосується таких основних аспектів, як: доступ до екологічної інформації, участь громадськості, стратегічна еколо-

гічна оцінка планів і програм та оцінка впливу на довкілля окремих проєктів [7].

У цьому полягає головна відмінність від інших секторів, що стосуються наближення законодавства за окремими напрямками, зокрема якість атмосферного повітря, управління відходами та ресурсами, якість води та управління водними ресурсами, охорона природи тощо. У той же час напрямок з управління довкіллям тісно пов'язаний ще й із законодавством вищезазначених секторів та має велике значення у контексті розробки документів планування стратегічного характеру, а також планування та реалізації інфраструктурних проєктів, які потребують оцінки впливу на довкілля.

Загалом, незважаючи, що процес імплементації європейського законодавства у сфері охорони навколишнього середовища відбувається із порушенням встановлених термінів, варто відмітити, що з жовтня 2018 р. в Україні запрацював Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (далі – СЕО). Передумовою стала ратифікація «Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» [8]. Цей закон регулює відносини у сфері оцінки наслідків для навколишнього середовища, у тому числі для здоров'я населення, проєктів документів державного планування та доповнює процедури розроблення і затвердження документів державного планування у частині забезпечення їх стратегічної екологічної оцінки.

Уряди формують майбутнє громад своїх країн шляхом визначення стратегій розвитку на національному та регіональному рівнях. Державні плани, програми та документи державного планування створюють основу для майбутніх рішень по проєктах. Отже СЕО є основним інструментом для забезпечення врахування екологічних міркувань (включаючи здоров'я населення) при розробці планів і програм та сприяє сталому розвитку через просування питань довкілля в економічній та соціальній розвиток, а також інтеграцію цілей зеленої економіки, сталого споживання і виробництва у процес прийняття стратегічних рішень [9, с. 3].

Метою СЕО є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпечності життєдіяльності людей і їх здоров'я та інтегрування екологічних вимог при підготовці та затвердженні документів державного планування. Процедура СЕО передбачає визначення, опис та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив та розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків [10, ст. 3].

Об'єктами СЕО виступають документи державного планування – стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи зміни до них, які підлягають затвердженню органом державної влади або органом місцевого самоврядування. Відтепер під процедуру СЕО підпадають документи державного планування у наступних сферах: сільське, лісове та рибне господарство, енергетика, промисловість, транспорт, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорона довкілля, телекомунікації, туризм, схеми містобудування та землеустрою.

Також СЕО здійснюється щодо проєктів документів державного планування, які вимагають оцінки з огляду на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (територій з природоохоронним статусом). Виключення становлять документи державного планування, які стосуються національної оборони або надзвичайних ситуацій, а також бюджетні, бюджетні програми та фінансові плани.

У якості суб'єктів СЕО визначено:

- замовник – орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який є відповідальним за розроблення документів державного планування та здійснює загальне керівництво і контроль за їх виконанням;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, обласні державні адміністрації;
- органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

- громадськість.
- Стадіями здійснення СЕО є:
 - визначення обсягу СЕО;
 - розроблення звіту про СЕО;
 - проведення громадського обговорення та консультацій;
 - врахування звіту про СЕО, результатів громадського обговорення та консультацій;
 - інформування про затвердження документа державного планування;
 - моніторинг наслідків виконання документа державного планування [10, ст. 9].

Світовий досвід показує, що на початку 1990-х рр. положення про СЕО були введені в національні правові рамки Канади, Чехії, Данії, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, Сполучених Штатів Америки. Ними передбачалось проведення СЕО у рамках оцінки сталості. У 2001 р. Європейська Комісія прийняла директиву (2001/42/ЄС) про оцінку впливу деяких планів і програм на навколишнє середовище (так звана Директива про СЕО). Держави, які на той час були членами Європейського Союзу, мали імплементувати Директиву про СЕО у своє законодавство до 2004 р. [9, с. 7].

До переваг вищезазначеного закону у національних реаліях можна віднести наступні:

- запропонована модель СЕО сприяє наближенню національного законодавства до вимог та стандартів ЄС;
- забезпечується оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля;
- конкретизовано перелік документів державного планування, які вимагають проведення СЕО;
- передбачено участь громадськості та порядок врахування її результатів;
- визначено порядок консультацій з органами, уповноваженими у сферах охорони довкілля та здоров'я;
- врегульована процедура транскордонних консультацій на випадок, якщо документи державного планування матимуть наслідки для довкілля інших держав [7].

Варто відзначити, що кількість проведених процедур СЕО по країнах-членах ЄС суттєво відрізняється – від більше, ніж 370

в Угорщині до майже 1 400 у Болгарії. При цьому найбільше під процедуру СЕО підпадають плани розвитку міських та сільських територій (200 або 54% від загальної кількості – в Угорщині, 461 або 78% – у Чехії, 1 300 або 93% – у Болгарії). Об'єктами СЕО також виступають: плани з регіонального розвитку, водного господарства, поводження з відходами, енергозбереження, управління лісовим господарством, стимулювання інвестицій тощо [9, с. 9].

З огляду на внесок СЕО у процес планування економічного розвитку, необхідно акцентувати, що СЕО – це не тривале і складне наукове дослідження, а практичний інструмент для вдосконалення процесу прийняття рішень на стратегічному рівні шляхом виокремлення потенційних ризиків для довкілля та здоров'я населення, пов'язаних з реалізацією планів або програм. СЕО не охоплює всі можливі наслідки, які можуть виникнути, а фокусується на найважливіших аспектах, які можуть призвести до серйозних негативних наслідків.

У Болгарії в результаті СЕО в проект Національного плану дій в галузі відновлюваних джерел енергії (2011–2020) були включені деякі обмеження і заборона розроблення проектів використання відновлюваних джерел енергії в деяких галузях. Аналогічним чином в Данії процедура СЕО призвела до виключення одного з майданчиків для розміщення вітроелектростанцій через ймовірність високого рівня шуму, який створив би незручності для жителів околиць. У Нідерландах СЕО стала причиною внесення правок до проекту Національної стратегії розвитку трубопроводів: деякі трубопровідні маршрути були змінені або виключені з міркувань безпеки навколишнього середовища. СЕО в Румунії змінила генеральний план захисту і відновлення прибережних територій для охорони існуючої території, що входить у мережу «Натура-2000» [9, с. 12].

Процедуру оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД) запроваджено Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» з грудня 2017 р. Закон встановлює правові та організаційні засади ОВД, що спрямована на попередження та запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, раціо-

нального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [11].

ОВД була запроваджена наприкінці 1960-х рр. у Сполучених Штатах Америки в якості інструменту для прогнозування впливу на довкілля запланованої промислової діяльності, пошуку можливостей для пом'якшення негативних наслідків і збільшення рівня позитивного впливу цієї діяльності на довкілля. У 1970-х та на початку 1980-х рр. ОВД все більше стала використовуватись у інших країнах. До середини 1980-х рр. система ОВД була впроваджена у всій Європі. У країнах Європейського Союзу почала діяти Директива Європейської Комісії з ОВД (85/337/ЄЕС), в той час країни Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії розробили свої власні системи оцінки впливу на навколишнє середовище [9, с. 7].

Здійснення ОВД є обов'язковим у процесі прийняття рішень про провадження планованої діяльності – планованої господарської діяльності, що включає будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію об'єктів, інше втручання в навколишнє середовище. Така планована діяльність підлягає ОВД до прийняття рішення про провадження планованої діяльності. Отже, ОВД – це процедура, яка гарантує, що екологічні наслідки рішень беруться до уваги до самого прийняття рішень.

Не підпадає під процедуру ОВД планована діяльність, що включає реконструкцію, технічне переоснащення, капітальний ремонт, розширення, перепрофілювання об'єктів, інші втручання у навколишнє середовище у разі, якщо така діяльність не справляє значного впливу на довкілля відповідно до встановлених критеріїв.

Суб'єктами ОВД є суб'єкти господарювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які є замовниками планованої діяльності, уповноважений центральний орган (центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони

навколишнього природного середовища), уповноважені територіальні органи (обласні державні адміністрації), інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадськість [11, ст. 1-2].

Процедура ОВД передбачає:

- підготовку суб'єктом господарювання звіту з ОВД;
- проведення громадського обговорення;
- аналіз уповноваженим органом відповідно інформації, наданої у звіті з ОВД, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, іншої інформації;
- надання уповноваженим органом мотивованого висновку з ОВД, що враховує результати попереднього аналізу;
- врахування висновку з ОВД у рішенні про провадження планованої діяльності [11, ст. 2].

ОВД включає систематичний збір та аналіз інформації про вплив на довкілля проекту розробником для надання можливості відповідальному органу прийняти рішення яким чином такий проект має бути впроваджений. Це процедурний інструмент, який відрізняється від комплексного запобігання та контролю забруднення та передбачає інтеграцію екологічних міркувань у процес прийняття рішень з метою уникнення незворотних наслідків або пом'якшення істотних побічних.

До переваг цього закону належать:

- оцінка наслідків для довкілля і здоров'я людини та розробка заходів, спрямованих на запобігання, відвернення, зменшення або усунення негативного впливу на довкілля планованої діяльності;
- участь громадськості та порядок врахування її інтересів;
- відкритість документації для бізнесу та громадськості на всіх етапах процедури ОВД, що зменшує корупційні фактори при прийнятті рішень;
- чітка та прозора для інвестора процедура здійснення оцінки впливу та отримання висновку з ОВД;
- конкретно визначений перелік видів діяльності, які вимагають здійснення ОВД;
- європейська модель ОВД, що забезпе-

чує наближення до законодавства ЄС та виконання вимог міжнародних угод [7].

Загалом у державах-членах ЄС щорічно відбувається 20 000-25 000 процедур ОВД, при цьому середня кількість справ по країнах суттєво відрізняється. Так, наприклад, найбільші за кількістю – це Франція та Німеччина (до 5 000), найменші – Норвегія, Іспанія, Бельгія та Нідерланди (до 90 процедур). Варто відзначити, що країни відрізняються і за тривалістю процедур ОВД (середня тривалість по ЄС – 11,6 місяців). Оскільки сама процедура передбачає проведення певних етапів, то диференціація може відбуватися на кожному етапі. Варто проаналізувати лише середню тривалість проведення громадських консультацій: Латвія, Польща, Словаччина – 3 тижні; Бельгія, Естонія, Австрія, Данія, Фінляндія, Німеччина, Греція, Чеська Республіка – від 1 до 2-х місяців; Франція – 4 місяці [12].

ОВД та СЕО – це процедурні інструменти екологічної оцінки, що використовуються для запобігання будь-яким можливим негативним наслідкам від економічної діяльності для довкілля та здоров'я населення, що у контексті реалізації нової парадигми суспільного розвитку – концепції сталого розвитку – дозволяє забезпечити врахування екологічної складової у соціально-економічному розвитку. Утім варто розрізняти процедури СЕО та ОВД, адже вони не замінюють одна одну та принципово відрізняються.

По-перше, за типом діяльності. Об'єктами СЕО є документи державного планування, у той же час ОВД застосовується для планованої діяльності безпосередньо суб'єктів господарювання. Таким чином у рамках СЕО здійснюється оцінювання потенційних наслідків для довкілля і здоров'я населення від реалізації державних документів, а в рамках ОВД – оцінюється вплив планованої діяльності конкретного суб'єкта господарювання. Ефективність СЕО у попередженні небезпечних для навколишнього середовища наслідків є значно вищою, ніж ОВД.

