

Національна академія державного управління
при Президентові України

Кафедра європейської інтеграції

СТАНДАРТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

Навчальний посібник

За загальною редакцією І. А. Грицяка

Київ
2009

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 151/11-5 від 13 листопада 2008 р.)

Авторський колектив : *І. А. Грицяк (вступ, розд. III, висновки), О. Ю. Оржель (розд. I, IX), С. М. Гладкова (розд. II), І. А. Ісаєнко (розд. IV), С. В. Соколик (розд. V), Л. А. Шереметьєва (розд. VI), І. В. Кравчук (розд. VII), Т. М. Люк (розд. VIII), О. М. Палій (розд. X), М. Є. Чулаєвська (розд. XI), П. І. Крайнік (розд. XII), О. С. Жадько (розд. XIII).*

Рецензенти :

В. В. Голубь, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ;
В. В. Тертичка, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ;
С. М. Ратушний, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри міжнародного та європейського права Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана.

Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт.

С11 кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. - К. : НАДУ, 2009. - 184 с.

ISBN 978-966-619-250-2

У навчальному посібнику на основі сучасних матеріалів висвітлюються майже не досліджені в Україні стандарти європейського врядування. Зокрема, досліджено особливості становлення та розвитку європейського врядування, основні тенденції модернізації національних систем державного управління крізь призму світового та європейського досвіду, питання інституційного забезпечення європейського врядування та окремі питання, пов'язані з організацією публічної служби в ЄС, компетенційні підходи до менеджменту людських ресурсів у Євросоюзі, європейські стандарти захисту прав людини, правотворчого процесу, проведення консультацій, окремі питання, пов'язані з лобіюванням та із запровадженням системи управління якістю, європейський досвід стандартизації, європейські та міжнародні стандарти захисту прав трудових мігрантів. Також аналізуються окремі аспекти співробітництва ЄС з Україною.

Розрахований на слухачів Національної академії, слухачів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, студентів, аспірантів, викладачів вищих навчальних закладів.

ISBN 978-966-619-250-2

УДК 35:061.1ЄС(075)

© Грицяк І. А., Оржель О. Ю., Гладкова С. М. та ін., 2009

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2009

ВСТУП

Європейський Союз та всі явища і процеси, пов'язані з ним, асоціюються у громадян України, передусім, з високими стандартами, вимогами і цінностями, які в науково-практичному користуванні отримали назву європейських. Європейські стандарти асоціюються насамперед з високою якістю, незалежно від того, чи мова йде про якість життя, високий рівень соціальної захищеності, суворих природоохоронних стандартів та екологічної безпеки, високу якість обслуговування громадян у державних установах та зразкові стандарти діяльності наднаціональних європейських інституцій тощо. Висока якість за європейськими стандартами виявляється навіть на побутовому рівні, прикладом чого можуть бути такі досить поширені словосполучення, як "євроремонт у квартирі", "євровікна", "євробуд", "європейська освіта", "європейський стиль" тощо.

При цьому зростає розуміння того, що вирішальним чинником успішності Європейського Союзу є його високі стандарти управління та врядування, які запроваджені наднаціональними органами ЄС та на які зорієнтовані національні системи державного управління держав-членів. Таке розуміння ґрунтується на усвідомленні того, що без цивілізованих форм, способів, методів і прийомів врядування, управління, адміністрування, керівництва тощо, які мають витіснити архаїчні аналоги, успадковані від комуністично-радянської побудови і функціонування системи державного управління, не вдасться зробити національну систему державного управління ефективною і спроможною забезпечити успішну реалізацію державної політики України у сфері європейської інтеграції.

Пошук визначення стандартів європейського врядування та / чи державного управління на порталах Європейського Союзу може залишитися безрезультатним, адже офіційних документів ЄС, які б чітко визначали, що саме слід вважати стандартами європейського врядування, а також включити до стандартів державного управління в Об'єднаній Європі, не існує. Разом з тим навіть не дуже досвідченому досліднику процесів європейської інтеграції відомо: що ЄС висуває конкретні вимоги до держав, які прагнуть членства, - у вигляді Копенгагенських та Мадридського критеріїв; до держав, які прагнуть приєднатися до зони євро, - у вигляді Маастрихтських критеріїв; що для отримання фінансування із Структурних фондів ЄС необхідно дотримуватися конкретних правил фінансової звітності; що прийняття законодавчого акта неможливе без консультацій з громадськістю та що ефективна співпраця

між державами-членами та ЄС неможлива без налагоджених механізмів координації.

Інакше кажучи, стандарти державного управління та європейського врядування існують під різними назвами: критеріїв, принципів, показників тощо. Також зрозуміло, що європейському врядуванню як унікальному і специфічному способу здійснення управління в Європейському Союзі притаманні свої специфічні стандарти, на додаток до стандартів державного управління та демократичного чи належного врядування, які є характерними ознаками систем державного управління держав-членів ЄС.

Навчальний посібник "Стандарти європейського врядування" підготовлено на кафедрі європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президенті України в рамках науково-дослідної роботи, яка виконувалася в 2007 р. У посібник увійшли матеріали, напрацьовані фахівцями, які на час виконання НДР у 2007 р. викладали в Національній академії навчальні дисципліни з європейської інтеграції чи досліджували євроінтеграційну проблематику, працюючи в різних підрозділах Національної академії.

Зміст, обсяг, характер викладу і структуризації матеріалу навчального посібника вироблені у тісній співпраці з вітчизняними фахівцями з питань європейської інтеграції. Це видання складається зі вступу, 13 розділів та висновків.

Навчальний посібник "Стандарти європейського врядування" призначений передусім для слухачів Національної академії, для державних службовців України різних категорій, які працюють у центральних та місцевих органах державної влади, органах місцевого самоврядування та інших профільних органах державної влади і мають пряме чи опосередковане відношення до реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції.

Видання розроблене відповідно до державних освітніх стандартів на основі оцінки навчальних потреб з питань європейської інтеграції державних службовців різних категорій за результатами серії зустрічей, інтерв'ю, фокус-груп та опитувань, які проводилися авторами навчального посібника із слухачами різних факультетів та форм навчання під час навчального процесу. Цей посібник ставить за мету заповнити існуючі прогалини у спеціальній літературі щодо освітньо-кваліфікаційних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та має практичне спрямування на виконання державними службовцями функціональних обов'язків у сфері європейської інтеграції у відповідних органах державної влади.

У першому розділі досліджено особливості становлення та розвитку європейського врядування, у другому - основні тенденції модернізації національних систем державного управління крізь призму європейського досвіду, у третьому - питання інституційного забезпечення європейського врядування, у четвертому - окремі питання, пов'язані з організацією публічної служби в ЄС, у п'ятому - компетенційні підходи до менеджменту людських ресурсів у Євросоюзі, у шостому - європейські стандарти захисту прав людини, у сьомому - європейські стандарти правотворчого процесу, у восьмому - європейські стандарти проведення консультацій, у дев'ятому - окремі питання, пов'язані з лобіюванням в рамках Європейської ініціативи з прозорості, у десятому - європейський досвід стандартизації, в одинадцятому - європейські та міжнародні стандарти захисту прав трудових мігрантів, у дванадцятому - окремі питання, пов'язані із запровадженням системи управління якістю в контексті зарубіжного та вітчизняного досвіду, у тринадцятому - окремі аспекти співробітництва ЄС з Україною.

Навчальний посібник "Стандарти європейського врядування" спрямований на:

- підвищення фахової підготовки державних службовців, які прямо чи опосередковано здійснюють функції, пов'язані з питаннями європейської інтеграції відповідно до геополітичних, євроінтеграційних реалій та інших вимог сьогодення, що сприятиме ефективнішій реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції;

- засвоєння системних знань, спрямованих на формування у слухачів уявлення й розуміння не лише закономірностей еволюції європейської інтеграції, а й таких її проявів, як європейське врядування, що функціонує у форматі певних стандартів;

- розвиток сучасних способів мислення (аналітичного, критичного, творчого тощо) на основі системно засвоєних знань про стандарти європейського врядування з метою формування у державних службовців умінь більш адекватно й реально оцінювати проблеми і можливості державної політики у сфері європейської інтеграції України, шляхи нарощення і реалізації її євроінтеграційного потенціалу та формування у них здібностей ефективно вирішувати поточні євроінтеграційні проблеми нашої держави.

Авторський колектив навчального посібника висловлює щире подяку керівництву Національної академії за підтримку в підготовці матеріалів для посібника та у його виданні.

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

ГА ООН - Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй
ДЄСп - Договір про заснування Європейської Спільноти
ДЄЕСп - Договір про заснування Європейської економічної спільноти
ДЄСпВС - Договір про заснування Європейської спільноти вугілля і сталі
ЄАП - Європейський адміністративний простір
ЄБВП - Європейське бюро з відбору персоналу
ЄСА - Єдиний Європейський Акт
ЄС - Європейський Союз
ЄКС - Європейський комітет стандартизації
ЄКЕС - Європейський комітет електротехнічної стандартизації
ЄІТС - Європейський інститут телекомунікаційної стандартизації
ЄР - Європейська рада
ЄСп - Європейська Спільнота
ЗПМС - Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій між Комісією і зацікавленими сторонами
КМУ - Кабінет Міністрів України
КОРЕПЕР - Комітет постійних представників
МВФ - Міжнародний валютний фонд
МОМ - Міжнародна організація міграції
МОП - Міжнародна організація праці
НСДУ - Національна система державного управління
НУО - неурядові організації
ОАЄ - Організація африканської єдності
ОБСЄ - Організація з безпеки і співробітництва Європи
ОЕСР - Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН - Організація Об'єднаних Націй
ПРООН - Представництво Організації Об'єднаних Націй
ПУМП - Програма управління міграційними переміщеннями
РЄ - Рада Європи
СЗБП - Спільна зовнішня та безпекова політика
СВСЮ - Співробітництво у сфері внутрішніх справ та юстиції
СНД - Співдружність Незалежних Держав
США - Сполучені Штати Америки
СОТ - Світова організація торгівлі
Суд - Суд Європейського Союзу
Суд ЄСп - Суд Європейських Спільнот
СПІ - Суд першої інстанції
ЦТП - центр тимчасового перебування
ЦУМ - центр утримання нелегальних мігрантів
УПС - Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Спільнотами та Україною

Розділ I СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

1. Управління чи врядування?

Термін "врядування" з'явився у сучасному дискурсі про державне управління два-три десятиліття тому. Врядування зазвичай визначають як спосіб прийняття рішень та / або вироблення політики, до якого залучаються багато "гравців" та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво для досягнення цілей*.

Наприкінці 1980-х - на початку 1990-х рр. кілька різних чинників змушують держави шукати нові форми і підходи до державного управління, серед яких, зокрема, такі як:

- поширення та поглиблення процесів демократизації;
- активізація громадських рухів;
- зростання тиску громадян на уряди з метою прийняти те чи інше рішення, включаючи вимогу щодо зменшення податкового тягаря, скорочення державних видатків та покращення державних послуг;
- інформатизація, швидке поширення інформації через ЗМІ, Інтернет тощо.

Зворотним боком цих процесів стало поширення практики домовлятися з активістами громадських рухів та представниками бізнесу, залучати до процесу прийняття рішень різні зацікавлені сторони (стейкхолдерів), запрошувати до консультацій та переговорів посередників: тих, хто формально не входить до владних інституцій, але має великий вплив на національному рівні або міжнародній арені (наприклад представники ООН, Світовий банк, МВФ, ОБСЄ, ОЕСР, ЄС тощо); ділити відповідальність за прийняття урядових рішень з іншими учасниками - громадянським суспільством, приватним сектором, міжнародними структурами.

Врядування виникає в результаті пошуку нових підходів до розв'язання завдань державного управління, як наступний крок до формування нової парадигми державного управління після спроб та експериментів з "новим державним менеджментом" (new public management). Врядування з'являється на додаток до "нового дер-

*<http://www.euractiv.com/en/opinion/governance-introduction/article-117500>

жавного менеджменту", метою якого було обійти недоліки "веберівської" системи державного управління*.

Таким чином, врядування можна визначити як здійснення управління через взаємодію з багатьма "гравцями", що виникає з таких причин:

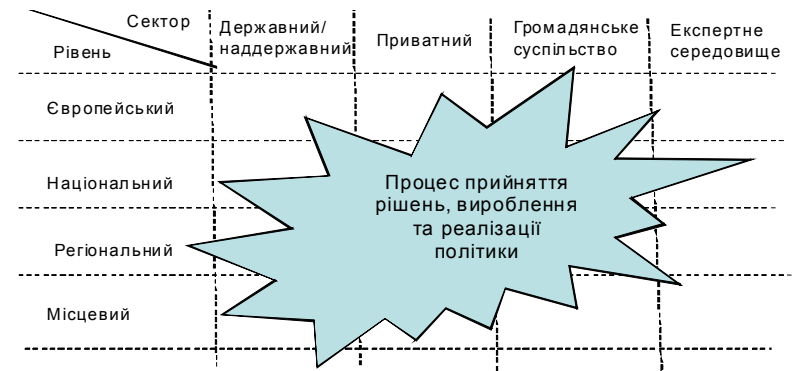
- традиційні методи управління вже не дають бажаних результатів;
- для досягнення мети необхідно значно більше зусиль та ресурсів, ніж їх має уряд;
- органи державної влади під тиском громадськості або обставин готові поділити відповідальність з громадянським суспільством, приватним сектором, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, регіональними або міжнародними структурами.

Що стосується європейського врядування, то його можна визначити як унікальний, типовий для Європейського Союзу процес прийняття рішень, вироблення та реалізації європейських політик, до якого залучені:

- наднаціональні органи ЄС;
- 27 держав-членів;
- їхні субнаціональні органи влади (провінції, землі, регіони, райони, муніципалітети, міста тощо);
- бізнес-громади, включаючи транснаціональні корпорації, малий та середній бізнес, сімейний бізнес або підприємництво;
- громадянське суспільство, включаючи асоціації та платформи НУО, конфедерації профспілок та професійні асоціації, благодійні фонди та донорів-меценатів, національні або місцеві НУО та окремих громадських активістів. Схематично це можна зобразити у такий спосіб (див. рисунок).

Хоча у процесі вироблення політики провідна роль закріплена за наднаціональними європейськими інституціями, на етапі реалізації європейських політик основними учасниками цього процесу стають держави-члени, їх центральні, регіональні або місцеві органи влади.

*"Веберівській" системі державного управління притаманні: чіткі бюрократичні процедури; ієрархічне підпорядкування; правильна організація процесу, якій завжди приділялося більше уваги, ніж досягненню результатів; цінування державного службовця передусім за дисциплінованість, слухняність та старанність замість того, щоб спонукати до інноваційності, ефективності та продуктивності.



Європейське врядування

В окремих сферах європейського врядування регіональним і місцевим органам влади належить ключова роль. Це, у першу чергу, стосується регіональної політики та політики згуртування. Спільна сільськогосподарська політика ЄС виробляється та реалізується за активної участі фермерів та їх представницьких організацій. Жодне рішення, що приймається в ЄС, не може бути ухвалено без участі таких дорадчих органів, як Соціально-економічний комітет, куди входять представники великого, середнього та малого бізнесу, профспілок та громадянського суспільства, та Комітет регіонів, до складу якого входять представники органів регіонального та місцевого самоврядування, які представляють інтереси регіонів та громад.