По-друге, за сферою охоплення. Процедура СЕО здійснюється на більш ранніх етапах прийняття рішень та встановлює обмеження для майбутніх об'єктів, які підлягають ОВД, що дозволяє запобігти нез-

воротних наслідків та вартісних помилок при невдалому плануванні. Крім того, вона дозволяє оцінити кумулятивний (сукупний) вплив різних заходів та різних планованих об'єктів. Отже, ефективне застосування СЕО по відношенню до державного планування сприяє оптимізації процедури ОВД конкретних проектів, зокрема шляхом визначення територій, найбільш прийнятних до певного виду економічної діяльності та більш чіткого визначення сфери охоплення ОВД, що підвищує ефективність прийняття управлінських рішень вже на стадії планування. Різниця завдань СЕО та ОВД має враховуватись при визначенні сфери охоплення СЕО, щоб уникнути дублювання робіт.

Відтепер в Україні на законодавчому рівні закріплено обов'язковий характер проведення громадського обговорення та врахування громадської думки під час проведення процедур СЕО та ОВД. Це сприяє модернізації публічного управління, прозорості та відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього середовища на принципах результативності, прозорості, відкритості та доступності, а також залученню інститутів громадянського суспільства та безпосередньо громадян на місцевому рівні до процесу прийняття управлінських рішень.

У секторі «Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші секторальні політики» головним координатором стратегії та розробником законодавства з усіх директив визначено Міністерство екології та природних ресурсів України. З метою успішної транспозиції європейського законодавства до національних реалій необхідною умовою є не лише розробка та прийняття відповідного законодавства, а й супроводжуючих нормативно-правових актів, що мають регламентувати конкретні методики, порядки, правила тощо. Утім, на жаль, саме відсутність підзаконних актів стримує процес імплементації європейських стандартів у національну систему управління.

Для ефективної реалізації європейських стандартів в Україні не достатньо лише введення у відповідність правових аспектів. Важливим є розвиток інституційних можливостей і кадрового потенціалу. Впроваджен-

ня директив цього сектору не потребуватиме значної інституційної реформи й істотного додаткового збільшення штату. Належне впровадження буде більше пов'язане з дотриманням прийнятого законодавства, створенням належної практики, забезпеченням поінформованості, освіти та підвищення потенціалу всіх зацікавлених кіл: органів державної влади та місцевого самоврядування, бізнесу, наукових установ і громадськості [13].

Висновки.

Отже, найбільш гострою та складною проблемою в окресленій сфері була відсутність належної процедури ОВД та процедури СЕО

взагалі, що унеможливило забезпечення практичної участі громадськості у прийнятті рішень щодо проектів, планів та програм, які можуть мати вплив на навколишнє середовище. Ухвалення законів України про СЕО та ОВД стало також першочерговим кроком у напрямку виконання планів імплементації директив «горизонтального» сектору. Крім того, змістовні функції та повноваження у напрямку здійснення процедур СЕО та ОВД покладаються саме на місцеві органи влади, що належним чином корелюється із реформою з децентралізації влади, яка наразі триває у країні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція): Закон України від 6 лип. 1999 р. № 832-XIV. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
2. Конвенція про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо): Закон України від 19 берез. 1999 р. № 534-XIV. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. Про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля : Директива 2001/42/ЄС. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/file/32990.docx>.
5. Про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище : Директива № 2011/92/ЄС. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/file/52234.docx>.
6. Association Implementation Report on Ukraine. – Retrieved from: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/53485/association-implementation-report-ukraine_en.
7. Проект технічної допомоги ЄС «Підтримка України в апроксимації напрацьованого законодавства ЄС у сфері навколишнього середовища». – Режим доступу: <http://apena.com.ua>.
8. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України від 1 лип. 2015 р. № 562-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-19>.
9. Протокол про стратегічну екологічну оцінку: факти та переваги застосування. – Режим доступу: https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/eia/-Publications/2016/Protocol_on_SEA/Brochure_on_SEA_Protocol_UKR.pdf.
10. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 берез. 2018 р. № 2354-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/-laws/show/2354-19>.
11. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 трав. 2017 р. № 2059-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.
12. Support to Ukraine in approximation of the EU environmental acquis. – Retrieved from: http://env-approx.org/images/documents/123/EIA_RJ_-2017_UKR.pdf.
13. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля / Документ підготовлено в рамках реалізації проекту «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні Секторальної бюджетної підтримки». – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/draft_NAS_FEB2015.pdf.

REFERENCES

1. *Konventsiia pro dostup do informatsii, uchast hromadskosti v protsesi pryiniattia rishen ta dostup do pravosuddia z pytan, shcho stosuutsia dovkillia (Orkhuska konventsiia): Zakon Ukrainy vid 6 lyp. 1999 r. № 832-XIV [Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention): Law of Ukraine of 6 July. 1999 № 832-XIV].* Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015 [in Ukrainian].
2. *Konventsiia pro otsinku vplyvu na dovkillia u transkordonnomu konteksti (Konventsiia ESPO): Zakon Ukrainy vid 19 berez. 1999 r. № 534-XIV [Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention): Law of Ukraine dated 19 March. 1999 № 534-XIV].* Retrieved from: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272 [in Ukrainian].
3. *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimi derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony: Mizhnarodnyi dokument vid 27.06.2014 r. [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: International Instrument dated 27/06/2014].* Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

4. *Pro otsinku naslidkiv okremykh planiv ta prohram dlia dokillia: Dyrektyva 2001/42/IEs [On the assessment of the effects of certain plans and programs for the environment: Directive 2001/42 / EU]*. Retrieved from: <http://old.minjust.gov.ua/-file/32990.docx> [in Ukrainian].
5. *Pro otsinku vplyvu okremykh derzhavnykh i pryvatnykh proektiv na navkolyshnie seredovyshche: Dyrektyva № 2011/92/IEs [On the assessment of the impact of certain public and private projects on the environment: Directive № 2011/92 / EU]*. Retrieved from: <http://old.minjust.gov.ua/file/52234.docx> [in Ukrainian].
6. *Association Implementation Report on Ukraine*. Retrieved from: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/53485/association-implementation-report-ukraine_en.
7. *Proekt tekhnichnoi dopomohy YeS «Pidtrymka Ukrainy v aproksymatsii napratsovanoho zakonodavstva YeS u sferi navkolyshnoho seredovyshcha» [EU technical assistance project «Support to Ukraine in approximating the EU acquis in the field of environment»]*. Retrieved from: <http://apena.com.ua> [in Ukrainian].
8. *Protokol pro stratehichnu ekolohichnu otsinku do Konventsii pro otsinku vplyvu na navkolyshnie seredovyshche u transkordonnomu konteksti: Zakon Ukrainy vid 1 lyp. 2015 r. № 562-VIII [Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context: Law of Ukraine dated July 1. 2015 p. № 562-VIII]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-19> [in Ukrainian].
9. *Protokol pro stratehichnu ekolohichnu otsinku: fakty ta perevahy zastosuvannya [Protocol on Strategic Environmental Assessment: facts and benefits of application]*. Retrieved from: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/-Publications/2016/Protocol_on_SEA/Brochure_on_SEA_Protocol_UKR.pdf [in Ukrainian].
10. *Pro stratehichnu ekolohichnu otsinku : Zakon Ukrainy vid 20 berez. 2018 r. № 2354-VII [About strategic environmental assessment: Law of Ukraine dated 20 March. 2018, № 2354-VII]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19> [in Ukrainian].
11. *Pro otsinku vplyvu na dokillia: Zakon Ukrainy vid 23 trav. 2017 r. № 2059-VIII [About assessment of environmental impact: Law of Ukraine dated May 23. 2017, № 2059-VIII]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19> [in Ukrainian].
12. *Support to Ukraine in approximation of the EU environmental acquis*. Retrieved from: http://env-approx.org/images/documents/123/EIA_RJ_-2017_UKR.pdf.
13. *Natsionalna stratehiia nablyzhennia (aproksymatsii) zakonodavstva Ukrainy do prava YeS u sferi okhorony dokillia / Dokument pidhotovleno v ramkakh realizatsii proektu «Dodatkova pidtrymka Ministerstva ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy u vprovadzhenni Sektoralnoi biudzhetnoi pidtrymky» [National strategy of approximation (approximation) of Ukrainian legislation to EU law in the field of environmental protection / The document was prepared within the framework of the project «Additional support of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine in the implementation of Sector Budget Support»]*. Retrieved from: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-adaptation/draft_NAS_FEB2015.pdf [in Ukrainian].

Прокопенко Леонід Львович

Доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України 49000, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

Email: l.l.prokopenko@i.ua

Тішкова Наталія Леонідівна

Кандидат наук з державного управління Дніпропетровська обласна державна адміністрація 49000, м. Дніпро, проспект Олександра Поля, 1

Leonid Prokopenko

Dr. in Public Administration, Professor Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine 29, Gogola Str., Dnipro, 49000, Ukraine

Natalia Tishkova

Ph.D. in Public Administration Dnipropetrovsk Regional State Administration 1, Oleksandra Polia Ave., Dnipro, 49000, Ukraine

Цитування: Прокопенко Л. Л. Процес імплементації європейського законодавства у сфері охорони навколишнього середовища України / Л. Л. Прокопенко, Н. Л. Тішкова // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 4. – С. 35-43

Citation: Prokopenko, L.L. & Tishkova N.L. (2019). Protses implementatsii yevropeiskoho zakonodavstva u sferi okhorony navkolyshnoho seredovyshcha Ukrainy [The process of implementation of European legislation in the sphere of environmental protection of Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (4), 35-43

Стаття надійшла / Article arrived: 12.03.2019

Схвалено до друку / Accepted: 14.04.2019

Особливості сучасних моделей публічного управління

Микола Сьомич, Полтавська державна аграрна академія

У статті визначено необхідність заміни бюрократичних механізмів моделі державного управління соціально-орієнтованими ринковими механізмами в міру становлення новітнього характеру публічного управління. Розглянуто онтологічні особливості моделей публічного управління: Public choice, Good Governance, Digital Government, Network model of Government, Anti-crisis Public Administration, Open Government Partnership. З елементів цих концепцій сформовано теоретичну основу для «ідеальної моделі» державного управління, яка може бути використана для вивчення адміністративних реформ у різних країнах. Основними суттєвими ознаками «ідеальної моделі» державного управління визначено: впровадження концепту «хорошого» публічного управління, що є елементом моделі «Good Governance»; системне спрощення законодавства; скорочення загального числа і звуження сегментів предметно-об'єктної області публічного управління з передачею публічною адміністрацією функцій та повноважень недержавним операторам – саморегульованим та іншим приватним, державно-приватним організаціям; забезпечення субсидіарності в наданні публічних послуг; розвиток державно-приватного партнерства як елемента та інструмента «нової» моделі публічного управління; дебіюрократизація (реструктуризація управління з метою фокусування на результатах, а не на процесах), включаючи розширення та структурно-функціональні ускладнення децентралізації публічної адміністрації, розукрупнення і деконцентрацію суб'єктів публічного сектора; активізація взаємодії державного управління та інших видів соціального управління, розширення і ускладнення кореляції та взаємодії публічного управління і самоврядування, розширення і ускладнення кореляції і взаємодії державного права та інших систем нормативної регламентації; реалізація та прогресивний розвиток концепту «електронної держави», розширення обсягу та різноманітності електронних публічних послуг; істотне підвищення вимог до транспарентності і підзвітності публічного управління; розвиток інструментів (заходів, засобів і механізмів) публічного управління, збільшення різноманітності їх модифікацій і ускладнення їх поєднань, в тому числі інтерференції і мультиплікативності); впровадження концепту управління за результатами; підвищення сприйнятливості та компліментарності по відношенню до громадських інтересів та складних сферах суспільних відносин соціальним запитам.