Долаючи "дефіцит демократії", у якому Європейський Союз звинувачували протягом 1990-х рр., Європейська Спільнота сьогодні намагається використовувати усі наявні засоби для налагодження безперервного діалогу з громадянами, передусім через ініціативи Європейської комісії. До процесу консультацій залучаються фізичні та юридичні особи, представники бізнесу і громадянського суспільства, а також експертні кола. І хоча думки, погляди і прагнення кожної з трьох вищезазначених категорій учасників процесу прийняття рішень є відмінними, а часто і протилежними, тільки заслухавши та врахувавши аргументи кожної із сторін, Європейська комісія готує остаточний варіант пропозиції на розгляд та ухвалення Європейського парламенту і Ради ЄС.

Таким чином, "багаторівневі переплетення" [1], що мають місце у процесі європейського врядування, відбуваються зверху вниз (від наднаціонального на національний, регіональний та місцевий рівні), знизу вверх (від місцевих та регіональних ініціатив на рівень ЄС) та горизонтально, тобто охоплюють учасників різних секторів (державного та приватного, експертних громад та громадянського суспільства).

Варто зазначити, що учасників європейського врядування пов'язують специфічні відносини "непідпорядкування", які стуються, зокрема:

- незалежних експертів, яких запрошують саме для того, щоб вони висловили свою фахову думку і вказали на помилки або недоліки тієї пропозиції, яка виникла в інституціях ЄС;

- представників груп інтересів, тиску або активістів громадянського суспільства, які понад усе захищають та відстоюють певну ідею;

- бізнес-громад та їх представників-лобістів, які прагнуть захистити свої прибутки та готові для цього вдаватися до різних засобів впливу, включаючи фінансування медіа-кампаній чи протестних заходів;

- урядів держав-членів ЄС, які відстоюють національні інтереси, є відповідальними перед своїми народами і виборцями і навряд чи зголосяться на роль слухняних маріонеток Європейської комісії.

Ще однією характерною ознакою європейського врядування є його "горизонтальність". Горизонтальність - це спосіб розподілу повноважень між органами державної влади, їхніми підрозділами та керівниками, коли кожен несе відповідальність за свій сектор роботи, наділений повноваженнями приймати рішення в рамках своїх компетенцій та нести за них особисту чи адміністративну відповідальність. За горизонтального підходу повноваження делеговані значно ширшому колу осіб (включаючи повноваження представляти позицію органу державної влади чи держави на рівні ЄС), ніж за традиційно ієрархічного, вертикального способу організації влади.

Горизонтальність можна визначити також як спосіб організації взаємодії між учасниками процесу прийняття рішень у рамках переважно одного рівня (наприклад начальники департаментів, управлінь або відділів), які є достатньо компетентними і наділені достатніми повноваженнями, щоб під час консультацій, перего-

ворів, нарад тощо говорити від імені установи, яку вони представляють в ЄС, та які не потребують щоразу узгодження або дозволу вищого керівництва [2].

Визначаючи врядування як управління через взаємодію, слід наголосити, що його ефективне здійснення потребує запровадження певних механізмів, процесів та процедур.

Врядування, яке здійснюється в рамках так званої моделі "лідерства", не скасовує державного сектору, але суттєво змінює ролі і функції державних органів влади, ставить перед ними нові завдання. У процесі багаторівневого та багатовекторного співробітництва за участі багатьох акторів обов'язково постає питання, хто буде лідером, за чиєї ініціативи та в чиїх інтересах будуть розроблятися нові державні політики і програми, на чю користь будуть розв'язуватися суспільні проблеми. Адже, залежно від позицій та ваги впливу учасників процесу прийняття рішень, воно може бути прийняте:

- на користь промисловців, що представляють один сектор економіки, або заради соціально-економічного розвитку суспільства в цілому;

- в інтересах однієї громади проти інтересів регіону в цілому (наприклад вирубка лісів, щоб створити робочі місця для мешканців одного села, часто призводить до погіршення екологічної ситуації, збільшення загрози повені та оповзнів, від чого страждає населення кількох районів чи навіть областей).

У процесі врядування позицію лідера час від часу може займати третій сектор - таку ситуацію можна спостерігати в США, інших розвинутих демократіях. Проте покласти всю відповідальність на громадянське суспільство навряд чи можливо, оскільки воно, у свою чергу, залежить від підтримки державного сектору, а тому є занадто розпороченим та незалежним, тобто неорганізованим.

Останнім часом зростає роль експертних кіл у процесі прийняття рішень. Традиційно основним завданням науково-експертних кіл було запропонувати варіанти розв'язання проблем, у той час як прийняття рішення залишалося за органами державної влади. Сьогодні ця роль збільшується паралельно із зростанням складності тих проблем, які необхідно розв'язувати, наприклад: глобальні проблеми потепління та зміни клімату, безпеки та тероризму, енергозбереження та переходу до відновлюваної енергії, зростання міграційних потоків та поширення ксенофобії і расизму. Напевно, у майбутньому експертні громади будуть все більше

і більше претендувати на позиції лідера. Разом з тим існує достатньо доказів того, що суто технократичний підхід, при ігноруванні громадської думки та суспільних сподівань, не завжди дає бажаний результат. До того ж експерти і науковці теж можуть помилятися (наприклад науковий комунізм).

Негативний досвід олігархічних держав, де влада тісно переплетена з бізнесом, переконує в тому, що позиції лідера в процесі врядування не повинні належати приватному сектору. Навпаки, дослідження, виконані експертами Світового банку, ПРООН, Мережею ООН з питань державного управління (UNPAN), наголошують на провідній ролі державного сектору в організації процесів врядування.

Для європейського врядування питання лідерства є навіть більш значущим, ніж для традиційних національних систем врядування. Хоча провідну роль в європейському врядуванні відіграють наднаціональні інституції і, в першу чергу, Європейська комісія, національні органи влади теж намагаються заявити про себе як про лідерів (наприклад лідерство Німеччини і Франції у процесах євроінтеграції). Крім того, національні уряди часто займають позицію противаг європейським наднаціональним інституціям, а також посередників між власними громадами, ЄС та іншими державами-членами. В реалізації регіональної політики ЄС та політики згуртування провідна роль належить регіональним та місцевим органам влади держави-члена. Ініціативна та лідерська позиція регіонів та громад дозволяє їм вдало конкурувати та отримувати допомогу із Структурних фондів ЄС, здійснювати програми і проекти. Пасивна позиція, навпаки, позбавляє додаткових джерел фінансування, виключає із загальноєвропейських процесів соціального або територіального згуртування.

Ефективне врядування потребує налагоджених *механізмів координації*. Координація - це погодження та узгодження намірів і дій з метою уникнення дублювання функцій, запровадження конфліктуючих політик, розпорошення державних та приватних коштів, блокування одними інституціями діяльності інших через незрозуміння або незгоду.

Координація необхідна:

- для ефективної реалізації національних, обласних, районних стратегій (наприклад через узгодження намірів і дій вищих посадових осіб виконавчих та законодавчих органів усіх рівнів та планів діяльності органів, які вони очолюють);

- при плануванні роботи уряду (узгодження планів роботи Кабінету Міністрів із законодавчою гілкою влади, його Секретаріату з міністерствами і відомствами);

- для діяльності кожної окремої установи.

Координація може бути вертикальною та горизонтальною. Вертикальна координація здійснюється зверху вниз: наприклад, обласна рада координує процес розробки стратегічного плану розвитку області шляхом узгодження стратегій районних та міських рад та їх злиття в єдину стратегію розвитку області.

Горизонтальна координація здійснюється через залучення до узгодження позицій чи ведення переговорів органів, підрозділів, експертів одного рівня управління. Вона передбачає досить високий рівень делегування повноважень, самостійності (автономності) установ та їх підрозділів, їх відкритості, налаштованості на спільний пошук рішення (що характерно для демократичних суспільств) замість конкуренції. Горизонтальна координація може бути складним процесом, який потребує багато коштів та часу [2, с. 29], але її результатом стають злагоджена робота державних установ та більш ефективна політика.

В умовах європейського врядування координації потребує, передусім, політика європейської інтеграції. Динаміка відносин між ЄС та державами-членами вимагає налагодження усталених та ефективних зв'язків між національними урядами, їхніми партнерами в 27 державах-членах та наднаціональними інституціями ЄС, оскільки щоденно з ЄС до національних адміністрацій надходить близько 120 документів; щорічно для участі у переговорах в Брюсселі необхідно підготувати близько 600 національних позицій; щорічно уряди держав-членів повинні забезпечити виконання, запровадження і дотримання від 500 до 600 рішень, прийнятих ЄС.

Горизонтальна та вертикальна координації здійснюються шляхом інформування, консультацій, переговорів, вироблення спільних позицій і планів дій, вироблення та узгодження стратегій, які набувають обов'язкового характеру для всіх учасників процесу врядування.

Відповідно, в умовах врядування зростає роль *комунікацій*, оскільки надання та поширення інформації стають першим кроком для досягнення взаєморозуміння, для вироблення спільної позиції. Крім того, чим інтенсивніша взаємодія, тим активніше відбувається обмін інформацією.

Хоча умови інформаційного суспільства самі по собі створюють багато можливостей для інформування, Європейський Союз вживає додаткових заходів для того, щоб донести інформацію до всіх учасників процесу вироблення політики. Наприклад, для розповсюдження інформації, для запрошення до консультацій ЄС закликає використовувати усі наявні засоби комунікації: Інтернет, форуми, електронну та звичайну пошту, телефон.

До останніх ініціатив, що визначають напрями комунікаційної політики Європейського Союзу, можна віднести:

- Білу книгу з європейської комунікативної політики (White Paper on a European Communication Policy) від 1 лютого 2006 р.;
- План дій щодо покращення комунікацій в ЄС (Action Plan to improve communicating Europe) від липня 2005 р.;
- План Д заради демократії, діалогу та дискусії (Plan D for Democracy, Dialogue and Debate) від жовтня 2005 р.*.

Разом з тим варто зазначити, що сьогодні в Європейському Союзі поширена як формальна, так і неформальна комунікація. Наприклад, посадові особи, державні службовці часто звертаються до своїх колег в інших країнах ЄС з неформальними запитами та питаннями. За неформальною консультацією можна звернутися до службовців Європейської комісії, до колег, які працюють у Секретаріаті Європейського парламенту чи Ради ЄС.

У контексті врядування зростає значення *партнерства та кооперації*. Партнерство можна визначити як об'єднання зусиль та ресурсів заради ефективного розв'язання суспільної проблеми чи досягнення суспільної мети. Кооперація - це розподіл завдань, відповідальності та ресурсів для досягнення вищезазначених цілей.

Як партнерство, так і кооперація тісно пов'язані з питанням ресурсів. Перехід від традиційного державного управління до врядування змушує переглянути погляди на ресурси. Традиційно ресурсами приватного сектору вважався капітал (інвестиції), ресурсами державного сектору - фінанси, земля та нерухомість. Державний сектор або продавав (приватизація), або здавав в оренду чи концесію державну власність і у такий спосіб поповнював бюджет. Врядування передбачає, що внесок кожного з учасників процесу врядування може бути досить різним:

- матеріальним (фінанси, офісні приміщення, транспортні засоби, земля);

- нематеріальним (юридичні чи консультативні послуги, професійний досвід, контакти в міжнародних організаціях або майстерність у використанні пошукових систем Інтернету).

Сьогодні людський капітал цінується не менше за інвестиції. Проте широко визнається і той факт, що відсутність соціального капіталу (тобто неспроможність до створення мереж та кластерів, до висловлення солідарності та мобілізації суспільства) стає великою перешкодою на шляху економічно-соціального розвитку міст і місцевостей, регіонів та держав.

За більш ніж 50 років свого існування та функціонування Європейський Союз вийшов на високий рівень розвитку партнерства та кооперації. Накопичено багатий досвід оформлення партнерства, різні підходи до об'єднання ресурсів та велике розмаїття форм співробітництва між державним, приватним секторами та громадянським суспільством на місцевому, регіональному, центральному рівнях та на рівні ЄС.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що європейське врядування - це не лише спосіб управління через взаємодію з "багатьма гравцями", а й складна і багаторівнева система, функціонування якої залежить від готовності всіх учасників дотримуватися певних правил, поділяти цінності, спиратися на спільні принципи та керуватися спільними нормами.

Щоб налагодити таку взаємодію, ЄС знадобилося близько 50 років. Спочатку, у перші десятиліття європейської інтеграції, потреби у такому співробітництві не відчувалося, адже поступ євроінтеграційних рухів був досить повільний та не вимагав додаткових зусиль з боку держав-членів. З часом, з інтенсифікацією євроінтеграційних процесів та збільшенням тиску на національні уряди, активізується співробітництво в адміністративній сфері як між державами-членами, так і між ними та органами ЄС і, перелусім, з Європейською комісією.

З поглибленням інтеграції зростала увага до загальних питань управління та окремих управлінських функцій як європейських інституцій, так і національних органів державного управління, що було зумовлено їх інституційною спроможністю реалізувати директиви, прийняті у Брюсселі. Держави-члени, які не в змозі забезпечити виконання рішень через слабкість інституцій, відсутність нагляду чи належного контролю, та наднаціональні органи, не здатні надати чіткі та зрозумілі інструкції або покарати порушників, гальмують євроінтеграційні процеси, стримують роз-

*<http://www.euractiv.com/en/opinion/eu-communication-policy/article-117502>

виток Спільноти загалом, знижують її конкурентоспроможність на світовій арені та уповільнюють розвиток усіх держав-членів.

Починаючи з 1980-х рр. ЄС здійснює ряд ініціатив, націлених на удосконалення управління та інституційний розвиток:

- створення у 1981 р. Європейського інституту державного управління (EIPA);

- заснування Європейської мережі державного управління (EPAN) з метою надати можливість професіоналам з державного управління обмінятися досвідом і знаннями;

- започаткування у 2003 р. веб-сайта EURAN для активізації співробітництва мережі EPAN та налагодження її внутрішніх і зовнішніх комунікацій;

- інституалізація зустрічей міністрів, відповідальних за питання державного управління, та/чи голів департаментів державних служб.

Розуміючи зростаючу роль європейських інституцій та важливість належного управління для просування інтересів Спільноти, ЄС переходить до більш цілеспрямованого регулювання. У 1992 р. Маастрихтським договором з метою унеможливити "неналежне управління" (maladministration) в ЄС вводиться посада Європейського Омбудсмана, який обирається Європейським парламентом та заступає на посаду у 1995 р.

Зрештою, право на "належне управління" (good administration) закріплюється у первинному законодавстві ЄС. Стаття 41 "Хартії фундаментальних прав ЄС", що увійшла до Ніццького договору та стала складовою Договору про запровадження Конституції для Європи, гарантує громадянам ЄС право на належне управління. Стаття 42 надає право доступу до документів інституцій, органів та агенцій ЄС, а ст. 43 - право звертатися із скаргами до Європейського Омбудсмана у випадках неналежного управління.

Питання інституційного розвитку та нарощування адміністративної спроможності були постійно на порядку денному ЄС під час останнього розширення на Схід та підготовки країн-кандидатів до членства в ЄС. За спільною ініціативою Європейського Союзу та ОЕСР запроваджується програма СІГМА (SIGMA)*, в рамках якої було проведено багато досліджень у сфері державного управління та менеджменту та здійснено понад 40 публікацій,

*Програма ЄС щодо надання підтримки з метою поліпшення управління та менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи.

які мають характер рекомендацій для держав-кандидатів щодо реформування системи органів державної влади, налагодження механізмів державного управління та запровадження кращого досвіду європейських країн*.

Поступово формується підґрунтя для ефективного здійснення європейського врядування, у якому узагальнюються норми, правила, процедури, які дозволяють державам активно та ефективно співпрацювати. Крок за кроком утворюються механізми та оформлюються стандарти, яких необхідно дотримуватися всім тим, хто хоче бути залученим до процесів європейського врядування. Як при формуванні внутрішнього ринку Європейської Спільноти держави-члени поступово переходили до єдиних стандартів якості, правил забезпечення безпеки продукції та видачі сертифікатів на товари, так і в ході становлення європейського врядування відбувається стандартизація та виробляються єдині норми, процедури і правила з метою сприяння адміністративному співробітництву. Внаслідок вищезазначених процесів утворюється середовище, в якому держави-члени ЄС можуть ефективно взаємодіяти і співпрацювати, - Європейський адміністративний простір [3], який є узагальненням стандартів європейського врядування.

2. Стандарти належного врядування та становлення стандартів європейського врядування

У первинному значенні стандартом називали прапор, який встановлювали на полі бою з метою позначити "своїх" та відокремити себе від чужинців-ворогів. Пізніше "стандартом" вважали зразок, еталон, на який повинні були орієнтуватися усі (наприклад, коли англійці визначали міру довжини "фут", як еталон вони використовували ступню монарха). Сьогодні стандартом вважається певний набір характеристик та ознак предмета, товару чи послуги, наявних у певній кількості, що й забезпечує їх високу якість.

Зрозуміло, що стандарти державного управління існували завжди, але спроби їх узагальнення та інвентаризації активізувалися у другій половині ХХ ст. Частково це відбувалося у зв'язку з "кризою держави" і намаганням шукати нові підходи та методи

*http://www.sigmaxweb.org/libpubs/pubs_sigpaps.htm

державного управління, включаючи перехід до врядування, активне залучення громадськості та надання громадянам більше повноважень у процесі прийняття управлінських рішень [4]. Частково через розвиток теорії державного управління та менеджменту та усвідомлення того, що саме належне управління та врядування мають забезпечити прогрес, суспільну злагоду і сталий розвиток.

Стандарти в державному управлінні мають різне походження. Стандарти в системі державного управління - це узагальнення управлінського досвіду найбільш успішних, прогресивних та конкурентоспроможних країн, до яких належать країни "великої сімки", або ОЕСР, включаючи держави-члени ЄС, країни - лідери за показниками економічного зростання, наприклад Китай чи Сінгапур, або найбільш конкурентоспроможні країни, до яких у 2007 р. належали США, Швейцарія, Данія, Швеція, Німеччина, Фінляндія та Сінгапур*.

Стандартом можна також вважати зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління. Існує багато міжнародних організацій, які збирають та узагальнюють кращий досвід, щоб потім поширювати та рекомендувати його країнам, що розвиваються, перебувають у перехідному періоді або проводять системні інституційні реформи. Серед таких міжнародних організацій слід згадати ООН, зокрема серію доповідей "Світовий звіт про розвиток державного сектору" (World Public Sector Report)** , Світовий банк, Раду Європи.

Свій внесок у розвиток стандартів державного управління зробили також аналітичні центри та науково-дослідні інститути, зокрема Міжнародний інститут адміністративних наук (IIAS), Інститут Світового банку, Програма з державного управління ООН (UN Public Administration Program), Інститут відкритого суспільства (OSI), Європейський інститут державного управління (EIPA) та ін.

Сучасні стандарти державного управління набули різних форм та існують як:

- стандарти або критерії;
- принципи організації систем державного управління або державного устрою;

*За даними Звіту про глобальну конкурентоспроможність (The Global Competitiveness Report) Світового економічного форуму // <http://www.gcr.weforum.org>

**http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp

- цінності, на які слід спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики;
- якість послуг (управлінських, комунальних тощо), що їх отримують громадяни;

- правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування системи державного управління;
- інструменти міжнародного права (наприклад конвенції, декларації) та національне законодавство;
- хартії та кодекси тощо.

Європейський Союз чи в особі наднаціональних органів, чи держав-членів прийняв і запровадив багато з тих стандартів, які розробила й запропонувала світова спільнота, а також був безпосередньо залучений до розробки багатьох стандартів, наприклад таких, як:

- Міжнародні стандарти фінансової звітності (IAS);
- Загальноприйняті стандарти аудиту (GAAS);
- Стандарти FATF - 40 рекомендацій з питань відмивання грошей та 9 спеціальних рекомендацій з питань фінансування тероризму;
- Базельські принципи - принципи організації банківського сектору;
- Римський статут - міжнародні принципи кримінальної юстиції;
- Кодекс з належної організації референдумів* Венеціанської комісії;
- Європейська конвенція із захисту прав людини;
- Гаазька конвенція із захисту прав дитини;
- Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму;
- Арушська декларація - стандарти етики для митної служби.

Однак з поглибленням європейської інтеграції та активізації співробітництва в адміністративній сфері перед Європейським Союзом постала необхідність розробки стандартів, які мали забезпечити належне й ефективне європейське врядування. Йдеться, наприклад, про такі критерії, як:

- Копенгагенські критерії - індикатори готовності держав-кандидатів до членства в ЄС;
- Мадридський критерій - показник рівня інституційно-адміністративного розвитку, готовності держав-кандидатів до співробітництва з ЄС та державами-членами;

*[http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008-e.asp)

- Маастрихтські критерії - індикатори економічної та фінансово-валютної стабільності, показники готовності держави приєднатися до зони євро;

- мінімальні стандарти проведення консультацій з громадянами у процесі прийняття рішень;

- Кодекс належної адміністративної поведінки Європейського Омбудсмена та ін.

На основі рішень Суду Європейських Спільнот стандарти в адміністративній сфері було визначено у формі принципів європейського адміністративного права, обов'язкових для дотримання та виконання [9].

У контексті останнього розширення, намагаючись допомогти країнам Центральної та Східної Європи адаптуватися та підготуватися до входження в Європейський адміністративний простір, програмою СІГМА, за участю кількох Директоратів Європейської комісії та Європейського суду аудиторів, було визначено шість ключових сфер державного управління:

- державна служба;
- вироблення і координація політики та процедури узгодження та прийняття рішень;
- зовнішній аудит;
- фінансовий контроль (внутрішній аудит);
- системи управління державними видатками;
- системи управління державними закупівлями та розроблені базові показники щодо кожної сфери*.

Показники для кожної з даних сфер відображають стандарти кращого досвіду та кращої практики, поширеної у країнах-членах ЄС. Так звані "базові показники СІГМА" були визнані Європейською комісією офіційним робочим інструментом для проведення оцінювання стану підготовки адміністративних систем держав-кандидатів на вступ до ЄС. Вони увійшли до системи стандартів належного управління в ЄС та надалі слугуватимуть критеріями оцінювання стану систем державного управління країн-кандидатів.

Запроваджуючи управлінський досвід світової спільноти та наполегливо працюючи над виробленням стандартів державного управління та належного врядування, ЄС у певний момент часу був змушений відповісти й на виклики європейського врядування, тобто шукати і виробляти норми, правила, процедури, які б

сприяли ефективній співпраці всіх учасників процесу європейського врядування. Наприклад, серія Білих книг під загальною назвою "Європейське врядування", підготовлених у розпал інституційних реформ на початку ХХІ ст., розкриває бачення Європейської комісії щодо того, яким має бути європейське врядування та його складові, як подолати дефіцит демократії в ЄС, збільшити прихильність громадян до Європейського Союзу через більшу відкритість, прозорість, залучення громадськості до прийняття рішень, більш ефективне регулювання та краще законотворення:

- Біла книга з європейського урядування: краще регулювання;
- Біла книга з європейського урядування: консультації та участь громадянського суспільства;

- Біла книга з європейського урядування: алгоритм для прийняття рішень регуляторними органами;

- Біла книга з європейського урядування: оцінювання і прозорість;

- Біла книга з європейського урядування: краще законотворення*.

Таким чином, у каталозі стандартів, якими керується Європейський Союз, можна виділити дві категорії стандартів: загальносвітові стандарти державного управління та належного врядування, якими у різних частинах світу керуються держави, політики, посадові особи та державні службовці, та суто "європейські" стандарти, тобто стандарти європейського врядування, яких необхідно дотримуватися всім учасникам складного, багаторівневого, поліцентричного процесу прийняття рішень, вироблення та координації політики в ЄС.

Також варто відзначити, що на відміну від регулювання внутрішнього ринку або стандартів безпеки на робочому місці, які приймаються у формі директив або постанов Рад ЄС (та Європейського парламенту) та мають зобов'язувальний характер, стандарти європейського врядування переважно мають форму "м'яких" стандартів, тобто Білих книг та комунікацій Європейської комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління; рекомендацій програми СІГМА тощо. Однак їх не можна проігнорувати: наприклад, у процесі останнього розширення кожна з країн-кандидатів, щоб здобути членство в ЄС,

*http://www.sigmaweb.org/PDF/SIGMABASELINESE_1999.PDF

*European Governance. White paper // Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001 // COM (2001) 428 final.

мала виконати Копенгагенські та Мадридський критерії та показати позитивні результати під час оцінювання за програмою СІГМА.

3. Стандарти європейського врядування як складові Європейського адміністративного простору

Визначивши європейське врядування як особливу форму взаємодії між численними учасниками процесу прийняття рішень в Європейському Союзі заради розв'язання спільних європейських проблем чи заради досягнення спільних європейських цілей, як процес вироблення й реалізації політики в Європейському Союзі за участю наднаціональних, національних, регіональних та місцевих органів влади, із залученням державного і приватного секторів і громадянського суспільства, ми також відзначили, що для ефективного функціонування складних механізмів європейського врядування необхідне спеціальне середовище, яке отримало назву Європейський адміністративний простір.

Європейський адміністративний простір узагальнює та інкорпорує в собі, з одного боку, ті засадничі цінності, які повинні поділяти всі учасники процесів європейського врядування, а з другого - базові норми, якими вони мають керуватися, та правила, за якими вони повинні змагатися та "грати" в ЄС, оскільки без загальних правил гри, якими виступають стандарти, злагоджена гра неможлива.

Таким чином, на сьогодні складовими Європейського адміністративного простору є:

- спільні європейські цінності;
- європейські принципи державного управління;
- спільні норми і принципи європейського адміністративного права;
- спільні цінності та принципи організації державної служби;
- схожі процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень;
- єдині стандарти та процедури тощо.

Розглядаючи деякі з них, можна зробити певні узагальнення, суть яких зводиться до наступного:

Спільні європейські цінності (або цінності Європейської Спільноти) були підсумовані у ст. 2 Договору про запровадження Конституції для Європи. До них належать: шана до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права, шанування прав людини, а також плюралізм, толерантність, солідарність та недискримінація [6, с. 315]. Окремо для державної служби в рамках програми СІГМА були визначені спільні цінності, якими повинні керуватися державні службовці, що працюють в органах державної влади держав-членів та інституціях ЄС: неупередженість і добросовісність державних службовців; незалежність державних службовців від політичного керівництва; державний службовець служить народові, а не керівництву.

Європейські принципи державного управління - це відкритість і прозорість, активна участь громадян, підзвітність, результативність та узгодженість.

Спільні норми і принципи європейського адміністративного права були сформовані на основі рішень Суду Європейських Спільнот, оскільки саме Суд взяв на себе відповідальність за тлумачення поведінки держави, визначення правил та принципів адміністративного провадження [9, с. 19]. До них належать:

- управління згідно із законом, або верховенство права;
- правова впевненість і захист легітимних очікувань;
- пропорційність;
- недискримінація;
- право бути вислуханим у процесі адміністративного провадження та прийняття рішення;
- право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізувати законодавство Спільноти;
- зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань;
- обґрунтованість і доцільність адміністративних рішень;
- своєчасність дій та рішень державних органів;
- право на захист у суді, справедливий процес і рівні умови;
- нагляд за функціонуванням адміністрації та право оскарження адміністративних рішень у суді;
- можливість призупинення або скасування неправомірного адміністративного рішення або невиправданих заходів;
- відповідальність держави за неправомірні адміністративні дії.

Схожі процедури і механізми координації політики, вироблення та впровадження урядових рішень передбачають:

- консультації з громадськістю та зацікавленими сторонами напередодні прийняття рішення;
- створення центру координації політики європейської інтеграції в уряді;
- створення міжвідомчих робочих груп для опрацювання національної позиції і вироблення стратегії поведінки у Брюсселі;
- регулярні зустрічі міністрів або голів державних служб країн-членів ЄС.

Єдині стандарти і процедури включають, наприклад:

- гарантію доступу до урядових документів;
- обов'язкові громадські консультації напередодні прийняття урядового рішення;
- єдині вимоги до організації бюджетного процесу і фінансової звітності;
- єдині вимоги до внутрішнього і зовнішнього аудиту;
- єдину нормативну базу для проведення державних закупівель.

Складовими Європейського адміністративного простору слід вважати однаково високий рівень державних послуг, на які можуть сподіватися громадяни ЄС, перебуваючи у будь-якій з держав-членів, та ефективність і результативність їхніх систем державного управління [7].

Інші фахівці пов'язують дискурс про формування Європейського адміністративного простору з підготовкою до останнього розширення та, відповідно, вважають, що його складовою має стати високий рівень адміністративної спроможності державних службовців, їх знань, умінь та навичок, що має забезпечити високу продуктивність та результативність їхньої діяльності, злагоджену роботу державного апарату та ефективну співпрацю в рамках європейського врядування [8].

Наразі питання Європейського адміністративного простору, його складових залишається відкритим та потребує подальшого дослідження. Європейський адміністративний простір буде змінюватися по мірі розвитку Європейського Союзу та поглиблення європейського співробітництва.

Висновки

1. Виникнення європейського врядування як специфічного для ЄС способу прийняття рішень та вироблення політики із залученням наднаціональних європейських інституцій, 27 держав-членів, експертів та представників приватного сектору та громадянського суспільства обумовлено багатьма зовнішніми та внутрішніми чинниками, включаючи складність інтеграційних процесів, глобалізацію та демократизацію. У контексті європейського врядування підвищується увага до питань управління, поступово відбувається стандартизація управлінських процесів та процедур, що відображується у формуванні Європейського адміністративного простору.

2. Європейський адміністративний простір поступово формувалася як середовище, у якому держави-члени ЄС можуть ефективно взаємодіяти, виконуючи рішення та директиви наднаціональних органів ЄС. Європейський адміністративний простір базується на стандартах європейського врядування, до яких належать: правові інструменти; ціннісні орієнтири та принципи організації систем державного управління; правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування систем державного управління; певні критерії, кодекси або хартії.

3. Стандарти європейського врядування мають різне походження: частина з них є загальносвітовими стандартами належного врядування, частина вироблена Європейською Спільнотою, включаючи ОЕСР, ЄС та Раду Європи.

Питання для самоконтролю

1. Як і коли формувались стандарти європейського врядування?
2. У якій формі існують стандарти європейського врядування?
3. Що таке Європейський адміністративний простір?
4. Які складові Європейського адміністративного простору?
5. Чи потрібні стандарти в управлінській діяльності в ЄС?
6. Чи потрібні взагалі стандарти в управлінській діяльності?
7. Які із стандартів європейського врядування визнані і запроваджені в Україні?
8. Які із стандартів європейського врядування слід визнати і запровадити в Україні у першу чергу?