Ключові слова: адміністрування; концепція; модель; онтологія; органи влади; публічне управління; суспільний вибір

Features of modern models of public administration

Mykola Syomych, Poltava State Agrarian Academy

The emergence of the latest nature of public administration is one of the main instruments for the approval of a public governance model, which implies the need to replace bureaucratic mechanisms with socially-oriented market relations.

Level of scientific reflection there is an expansion of the range of applicability of existing concepts and the development of new, increasing hybridization of public administration systems.

The purpose of the article is to identify features and generalized characteristics of the main models of public administration and to formulate proposals for the formation of the most optimal model of public administration in accordance with the stages of transformation of the domestic society.

Old Public Management – the classic bureaucratic form of organization described by Max Weber as the ideal type of rational form of government based on the principle of law-making, with a high level of predictability for both policy in general and for citizens.

New Public Management is a modern model of public administration reform. An important place within the framework of this model is the concept of Digital Government, Network model of government, Anti-crisis Public Administration, Open Government Partnership.

It should be noted that in the «pure» form, these models of public administration are almost never found in any country in the world, although this or that set of elements of certain models is introduced into the

practice of modern state regulation. In the majority of foreign countries there is currently a certain tendency towards convergence, a kind of diffusion of various approaches to public administration.

From the elements of these concepts one can form the theoretical basis for the «ideal model» of public administration, which can then be used to study administrative reforms in different countries.

The main essential features of the «ideal model» of a public administration model are to justify the following: implementation of the concept of «good» public administration as part of the Good Governance model, system simplification of legislation (as one of the elements and inherent tools of a «new» public management model), reduction the total number and narrowing of segments of the subject-object area of public administration with the transfer of public functions and public authority by the public administration, ensuring subsidiarity in public-private services development, public-private partnership development, de-bureaucratization and de-concentration of public sector entities, activation of the interaction of public administration and other types of social management, realization and progressive development of the concept of «electronic state», significant increase of requirements for transparency and accountability of public administration, development tools of public administration, increase the variety of their modifications and complication of their combinations, implementation of the concept of management of results, increase ting susceptibility and complementarity against the public interest.

Keywords: administration; concept; model; ontology; authorities; public administration; social choice

Особенности современных моделей публичного управления

Николай Сьомич, Полтавская государственная аграрная академия

В статье определена необходимость замены бюрократических механизмов модели государственного управления социально-ориентированными рыночными механизмами по мере становления нового характера публичного управления. Рассмотрены онтологические особенности моделей публичного управления: Public choice, Good Governance, Digital Government, Network model of Government, Anti-crisis Public Administration, Open Government Partnership. Из элементов этих концепций сформирован теоретическую основу для «идеальной модели» государственного управления, которая может быть использована для изучения административных реформ в разных странах. Основными существенными признаками «идеальной модели» государственного управления определено: внедрение концепта «хорошего» публичного управления, как элемента модели «Good Governance»; системное упрощение законодательства; сокращение общего числа и сужение сегментов предметно-объектной области публичного управления с передачей публичной администрацией функций и полномочий негосударственным операторам – саморегулирующимся и другим частным, государственно-частным организациям; обеспечение subsidiarity в предоставлении публичных услуг; развитие государственно-частного партнерства как элемента и инструмента «новой» модели публичного управления; дебюрократизация (реструктуризация управления с целью фокусировки на результатах, а не на процессах), включая расширение и структурно-функциональные осложнения децентрализации публичной администрации, разукрупнение и деконцентрацию субъектов публичного сектора; активизация взаимодействия государственного управления и других видов социального управления, расширение и усложнение корреляции и взаимодействия публичного управления и самоуправления, расширение и усложнение корреляции и взаимодействия государственного права и других систем нормативной регламентации; реализация и прогрессивное развитие концепта «электронного государства», расширение объема и разнообразия электронных публичных услуг; существенное повышение требований к транспарентности и подотчетности публичного управления; развитие инструментов (мероприятий, средств и механизмов) публичного управления, увеличение разнообразия их модификаций и усложнение их сочетаний, в том числе интерференции и мультипликативности; внедрение концепта управления по результатам; повышение восприимчивости и комплиментарности по отношению к общественным интересам и сложных сферах общественных отношений социальным запросам.

Ключевые слова: администрирование; концепция; модель; онтология; органы власти; публичное управление; общественный выбор

Постановка проблеми.

У сучасному глобалізованому, інформаційному та диференційованому суспільстві використання сучасних та адаптивних моделей публічного управління стає надважливим завданням, принципом організації колективного рішення проблем. Становлення новітнього характеру публічного управління є одним із головних інструментів затвердження публічної моделі управління, що передбачає необхідність заміни бюрократичних механізмів соціально-орієнтованими ринковими відносинами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значний вклад у розвиток теорії публічного управління, дослідження сутності та особливостей різних моделей публічного менеджменту зроблено такими науковцями як Барціцом І., Болотіною Є., Гордоном М., Меліховою Б., Оболонским А., Орловом І., Устиновичем Є. та ін. Вітчизняними науковцями неодноразово обґрунтовувались можливості і правові засади впровадження сучасних західних моделей публічного управління в Україні. Проте специфічність вітчизняних умов державотворення, невизначеність і нестабільність політичної ситуації не дозволяють повною мірою перенести західні теорії і досвід на українське підґрунття публічного управління. Усвідомлення практичної значущості розв'язання проблеми формування ефективного публічного управління орієнтує на подальший пошук не тільки теоретичного підґрунття, а й практичних рекомендацій щодо адаптації сучасних моделей публічного управління до сучасних українських реалій [6].

На рівні наукової рефлексії спостерігається розширення діапазону застосовності вже наявних концептів і розробка нових, що підсилюються гібридизацію систем публічного управління. Тому дослідження природи, змісту та особливостей публічного управління вимагає не тільки ретроспективного погляду на особливості становлення і розвитку моделей публічного управління, а й характеристики їх сучасного стану існуючих трендів та прогностичного аналізу сценаріїв розвитку моделей публічного управління.

Метою статті є визначення особливо-

стей та узагальнена характеристика основних моделей публічного управління та формування пропозицій щодо формування найбільш оптимальної моделі публічного управління відповідно до етапів трансформації вітчизняного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Публічне управління є відносно новим інструментом реалізації владних повноважень для вітчизняних реалій, в якому змістовно відзначається гармонійне поєднання державного управління з місцевим самоврядуванням, співпраці органів влади з різними громадськими об'єднаннями, професійними співтовариствами, бізнес- і громадськими організаціями. Тому на етапі реформування державної системи шляхом формування та реалізації новітніх моделей публічного управління важливо осмислити ті ціннісно-змістові особливості, з якими ідентифікує себе сучасне вітчизняне суспільство.

Публічне управління слід розглядати як природний етап розвитку державного управління, що обумовлений розширенням сфери діяльності та відповідальності органів державного управління, необхідністю підвищення ефективності управління шляхом наближення процесів прийняття рішень до потреб населення [9].

Революційні зміни в інформатиці та комп'ютерних технологіях, бурхливе зростання інформаційних і комунікаційних технологій, обмеженість ресурсів публічної влади при істотному зростанні попиту на публічні (державні і муніципальні) послуги, динамічний розвиток громадської думки і суспільної свідомості населення, активно прогресуючі зміни в економічній, соціальній і політичній сферах актуалізували необхідність зміни парадигми публічного управління з сучасної «традиційної» моделі на іншу, більш демократичну і ефективну, але при цьому менш витратну [8].

Як зазначає Барціц І. М., реформи інститутів влади – глобальне явище, що охоплює і економічно сильні держави, і ті, які тільки стають на шлях самостійного державного розвитку [4]. З цією метою, доцільно охарактеризувати онтологічні особливості моделей публічного та державного управління.

М. Вебера, В. Вільсона, А. Файоля, Г. Саймона можна розглядати як таких, які запропонували базову модель публічного адміністрування – Old Public Management, сутність якої можна розкрити наступними положеннями:

- поділ праці, заснований на функціональній спеціалізації;
- чітко зафіксована ієрархія авторитетності;
- система правил, за допомогою якої встановлюються права і обов'язки посадових осіб;
- система способів подолання робочих ситуацій (стандартизація процесів);
- знеособлений характер відносин між людьми;
- заохочення або просування по службі на основі професійної компетентності та на основі принципів службової кар'єри;
- принцип відповідності вимогам ведення ділової документації.

Old Public Management – класична бюрократична форма організації, описана Максом Вебером як ідеальний тип раціональної форми правління на основі принципу правотворчості, що відрізняється високим рівнем прогнозованості як для політики в цілому, так і для громадян. На думку Оуена Хьюза, це пов'язано з тим, що традиційна модель публічного управління залишалася протягом тривалого часу найбільш часто і широко застосовуваною, а також найбільш ефективною моделлю державного та публічного управління [10, с. 147].

Проте в останні десятиліття простежуються тенденції у формуванні нових підходів до побудови моделей публічного управління, які враховують реорганізацію органів влади, що здійснюють публічне управління, підвищення продуктивності їх діяльності, розширення кола надаваних ними публічних послуг і виконуваних публічних функцій з одночасним скороченням використовуваних ресурсів, інтеграцію нових технологій та створення управлінських структур [10].

Теоретичні основи новітньої, більш пізньої, моделі публічного – New Public Management ґрунтуються на теорії суспільного вибору (public choice) та теорії менеджменту [12], що враховує реформаторську концепцію:

- за напрямом теорії public choice, яка передбачає обмеження впливу бюрократії на політику шляхом підвищення конкурентного тиску на сферу громадського управління і тим самим – посилення позиції громадян і політики в цілому;
- на основі теорій менеджменту, що передбачає розширення свободи дій бюрократії шляхом скасування обмежень і посилення економічних стимулів.

У західних країнах були запропоновані свої способи реформування публічного управління у його сутнісному вимірі, що претендують на універсальність і загальність застосування. Мова йде про дві управлінські концепції – вже загадану New Public Management та більш нову Good Governance, – які є основоположними сучасних західних адміністративних реформ і часто запозичуються іншими країнами.

New Public Management (NPM) – це сучасна модель реформування громадського управління. Більш ніж у 70 країнах світу проводяться реформи на принципах NPM. У тому числі і більшість економічно розвинених країн світу, які мають високий рівень організації громадського управління, як на державному, так і муніципальному рівнях. [5]. New Public Management – це сукупність адміністративно-політичних стратегій реформування, в основу яких покладено тлумачення адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки. Модель реформування NPM не є догматичним і завершеним переліком заходів, однак найчастіше передбачає реалізацію наступних заходів:

- приватизацію та усунення надмірного рівня регулювання;
- виведення за межі єдиної структури або автономізацію окремих адміністративних підрозділів;
- введення елементів конкуренції в адміністративну діяльність, а також запозичення методів менеджменту зі сфери приватної економіки в сектор громадського управління [12].

Модель «Good Governance» передбачає, що публічне управління будується на засадах поділу влади, реалізації народовладдя, виборності й змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої вла-

ди суспільству, політичного плюралізму. На відміну від практики публічного управління на основі ієрархії і функціонального виконання наказів, визначальними особливостями нової концепції стають порозуміння і договір. Йдеться про зміни у відносинах між громадянським суспільством і органами влади. З одного боку, модель «Good Governance» базується на широкому залученні представників громадянського суспільства до процесу управління, центральною ланкою якого є процес підготовки та ухвалення рішень. З іншого боку, концепція «Good Governance» передбачає забезпечення ефективності державного управління, що розуміється як досягнення поставлених цілей у необхідні терміни і з мінімальними витратами ресурсів. У цьому сенсі ефективне управління не означає і не потребує за великим рахунком демократичного характеру прийняття і здійснення управлінських рішень [6].

Важливе місце в межах розглянутих моделей важливе місце займають концепції «Електронного уряду» (Digital Government), «мережевого управління» (Network model of Government), «антикризового державного менеджменту» (Anti-crisis Public Administration), «відкритого уряду» (Open Government Partnership) та інших. Зазначені концепції частково вже знайшли практичне втілення в окремих елементах механізму публічного управління в Україні. Крім того, певний інтерес для виявлення концептуального запиту на нову модель державного управління мають апробовані розробки А. Шляйферас, А. Т. Фраєм і Р. Вишні за трьома наступним моделям управління державою: «невидимої руки», «руки допомоги» і «руки грабіжника» [2, с. 48].

В умовах посилення динамічності зовнішнього і внутрішнього середовища, наростання загроз, які здійснюють раптовий та деструктивний вплив на окремі сфери життєдіяльності суспільства, для своєчасного та ефективного реагування на їх негативні ефекти, поряд зі стабільно діючими базовими елементами механізму публічного управління об'єктивно потрібна наявність в механізмі публічного управління моделі «антикризового державного менеджменту» (АРА). Оскільки джерелом загроз в основно-

му не є тотальні, а специфічні області життєдіяльності суспільства, то застосування АРА-моделі фокусується в тій частині загального механізму публічного управління, яка безпосередньо стосується окремих напрямів: економіки, екології, демографії, міграційних процесів, конституційно-правового простору, політичної системи, фінансово-банківського сектору, бюджетного федералізму, державного аудиту тощо. Про актуальність застосування в економічній сфері України АРА-моделі свідчать дані федерації роботодавців України [14].

Під впливом широкомасштабного впровадження в практику державного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій була сформована концептуальна модель, що обґрунтовує їх застосування – «електронний уряд» (DG: e-governance). Відмінними рисами DG-моделі є те, що вона включає в себе такі концепти, як співпраця, участь, координація суспільства за допомогою ІКТ [16, с. 20]. Для забезпечення ефективності публічного управління DG-модель орієнтована на ефективне, швидке і прозоре надання інформації як громадянам, так і органам влади. Вона є новим елементом механізму залучення громадянського суспільства в систему публічного управління, який забезпечує баланс прав і обов'язків всіх учасників співробітництва, створює реальні можливості для участі в публічному управлінні на всіх рівнях за допомогою обговорення проблем в різних мережевих спільнотах, посилюючи вплив окремих груп населення на прийняття адміністративних і політичних рішень. Мета DG-моделі полягає в поліпшенні якості управління, на основі громадянської участі, прозорості та підзвітності.

Сутність OGP-моделі, моделі відкритого уряду, відображає концепція публічного управління, заснована на підтримці права громадян на доступ до документів та моніторингу дій органів влади з метою можливості ефективного громадського контролю над державним регулюванням, як основи для розвитку діалогу між суспільством і владою.

Конструкція OGP-моделі передбачає:

- інфраструктуру відкритих даних, що охоплює всі гілки влади;

- вільний доступ до інформації, відкритий діалог між органами публічного управління та громадянами;

- затверджені стандарти та нормативні документи, що встановлюють порядок розкриття інформації;

- провадження краудсорсингу (вирішення суспільно значущих завдань силами добровольців, які координують свою діяльність за допомогою інформаційних технологій) і краудфандінга (народного фінансування) [11, с. 101]. До найважливіших напрямків застосування OGP-моделі експертами неурядового партнерства «Інформаційна культура» відносять такі: 1) відкриті дані – технології і практичне застосування; відкритий уряд; 2) відкритий бюджет; 3) журналістика даних; парламентський моніторинг; 4) народна експертиза, краудсорсинг; 5) інформаційна культура суспільства [7].

Вищезазначене надає можливість побудувати онтологічну схему розвитку моделей та концепцій публічного управління (рис. 1).

Слід зазначити, що у «чистому» вигляді зазначені моделі публічного управління майже не зустрічаються у жодній країні світу, хоча той чи інший набір елементів певних моделей запроваджено у практику сучасного державного регулювання. У більшості зарубіжних країн наразі спостерігається певна тенденція до конвергенції, своєрідної дифузії різноманітних підходів до публічного управління [1, 3].

З елементів зазначених концепцій можна сформулювати теоретичне підґрунтя «ідеальної моделі» публічного управління, яку надалі можна використовувати для дослідження адміністративних реформ у різних країнах.

Основними суттєвими ознаками «ідеальної моделі» моделі публічного управління («нового» публічного управління), що приходить на зміну вже «традиційним» моделям публічного управління, що реалізується громадською адміністрацією (системою органів державного і муніципального управління), і одночасно елементами парадигми «нового» публічного управління обґрунтовано позначити нижченаведені:

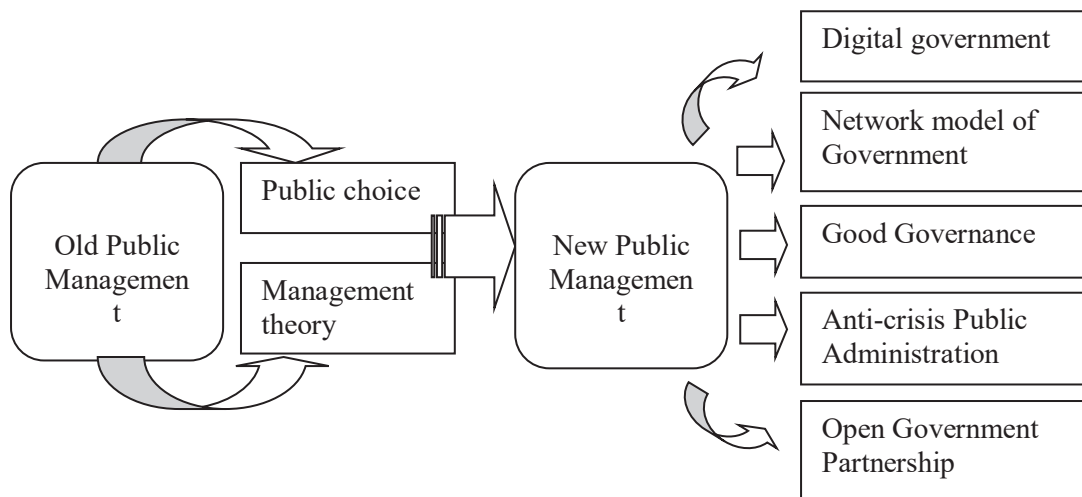


Рис. 1. Онтологічна схема розвитку моделей та концепцій публічного управління [розроблено автором]

- впровадження концепту «хорошого» публічного управління, що елементом моделі «Good Governance»;
- системне спрощення законодавства (як один з елементів і властивих інструментів «нової» моделі публічного управління);

- скорочення загального числа і звуження сегментів предметно-об’єктної області публічного управління з передачею публічною адміністрацією все більшого обсягу публічних функцій і публічних повноважень, в тому числі з числа тих, що історично, традиційно відносили-

- ся до виключної компетенції держави, недержавним операторам – саморегульованим та іншим приватним, державно-приватним організаціям (саморегульовані організації в області фінансових ринків, в області спорту тощо);
- забезпечення субсидіарності в наданні публічних послуг, в тому числі передача частини загального обсягу повноважень з надання публічних послуг приватним операторам;
 - розвиток державно-приватного партнерства як елементу та інструменту «нової» моделі публічного управління;
 - дебюрократизація (реструктуризація управління з метою фокусування на результатах, а не на процесах), включаючи розширення та структурно-функціональні ускладнення децентралізації публічної адміністрації, розукрупнення і деконцентрацію суб'єктів публічного сектору, їх реформування і переформатування, перш за все, деконцентрацію структур і бюрократичної системи центральних органів публічної влади;
 - активізація взаємодії державного управління та інших видів соціального управління, розширення і ускладнення кореляції та взаємодії публічного управління і самоврядування, кореляції та взаємодії громадського порядку і автономних, не правових, нормативних порядків, а також розвиток гарантій та механізмів автономної інституалізації (іншими словами, сфери компетенції органів публічної влади та недержавних-немуніципальних організацій все частіше і все більше перетинаються);
 - розширення і ускладнення кореляції і взаємодії державного права та інших (крім державної) систем нормативної регламентації (*lex sportiva*, *lex mercatoria*, *lex canonica*), розширення практики визнання та легітимації державою окремих положень таких неправових систем нормативної регламентації;
 - реалізація і прогресивний розвиток концепту «електронної держави», розширення обсягу та різноманітності

електронних публічних послуг, що надаються публічною адміністрацією;

- істотне підвищення вимог до транспарентності і підзвітності публічного управління (публічне управління повинно стати об'єктом все більш інтенсивного і перманентного контролю з боку суспільства);
- розвиток інструментів (заходів, засобів і механізмів) публічного управління, збільшення різноманітності їх модифікацій і ускладнення їх поєднань (в тому числі інтерференції і мультиплікативності), включаючи використання органами публічної влади бізнес-стратегій та інших підходів та інструментаріїв зі сфер бізнес-менеджменту і корпоративного управління (стратегічне планування, вимірювання продуктивності та інше);
- впровадження концепту управління за результатами, в тому числі лінійки нових механізмів фіксації і оцінки ефективності публічного управління;
- підвищені сприйнятливості та компліментарності по відношенню до громадських інтересів та складних сферах суспільних відносин соціальним запитам [15].

Висновки.