Список використаних джерел

1. Бенц А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі // Європейська інтеграція / Уклад.: М. Яхнетфкус, Б. Колер-Кох; Пер. з нім. - К.: Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2007. - С. 208-231.
2. Administrative Capacity Building in Prospective and New EU Member States. Reference Guide for Horizontal Coordination / Ed. by Peter Goldschmidt, Marta Darulova, Toni Niculescu, Anton Stemberger. - NISPAcee, 2005.
3. Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers #23 // www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E/pdf
4. Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance // http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp
5. The Global Competitiveness Report 2007 // <http://www.gcr.weforum.org>
6. Конституційні акти Європейського Союзу. - К.: Юстініан, 2005. - Ч. 1.
7. D'Orta C. What Future for the European Administrative Space? 41-st Meeting of the European Directors General Responsible for Public Administration, Rome, 2-3 December, 2003 / European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands // <http://www.eipa.nl>
8. A New Space for Public Administration and Services of General Interest in an Enlarged Union // Study carried out under the responsibility of the European Institute of Public Administration in collaboration with the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Luxembourg, 8 June, 2005 / European Institute of Public Administration, Maastricht, The Netherlands // <http://www.eipa.nl>
9. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н.Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк. - К.: Міленіум, 2003.

Розділ II ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

1. Передумови модернізації національних систем державного управління

У Висновках, представлених Європейською комісією 15 липня 1997 р., чітко визначено, що інституційна й адміністративна спроможність країн-кандидатів на членство в ЄС є, поряд з політичними та економічними критеріями, одним із головних параметрів, який визначає, чи готова країна забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції та майбутнього членства в Європейському Союзі. У зв'язку з цим Європейська комісія зауважує, що "інституційний розвиток" має стати одним із головних пріоритетів для країн-кандидатів, якщо вони прагнуть бути успішними на шляху вступу до ЄС.

Інституційний розвиток передбачає проведення в країні адміністративної реформи, складовою якої є заходи з підвищення ефективності роботи національної системи державного управління та її окремих елементів. Ефективність національної системи державного управління означає, що кожне міністерство, відомство або установа використовують свою владу і ресурси для досягнення мети і стандартів найбільш економічним шляхом.

Світові виклики ХХІ ст., перед якими опинилася українська система державного управління:

- підвищення ролі альтернативних способів виробництва й надання адміністративних послуг, які відрізняються від традиційних методів управлінської, владно-бюрократичної діяльності;
- посилення управлінської ролі недержавних організацій і установ, що потребує створення тісних інституційних взаємозв'язків державних і недержавних органів та забезпечення їх функціональної ефективності;
- підвищення ролі низових рівнів управління, що передбачає необхідність їх адекватної професійності та відповідальності;
- необхідність ефективної координації та підвищення прозорості процесів надання громадянам адміністративних послуг та усунення стримуючих адміністративних бар'єрів.

У нинішніх умовах українська система державного управління явно не справляється з покладеними на неї обов'язками, часто не здатна діяти в новому економічному і політичному середовищі, виконувати свої функції ефективно і результативно.

Можна виділити дві основні проблеми, що призвели до такої ситуації:

- а) слабкість більшості інститутів державної влади і управління;
- б) невисокий рівень підготовки державних службовців до цих процесів.

Серед негативних явищ у діяльності національної системи державного управління варто виділити надто повільну адаптацію до швидкозмінного зовнішнього середовища і потреб суспільства, неефективний механізм ухвалення рішень, дефіцит професійних державних менеджерів. Низький рівень інтеграції, контролю і координації як усередині НСДУ, так і відносно зовнішніх інститутів спричиняє нераціональні витрати і слабку реалізацію державної політики в багатьох сферах.

У ситуації, що склалася, на порядок денний виходить розробка такої стратегії модернізації НСДУ, яка дозволить вивести її за основними параметрами і результатами діяльності на рівень більшості розвинених країн.

Існують два основних підходи до вирішення цієї проблеми, хоча межа між ними багато в чому умовна, а тому в багатьох випадках вони доповнюють один одного. Перший (що практично реалізовується зараз в Україні) - йти шляхом поступового усунення наявних недоліків, вирішувати тактичні завдання в окремих сферах, удосконалюючи функції і методи роботи; другий - розробити стратегію розвитку державного апарату, орієнтуючись на майбутні потреби суспільства, вирішуючи довгострокові завдання і добиваючись виконання стратегічних цілей. В останньому випадку необхідні аналіз сучасних тенденцій у розвитку держави і суспільства, узагальнення світової практики, що дає змогу визначити параметри НСДУ XXI ст.

У світі не існує ідеальної моделі державного апарату, яка цілком задовольняла б і влаштовувала суспільство та конкретних громадян. Більше того, теорія бюрократії визначила низку закономірних недоліків і проблем функціонування традиційного державного апарату, яких неможливо повністю уникнути й запобігти їм. Саме тому в 60-90-ті рр. XX ст. багато країн світу з різним політичним і економічним устроєм стикнулися з необхідністю перегляду й пе-

реоцінки ефективності й реформування систем державного управління. Як правило, всі ці країни ставили перед собою два подібних завдання - зменшення витрат на утримання державного апарату та підвищення ефективності й якості результатів його діяльності. У різних країнах світу сьогодні продовжують зростати вимоги до рівня професійності адміністративного менеджменту, економічної обґрунтованості, соціальної чутливості адміністративних втручань у суспільне життя та господарські процеси.

Незаперечним є той факт, що головним бар'єром соціально-економічного розвитку України є, насамперед, стара економічна ідеологія реформ та застарілий, бюрократичний тип державного управління. Сучасна модель влади і управління в Україні базується на безвідповідальності й безконтрольності. Головною національною проблемою є не брак ресурсів, а нестача прозорого, відповідального і професійного державного менеджменту їх використання. Виходячи з цього необхідно усвідомити, що суспільний розвиток у XXI ст. залежить від відповіді на головне запитання - як ефективно управляти суспільними процесами і ресурсами?

2. Принципи державного управління в країнах Європейського Союзу

У країнах Європейського Союзу врядування (governance) визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій [2].

Переклад терміна "врядування" (governance) сам по собі вже свідчить про те, що в країнах ЄС держава є справді невід'ємним елементом громадянського суспільства й реально спрямована на обслуговування прав, свобод та інтересів громадян.

Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи врядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською комісією як складова її чинних повноважень), є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій та участі громадян у розробці державної політики).

Функціонування системи державного управління в ЄС ґрунтується на певних засадах та з дотриманням таких вимог і принципів, як:

- відкритість (openess), що передбачає активний зв'язок з громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

- участь (participation), яка передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики - від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

- підзвітність (accountability), що базується на засадах права європейців на "належне управління" ("right to good administration" - Європейська хартія основних прав, ст. 41), крім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної), передбачає обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків - не лише між органами й установами, що приймають рішення, а й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

- ефективність (effectiveness), згідно з якою державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мають прийматися своєчасно та передбачати певний ступінь гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

- злагодженість/зв'язок (coherence) - потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту саму реальність.

В Європейському Союзі та в державах-членах ЄС існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості та їх громадських об'єднань у розробці й реалізації державної політики.

Найважливішими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в

Європейському Союзі, є органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад Комітет регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС) базуються, з одного боку, на переконанні, що демократичні місцеві та регіональні органи самоврядування є цілком прийнятним варіантом організацій громадянського суспільства на місцевому рівні, а з другого - на принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості. Ці консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами, відіграють надзвичайно важливу роль у європейському врядуванні загалом.

В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, а й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють пропозиції і громадські ініціативи щодо розробки, упровадження та реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту.

Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, упроваджуючи заходи з метою їх виконання, у тому числі законодавчого й регуляторного характеру. Більше того, у деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство (sector-specific legislation) передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я і т.ін.), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

У деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального характеру (general legislation), що регулює діяльність уряду, органів державного управління та державних адміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів (похідне законодавство, secondary legislation) та інших регуляторних інструментів/механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Якщо порушуються визначені положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, такий регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, у таких випадках лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом щодо скасування таких механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив.

Європейський Союз та держави-члени ЄС використовують цілий спектр більш неформальних механізмів і методів впливу:

- вивчення й опитування громадської думки;
- Зелені та Білі книги;
- повідомлення;
- дорадчі комітети;
- ділові й громадські групи з обговорення (тест-панелі та фокус-групи);
- консультації Ad hoc;
- консультації в режимі он-лайн (ІКТ - Інтернет).

Вибір того чи іншого механізму (або їх комбінації) так само, як і їхня відповідна послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежить від низки факторів, що включає:

- сферу дії і тип рішення щодо політики;
- роль органів державного управління у відповідній сфері;
- роль різних зацікавлених груп.

Нещодавні пропозиції стосовно вдосконалення інституційних домовленостей, механізмів та методик проведення публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською комісією в рамках виконання "Білої книги щодо врядування в Європі" [2]. Ці пропозиції, які, у свою чергу, стали предметом широких консультацій із зацікавленими сторонами поза межами Європейської комісії (у тому числі й з інститутами громадянського суспільства), стосувалися наступних проблем.

Існує необхідність у запровадженні більш системного діалогу з представниками регіональних та місцевих органів самоврядування (через їхні об'єднання) на початкових стадіях розробки політики у будь-якій сфері й стосовно кожного адміністративного рішення. Що стосується питання реалізації політики, то в цій сфері запропоновано укласти угоди про співробітництво з органами місцевого самоврядування в рамках реалізації політики в певній сфері. Згідно з такими угодами, органи місцевого самоврядування беруть на себе питання реалізації певних заходів з метою досягнення окремих законодавчо визначених цілей політики. Ці угоди повинні також передбачати необхідні заходи щодо моніторингу й отримання зворотного зв'язку.

Потребує посилення роль постійно діючих консультативних інституцій (таких як, наприклад, Комітет регіонів та Соціальний і економічний комітет) як під час розгляду пропозицій у сфері державної політики, так і під час оцінки її реалізації щодо зіставлення цілей, результатів та наслідків дій.

Існує потреба в певній формалізації процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розробки політики та здійснення управління з метою забезпечення злагодженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю. Проте для підтримки гнучкості цієї важливої сфери необхідно не просто ухвалити нові нормативні вимоги, а, насамперед, реалізувати низку наступних заходів:

- створити базу даних інститутів громадянського суспільства, в якій має міститися інформація щодо їх цілей, членства, джерел фінансування та методів консультацій з їх членами;

- створити реєстр консультативних органів (завдання, членство, методи роботи);

- затвердити Кодекс поведінки або принципів, які встановлять мінімальні стандарти щодо здійснення консультаційних процедур (визначають питання проведення консультацій; застосування консультацій на початкових стадіях; встановлять критерії визначення відповідних зацікавлених сторін; проведення процедури консультування й представлення результатів консультацій тим, хто приймає рішення; питання надання зворотного зв'язку зацікавленим сторонам, з якими проводилося консультування);

- створити можливості партнерства із певними інститутами громадянського суспільства (особливо у сферах соціальної політики, діяльності об'єднань працівників, споживачів і виробників певних товарів);

- удосконалити роботу мереж взаємозв'язків і взаємовідносин, які фокусуються на виконанні місцевих і специфічних цілей (із асоціаціями підприємців, місцевими громадами й органами місцевої влади, дослідницькими центрами тощо);

- розробити конкретні засади збирання й використання експертних і технічних порад: такі засади забезпечать прозорість процесу управління і створять можливість для того, щоб було чітко видно, яку пораду отримано, від кого саме, яким чином порада було включено в адміністративне рішення або як саме її було використано (такі засади повинні забезпечити підзвітність, плюралізм та добросовісність отриманих експертних матеріалів).

Потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення і т.ін.), проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії (наприклад муніципальних рад).

Реформування, яке буде здійснено в системі адміністративного управління в ЄС з метою удосконалення комунікативних і консультаційних механізмів і процедур, відбуватиметься не лише на рівні інституцій ЄС, а й центральних органів влади конкретних країн, регіональних та місцевих органів самоврядування та загалом усього громадянського суспільства.

У Центральній і Східній Європі і, зокрема, в країнах СНД упродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає

основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки. Крім того, чимало уваги приділялося (особливо в так званих країнах-кандидатах у ЄС) питанням адаптації їх законодавства до стандартів ЄС і заснування або реформування окремих інституційних структур, необхідних для ефективної й узгодженої імплементації правових засад (*acquis communautaire*) ЄС.

Тому лише нещодавно у східноєвропейських країнах і, зокрема, в Україні розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали:

- розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ;

- визначення більш ефективних форм організації державного управління;

- розв'язання проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного управління (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості.

Проте, незважаючи на деякі успіхи, процедури і практика консультування органів влади з громадськістю на рівні центральних органів влади та управління залишаються ще недостатньо розвиненими внаслідок дії наступних чинників:

- недостатньої культури системи управління, її відкритості й прозорості;

- організаційної слабкості інститутів громадянського суспільства (як щодо технічних можливостей громадських організацій, так і щодо їх здатності концентрувати й чітко та повно виражати інтереси громадськості), а також високого ступеня фрагментарності громадянського суспільства.

Висновки

1. Основною передумовою модернізації національних систем державного управління є вимога Європейського Союзу до країн-кандидатів на членство в ньому щодо їх інституційної та адміністративної спроможності забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції.

Список використаних джерел

2. Вітчизняна система державного управління сьогодні явно не справляється з покладеними на неї обов'язками, часто нездатна діяти в новому економічному і політичному середовищі, виконувати свої функції ефективно і результативно, як видається, з двох основних причин: через слабкість більшості інститутів державної влади і управління та невисокий рівень підготовки державних службовців до цих процесів. Крім того, НСДУ надто повільно адаптується до швидкозмінюваного зовнішнього середовища і потреб суспільства.

3. Винятково важливим у реформуванні національних систем державного управління стає впровадження принципу демократизації і розвитку транспарентності (відкритості) управління, тобто розширення участі громадськості у процесах визначення цілей і програм суспільного розвитку, розробки планів і ухвалення рішень в рамках державних програм і проектів, а також їх здійснення.

4. Функціонування систем державного управління в державах-членах ЄС ґрунтується на певних засадах та дотриманні таких вимог і принципів, як відкритість (openess), участь (participation), підзвітність (accountability), ефективність (effectiveness) та злагодженість/зв'язок (coherence).

Питання для самоконтролю

1. Що є основною передумовою модернізації національних систем державного управління?

2. Які Ви знаєте п'ять основних недоліків вітчизняної системи державного управління?

3. В який спосіб можна ліквідувати ці недоліки?

4. У чому полягають відмінності організаційних моделей бюрократичної і постбюрократичної систем державного управління?

5. Які чинники можуть вплинути на подолання корупції та підвищення якості, результативності й відповідальності системи державного управління?

6. Які Ви знаєте принципи державного управління в країнах Європейського Союзу?

7. Як принципи державного управління в країнах Європейського Союзу впроваджуються в практику?

1. Osborne David, Gaebler Ted. Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Plume) / Paperback / Published, 1993.

2. European Commission's White Paper on "European Governance", 25.7.2001 - Біла книга Європейської комісії "Урядування в Європі", опублікована 25.07.2001.