Таким чином, «ідеальна модель» сучасного публічного управління повинна відрізнятися високим ступенем складності, різноманітністю форм партисипативних відносин органів публічної влади із суспільством. Управління взаємовідносинами на базі пропонованої моделі публічного управління має бути спрямоване на встановлення, підтримку і розвиток, а також на припинення в разі потреби взаємодії інтеракторів, що дозволяє їм досягти цілей за рахунок взаємного обміну і виконання прийнятих зобов'язань. Для населення проходження певної моделі публічного управління дає можливість відстоювання своїх інтересів, захисту прав в рамках управління відкритими відносинами на професійній основі. Для органів публічної влади прийняття моделі взаємодії слід розглядати як ресурс, призначений для кращого розуміння і вирішення комплексу проблем як соціально-економічного характеру, так і бізнес-середовища.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Drechsler W. The ReEmergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective / W. Drechsler // *Halduskultuur Administrative Culture*. – 2005. – № 06 – P. 94-108.
2. Frye T. The Invisible Hand and the Grabbing Hand / T. Frye, A. Shleifer // *American Economic Review*. – 1997. – Retrieved from: <http://papers.nber.org/papers/W5856.pdf>.
3. Hughes O. E. Public Management and Administration: An Introduction. Third Edition / O. E. Hughes. – New York: Palgrave Macmillan, 2003. – 303 p.
4. Барциц И. Н. О концептуальных направлениях развития системы государственной службы / И. Н. Барциц // *Журнал российского права*. – 2008. – № 6. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-kontseptualnyh-napravleniyah-razvitiya-sistemy-gosudarstvennoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii>
5. Болотина Є. В. Сучасні західні концепції управління та моделі публічного адміністрування / Є. В. Болотина, А. В. Нікітенко // *Економічний вісник Донбасу*. – 2017. – № 1. – С. 96-100.
6. Гордон М. В. Моделі публічного управління: порівняльний аналіз та пропозиції для України / М. В. Гордон, Н. В. Оленцевич, І. О. Колісник // *Електронне видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. – 2018. – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/43.pdf
7. Информационная культура: Официальный сайт. – Режим доступа: <http://infoculture.ru/ru/>
8. Концепт «Новой модели» публичного управления. – Режим доступа: <http://naukarus.com/kontsept-novoy-modeli-publichnogo-upravleniya>
9. Мелихова Б. С. Концептуальная модель системы публичного управления / Б. С. Мелихова // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. – 2015. – № 1. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualnaya-model-sistemy-publichnogo-upravleniya>
10. Оболонский А. В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) / А. В. Оболонский // *Вопросы государственного и муниципального управления*. – 2014. – № 2. – С. 145-165.
11. Орлов И. Б. Современные теоретические и методологические доктрины (модели) государственной политики и управления / И. Б. Орлов // *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. – 2013. – Вып. 4. – С. 95-104.
12. Понятие архетипики публичного администрирования. – Режим доступа: <https://infopedia.su/4x8ad1.html>
13. Commission on the future delivery of public services – Produced by APS Group Scotland. – 2011. – 90 p.
14. СПО роботодавців на національному рівні затверджено пріоритети діяльності на 2019 рік і середньострокову перспективу. – Режим доступу: <http://fru.ua/ua/events/fru-events/spo-robotodavtsiv-na-natsionalnomu-rivni-zatverdzheno-priorytety-dialnosti-na-2019-rik-i-serednostrokovu-perspektyvu>
15. Существенные признаки и элементы «новой» модели публичного управления. – Режим доступа: <https://svyatik.org/svarka-128498.html>
16. Устинович Е. С. Современные теории государственного управления: основные концепции и их характеристики / Е. С. Устинович, Т. П. Новикова // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2011. – № 9. – С. 16-23.

REFERENCES

1. Drechsler, W. (2005). The ReEmergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur Administrative Culture*, 06, 94-108.
2. Frye, T., & Shleifer, A. (1997). *The Invisible Hand and the Grabbing Hand*. *American Economic Review*. Retrieved from: <http://papers.nber.org/papers/W5856.pdf>.
3. Hughes, O.E. (2003). Public Management and Administration: An Introduction. Third Edition. *New York: Palgrave Macmillan*
4. Barcic, I.N. (2008). O konceptual'nyh napravlenijah razvitija sistemy gosudarstvennoj sluzhby [On the conceptual directions of development of the civil service system]. *Zhurnal Rossijskogo prava*, 6. Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-kontseptualnyh-napravleniyah-razvitiya-sistemy-gosudarstvennoy-sluzhby-rossiyskoy-federatsii> [in Russian].
5. Bolotina, Ye.V., & Nikitenko, A. V. (2017). Suchasni zakhidni kontseptsii upravlinnia ta modeli publichnogo administruvannia [Contemporary Western Concepts of Management and Models of Public Administration]. *Ekonomichnyi visnyk Donbasu*, 1, 96-100 [in Ukrainian].
6. Gordon, M.V., Olencevich, N.V., & Kolisnik, I.O. (2018). Modeli publichnogo upravlinnja: porivnjal'nij analiz ta propozicii dlja Ukraini [Models of Public Administration: Comparative Analysis and Proposals for Ukraine]. *Elektronne vidannja «Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvitok»*. Retrieved from: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/43.pdf [in Ukrainian].
7. Informacionnaja kul'tura: Oficial'nyj sajt [Information culture: Official site]. Retrieved from: <http://infoculture.ru> [in Russian].
8. *Koncept «Novoj modeli» publichnogo upravlenija [The concept of a “New Model” of public administration]*. Retrieved from: <http://naukarus.com/kontsept-novoy-modeli-publichnogo-upravleniya> [in Russian].
9. Melihova, B.S. (2015). Konceptual'naja model' sistemy publichnogo upravlenija [Conceptual Model of the Public Administration System]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*, 1. Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualnaya-model-sistemy-publichnogo-upravleniya> [in Russian].
10. Obolonskij, A.V. (2014). Krizis jeffektivnosti administrativno-bjurokraticheskogo gosudarstva i poiski vyhoda: opyt SSHA (jevoljucija teorii i praktiki gosudarstvennogo upravlenija v poslednie desjatiletija) [The crisis of the effectiveness of the administrative-bureaucratic state and the search for a way out: the US experience (evolution of the theory and practice of public administration in recent decades)]. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija*, 2, 145-165 [in Russian].
11. Orlov, I.B. (2013). Sovremennye teoreticheskie i metodologicheskie doktriny (modeli) gosudarstvennoj politiki i upravlenija [Modern theoretical and methodological doctrines (models) of public policy and management]. *Problemnij analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie*, 4, 95-104 [in Russian].

12. *Ponjatie arhetipiki publichnogo administrirovanija [The concept of archetypal public administration]*. Retrieved from: <https://infopedia.su/4x8ad1.html>
13. *Sommission on the future delivery of public services* – Produced by APS Group Scotland. (2011).
14. *SPO robotodavciv na nacional'nomu rivni zatverdzheno prioriteti dijaj'nosti na 2019 rik i seredn'ostrokovu perspektivu [The SPO of employers at the national level has approved the priorities for 2019 and the medium-term perspective]*. Retrieved from: <http://fru.ua/ua/events/fru-events/spo-robotodavtsiv-na-natsionalnomu-rivni-zatverdzheno-priorytety-diialnosti-na-2019-rik-i-serednostrokovu-perspektyvu> [in Ukrainian].
15. *Sushhestvennye priznaki i jelementy «novoj» modeli publichnogo upravlenija [Essential features and elements of the “new” model of public administration]*. Retrieved from: <https://svyatik.org/svarka-128498.html> [in Russian].
16. Ustinovich, E.S., & Novikova, T.P. (2011). *Sovremennye teorii gosudarstvennogo upravlenija: osnovnye koncepcii i ih harakteristiki [Modern theories of public administration: basic concepts and their characteristics]. Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie, 9, 16-23 [in Russian]*.

Сьомич Микола Іванович

Кандидат з державного управління, професор
Полтавська державна аграрна академія
36003, м. Полтава, вул. Сковороди, 1/3.

Somych Mykola

Cand. of Public Administration, Professor
Poltava state agrarian academy
1/3 Skovorody Str., Poltava, 36003, Ukraine

Email: somuch.mukola@pdaa.edu.ua

Цитування: Сьомич М. І. Особливості сучасних моделей публічного управління /М. І. Сьомич // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 4. – С. 44-51

Citation: Somych M.I. (2019). *Osoblyvosti suchasnykh modelei publichnoho upravlinnia [Features of modern models of public administration]. Public administration aspects, 7 (4), 44-51*

Стаття надійшла / Article arrived: 14.03.2019

Схвалено до друку / Accepted: 16.04.2019

Brexit: ознаки дезінтеграції митного союзу ЄС в умовах глобалізації

Квелиашвілі Ірина, Університет митної справи та фінансів

Процеси зміни світового простору, перетворення його в єдину зону, безперешкодне переміщення товарів, послуг, інформації, капіталу є аспектами глобалізації світової економіки. В цьому просторі більш вільно поширюються ідеї, які сприяють розвитку актуальних інституційних утворень і формують їх комунікативні зв'язки. Україна знаходиться на шляху вирішення євроінтеграційних завдань, що визначені Угодою про Асоціацію з ЄС, імплементації митного законодавства, метою яких є не тільки створення та існування зони вільної торгівлі, але й більш поглибленої інтеграції.

Метою статті є огляд можливих сценаріїв, які стосуються умов переміщення товарів через митний кордон, у разі прийняття остаточного рішення щодо виходу Великобританії зі складу Митного союзу ЄС.

На сьогодні вже визнано, що інтеграційна сталість Митного союзу ЄС опинилась під загрозою, яка отримала назву Brexit. Цей феномен, як виклик інтеграції в умовах всеосяжної глобалізації, надає поштовху для поміркованого вибору концепції та форми інтеграції на подальшу перспективу економічного розвитку країн членів та країн-кандидатів на членство у Співтоваристві.

Євроінтеграційна направленість економічної політики України разом з актуальними питаннями, що потребують першочергового вирішення та виконання зобов'язань, повинна розглядатись і за критерієм ймовірних ризиків та загроз національним інтересам. У статті наводяться помірковані аргументи Британських аналітиків стосовно виходу Великобританії з ЄС, актуальні питання щодо варіативних перспектив митних правовідносин між Європейським Союзом та Великобританією, а також Митним союзом ЄС. Вплив можливих сценаріїв «м'якого Brexit», «жорсткого Brexit» на зовнішньоекономічну діяльність країни та її активність.

Ключові слова: Глобалізація; Європейський Союз; митний союз; інтеграція; дезінтеграція; «Brexit»; єдиний ринок; зони вільної торгівлі; зовнішньоекономічні відносини

Brexit: signs of disintegration of the EU customs union under the conditions of globalization

Kveliashvili Iryna, University of Customs and Finance

The processes of changing the world's space, turning it into a single zone, the unimpeded movement of goods, services, information, capital are aspects of the globalization of world economies. In this space, ideas that contribute to the development of relevant institutional formations and form their communicative connections are more freely distributed. Ukraine is on the way to solving the European integration tasks defined in the Association Agreement with the EU, the implementation of customs legislation, the purpose of which is not only the establishment and existence of a free trade zone, but also a more in-depth integration.

The purpose of the article is to review possible scenarios concerning the conditions of movement of goods across the customs border, in the event of a final decision on the withdrawal of Great Britain from the EU Customs Union.

Today, it has already been recognized that the integration persistence of the EU Customs Union was threatened by the name Brexit. This phenomenon, as a challenge to integration in a globalized world, gives impetus to a moderate choice of concept and form of integration for the future perspective of economic development of the member countries and candidate -countries for membership in the Community.

The European integration policy of Ukraine's economic policy, along with urgent issues requiring a priority solution and fulfillment of obligations, should also be considered under the criterion of probable risks and threats to national interests. The article gives moderate arguments from UK analysts regarding the UK's exit from the EU, the urgent issues regarding the varied prospects of customs relations between the European Union and the UK, as well as the EU Customs Union. Influence of possible scenarios of «soft Brexit», «hard Brexit» on foreign economic activity of the country and its activity.

Keywords: Globalization; customs union; integration; disintegration; Brexit; single market; free trade zone; foreign economic relations

Brexit: признаки дезинтеграции таможенного союза ЕС в условиях глобализации

Квелиашвили Ирина, Университет таможенного дела и финансов

Процессы изменения мирового пространства, превращение его в единую зону, беспрепятственное перемещение товаров, услуг, информации, капитала являются аспектами глобализации мировой экономики. В этом пространстве более свободно распространяются идеи, которые способствуют развитию актуальных институциональных образований и формируют их коммуникативные связи. Украина на пути решения евроинтеграционных задач, определенных Соглашением об ассоциации с Европейским Союзом, имплементации таможенного законодательства, целью которых является не только создание и функционирование зоны свободной торговли, но и более углубленной интеграции.

Целью статьи является обзор возможных сценариев, касающихся условий перемещения товаров через таможенную границу, в случае принятия окончательного решения по выходу Великобритании из состава Таможенного союза ЕС.

На сегодня уже признано, что интеграционное постоянство Таможенного союза ЕС оказалась под угрозой, которая получила название Brexit. Этот феномен, как вызов интеграции в условиях всеобъемлющей глобализации, является стимулом для осмысленного выбора концепции и формы интеграции на дальнейшую перспективу экономического развития стран-членов и стран-кандидатов на членство в Сообществе.

Евроинтеграционная направленность экономической политики Украины вместе с актуальными вопросами, требующими первоочередного решения и выполнения обязательств, должна рассматриваться и по критерию вероятных рисков и угроз национальным интересам. В статье приведены умеренные аргументы Британских аналитиков по поводу выхода Великобритании из ЕС, актуальные вопросы вариативных перспектив таможенных правоотношений между Европейским Союзом и Великобританией, а также Таможенным союзом ЕС. Влияние возможных сценариев «мягкого Brexit», «жесткого Brexit» на внешнеэкономическую деятельность страны и ее активность.

Ключевые слова: Глобализация; Европейский Союз; таможенный союз; интеграция; дезинтеграция; «Brexit»; единый рынок; зоны свободной торговли; внешнеэкономические отношения

Вступ.

Варіативні сценарії Великобританії про відносини з Митним союзом Європейського Союзу після виходу з ЄС періодично становляться приводом для дискусій на різних рівнях відносин: політичних, суспільних, економічних, активному обговоренню у засобах масової інформації.

Один зі сценаріїв полягає в тому, щоб Великобританія залишилася в існуючому Митному союзі Європейського Союзу. Інший – щоб Великобританія та ЄС об'єдналися та сформували окремих «митний союз». Цілком очевидно є практична різниця між цими двома сценаріями. Третій полягає в тому, щоб Великобританія підтримувала свої зовнішні митні тарифи у відповідності до тарифів ЄС, що стосується лише деяких секторів економіки.

Мова йде не тільки про митні тарифи. Але ж митниця здійснює широкий спектр нетарифних заходів контролю товарів, що включає контроль здоров'я населення,

стандартів на продукти харчування, безпеки товарів, що перетинають кордон країни. У разі вибору будь-якого із запропонованих сценаріїв виникає необхідність у зміні значної кількості законодавчих актів.

Метою статті є огляд можливих сценаріїв, які стосуються умов переміщення товарів через митний кордон, у разі прийняття остаточного рішення щодо виходу Великобританії зі складу Митного союзу ЄС.

Аналіз досліджень.

Дослідженню процесів глобалізації їх інтенсифікації присвячено багато праць зарубіжних та вітчизняних вчених, серед яких С. Гофман, Е. Ласло, М. Обстфельд, Б. Одягайло, Г. Марковіц, Ф. Мартін, Е. Роуз, Ю. Пахомова, А. Тейлор.

Вплив процесів глобалізації на трансформацію національної економіки досліджено у працях І. Бурковського, А. Гальчинського, В. Геєця, А. Кредісова, Д. Лук'яненка.

Моделювання кризових ситуацій та виявлення критеріїв ймовірних ризиків глобалізації, дослідження можливості локалізації

криз та пошук шляхів їхнього запобігання проводили А. Ерер, М. Месарович, Е. Пестель.

Інтеграція, як стан сучасного світу, є досить популярною темою серед науковців, політичних діячів. Попри це, мінлива природа будь-яких процесів, прояв невизначеності надає поштовх для нових досліджень та дискусій. Дезінтеграція, як феномен для стійкого утворення «Європейський Союз», набуває актуальності для його вивчення.

Виклад основного матеріалу.

Особливістю рівня розвитку світової економіки в умовах глобалізації є лібералізація зовнішньоекономічних відносин, регіональна економічна інтеграція, інтернаціоналізація та уніфікація правил господарської діяльності зі створенням системи міждержавного їх регулювання, але ж і поряд з цим зниження ефективності застосування традиційних національних інструментів регулювання економіки.

Американський економіст Джозеф Юджин Стігліц [1] свої погляди і міркування з проблем глобалізації пов'язував із тенденціями стосовно інтенсивного обміну знаннями і технологіями, що призводить до виникнення єдиного економічного та інформаційного простору, усунення бар'єрів на шляху вільної торгівлі і більш тісної інтеграції національних економік. У глобалізації закладено такий потенціал розвитку, який здатний поліпшити життя всього населення планети.

Та попри це Джозеф Юджин Стігліц [1] визнає, що у багатьох регіонах світу існує опозиція глобалізації, яка не є опозицією нових джерел фінансових коштів для забезпечення економічного зростання або новим експортним ринкам, але це опозиція певного пакету доктрин, політиці, яка нав'язана світу міжнародними фінансовими інститутами. І це опозиція не просто самої цієї політики, а твердженням, що існує єдиний набір політичних заходів, які безпомилково діють у всіх сферах життєдіяльності. Домінування однієї певної ідеології не тільки позбавляє країни свободи власного вибору, але і в значній мірі сприяє їх невдачам.

Обумовленість посиленням синергетичних параметрів суспільства, а саме: від-

критість – глобалізація, нелінійність – інтеграція, нестійкість – динамізм, вимагають готовності та сприйняття змінювати, надавати гнучкості процесам разом із принциповим відстоюванням інтересів суспільства та держави водночас.[2]

У країнах, що повільно відновлюються після Великої рецесії, глобальні виклики суспільства саме направлені на звинувачення глобалізації. Згідно з поширеною думкою, зниження торговельних бар'єрів на світових ринках та збільшення потоку товарів і робочої сили через національні кордони викликали стагнацію заробітної плати, зменшення можливостей для працевлаштування та збільшення нерівності доходів та інші проблеми.

Опір глобалізації породив негативну реакцію і в розвинених країнах. Голосування «Brexit» Сполученого Королівства залишити Європейський Союз, результати президентських виборів у США як найбільш показові приклади. Проте, це не нове явище. Ще у 90-х роках минулого століття Північноамериканська угода про вільну торгівлю (НАФТА) зіткнулася з опозиційними настроями. Засідання Світового банку, Світової організації торгівлі та Міжнародного валютного фонду супроводжувались анти-глобалізаційними протестами наприкінці ХХ і початку ХХІ сторічч [3].

Історичний алгоритм можливо визначити як загальнонаціональні настрої навколо глобалізації, що змінюються пропорційно стану економіки країни: її погіршення включає механізми протекціонізму, підвищення створює підґрунтя для активізації інтеграційних процесів, еволюція яких закладає базу для всеохоплюючої інтеграції, включно до втрати суверенітету окремою державною.

Інтеграційні процеси між державами розпочинаються з підписання преференційних торговельних угод, створення зони вільної торгівлі, яка передбачає повне скасування митних тарифів у взаємній торгівлі між країнами учасниками угоди при збереженні національних митних тарифів щодо третіх країн.

Наступним етапом інтеграції є створення митного союзу із погодженим скасуванням національних митних тарифів та введенням загального митного тарифу і єдиної

системи нетарифного регулювання торгівлі відносно третіх країн, безмитну внутрішню торгівлю та повну свободу переміщення товарів всередині регіону. Це створює умови для вільного руху не тільки товарів та послуг, але й капіталу та робочої сили, що вимагає міждержавної координації економічної політики.

Поглиблення процесів інтеграції дозволяє створювати економічний союз, який передбачає поряд із загальним митним тарифом і свободою руху товарів, послуг, факторів виробництва, ще й координацію макроекономічної політики та уніфікацію законодавства у валютній, бюджетній сферах. За цих умов виникає потреба в органах, наділених повноваженнями приймати оперативні рішення в цілому від імені країн-членів.

Політичний союз, як породження поглибленої інтеграції, передбачає передачу національними урядами більшої частини своїх функцій у відносинах з третіми країнами наддержавним органам.

Тож безпрецедентним у новітній інтеграційній історії є Brexit, який породжений невизначеністю політичного курсу та не окреслених економічних перспектив Європи.

Державний секретар з міжнародної торгівлі Ліам Фокс заявив, що Великобританія повинна вийти з Митного союзу ЄС та мати нові можливості для торгівлі з рештою світу [4].

Сполучене Королівство Великобританія є конституційною монархією з парламентською демократією з главою уряду – прем'єр-міністром і главою держави – монархом.

Найбільш важливими секторами економіки Великої Британії у 2016 році, рік проголошення волевиявлення, були оптова та роздрібна торгівля, транспорт, соціальна сфера, державне управління, оборона, освіта, охорона здоров'я та соціальна робота та промисловість.

Сполучене Королівство має 24 представника в Європейському економічному та соціальному комітеті.

Великобританія спілкується з інституціями ЄС через своє постійне представництво в Брюсселі. Як «посольства Сполученого Королівства в ЄС» його головне завдання полягає в ефективному забезпеченні інтересів і політики країни у співпраці з ЄС.

Фінансові внески країн-членів до бюджету ЄС розподіляються за принципом справедливості. Чим більша економіка країни, тим більше вона платить – і навпаки. Бюджет ЄС не спрямований на перерозподіл багатства, а орієнтований на потреби всіх європейців в цілому.

Розподіл фінансів Великобританії з ЄС у 2017 році [5]:

Загальні витрати ЄС у Великобританії: 6,326 млрд. Євро

Загальні витрати ЄС у% від ВВП Великобританії: 0,28%

Загальний внесок Великобританії до бюджету ЄС: 10,575 млрд. Євро

Внесок Великобританії до бюджету ЄС у% від ВВП: 0.46%

Кошти, внесені Великобританією до бюджету ЄС, допомагають фінансувати програми та проекти у всіх країнах ЄС. Це й будівництво доріг, субсидування дослідництва, охорона навколишнього середовища.

Причини голосування країни у референдумі за вихід з Європейського Союзу знаходяться у площині збереження національних інтересів та стосуються власного контролю над імміграційною, неонаціоналістичною політиками, відносинами з Ірландією. Але найбільші передумови для виходу з Європейського союзу все ж економічні.

У торгівлі в межах ЄС експорт Сполученого Королівства складає 47%.

Імпорт з країн ЄС – 51% [5].

Тож одним із головних факторів є наявність у Великобританії дефіциту торгівлі з 27 країнами-членами ЄС, які більше експортують до Великобританії, ніж навпаки.

Таким чином, якщо існують нові бар'єри для торгівлі, то 27 країн-членів ЄС мають більше продажу товарів і послуг під загрозою, ніж Великобританія.

Ключовим питанням з точки зору торгівлі є питання, чи залишиться Великобританія в Митному союзі ЄС, коли вона вийде з Європейського Союзу.