3. Всесвітня революція в державному управлінні - перспективи і виклики для України // http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=599

4. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади // http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&page=2&id=473

5. Лобанов В. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы управления // http://www.ptpu.ru/Issues/1_99/ptu1_8.htm

6. Пал, Леслі. Світові тенденції в державному управлінні / Міжнар. центр перспект. дослідж. // http://www.icps.com.ua/doc/inter_gover_trends_ukr.ppt

7. Практика державного управління в Україні: тест на відповідність принципам світової теорії й практики адміністративно-державного управління // http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&page=2&id=467

8. Порівняльне державне управління: теорія, реформи, ефективність / За заг. ред. Л.В.Моргунова. - СПб., 2000.

9. Сергєєв П.В. Менеджмент: Питання і відповіді. - М., 1999.

Розділ III ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

1. Загальні підходи до інституційного забезпечення європейського врядування

Цілі, компетенції та повноваження Європейського Союзу досягаються й реалізуються за допомогою системи європейського врядування, основу якої становлять відповідні інституції, що діють передусім на наднаціональному рівні. Важливу роль у дієздатності цілісної системи європейського врядування, покликаної забезпечити прийняття й реалізацію рішень, здійснення судового супроводу та соціального контролю в Об'єднаній Європі, відіграють також системи державного управління держав-членів ЄС, що функціонують на національному рівні. Проте вивчення цього рівня ускладнене, по-перше, великою кількістю цих систем, чисельністю яких досягає 27, як і держав-членів; по-друге, проблемністю і складністю питання про рівновагу "управлінських сил" в рамках ЄС між суб'єктами наднаціонального і національного рівнів [1, с. 213-214].

Питання рівноваги "управлінських сил" в ЄС набули ще більшої практичної гостроти в умовах тривалої конституційної кризи. Разом з тим, незважаючи на цю кризу, зумовлену нератифікацією Францією і Нідерландами Договору про запровадження Конституції для Європи, це міждержавне утворення залишається життєздатним і доволі ефективним, про що свідчать дві останні потужні хвилі розширення Європейського Союзу - у травні 2004 р. на 10 нових держав-членів та в січні 2007 р. ще на дві нові держави-члени (Болгарія і Румунія).

Якщо однією з причин кризи є, на думку експертів, "збій" бюджетної системи ЄС, то інституційна система ЄС продовжує демонструвати певну злагоженість, ефективність і здатність до вдосконалення на засадах Ніццького договору, Лаакенської декларації, проекту Договору про запровадження Конституції для Європи та нового проекту останнього правового акта конституційної ваги - Лісабонського договору, який ще називають Договором про реформування Європейського Союзу.

Тому оцінити інституційне забезпечення європейського врядування, дієздатність механізмів прийняття і реалізації рішень,

судового супроводу та соціального контролю в Об'єднаній Європі можна сьогодні насамперед через аналіз феномену багаторівневої системи європейського врядування, елементами якої є наднаціональний, національний, регіональний та місцевий рівні. Актуальність і необхідність подібних досліджень зумовлюються не лише так званими "зовнішніми подразниками" стосовно України, а й підсилюються внутрішніми, до яких можна зарахувати нинішні неоднозначні явища, що мають місце в процесах політичного (конституційного) реформування в нашій державі. Хибний методологічний підхід до розробки в 2000-2004 рр. спочатку концепції політичної реформи, за якого не було враховано всіх чинників впливу й ризиків, спричинив у подальшому низку суперечностей і протиріч, що яскраво виявляються в процесі її практичного здійснення і свідками яких ми є сьогодні. Тому для нас має бути важливим європейський досвід вирішення проблем, пов'язаних із саморегуляцією соціального організму, політичним та конституційним реформуваннями, результатом яких має бути створення не лише дієздатної, а й ефективної національної системи демократичного врядування.

Система врядування ЄС розвивалася останнім часом різними способами. Як зазначають європейські вчені, вона стала більш "багатоакторною" як у значенні зростання, так і в значенні розширення різних політик ЄС, що виражається у збільшенні кількості урядових і неурядових учасників у процесі здійснення цих політик. Система врядування стала більш багаторівневою, оскільки субнаціональні (піднаціональні) рівні управління розширили свої повноваження в деяких державах-членах і прямі зв'язки були встановлені між наднаціональним рівнем, зокрема через Комісію, і національним рівнем. Вона стала більш процесуальною, оскільки розмаїття процедур ухвалення рішень і правил було встановлено в рамках усіх трьох опор Союзу й прийняття принципу гнучкості набуло практичного значення. Вона стала більш ефективною у деяких сферах політики в результаті розширення умов для кваліфікованої більшості, що голосує в Раді. І, нарешті, вона стала більш демократичною, оскільки були розширені повноваження Європейського парламенту [2, с. 353].

Сьогодні Європейський Союз є унікальним міждержавним утворенням з двадцяти семи європейських держав, які працюють над створенням тісного політичного й економічного конгломерату. При цьому Союз діє як єдина інституційна структура, що законо-

давчо констатує ст. 3 Договору про ЄС. Стаття 5 передбачає, що ця структура складається з основних інституцій, тобто Європейського парламенту, ради, комісії, суду й Суду аудиторів. Поповнюється єдина інституційна структура Європейського Союзу, згідно із ст. 4 Договору про ЄС, Європейською радою [3, с. 17-18].

Водночас інституційна система ЄС, як зазначає Б.Топорнін, явно не "дотягує" до класичних зразків державної організації. Це особливо помітно за підходу до цієї теми з позицій принципу поділу влади. Хоча функції законодавчої, виконавчої і судової влади в інституційній системі активно виявляються, їх інституціоналізація відбувалася іншим шляхом, ніж у рамках національної державної організації [4, с. 316].

Справді, зазначені управлінські функції з самого початку здійснюються в ЄС не одним, а кількома органами на своєрідних спільних засадах. Інакше кажучи, ці органи ніби поділяють законодавчу, виконавчу й судову функції між собою, реалізуючи їх частинами. Таке змішане функціонування органів ЄС призводить на практиці до ситуацій, коли функції вимушено реалізуються кількома інституціями, що негативно позначається на термінах, синхронності та повноті їх здійснення. Разом з цим за такої процедури результатом є вироблення і прийняття достатньо виважених і якісних управлінських рішень та взаємодоповнюючі практичні дії суб'єктів управління.

Важливо також враховувати, що коли в традиційних міжнародних організаціях відсутність чіткого поділу влади, змішування різних функцій в одних і тих же інституціях та інші відхилення від моделей конституційного права є продуктом суто міжнародно-правового підходу, то в Спільнотах і в усьому Європейському Союзі враховуються також інші критерії, у тому числі й такі, що характерні для сфери державної організації [4, с. 318]. Тому цілком виправданим є аналіз статусу органів ЄС як суб'єктів врядування та їх основних функцій крізь призму наявних наукових напрацювань у сфері власне державного управління.

Наведене змішування основних функцій між органами ЄС хоча, з одного боку, і видається особливим явищем у практиці класичного застосування принципу поділу влади, проте, з другого боку, має сприйматися абсолютно нормально, якщо виходити з того, що державне управління, як зазначає В.Авер'янов, виступаючи окремим видом діяльності держави, усе ж таки не є виключною прерогативою якогось одного виду державних органів. На-

томість державне управління в тому чи іншому обсязі проявляється в діяльності різних державних органів, які належать до різних гілок державної влади [5, с. 114].

Крім того, як відомо, державна влада здійснюється насамперед органами, що визначені як органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Проте це зовсім не заперечує можливості, як справедливо зауважує В.Шаповал, наукового формулювання інших функцій державної влади, поряд із названими трьома головними. Адже зміст державної влади не обмежується змістом повноважень органів законодавчої, виконавчої та судової влади, хоча саме ці повноваження становлять її основу. Головним є не відповідне місце, а зміст повноважень конкретних державних органів та посадових осіб, особливості компетенційних зв'язків з іншими державними органами [6, с. 6].

Щось подібне спостерігається й у функціонуванні як органів ЄС зокрема, так і всієї інституційної системи загалом. Така ситуація певною мірою може сприяти вибору нами відповідних підходів для оцінки дієздатності механізмів прийняття і реалізації рішень, судового супроводу та соціального контролю в Об'єднаній Європі. З урахуванням цього доцільно почати з короткого оцінного аналізу діяльності Європейської ради, яка здійснює політичну функцію.

2. Основні та допоміжні інституції ЄС в європейському врядуванні

Європейська рада в рамках концепції Європейського Союзу взяла на себе провідну роль як його унікальна інституція, в основі та поступовому розвитку якої лежать правові положення засновницьких договорів. До статусу інституції Європейської Спільноти вона була "піднята" ст. 2 Єдиного європейського акта (1987 р.), а до рівня інституції Союзу - ст. 4 Маастрихтського договору (1992 р.).

Провідна роль Європейської ради як органу, який має забезпечити Союз необхідним імпульсом для його розвитку й повинен визначити загальнополітичні керівні принципи цього, закріплена в частині 1 ст. 4 Договору про ЄС. У результаті Європейська рада стала своєрідним гібридом: хоча формально вона більше не підпорядкована Договору про ЄСп, проте практично залишається пов'язаною з процесом європейської інтеграції, яка є підґрунтям Європейської Спільноти. Рішення або резолюції ЄР, які за своєю природою є політичними й загальними за суттю, не мають сили

закону і не можуть бути реалізованими та не є предметом судового контролю. Щоб бути ефективними, у певних випадках вони повинні бути перетворені в обов'язкове законодавство відповідно до процедур, установлених у Договорі про ЄСп [3].

Європейський парламент, поряд з такими інституціями, як Європейська комісія та Рада ЄС, є одним із ключових органів влади Європейського Союзу, що представляє сьогодні близько 500 млн громадян. Нинішній Європарламент був обраний у червні 2004 р., налічує 732 депутати від усіх 27 держав-членів. Майже одна третина з них (222) - жінки. Будучи багатонаціональним постійно діючим органом, якому немає аналогів у світі, виконує чотири основні функції: законодавчу, бюджетну, контрольну та зовнішньополітичну.

Європарламент є наднаціональним органом, який представляє інтереси громадян з 27 держав-членів ЄС: Австрії (18), Бельгії (24), Болгарії (17), Великобританії (78), Греції (24), Данії (14), Ірландії (13), Іспанії (54), Італії (78), Люксембургу (6), Нідерландів (27), Німеччини (99), Португалії (24), Румунії (33), Фінляндії (14), Франції (78), Швеції (19), Естонії (6), Кіпру (6), Латвії (9), Литви (13), Мальти (5), Словаччини (14), Словенії (7), Угорщини (24), Чехії (24), Польщі (78).

Європейський парламент не є точною копією національних законодавчих органів. Насправді він був задуманий як такий, однак його дорадчі й контрольні функції тільки згодом були додані в законодавчий процес Спільноти і до бюджетної процедури, де вони діють разом з іншими інституціями. Нові повноваження включають участь у законодавчому процесі, бюджетні процедури, участь у виборах Комісії і в процесі вироблення та ухвалення рішень, включаючи надання згоди на асоціацію чи приєднання нових держав.

Раду Європейського Союзу, утворену в 1957 р., називають ще просто Радою або Радою Міністрів. Аналогів Ради немає у світі, вона є головним законодавчим органом, що характеризується двома основними рисами:

- її засідання відбуваються не на постійній основі;
- склад Ради змінюється залежно від порядку денного її роботи, із залученням різних представників урядів держав-членів (на рівні міністрів) до участі в засіданнях.

У політико-адміністративній системі ЄС Рада відіграє подвійну роль:

- з одного боку, діючи як міждержавна організація, вона відіграє роль найважливішого органу в процесі ухвалення рішень;

- з другого - як наднаціональна організація є своєрідним форумом, на якому держави-члени мають можливість оприлюднити свої національні інтереси [7, с. 114].

Після підписання Маастрихтського договору до складу Ради, крім представників кожної держави-члена на міністерському рівні, які уповноважені брати зобов'язання від імені свого уряду, можуть делегуватися і представники міністерського рівня від територіальних утворень, що діють у рамках публічного права (Австрія, Бельгія, Німеччина). Залежно від порядку денного, на засідання збираються міністри закордонних справ (Рада із загальних справ), фінансів, сільського господарства, промисловості, транспорту, освіти, зв'язку тощо. З огляду на таку кількість спеціалізованих складів Ради постає питання координації цих засідань. Із самого початку цей "уряд рад" функціонує з певною перевагою Ради із загальних питань, на яку покладасться здійснення координуючої ролі, ураховуючи частоту її засідань. Відповіддю саме на недостатню координацію стала поява Європейської ради, про що йшлося вище.

Підготовчою роботою із забезпечення діяльності Ради займається Комітет постійних представників (КОРЕПЕР-I, КОРЕПЕР-II), який не є інституцією ЄС, не має власних повноважень і не наділений правом приймати рішення.

Характерною особливістю діяльності Ради є її здатність до компромісів і консенсусу в процесі ухвалення рішень. Таке гнучке функціонування Ради забезпечується насамперед існуючим механізмом голосування, в основу якого покладено принципи простої більшості, кваліфікованого та одностайного голосування. Правила голосування в Раді закріплені в ст. 205 Договору про ЄСп та більш детально розкриваються в її Регламенті.

Роль "двигуна" європейської інтеграції, сили, яка пильнує за дотриманням Договорів та оберігає інтереси Спільноти, відведена *Європейській комісії*. Договірними положеннями визначені конкретні цілі Комісії:

- забезпечення функціонування спільного європейського ринку;

- захист інтересів Спільноти;

- представництво ЄС у зарубіжних відносинах.

Комісія для досягнення своїх цілей наділена такими функціями:

- законодавчої ініціативи;

- нагляду за дотриманням положень засновницьких договорів;

- втілення в життя політики ЄС і міжнародних торговельних відносин [3, с. 156-159].

Комісія має і відповідний механізм реалізації своїх функцій, до елементів якого можна віднести:

- власні повноваження на законодавчу діяльність;
- повноваження на участь у підготовці та імплементації права ЄС;
- контроль за дотриманням права ЄС;
- повноваження на реалізацію правових актів, на здійснення переговорів з метою укладання міжнародних угод та на представництво з третіми країнами і міжнародними організаціями.

До складу Комісії входить 27 комісарів. Вони обираються за принципом загальної компетентності, незалежність їх не підлягає сумніву. При цьому кожна країна має власні критерії відбору претендентів. Тому Комісія відображає розмаїття талантів і покликань: політичні діячі, державні службовці, вчені тощо.

Комісію, що має п'ятирічний термін дії, очолює Голова, якого висувають для призначення уряди держав-членів. Призначення Голови Комісії затверджується Європейським парламентом. Інших осіб для призначення членами Комісії також висувають уряди держав-членів, але вже за спільною згодою з кандидатом на посаду Голови. Призначені у такий спосіб Голова та інші члени Комісії затверджуються як колективний орган Парламентом, після чого призначаються на посади за спільною згодою урядів держав-членів.

Як орган ЄС Комісія є найчисленнішою, а кожен п'ятий зі співробітників цього органу зайнятий перекладацькою діяльністю. При виконанні своїх обов'язків комісари спираються на так звані кабінети, склад яких вони формують особисто.

Комісія організована на кшталт уряду. Кожен комісар має сферу відповідальності, у межах якої він повинен готувати справи Комісії і забезпечувати їх вирішення. Розподіл портфелів не є статичним і може змінюватися Комісією. За напрямками діяльності Комісії закріплені такі спеціальні служби, як Генеральний секретаріат, чимало структурних підрозділів на зразок юридичної служби та генеральні директорати, які відіграють вирішальну роль у забезпеченні ефективного й результативного функціонування Комісії. Саме на їх рівні приймаються важливі рішення з урахуванням змін і майбутніх тенденцій розвитку на окремих напрямках діяльності Євросоюзу. Здебільшого генеральні директорати, як і

члени Комісії, займаються кількома напрямками діяльності, що зумовлює необхідність залучення інших директоратів.