Це означає, наприклад, що іноземним товаровиробникам із виробництвом, що розміщено у Великобританії, доведеться переглянути торговельні угоди з Європою. Це створить проблеми у більшості для продажу сільськогосподарських товарів, товарів фар-

мацевтичної галузі. Це передбачає, що студенти з країн ЄС повинні будуть сплачувати більш високу плату за навчання у британських університетах, а британським університетам не гарантуватиме фінансування ЄС для проведення досліджень. Це зруйнує роки економічних торговельних угод з європейським континентом і зруйнує довіру до Лондону як до фінансового центру Європи. В цілому це може завдати шкоди не тільки британській економіці, а й економіці ЄС і, можливо, навіть світовій економіці. [6]

В той же час за британською аналітикою важливими аргументами для виходу Великобританії з ЄС визнано [7]:

Аргумент 1: ЄС загрожує британському суверенітету.

За низкою повноважень ЄС його правила переважають національні закони.

Аргумент 2: ЄС душить Великобританію в обтяжливих правилах.

Аргумент 3: ЄС закріплює корпоративні інтереси і запобігає радикальним реформам.

Аргумент 4: ЄС був гарною ідеєю, але євро – це катастрофа. Хоча Великобританія не вступила в зону єдиної валюти. Багато економістів вважають, що для належної роботи єврозони потрібна глибока фіскальна та політична інтеграція.

Аргумент 5: ЄС дозволяє в'їзду занадто великій кількості іммігрантів.

Аргумент 6: Великобританія могла б мати більш раціональну імміграційну систему за межами ЄС.

Правила ЄС вимагають від Великобританії прийняти всіх громадян ЄС, які хочуть переїхати до Британії, незалежно від того, чи мають вони добрі перспективи роботи або знання англійської мови.

Аргумент 7: Великобританія могла б утримати кошти, які зараз надсилає до ЄС.

ЄС не має повноважень безпосередньо збирати податки, але він вимагає від держав-членів щорічного внеску до центрального бюджету ЄС. В даний час внесок Великобританії коштує близько 13 млрд. Фунтів стерлінгів (19 мільярдів доларів США) на рік, що становить близько 300 доларів на людину у Великобританії.

Членство в ЄС мало значний вплив на британські інституції та верховенство національного законодавства:

Вважається, що принаймні 10% усіх законів Великобританії походять з ЄС.

Законодавство, що впливає на британський бізнес, визначається на рівні ЄС

Від 60% до 90% національного законодавства залежать від рішень ЄС.

Стає зрозумілим, що сталість Митного союзу не позбавляє країн уникнення внутрішніх проблем, але ж і є приводом для їх виявлення та пошуку шляхів подолання.

Уряд прогнозує, що деякі ключові сектори економіки можуть особливо постраждати від «брудного» Brexit без створення угоди з Митним союзом. Передбачається, що автомобільна, хімічна та фармацевтична промисловість, які в значній мірі торгують з Європейським Союзом, у довгостроковій перспективі буде скорочена на 20%. У своїй доповіді Банк Англії попередив, що безладний Brexit призведе до скорочення економіки Великобританії на 8% [8].

Важливим елементом єдиного ринку ЄС є Митний союз. Згідно з його правилами ЄС діє як торговий блок, що застосовує спільний зовнішній тариф та митні застереження, веде переговори про торговельні угоди як єдиний орган. Як члену Митного союзу ЄС Великобританії не дозволяється окремо вести переговори про ймовірні двосторонні торговельні угоди.

Митний союз ЄС – це система, згідно з якою всі держави-члени виконують набір загальних правил у здійсненні митного контролю над товарами, що входять до ЄС із-за меж союзу. Основою цієї системи є контроль за стягненням митних тарифів, запровадження торгових квот відповідно до Спільного митного тарифу ЄС. При цьому митний контроль виходить за межі стягнення податків і стосується питань перевірки харчових продуктів, відповідність стандартам охорони здоров'я та перевірка відповідності споживчих товарів правилам безпеки.

Наслідком функціонування митного союзу в рамках системи ЄС є стягнення тарифних надходжень до загального центрального банку. Система розподілу надходжень від справляння митних тарифів є особливо невигідною для Великобританії, оскільки вона має найвищий відсоток своєї торгівлі за межами ЄС відносно будь-якої держави-члена.

Вихід з Митного союзу для Великобританії означає митні перевірки на кордонах з ЄС, у тому числі на кордоні між Північною Ірландією та Республікою Ірландія. Іншим наслідком є те, що Велика Британія більше не матиме вигід від 56 угод про вільну торгівлю ЄС, які забезпечують країні пільговий доступ до ринків за межами ЄС. Це у свою чергу може завдати британським експортерам додаткових витрат через високі тарифи та інші торгові бар'єри на цих ринках.

Існує також ще один важливий момент, що стосується виходу з Митного союзу ЄС. Це відносини Великобританії зі Світовою організацією торгівлі (СОТ).

Умови членства Великобританії в СОТ в даний час регулюються її членством в Митному союзі ЄС. Таким чином, у разі, якщо Великобританія виходить з ЄС, існуючі зобов'язання Великобританії щодо СОТ матимуть невизначений статус і повинні бути переглянуті.

Brexit також негативно впливає на експортерів з країн, що задовольняють потреби внутрішнього ринку країни. Наприклад, експортери сільськогосподарських товарів з Бразилії, Аргентини, які намагаються отримати більший доступ до ринку Великої Британії, сприймають Brexit як можливість його втрати. Деякі аспекти членства ЄС у СОТ, такі як квота на імпорт новозеландського овечого м'яса, також будуть залежати від виходу Великобританії з Митного союзу ЄС. Таким чином, навіть просте відображення існуючих зобов'язань може включати складність у домовленостях між ЄС, Великобританією та іншими країнами.

Як і в інших аспектах торговельної політики, ЄС веде переговори щодо Великобританії від імені СОТ. Права та обов'язки цієї країни у СОТ інтегровані з правами інших членів ЄС.

Важливим завданням для Великобританії стане початок відновлення своєї мережі торговельних угод на заміну втрачених після виходу з Митного союзу ЄС.

Тож дезінтеграція, на відміну від інтеграції, створює певні завдання перед урядом, що у свою чергу може завдати нового поштовху у розвитку як економіки, так і відкриття та впровадження інноваційного контенту в життя країни.

Сполучене Королівство повинно сформулювати і проводити незалежну торговельну політику, яка формувалась до цього більше 40 років [9].

В інформаційному просторі розглядаються ймовірні сценарії розвитку, а також його альтернативні «жорсткий» або «м'який» Brexit, потенційні наслідки по митних питаннях та торгівлі, майбутні відносини з єдиним ринком ЄС і Митним союзом ЄС, а також критерії гармонізації ринку.

Жорсткий Brexit. За цим сценарієм Великобританія покине єдиний ринок і Митний союз ЄС, що є заявленою метою уряду країни. Це передбачає застосування правил, які регулюють торгівлю між членами Світової організації торгівлі, Великобританію, ЄС і всіма державами-членами ЄС. Великобританії доведеться самостійно обговорювати свої зобов'язання в рамках СОТ, враховуючи, що на даному етапі її членство в цій організації є наявність членства в ЄС.

Найбільш руйнівним, з точки зору торгівлі, є сценарій Brexit, за яким ЄС і Великобританія зажадають рішення щодо створення оновленого кордону, що включає застосування відповідного митного тарифу. Це також може привести до відмінностей в режимах митного регулювання відносин між ЄС і Великобританією та зростанні «нетарифних перешкод».

Жорсткий Brexit зажадає від митних органів в ЄС і Великобританії розглядати імпорт і експорт в контексті контролю та вимог, які застосовуються у відносинах з країнами, що не входять в ЄС / Митний союз. Це створює потреби селекції, забезпечення контролю і управління ризиками, додаткових ресурсів щодо розробки і впровадженні власних інформаційних технологій, систем, контролю і кваліфікованого персоналу.

У зв'язку з численними угодами про вільну торгівлю і торговими угодами, які на даний час існують між ЄС, у тому числі за участі Великобританії, і третіми країнами, жорсткий Brexit означає, що перед Великобританією постає потреба у перегляді всіх угод вже на двосторонній основі. У випадку проведення переговорів щодо створення зони вільної торгівлі з ЄС по аналогії із моделлю Норвегії та Швейцарії означає,

що експортерам необхідно дотримуватися вимогливих правил походження, які мають узгоджуватись в рамках торговельної угоди. Норвезька і швейцарська моделі надають незначний доступ до єдиного ринку, але й накладають певні зобов'язання, які обмежують здатність Великобританії діяти на свій розсуд, наприклад, з точки зору вільного пересування громадян.

«Норвезька модель» позиціонує Норвегію як країну, що не є частиною Європейського Союзу, але входить до Європейського економічного простору та є частиною єдиного ринку ЄС. Норвегія також є членом Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ), до якої входять ще й Ісландія, Ліхтенштейн та Швейцарія.

За частиною «жорсткого сценарію Brexit», найменш вигідним варіантом, існує ймовірність тимчасового рішення про надання членства в СОТ, що передбачає застосування обов'язків «найбільшого сприяння», поряд з повним прикордонним контролем та інспектуванням. Імовірність такого сценарію не є результатом, до якого прагне уряд Великобританії.

М'який Brexit. В разі «м'якого Brexit» Великобританія залишиться в Митному союзі ЄС, що забезпечить вільне переміщення товарів, без тарифних бар'єрів з ЄС і спільні тарифи на товари, що надходять як до Великобританії, так і в інші країни Євросоюзу з третіх країн. Цей вибір буде означати, що Великобританія не зможе самостійно домовлятися про нові торгові угоди з третіми країнами.

Великобританія може також зберегти більшу частину свого існуючого рівня доступу до Єдиного ринку в м'якому сценарії Brexit, хоча точний характер цього доступу буде залежати від домовленостей за остаточно узгодженим сценарієм.

У торгових переговорах добрі наміри не є гарантією якісних результатів. Незважаючи на те, що виражена урядом Великобританії прихильність запобігання збоїв під час переходу до майбутнього партнерства має оптимістичний аспект, це не гарантує продовження торгівлі без виникнення конфліктних ситуацій. На даному етапі здається майже неминучим, що правила торгівлі та митні

стосунки зміняться і стануть менш сприятливими для обох сторін [10].

Перебування в Митному союзі після виходу з ЄС споріднено із ситуацією для Туреччини, яка зобов'язана застосовувати тарифи, погоджені ЄС без жодного впливу на торговельні переговори. Якщо ЄС укладе нову торговельну угоду з іншою країною, Великобританія, як і Туреччина зобов'язана застосовувати пільгові тарифи на імпортовані товари з цієї країни, але не зобов'язана відмовитися від тарифів на експорт з країни, що призводить до зниження конкурентноспроможності таких товарів.

Разом із цим звільнення від тарифів саме по собі не скасовує зобов'язання щодо прикордонних перевірок. Уникнути перевірок на кордоні можливо при залишенні на єдиному ринку, принаймні для товарів.

Що стосується важливих торговельних відносин між Великою Британією та іншими державами-членами ЄС, наслідки визначених оновлених зовнішніх кордонів і нових правил торгових відносин можуть мати далекосяжні наслідки і призвести до значних порушень.

З точки зору митниці та торгівлі, серед іншого є доцільним враховувати наступні питання при оцінці різних варіантів[11]:

- У Великобританії існує необхідність у створенні нової нормативно-правової бази з митних питань та глобальної торгівлі, яка оснований на ключових напрямках, що стосуються переміщення товарів через кордон, а також співпраці з митними органами інших держав.