Комісія виконує численні представницькі, фінансові й адміністративні функції. Вона представляє Спільноту як юридичну особу, відповідає за управління фондами Спільноти, що становлять частину бюджету Спільноти.

Функцію судової влади в ЄС покладено засновницькими договорами на Суд і Суд першої інстанції. Створений у 1952 р., Суд розташований у Люксембурзі і є органом, який забезпечує дотримання законності шляхом тлумачення та застосування Договору про ЄС [3, с. 60]. У зв'язку з надзвичайно великим обсягом обов'язків Суду Єдиний європейський акт передбачив створення Суду першої інстанції, тобто додаткового судового органу, який покликаний "розвантажити" Суд і максимально допомогти йому у виконанні його основної функції судової влади. Основна мета Суду полягає в забезпеченні застосування права Спільноти за однакового тлумачення й застосування Договору про ЄС. Суд виконує це завдання під час судових засідань, які охоплюють як безпосередньо процеси, де позивач порушує справу в суді на підставах, зазначених у Договорі про ЄС, так і випадки непрямого звернення, у яких національний суд просить Суд роз'яснити окремі питання права Спільноти.

Суд складається із суддів та генеральних адвокатів, яких уряди держав-членів призначають строком на шість років за спільною згодою. Склад Суду поновлюється кожні три роки. Судді складають присягу виконувати свої повноваження абсолютно неупереджено та не розголошувати таємницю обговорень. Генеральні адвокати надають у відкритому судовому засіданні цілком неупереджений, незалежний та вмотивований висновок щодо справ, які розглядаються Судом, з метою допомоги Суду у виконанні своїх завдань. Генеральні адвокати являють собою феномен, властивий системам континентального права, який полягає в тому, що в Суді під час слухання справи, коли цього вимагають державні інтереси, має бути присутній представник уряду. Висновки генеральних адвокатів завжди виносяться до прийняття Судом рішення. У багатьох випадках Суд приймає рішення виходячи з цих висновків, хоча в деяких випадках йому не вдавалося дотриматися цієї практики.

Процедура судочинства в ЄС також має всі ознаки систем континентального права: робиться наголос на письмовій частині судової справи, справа може включати попереднє розслідування.

Статут Суду ЄС та Правила судової процедури передбачають процедуру судового розгляду справ, яка включає чотири стадії: письмову, попереднього розслідування, усного розгляду та винесення рішення. У судочинстві ЄС передбачена також процедура спеціального перегляду, запровадження якої зумовлене тим, що рішення Суду не обов'язково є останнім словом у справі. Суд виносить рішення як колегіальний орган. Це означає, що рішення відображає спільну думку суддів, які брали участь у його підготовці. Рішення виносяться Судом або палатою після наради суддів. Воно приймається консенсусом або шляхом голосування.

З 1989 р. Суду допомагає СПІ, який на сьогодні також складається з 25 суддів. У СПІ немає генеральних адвокатів, але його члени можуть запрошуватися для виконання функцій генерального адвоката стосовно справ, які розглядаються пленумом СПІ.

СПІ розглядає спори між інституціями Спільноти та їхнім персоналом, справи з питань конкуренції, з визнання недійсними рішень, про неправомірні дії осіб, а також справи про недотримання антидемпінгового законодавства і прав на інтелектуальну власність, які порушуються фізичними особами, тобто такі види позовів:

- позови фізичних та юридичних осіб про скасування, бездіяльність або відшкодування збитків;
- позови проти Комісії з боку підприємств у рамках спорів у сфері конкуренції;
- спори, пов'язані з функціонуванням європейської цивільної служби;
- спори щодо захисних заходів у сфері торгівлі (антидемпінг) [3, с. 161-162].

Усі справи, розгляд яких входить до компетенції Суду, можуть бути передані до СПІ, за винятком справ преюдиційного характеру. Рішення СПІ можуть бути оскаржені в Суді на предмет порушення норм права. Касаційна скарга не призупиняє виконання рішення.

До єдиної інституційної структури ЄС входять, крім основних інституцій, і допоміжні інституції, без яких інституційна система ЄС не могла б успішно функціонувати. Допоміжними інституціями є:

- Економічний і соціальний комітет та Комітет регіонів (ст. 7, 257-265 Договору про ЄСп);
- Європейський інвестиційний банк (ст. 266-267 Договору про ЄСп);

- Європейський центральний банк та Європейська система центральних банків (ст. 8, 105-111 Договору про ЄСп);
- Європейський банк реконструкції та розвитку, Суд аудиторів (ст. 246-248 Договору про ЄСп);
- Омбудсмен (ст. 195 Договору про ЄСп);
- Європейське поліцейське відомство (Європол) (ст. 29-30 Договору про ЄС) [3].

3. Децентралізовані агентства в європейському врядуванні

До європейського врядування залучені також агентства, які одні зарубіжні вчені називають "децентралізованими агенціями" [8, с. 155-162], інші відносять їх до категорії "інших інституцій Спільноти" [9, с. 104-106].

Вітчизняні дослідники також вивчають цей надзвичайно важливий на сучасному етапі розвитку європейської інтеграції складник інституційної системи ЄС. Зокрема, достатньо ґрунтовне дослідження проведено Міжнародним центром перспективних досліджень у рамках проекту "Угода про вільну торгівлю між Україною та ЄС: аналітична, методологічна та інформаційна підтримка переговорів" [10].

Основною метою діяльності децентралізованих агентств Європейського Союзу є забезпечення ефективнішої реалізації галузевих політик ЄС та надання допомоги в регулюванні діяльності в окремих сферах. Вони створюються Радою Міністрів і мають статус незалежних інституцій. Постійне збільшення кількості агентств та розширення сфер їх діяльності пояснюється передусім потребою надавати допомогу Європейській комісії та Раді Міністрів у здійсненні нагляду за реалізацією законодавства ЄС в державах-членах та впровадженням галузевих політик на теренах ЄС.

Створення агентств ЄС відбувається вже близько 40 років, і на сьогодні їх нараховується більше тридцяти. Умовно їх поділяють на агентства "трьох поколінь" [10, с. 13-14]:

- агентства I покоління - 1970 рр.;
- агентства II покоління - 1994-1995 рр.;
- агентства III покоління - 2003 р.

Агентства першого покоління виникли у зв'язку з розширенням завдань, що постали перед інституціями Європейських

Спільнот в 70-80-ті роки минулого століття. Саме в той час до Європейських Спільнот вступили ще шість країн, які потребували належного управління на наднаціональному рівні.

Створення агентств другого покоління було зумовлене стрімким розвитком внутрішнього ринку Європейського Союзу, який ставив перед державами-членами нові завдання і потреби.

Агентства третього покоління виникли в контексті реалізації Євросоюзом концепції подальшого його розширення, яке відбулося у травні 2004 р. та у січні 2007 р. Тому 2003 р. і став роком чергового етапу розвитку агентств.

Незважаючи на відмінності у завданнях і власних масштабах, агентства створені за подібною структурою і працюють за більш-менш однаковими процедурами [10, с. 16].

Агентством керує *Правління*, яке затверджує основні принципи роботи та щорічні робочі програми агентства відповідно до завдань, наявних ресурсів і політичних пріоритетів ЄС.

Члени Правління обираються відповідно до положень Регламенту про створення цього агентства. Зазвичай до складу Правління входять представники держав-членів ЄС та один (або більше) представник Єврокомісії. Можуть також запрошуватися представники Європарламенту або соціальних партнерів, тобто передусім організацій, які користуються послугами агентства.

Після розширення ЄС до 27 держав-членів чисельність кожного Правління сягає від 16 до 28 членів. Треті країни, які мають право брати участь у діяльності агентства, можуть делегувати своїх представників на засідання Правління без права голосу.

Щоденне управління діяльністю агентства здійснює *Виконавчий директор*, який призначається Правлінням або Радою Міністрів. Передусім він є офіційним представником агентства та відповідає за належне виконання робочої програми, затвердженої Правлінням, і будь-якої іншої діяльності агентства. Розподіл повноважень та обов'язків між Правлінням і Виконавчим директором зазвичай закладений у Регламенті про створення агентства та може бути деталізований у правилах процедури агентства.

Зазвичай агентства виконують свої завдання через одну (або більше) мережу, що складається з партнерських організацій у державах-членах ЄС. Виконувати завдання агентству допомагає комітет з технічних і наукових питань (у разі потреби можуть створюватися додаткові комітети), до складу якого входять експерти. Се-

ред завдань комітету важливе місце займає надання експертної оцінки щодо питань у межах компетенції агентства.

Залежно від сфер, для яких створюються агентства, вони поділяються на:

- агентства Спільноти (агентства першого стовпа);
- агентства Спільної зовнішньої та безпекової політики (агентства другого стовпа);
- агентства з питань поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах (агентства третього стовпа).

Агентства Спільноти (агентства першого стовпа) є незалежними інституціями, а їх створення закріплюється актами вторинного законодавства ЄС, зокрема постановами Ради Міністрів. Вони мають статус юридичної особи, тобто наділені правосуб'єктністю і не є органами ЄС, як Рада ЄС, Європейський парламент або Європейська комісія. Функціонуючи у сферах компетенції першого стовпа [10, с. 13-14], агентства Спільноти, незважаючи на інституційну незалежність, перебувають під загальним наглядом Єврокомісії. Фінансування їх діяльності здійснюється зазвичай з бюджету ЄС, деяких із них - з коштів, які надходять від держав-членів за виконання окремих послуг, а також від доходів, отриманих від наданих ними послуг.

До агентств Спільноти належать:

1. Європейська фундація з поліпшення умов життя та праці (EUROFOUND).
2. Європейське екологічне агентство (EEA).
3. Європейський моніторинговий центр з наркотиків і наркозалежності (EMCDDA).
4. Європейське агентство з безпеки праці (OSHA).
5. Європейський орган з безпечності харчових продуктів (EFSA).
6. Європейське агентство з безпеки на морі (EMSA).
7. Європейське агентство з безпеки в повітрі (EASA).
8. Європейське агентство з мережевої та інформаційної безпеки (ENISA).
9. Європейський центр з профілактики та контролю хвороб (ECDC).
10. Європейське залізничне агентство (ERA).
11. Агентство з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС (FRONTEX).
12. Європейське агентство з контролю рибальства (CFCA).

13. Наглядний орган глобальної цивільної навігаційної супутникової системи GALILEO (GSA).
14. Європейське агентство з регламентації хімікатів (ECHA).
15. Європейський інститут з гендерної рівності (EIGE).
16. Громадська служба з рослинного розмаїття (CPVO).
17. Європейський центр з розвитку професійного навчання (CEDEFOP).
18. Європейська фундація з професійної освіти (ETF).
19. Європейське агентство з реконструкції (EAR).
20. Європейське агентство з лікарських засобів (EMA).
21. Служба гармонізації у межах внутрішнього ринку (OHIM).
22. Агентство з питань захисту засадничих прав (FRA).
23. Центр перекладів для органів Європейського Союзу (CDT).

Агентства Спільної зовнішньої та безпекової політики (агентства другого стовпа) було створено з метою виконання особливих технічних, наукових та управлінських завдань у рамках СЗБП, тобто другого стовпа ЄС [10, с. 15]. Агентства другого стовпа перебувають під політичним наглядом Ради Міністрів. Їхне фінансування здійснюється виключно за рахунок фінансових внесків держав-членів ЄС.

До агентств Спільної зовнішньої та безпекової політики належать:

- Супутниковий центр ЄС (EUSC);
- Європейське оборонне агентство (EDA);
- Європейський інститут досліджень безпеки (ISS).

Агентства третього стовпа було створено для координації співпраці держав-членів ЄС у боротьбі з міжнародною організованою злочинністю [10, с. 15]. Агентства перебувають під політичним наглядом Ради Міністрів та загальним наглядом Європейської комісії. Їх діяльність фінансується за рахунок бюджету Спільноти (зокрема EUROJUST і CEPOL) та внесків держав-членів ЄС (зокрема EUROPOL).

До агентств з питань поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах належать:

- Європейська поліцейська служба (EUROPOL);
- Європейський підрозділ судової співпраці (EUROJUST);
- Європейський поліцейський коледж (CEPOL).

В Європейському Союзі, крім його власних інституцій та децентралізованих агентств, функціонують інституції вже згаданого національного рівня, які є своєрідною "власністю" держав-

членів. Як важливі елементи інституційної системи ЄС та суб'єкти його управлінської діяльності у реальному та матеріальному розумінні вони утворюють основну частину "кровоносної системи" Європейського Союзу [11, с. 84]. Найвність на національному рівні врядування в ЄС двадцяти семи національних систем державного управління зумовлює появу величезної кількості національних інституцій, залучених до врядування. Вирішуючи одне з найважливіших завдань, суть якого полягає у визначенні методів врядування в Об'єднаній Європі, національні уряди керуються передусім особливостями своїх країн. Однак практика європейського врядування виробила такі методи європейського управління на національному рівні, як спеціальний, регулятивний, метод багаторівневої системи державного управління, метод координації національної політики, відкритий (або прямий) метод координації та метод співробітництва на національному рівні [1, с. 241-258].

Отже, навіть побіжний аналіз інституційного забезпечення європейського врядування показує не лише його складність і комплексність, а й ефективність функціонування. Сутність та особливості цього забезпечення зумовлені передусім суспільно-політичною природою Європейського Союзу, який є більшою мірою державою, ніж недержавою і має два рівні: рівень держав-членів (національний рівень) та рівень союзу держав-членів (наднаціональний рівень).

Висновки

1. Основу європейського врядування становлять відповідні інституції ЄС, завдяки діяльності яких на наднаціональному рівні досягаються й реалізуються цілі, компетенції та повноваження ЄС. На національному рівні дієздатність та ефективність функціонування європейського врядування забезпечують системи державного управління держав-членів ЄС.

2. Європейське врядування (або система врядування ЄС), розвиваючись останнім часом різними способами, стало більш "багатоакторним", більш багаторівневим, більш процесуальним, більш ефективним у деяких сферах політики та більш демократичним, оскільки були розширені повноваження Європейського парламенту.

3. Інституційне забезпечення європейського врядування здійснюють основні інституції ЄС, до яких належать Європейська рада, Європейський парламент, Рада Міністрів, Європейська

комісія та Суд Європейського Союзу, допоміжні інституції, якими є Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів, Європейський інвестиційний банк, Європейський центральний банк, Європейська система центральних банків, Європейський банк реконструкції та розвитку, Суд аудиторів та Омбудсмен.

4. До європейського врядування залучені також децентралізовані агентства (сьогодні нараховується більше тридцяти), які створюються Радою Міністрів для забезпечення ефективнішої реалізації галузевих політик ЄС, надання допомоги Європейській комісії та Раді Міністрів у регулюванні діяльності в окремих сферах, у здійсненні нагляду за реалізацією законодавства ЄС в державах-членах. Залежно від сфер діяльності агентства поділяються на агентства Спільноти (агентства першого стовпа), агентства Спільної зовнішньої та безпекової політики (агентства другого стовпа) та агентства з питань поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах (агентства третього стовпа).

Питання для самоконтролю

1. Що є основою європейського врядування?
2. Які характерні особливості властиві європейському врядуванню?
3. Якими інституціями забезпечується функціонування системи європейського врядування?
4. Які органи ЄС належать до основних інституцій?
5. Які інституції ЄС можна віднести до допоміжних інституцій?
6. Для чого потрібні децентралізовані агентства?
7. Які є види (типи) агентств в ЄС?
8. Як створюються і функціонують агентства ЄС?
9. Скільки і які існують агентства Спільноти?
10. Як називаються агентства Спільної зовнішньої та безпекової політики та чим вони займаються?
11. Які агентства належать до агентств з питань поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах і яке їх призначення?
12. У який спосіб здійснюється європейське врядування на національному рівні?
13. Які методи європейського управління на національному рівні виробила практика європейського врядування?

Список використаних джерел

1. *Грицак І.А.* Європейське управління: теоретико-методологічні засади: Монографія. - К.: Вид-во "К.І.С.", 2006. - 398 с.
2. *Developments in the European Union /edited by Laura Cram, Desmond Dinan and Neil Nugent // St. Martin Press. - New York, 1999. - 380 p.*
3. *Європейський Союз: консолідовані договори / Пер. Ю. Петруся; Наук. ред. В.Муравйов. - К.: Вид-во "Port-Royal", 1999. - 206 с.*
4. *Топорнин Б.Н.* Европейское право: Учебник. - М.: Юристъ, 2001. - 456 с.
5. *Авер'янов В.* Ще раз про зміст і співвідношення понять "державне управління" і "виконавча влада": полемічні нотатки // *Право України. - 2004. - № 5. - С. 113-116.*
6. *Шаповал В.М.* Конституція і виконавча влада. - К.: Юрінком Інтер, 2004. - 80 с.
7. *Європейський Союз: основи політики, інституційного устрою та права: Навч. посіб. / Кер. проекту Г.Шиманьски-Гайер; Наук. ред. В.П'ятницький; Т-во Карла Дуйсберга; М-во економіки України; Ін-т європ. політики, м. Берлін. - К.; Кельн: Заповіт, б. р. - 369 с.*
8. *P.S.R.F Mathijsen. A Guide to European Union Law. - London Sweet & Maxwell, 2004. - 490.*
9. *Paul Craig, Grainne de Burca. EU Law: text, cases, and materials // Third Edition. - Oxford University Press, 2003. - 1242 p.*
10. *Участь України в агенціях і програмах Європейського Союзу: перспективи та можливості / Міжнар. центр перспект. дослідж. - К., 2008. - 336 с.*
11. *Волес В., Волес Г.* Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р.Ткачук. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. - 871 с.

Розділ IV ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

1. Загальні підходи до організації публічної служби в Європейському Союзі

Основні конституційно-правові документи Європейського Союзу, а саме - Римська угода (1957 р.) та Маастрихтська угода (1992 р.), не пропонують єдиної моделі державного управління для запровадження країнами-членами ЄС. У цій сфері держави-члени ЄС наділені інституційною автономією і, керуючись принципом субсидіарності, самостійно створюють і розвивають національні системи державного управління. Таким чином, з юридичної точки зору держави-члени ЄС формально мають переважно адміністративну автономію [2; 5].

Разом з тим вони несуть відповідальність за реалізацію політики ЄС, для чого повинні мати ефективні системи державного управління. ЄС приймає рішення, але не має своїх виконавчих органів на національному рівні, тому вся відповідальність за виконання рішень і впровадження нормативно-правових актів ЄС покладена на держави-члени [5]. З часом у демократичних країнах було досягнуто загальної згоди щодо ключових складових досконалого управління. До них належать: принципи верховенства права, надійності, правової впевненості, звітності та прозорості, а також достатня організаційна спроможність і залучення до управління громадян.

Незважаючи на відсутність *acquis communautaire* у цій галузі, за допомогою існуючого консенсусу було визначено принципи державного управління, однакові для всіх держав-членів ЄС, які відрізняються своїми правовими традиціями та адміністративним устроєм. На вдосконалення та розвиток цих принципів безпосередньо впливало судочинство національних судів, а згодом і Суду Європейських Спільнот. Саме Суд ЄСп за відсутності "писаного" права взяв на себе відповідальність за тлумачення поведінки держави, визначення правил та принципів адміністративного провадження. Отже, за допомогою механізмів прецедентного права переважно і було сформовано "Європейський адміністративний простір" [2; 3; 6].

ЄАП складається із спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів звітності. "ЄАП" - це метафора, яка має практичні наслідки для держав-членів ЄС та охоплює *inter alia*, принципи адміністративного права як набір критеріїв, обов'язкових для використання державами-кандидатами у їх намаганнях досягти розвитку управлінського потенціалу, як того вимагає членство в ЄС" [2].

Інакше кажучи, державі, яка намагається стати повноправним членом ЄС, реформуючи та удосконалюючи свою систему державного управління, необхідно спиратися на ці стандарти. Ступінь готовності та здатність держави запозичувати і дотримуватися вищезазначених принципів державного управління та діяти за стандартами ЄАП свідчать про потенціал національної системи державного управління ефективно запроваджувати *acquis communautaire* за критеріями, визначеними Європейською радою у Копенгагені та Мадриді. Щодо держав-членів ЄС, зазначені стандарти увійшли до конституцій цих країн, відображені та запроваджені через низку нормативно-правових документів адміністративного права, наприклад законів про адміністративні процеси, процедури і правила, законів про свободу інформації та про державну службу.

Отже, відсутність офіційного органу, який би формально регулював системи державного управління та відповідав за процедурні й організаційні питання, зовсім не свідчить про те, що не існує наднаціонального адміністративного права або воно не поширене серед держав-членів ЄС. Існує та діє спільне *acquis*, яке складається з принципів адміністративного права і на яке можна посилалися як на неформальне *acquis communautaire*, оскільки за ним не стоїть офіційно підписана угода. Разом з тим його можна розглядати як спільне європейське адміністративне право [2; 10].

Ці основні принципи адміністративного права, що є спільними для всіх країн-членів ЄС незалежно від особливостей їх національних систем, і визначають стандарти державного управління та проходження державної служби в країнах ЄС.

Це, зокрема:

- надійність та прогнозованість;
- відкритість та прозорість;
- відповідальність;
- результативність та ефективність.

Ці принципи становлять основу для побудови інституцій та реалізації ефективних і демократичних адміністративних процедур на всіх рівнях державного управління. Державні службовці законодавчо зобов'язані дотримуватися вказаних принципів, що забезпечується незалежними органами контролю, системою правосуддя та всебічним контролем з боку парламенту.

2. Моделі публічної служби

При організації публічної служби та визначенні статусу службовця країни можуть вибирати між класичною кар'єрною та посадовою системами. Рішення щодо прийняття тієї чи іншої моделі зазвичай пов'язане з національною традицією країни та визначенням ролі й місця держави в суспільстві. Чим більше ідея державності суперечить ідеї суспільства, тим більше вірогідність прийняття класичної кар'єрної системи державної служби. І навпаки, у прогилежній ситуації приймається посадова система.

Характерні елементи класичної кар'єрної моделі. Важливим фактором кар'єрної системи є її ефективність. На початку ХХ ст. в "Economy and Society" М.Вебер досить переконливо довів, що бюрократична держава та її структурні елементи, які й досі запроваджуються у багатьох країнах із кар'єрною системою, є найбільш ефективною формою організації. Тобто такі принципи, як офіційна ієрархія, професійна кар'єра, професійна кваліфікація, процеси прийняття рішень на правовій основі, служба як професія та трудова дисципліна, навіть сьогодні становлять основу професійної державної служби у багатьох країнах.

У кар'єрній системі державний службовець відрізняється від будь-якого іншого громадянина тим, що перший відповідає за підготовку та реалізацію урядової програми. Така ситуація сприяє виникненню особливих прав, обов'язків та професійних вимог, відмінних від трудових відносин у приватному секторі. Наприклад, забезпечення виконання закону та дотримання норми права вимагає, щонайменше, певних знань у галузі конституційного та адміністративного права.

У багатьох країнах з кар'єрною системою на державній службі працює величезна кількість юристів. Ще один обов'язок - це бути нейтральним та лояльним. Часто такі зобов'язання, як неупередженість, некорумпованість, дотримання конституції, вико-

нання законів та лояльність, конкретно визначаються нормативними документами. Щоб виконувати окреслені функції, державним службовцям потрібні гарантовані трудові відносини. Наприклад, робота впродовж життя та забезпечення кар'єрного зростання мають захищати державних службовців від соціального та політичного впливу, а також сприяти неупередженому виконанню своїх обов'язків. Таким чином, кар'єрна система орієнтована не стільки на якість виконання роботи, скільки на безпеку, рівність та захист.

Особливий статус державних службовців у кар'єрній системі пояснюється тим, що незалежно від взаємодії влади та суспільства влада повинна захищати суспільство та управляти ним. Такі зобов'язання передбачають наявність відповідного статусу, етичних норм та соціального захисту державних службовців. Оскільки цілі та завдання державного управління відрізняються від цілей та завдань приватних організацій та сфери бізнесу, працевлаштування та професійну підготовку в державній службі необхідно регулювати неупередженими спеціальними трудовими відносинами.

Крім того, характерною рисою кар'єрної системи є те, що службовець починає працювати, займаючи початкову посаду визначеного кар'єрного рівня. В межах цього рівня службовець згодом може отримати службове підвищення, зайняти нові посади та отримувати підвищену плату. Разом з тим для досягнення кар'єрного зростання необхідно мати певний освітній мінімум, визначений статутними положеннями, а також успішно скласти тест (державні екзамени) чи пройти конкурсний відбір. Службовці, як правило, залишаються працювати на державній службі впродовж життя.

Підсумовуючи, можна виділити такі основні риси кар'єрної системи:

- контракти на основі законодавства та призначення публічного службовця на посаду;
- призначення тільки на початкові посади;
- спеціальні статутні вимоги щодо освіти, необхідної для кар'єри;
- обмеження щодо визнання професійного досвіду роботи у приватному секторі;
- система оплати праці, що затверджується законом (принцип підвищення оплати залежно від трудового стажу);
- робота впродовж життя;
- кодекс поведінки державних службовців (включаючи спеціальне дисциплінарне право);

- процес роботи, що базується більше на нормах, ніж на цілях;
- особлива увага приділяється старанності, справедливості та законслухняності;
- принцип субординації;
- спеціальні пенсійні системи.

До країн ЄС з кар'єрною моделлю належать Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Кіпр, Словенія, Словачія, Румунія, Болгарія.

Унаслідок реформування державної служби на початку ХХІ ст. не існує моделі національної державної служби, котру можна було б розглядати як класичну кар'єрну модель (це твердження можна віднести і до німецької, французької та іспанської моделей). При цьому існують численні системи державної служби, які можна вважати ідеальними за умови, що їхня структурна організація поєднує елементи кар'єрної та протилежної їй посадової системи.

Характерні риси посадової моделі. Вирівнювання структурних характеристик державної служби та приватного сектору базується на впевненості, що немає підстав вважати функції держави важливішими за функції приватного сектору. Тобто державний інтерес не є важливішим за приватний. Отже, нема сенсу ставитись до функціонування публічної служби як до чогось особливого і надавати їй ті чи інші пільги [1].

У країнах з посадовою системою суспільству надають послуги як публічний (або державний), так і приватний сектори, а різниця між їхньою діяльністю має суто функціональний характер.

Саме в цих країнах спостерігається тісний зв'язок між приватним та публічним (державним) секторами, а концепція надання послуг базується, насамперед, на інтересах клієнта, а не держави. Публічні службовці працюють не тільки на державу, а, що не менш важливо, на суспільство, яке не може існувати без державної служби, що забезпечує свободу, порядок та безпеку. Отже, публічна служба - це не нейтральне силове відомство, а служба для громадян та суспільства. Виходячи з цього можна зробити висновок, що публічна служба за своєю структурою, принципами та положеннями зовсім не обов'язково повинна стояти над суспільством [1].

Не має під собою переконливої основи і визначення якогось особливого статусу та етичного кодексу державних службовців. Тому будь-яка особа за необхідних обставин може претендувати

на посаду. Крім того, не існує чітких обмежень для переходу на роботу з приватного сектору до державного.

Вимоги до кваліфікації державного службовця багато в чому подібні до вимог, необхідних для діяльності у приватному секторі. Рішення щодо запровадження посадової моделі впливає на систему оплати, тоді як класична система оплати праці у країнах з кар'єрною системою базується на критеріях безпеки, рівності, трудового стажу та прозорості. У посадовій моделі в основу покладені: ринок праці, конкретна посада та продуктивність праці. У галузі пенсійного забезпечення посадова модель також передбачає рівність усіх працівників, тоді як кар'єрна - націлена на забезпечення незалежності державних службовців [1].

На підставі викладеного можна виділити такі основні риси посадової системи:

- відносини на основі контракту, що частково регулюються приватним правом;
- призначення на всі можливі посади (тільки в рамках певної роботи);
- наявність конкретних знань для певної посади;
- визнання професійного досвіду, набутого в приватному секторі;
- мобільність;
- відсутність визначення оплати залежно від трудового стажу;
- відсутність формальної системи просування по службі;
- відсутність принципу роботи впродовж життя;
- відсутність спеціальної пенсійної системи;
- угоди, що базуються на управлінні якістю та досягненні кінцевої мети.

До країн ЄС із посадовою моделлю належать Швеція, Фінляндія, Велика Британія, Нідерланди та Естонія [1].

3. Служба в інституціях ЄС як стандарт досвіду і практики у сфері публічної служби

Високі стандарти управління та врядування, які запроваджені наднаціональними органами ЄС, вимагають забезпечення європейських інституцій кваліфікованими кадрами (єврократами), здатними професійно виконувати свої службові обов'язки. Єврократ (eurocrat) - це чиновник або бюрократ, який працює в будь-якій з інституцій Європейського Союзу.

Після останнього розширення в численних структурах Європейського Союзу працює близько 40000 співробітників (єврократів), із них, наприклад, лише 5000 - в Європейському парламенті. Для порівняння: у 1970 р. інтереси Економічного союзу обслуговували 9235 осіб [11].

Динаміка збільшення чисельності європейських чиновників під впливом інтеграційних процесів

Рік	Чисельність єврократів	Інтеграційні фактори
1970	9235	Спільнота Франції, Німеччини, Італії, Бельгії, Нідерландів, Люксембургу
1973	12071	Вступ до ЄСп Сполученого Королівства, Ірландії і Данії
1981	18020	Вступ до ЄСп Греції
1986	20919	Вступ до ЄСп Іспанії і Португалії
1992	25567	Підписання договору в Маастрихті
1995	28868	Вступ до ЄСп Австрії, Фінляндії, Швеції
2003	34616	Напередодні вступу до ЄСп 10 нових членів
2004	близько 40 000	Після вступу до ЄСп Кіпру, Чехії, Естонії, Литви, Латвії, Мальти, Польщі, Словаччини, Словенії, Угорщини, Болгарії, Румунії

Політика рівних можливостей. За забезпечення інституцій Європейського Союзу (Європейського парламенту, Ради ЄС, Європейської комісії, Суду ЄС, Європейського Омбудсмена, Палати аудиторів, Економічного і соціального комітету, Комітету регіонів та ін.) кваліфікованим персоналом відповідає Європейське бюро з відбору персоналу (European Personnel Selection Office, EPSO), яке розташоване в Брюсселі. ЄБВП засноване 26 липня 2002 р., а почало свою роботу 1 січня 2003 р. Воно створене для організації і координації всіх конкурсів, які проводять європейські установи, з набору нових співробітників. Бюро на постійній основі виконує функції оголошення відкритих конкурсів, їх адміністрування та відбору претендентів [11].