- Великобританії необхідно розробити новий митний кодекс із визначенням питань митного регулювання та співробітництва.

- Статус дозволів «уповноважений економічний оператор», виданих митною адміністрацією HMRC в Великобританії, є невизначеним: чи залишаться вони дійсними, чи будуть анульовані Великобританією або ЄС?

Ті ж питання стосуються обов'язкової інформації про походження та класифікацію товарів, визначення їх вартості та митної оцінки, дозволах на внутрішню обробку, дозволах на застосування митних складів, спрощених процедурах і інших дозволів, що видає митна адміністрація HMRC.

Розміщення митних пунктів на кордоні задіє значні додаткові ресурси. Наприклад, в Ірландії на теперішній час відсутні прикордонні або інспекційні пункти, але існує більше 250 дорожніх прикордонних переходів, які потенційно можуть бути піддані прикордонним перевіркам після виходу Великобританії з Митного союзу ЄС [12].

У контексті швидкої автоматизації та інформатизації процедур проходження митного контролю, перебування за межами Митного союзу та єдиного ринку на разі спрощує та не повинно передбачати значних затримок на кордоні. Переважна більшість сплати тарифних платежів на теперішній час здійснюється через електронні мережі або вже після перетину кордону. Фактичні прикордонні перевірки, як правило, зосереджуються на контрабанді та іншій незаконній діяльності і є заздалегідь спланованими акціями.

Занепокоєння стосовно прикордонного контролю пов'язане зі спроможністю митниць ефективно управляти існуючими інформаційними технологічними системами, що використовуються Великобританією і ЄС. Передбачається, що число декларацій, які повинні пройти через митну систему HMRC Великобританії при виході з Митного союзу, перевищить 400 мільйонів на рік, що не може обробити існуюча система.

Економічні оператори, які сьогодні мають справу з митними органами Великобританії, можуть зазнати ймовірних труднощів та перешкод у своїй діяльності. Відтак малі і середні підприємства у торгівлі між ЄС і Великобританією з меншою ймовірністю будуть готові у повній мірі до вирішення проблем, пов'язаних з Brexit. В даний час малі і середні підприємства можуть безперешкодно переміщувати товари без обмежень та контролю. Але у подальшому вони зіткнуться з новими митними та торговими правилами та вимогами, такими як адміністративний і бюджетний тягар імпорту та експорту, включаючи підтвердження походження та митна оцінка.

Існує безліч питань, що стосуються впливу Brexit та які не мають певних відповідей. У будь-якому випадку, як очікується, витрати і затримки, пов'язані з проходженням митного контролю та торгівлею, зростуть як для бізнесу, так і для державного сектору.

У сучасному глобалізованому світі, де торгівля ведеться майже без обмежень, зростає конкуренція між різними територіями як всередині ЄС, так і будь-де поза його межами. Але не всі регіони мають однакові економічні, соціальні та географічні умови, а отже не можуть конкурувати на рівноправній основі. Упродовж років регіональні диспаритети в рівнях розвитку та стандартах життя – які існували ще задовго до створення Співтовариства – повністю були предметом внутрішньої політики держав-членів. Відтоді, як ЄС почав намагатися зменшити ці диспаритети, у цій сфері відбулися значні зміни [13, с.21].

Активізація глобалізаційних процесів, посилення взаємозалежності у зовнішніх відносинах між країнами, зростаючий вплив на внутрішню політику держав інтеграційних утворень надають стимул щодо підвищення значущості національних інтересів під час формування внутрішньої та зовнішньої політик держави, визначенні її стратегічних пріоритетів.

Висновки.

Результати британського референдуму 23 червня 2016 року щодо членства в ЄС та процедури виходу з ЄС ще й на сьогоднішній час залишаються невизначеними.

Жодний із запропонованих альтернативних форматів відносин з ЄС не надає переваг, якими на теперішній час є членство в ЄС. Найбільш чітким компромісом є економічне зростання та питання імміграції [14].

Фундаментальність проблеми полягає в тому, що система, де всі країни повинні безумовно підпорядковуватись набору загальних правил, у тому числі під час їх змін, одноманітно тлумачити та застосовувати такі правила є фактором обмеження внутрішнього і зовнішнього суверенітету членів митного союзу.

Зовнішня торгівля після виходу може зіткнутись з наступними питаннями:

– вільне пересування товарів між ЄС і Великобританією припиниться одразу після набуття чинності рішення про вихід і ЄС, і Великобританія повернеться до використання тарифів СОТ. Застосування тарифів разом із митним оформленням матиме особливий вплив на імпорт харчових продуктів до Великобританії;

– додаткові тарифи і ризики невиконання умов поставок створюють проблеми у всіх ланцюгах поставок і секторах, які використовують товари, вироблені відповідно або в Сполученому Королівстві, або в інших державах ЄС;

– зростання цін дистриб'юторів поширяться по всьому ланцюгу поставок.

За таких умов формування незалежної торговельної політики Великобританії

дає унікальну можливість для оновленого мислення, звільнитись від помилок, які перешкоджали торгівлі у межах ЄС. З іншого погляду дезінтеграція є своєрідним підсумком управління світовою торговельною системою у ХХІ столітті, яка не витримала викликів глобалізації та характерним індикатором тенденцій національної зовнішньоекономічної політики країн.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Стиглиц Дж. Ю. Глобализация: тревожные тенденции / Дж. Ю. Стиглиц. – М.: Мысль, 2003. – 300 с.
2. Антонова О. В. Формування стратегічної компетентності державних службовців України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / О. В. Антонова. – Дніпро, 2018.
3. Christopher Chris G. Globalization at a crossroad? / Chris G. Christopher. – Retrieved from: <https://www.supplychainquarterly.com/columns/20161215-globalization-at-a-crossroad/>
4. Rankin J. Would the UK be better off in or out of a customs union? / J. Rankin. – Retrieved from: <https://www.theguardian.com/politics/2019/apr/01/brexit-would-uk-be-better-off-in-or-out-of-the-customs-union>
5. United Kingdom. Overview. – Retrieved from: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/unitedkingdom_en
6. Linstroth J. P. The Brexit Problem / J. P. Linstroth. – Retrieved from: <https://www.counterpunch.org/2019/03/29/the-brexit-problem/>
7. Lee Timothy B. Brexit: the 7 most important arguments for Britain to leave the EU / Timothy B. Lee. – Retrieved from: <https://www.vox.com/2016/6/22/11992106/brexit-arguments>
8. Kottasová I. The UK government says its Brexit deal will hurt the economy / I. Kottasová. – Retrieved from: <https://edition.cnn.com/2018/11/28/economy/brexit-economic-impact/index.html>
9. Baldwin Richard E. Brexit Beckons: Thinking ahead by leading economists / Richard E. Baldwin. – Retrieved from: https://repository.graduateinstitute.ch/record/294129/files/Brexit_Beckons_VoxEU_Baldwin_2016.pdf
10. Continuity in the availability of goods for the EU and the UK – position paper. – Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/continuity-in-the-availability-of-goods-for-the-eu-and-the-uk-position-paper>
11. Northern Ireland and Ireland Position Paper. – Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/638135/6.3703_DEXEU_Northern_Ireland_and_Ireland_INTERACTIVE.pdf
12. Rutten Fernand Potential implications of Brexit Customs and trade. – Retrieved from: <https://www2.deloitte.com/be/en/pages/public-sector/articles/Potential-implications-of-Brexit-customs-and-trade.html>
13. Прокопенко Л. Л. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляева. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2008. – 132 с.
14. European Movement International, The consequences of a British exit from the European Union. – Retrieved from: https://europeanmovement.eu/wp-content/uploads/2016/05/EMI_16_PolicyPosition_Brexit_17_VIEW_FINAL.pdf

REFERENCES

1. Stiglits, Dzh. Yu. (2003). *Globalizatsiya: trevozhnyie tendentsii [Globalization: disturbing trends]*. Moscow: Myisl [in Russian].
2. Antonova, O.V. (2018). *Formuvannya strategichnoyi kompetentnosti derzhavnih sluzhbovtsiv Ukraini [Formuvannya strategic competence of the sovereign services of Ukraine]*. Doctor's thesis. Dnipro [in Ukrainian].
3. Christopher, C.G. *Globalization at a crossroad?* Retrieved from: <https://www.supplychainquarterly.com/columns/20161215-globalization-at-a-crossroad/>
4. Rankin, J. *Would the UK be better off in or out of a customs union?* Retrieved from: <https://www.theguardian.com/politics/2019/apr/01/brexit-would-uk-be-better-off-in-or-out-of-the-customs-union>
5. *United Kingdom. Overview*. Retrieved from: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/unitedkingdom_en
6. Linstroth, J.P. *The Brexit Problem*. Retrieved from: <https://www.counterpunch.org/2019/03/29/the-brexit-problem/>
7. Lee, T.B. *Brexit: the 7 most important arguments for Britain to leave the EU*. Retrieved from: <https://www.vox.com/2016/6/22/11992106/brexit-arguments>
8. Kottasová, I. *The UK government says its Brexit deal will hurt the economy*. Retrieved from: <https://edition.cnn.com/2018/11/28/economy/brexit-economic-impact/index.html>
9. Baldwin, R.E. *Brexit Beckons: Thinking ahead by leading economists*. Retrieved from: https://repository.graduateinstitute.ch/record/294129/files/Brexit_Beckons_VoxEU_Baldwin_2016.pdf
10. *Continuity in the availability of goods for the EU and the UK – position paper*. Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/publications/continuity-in-the-availability-of-goods-for-the-eu-and-the-uk-position-paper>
11. *Northern Ireland and Ireland Position Paper*. Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/638135/6.3703_DEXEU_Northern_Ireland_and_Ireland_INTERACTIVE.pdf

12. Rutten Fernand *Potential implications of Brexit Customs and trade*. Retrieved from: <https://www2.deloitte.com/be/en/pages/public-sector/articles/Potential-implications-of-Brexit-customs-and-trade.html>
13. Prokopenko, L.L., Rudik, O.M., & Shumlyayeva, I.D. (2008). *Rozvitok regionalnogo splyvobitnitstva Ukraini v konteksti Evropeyskoyi Integratsiyi*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
14. European Movement International. *The consequences of a British exit from the European Union*. Retrieved from: https://europeanmovement.eu/wp-content/uploads/2016/05/EMI_16_PolicyPosition_Brexit_17_VIEW_FINAL.pdf

Квеляшвілі Ірина Миколаївна

Кандидат наук з державного управління
Університет митної справи та фінансів
49000, Дніпро, вул. Володимира Вернадського, 2/4

Kveliashvili Iryna

P.h.D.in public administration
University of Customs and Finance
2/4 Volodymyr Vernadsky Str., Dnipro, 49000

Email: kvelin@ukr.net

Цитування: Квеляшвілі І. М. Brexit: ознаки дезінтеграції митного союзу ЄС в умовах глобалізації / І. М. Квеляшвілі // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 4. – С. 52-62

Citation: Kveliashvili I.M. (2019). Brexit: oznaky dezintehratsii mytnoho soiuzu YeS v umovakh hlobalizatsii [Brexit: signs of disintegration of the EU customs union under the conditions of globalization]. *Public administration aspects*, 7 (4), 52-62

Стаття надійшла / Article arrived: 15.03.2019

Схвалено до друку / Accepted: 17.04.2019