Оголошення про вакансії публікуються в офіційному Віснику Європейського Союзу*, а також на офіційному веб-сайті ЄБВП в Інтернеті**. На цьому веб-сайті розміщуються не лише оголошення про конкурси на посади чиновників та працівників за договорами, а й умови їх роботи та оплати праці, зразки конкурсних

тестів, відповіді на запитання, вказівки на додаткові інформаційні джерела та інша корисна інформація для тих, кого цікавлять можливості кар'єри на публічній службі ЄС. Сайт містить пояснення до процесу подачі заяв для участі в конкурсному відборі, надає можливість заповнення і відправки в режимі он-лайн анкети-резюме кандидата. Інформація подається англійською, французькою та німецькою мовами. Доступ до інформації безкоштовний. Отже, головним завданням офіційного сайту є забезпечення гласності, тобто вільного доступу до необхідної інформації про проведення відкритих конкурсів з відбору кандидатів на роботу до інституцій ЄС.

У відкритих конкурсах може брати участь кожний громадянин країн-членів ЄС, який відповідає певним вимогам, серед яких особливо важливими є такі як володіння щонайменше двома іноземними мовами, виконання військового обов'язку для військовозобов'язаних на своїй батьківщині.

Необхідно відзначити, що ЄБВП організовує конкурсний відбір на посади в установах ЄС до рівня керівника відділу. У свою чергу, посадовці вищого рівня Європейської комісії (генеральні директори, директори) проходять відбір за особливою процедурою, виконання якої забезпечує Генеральний директорат персоналу і адміністрації Європейської комісії.

Конкурсний відбір. Конкурсний відбір кандидатів є одним з ефективних способів кадрового забезпечення органів управління. В умовах конкурсного відбору кадрів створюється конкурентне середовище, учасники змагаються за отримання вакантної посади, перебуваючи у рівних умовах. Разом з тим конкурс стимулює, сприяє заохоченню до оволодіння необхідними знаннями. Він вимагає здійснення безперервної професійної підготовки з метою постійного підвищення свого професійного і загальнокультурного рівня, унаслідок чого підвищується ефективність роботи працівників [8; 9].

Гласність є однією із ключових умов забезпечення політики рівних можливостей. Вона проявляється, перш за все, в оприлюдненні встановлених правил:

- умов, що вимагаються від кандидата (вік, освіта тощо);
- чітких процедур і критеріїв відбору з огляду на тип майбутньої посади;
- способів призначення на вакантну посаду і опису функцій (це є предметом опису посади, паралельно з яким даються опис необхідних для даної посади якостей і перелік майбутніх завдань);

*Official Journal of the European Union - <http://eurlex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=en>

**http://www.europa.eu.int/epso/index_en.htm

- рівня оплати праці і перспектив розвитку кар'єри.

Прозорість методів і критеріїв відбору веде до збільшення чисельності кандидатів, тобто підбір кадрів стає більш селективним. Це, у свою чергу, сприяє зростанню професіоналізму у службі в цілому [4; 7].

Існує велика кількість методів відбору кадрів, але частіше за інші застосовують тестування та відбіркову співбесіду.

Отже, конкурс є одним з правових способів раціонального підбору кадрів, основною метою якого є визначення за певними критеріями найкращого серед його учасників на заміщення вакантної посади.

Крім того, конкурсний порядок прийому відкриває можливості для формування високопрофесійного управлінського складу, що, у свою чергу, є визначальним чинником підвищення ефективності служби в цілому [8].

Конкурси на право зайняти посади в європейських структурах можна поділити на два типи: відкриті конкурси і конкурси національних експертів. Формально їх учасником може стати кожний громадянин ЄС, але на практиці конкурси національних експертів проводяться лише для держчиновників відповідної країни.

Загальний відкритий конкурсний відбір як основна умова вступу на службу. Загальний відкритий конкурсний відбір є основною умовою вступу на службу в інституціях ЄС.

Для того щоб взяти участь в оголошеному ЄБВП конкурсі на посаду чиновника відповідної категорії, претендент повинен створити персональний електронний профіль на офіційному веб-сайті ЄБВП. Після того, як кандидат заявив про участь у конкурсі, він на свій персональний профіль (файл) отримує із ЄБВП інформацію про проведення і час конкурсу, терміни, в які можна здавати тести [11].

Відкриті конкурси з відбору кандидатів для роботи в установах ЄС проходять в три етапи: попередній відбір на основі анкетних даних, письмові та усні тести. Процедура двох останніх етапів складається з інтелектуальних і мовних тестів, есе та інтерв'ю. Тестові завдання спрямовані на перевірку знань кандидата з питань ЄС і здібностей логічно мислити.

Кандидату необхідно пройти три попередніх тести, кожний з яких складається приблизно із 40 запитань:

- спеціалізований тест;
- тест на знання історії та устрою ЄС;

- тест на перевірку мовних і математичних навичок.

Тестування проводиться нерідною для кандидата мовою.

Наступний етап - есе. Його тема, зазвичай, ґрунтується на поданій претендентом інформації і безпосередньо пов'язана з майбутньою сферою діяльності.

Кандидати, які набрали максимальну кількість балів за результатами попереднього і письмового тесту, запрошуються на заключний етап відбору - співбесіду. Співбесіда, як правило, проводиться безпосередньо в тій установі, в якій планує працювати кандидат. Особам, які успішно пройшли попередні випробування і були запрошені на співбесіду до Брюсселя, компенсуються витрати на дорогу і проживання. Питання ставлять від трьох до восьми уповноважених осіб. Співбесіда триває в середньому близько 45 хвилин. Для того щоб стати успішним кандидатом, претенденту необхідно продемонструвати високі здібності, ініціативність та мотивацію [11].

Конкурсний етап до інтерв'ю можна пройти у відповідній країні-члені ЄС у наявному екзаменаційному центрі. Екзаменаційні центри створені в усіх країнах-членах ЄС. Найбільші країни мають по кілька таких центрів (Німеччина - 3, Іспанія - 2, Італія - 2, Франція - 2).

Учасники конкурсного відбору, які успішно пройшли всі етапи, включаються до так званого списку очікування, з якого в установах ЄС відбирають кандидатів на вакантні посади. Ці списки публікуються на сайті й доступні широкому загалу.

У громадян країн-членів Європейського Союзу є можливість працювати в установах ЄС не тільки на постійній основі (в статусі чиновника), а й тимчасово (тимчасовий працівник чи працівник за договором).

Робота на невизначений строк у статусі чиновника. Трудові відносини чиновників, призначених на невизначений строк в установах ЄС, регулюються Положенням про публічну службу Європейських Спільнот.

Конкурси оголошуються в трьох категоріях (керівники структурних підрозділів, усні й письмові перекладачі, економісти, юристи), адміністратори-лінгвісти (усні та письмові перекладачі) і асистенти.

У кожній із цих категорій є кілька ступенів. Залежно від займаної посади і ступеня до кандидата висувуються відповідні вимоги про рівень освіти і необхідний досвід роботи. Наприклад,

для того щоб претендувати на найнижчий ступінь адміністратора, необхідна вища освіта, але досвід роботи не обов'язковий.

Робота на визначений строк. Трудові відносини на визначений строк в установах ЄС регулюються Умовами найму для інших службовців Європейських Спільнот. Строкові трудові відносини можуть тривати від одного місяця до трьох років.

Працівник на визначений строк може бути або тимчасовим працівником, або працівником за договором.

Тимчасові працівники приймаються на роботу для виконання спеціалізованих завдань, для заповнення вакантних місць у терміновому порядку в бюро комісарів, науковому секторі*.

Працівники за договором виконують переважно адміністративну роботу або ж працюють у сферах, в яких недостатньо працівників відповідної кваліфікації**.

Інформація про наявність тимчасової роботи публікується на сторінці ЄБВП, оголошення про наявність вакансій в окремих установах або структурах розміщуються також в засобах масової інформації країн-членів. Опис кожної вакансії містить інформацію про процедуру і термін подачі заявки.

Конкурси національних експертів. Другим типом конкурсу на право зайняти посади в європейських структурах є конкурси національних експертів. На відміну від відкритих конкурсів, відбором претендентів тут займається національна комісія, до складу якої входять спеціалісти євроструктур, Міністерства зовнішніх справ, представники профспілкових організацій, інших громадських організацій. На практиці робота національним експертом - це свого роду особливий вид відрядження, а не постійна робота. Законодавством передбачено, що в той час, коли національний експерт виконує свої обов'язки в Брюсселі, місцевий роботодавець зберігає за ним місце роботи, продовжує виплачувати йому заробітну плату і здійснювати всі обов'язкові платежі соціального страхування. За цих умов брати участь в конкурсі особі не із держструктури практично неможливо.

Водночас високі вимоги до кандидатів на посади національних експертів (високий рівень освіти, значний досвід роботи і знання двох основних мов ЄС) звужують коло претендентів на ці посади.

*http://ec.europa.eu/civil_service/job/temp/index_en.htm

**http://ec.europa.eu/civil_service/job/contract/index_en.htm

Посади. Після успішного завершення процедури конкурсу, що базується на принципі відбору за заслугами, кандидати мають право займати відповідні посади в європейських інституціях. До 2006 р. діяла перехідна система поділу чиновників ЄС. Все чиновництво ЄС поділялося на чотири категорії: А, В, С і D.

До категорії А належали вищі посадові особи і керівники, до категорії В - помічники і асистенти керівників, до категорії С - клерки і секретарі. Категорія D охоплювала осіб, які займалися переважно практичною роботою (водії, кур'єри тощо). В межах кожної категорії існували ранги. Так, у категорії А було 12 рангів, у категорії В - 9, у категорії С - 7, а у D - 5 рангів. У кожному ранзі від 5 до 8 щаблів. Один щабель відповідав двом місяцям роботи на конкретній посаді.

Відпрацювавши два роки, чиновник міг претендувати на підвищення у разі наявності відповідної вакансії.

Після 1 травня 2006 р. категорії А і В об'єднані в категорію AD (адміністратори), а категорії С і D - в загальну категорію AST (асистенти), які також розділені на ранги. Категорія AD включає 12 рангів, а категорія AST - 11 рангів.

AD (*administrators*): службовці цієї категорії виконують управлінські функції, займаються плануванням і дослідженнями. До цієї групи належать генеральні директори, директори, керівники відділів, керівники підрозділів, спеціалісти, перекладачі. Службовці категорії AD мають науковий ступінь [11].

AST (*assistants*): до цієї групи належать заступники керівників, технічні помічники, асистенти, а також робітники і обслуговуючий персонал [11].

Трудові відносини в установах ЄС регулюються Положенням про публічну службу Європейських Спільнот (*Staff Regulations of Officials of the European Communities*) і Умовами найму для інших службовців Європейських Спільнот (*Conditions of Employment of other Servants of the European Communities* - http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf).

Широкий доступ до інформації про наявність вакантних посад, чіткі і зрозумілі процедури відбору сприяють збільшенню чисельності бажаючих взяти участь у конкурсних відборах на посади в європейських інституціях. Наприклад, на 1000 робочих місць, які були запропоновані в рамках першого конкурсу, претендувало 25 000 осіб [11].

Заробітна плата єврочиновника. Люди, найняті на службу до інституцій ЄС, віддзеркалюють все культурне різноманіття країн-членів ЄС. Вони мають почувати себе комфортно в полікультурному і багатомовному робочому середовищі, яке в більшості випадків перебуває поза межами їхньої батьківщини. Основи гідного матеріального забезпечення європейських чиновників закладені в "Протоколі про привілеї та імунітети Європейської Спільноти", який був прийнятий 8 квітня 1965 р.

Розмір заробітної плати єврочиновника встановлений відповідними правилами ЄС і чітко залежить від рангу, тобто яку посаду обіймаєш, стільки й отримуєш. Цей принцип стимулює кар'єрне зростання, примушує посадовців постійно навчатися, готуватися до іспитів, проходити атестацію і, відповідно, покращувати свої матеріальні умови.

На початок 2005 р. мінімальна заробітна плата європейського чиновника становила 2300 євро на місяць. Максимальна зарплата - 16 тис. євро (це не стосується таких посад, як комісари ЄС, заробітна плата яких починається від 18 тис. євро на місяць). Наприклад, місячна заробітна плата вищої посадової особи (ранг А16 - генеральний директор) становить приблизно 15-16 тис. євро. Працівник категорії А10 (керівник відділу) отримує від 7 до 9 тис. євро на місяць. Заробітна плата працівника категорії А (адміністратор) складає близько 4 тис. євро на місяць. Але досвідчений клерк або секретар може отримувати до 5,5 тис. євро [11].

При доволі високій заробітній платі в євроструктурах сплачують немалі податки. До речі, система оподаткування дуже справедлива: хто більше отримує, той більше і сплачує. Тому ставка оподаткування коливається від 8 до 45%. Разом з тим є ще й інші обов'язкові платежі: 9,25% на місяць сплачується до пенсійного фонду, 1,7% - на страхування здоров'я, 0,1% - на страховку від нещасних випадків, 0,81% - на страховку від безробіття.

Таким чином, на сьогодні накопичено великий досвід успішного вирішення проблем ефективності і професіоналізму в державній (публічній) службі, особливо в частині вдосконалення систем, процедур і практичних прийомів управління персоналом, який перебуває на службі в інституціях ЄС.

Завдяки цьому дослідження специфіки й детальний аналіз позитивних моментів та недоліків організації служби в інституціях ЄС можуть стати підґрунтям для вдосконалення розробки проектів нормативно-правових актів та практичного впровадження в дер-

жавну службу України стандартів кращого досвіду та кращої практики, поширеної в Європейському Союзі.

Висновки

1. В Європейському Союзі на наднаціональному рівні існує та діє спільне *acquis*, яке складається з принципів адміністративного права і на яке можна посилаючись як на неформальне *acquis communautaire*, оскільки за ним не стоїть офіційно підписана угода. Разом з тим його можна розглядати як спільне європейське адміністративне право.

2. До основних принципів спільного європейського адміністративного права, що визначають стандарти державного управління та проходження державної служби в країнах ЄС, належать: надійність та прогнозованість; відкритість та прозорість; відповідальність; результативність та ефективність. Згідно з підходами до організації європейського адміністративного простору сучасна професійна публічна служба також має власні особливості, базові показники та орієнтири її відповідності європейським стандартам, а також прогнозовані результати, яких необхідно досягти.

3. У кар'єрній системі державний службовець відповідає за підготовку та реалізацію урядової програми, що сприяє виникненню особливих прав, обов'язків та професійних вимог. До країн ЄС з кар'єрною моделлю належать: Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Кіпр, Словенія, Словачія, Румунія, Болгарія. У посадовій моделі в основу покладені: ринок праці, конкретна посада та продуктивність праці. До країн ЄС із посадовою моделлю належать: Швеція, Фінляндія, Велика Британія, Нідерланди та Естонія.

Питання для самоконтролю

1. Чи пропонується засновницькими договорами ЄС єдина модель державного управління для запровадження країнами-членами ЄС?

2. На кого покладена відповідальність за виконання рішень і впровадження нормативно-правових актів ЄС?

3. Що безпосередньо впливало на вдосконалення та розвиток принципів національних систем державного управління?

4. Чи існують моделі публічної служби? Якщо так, то які?

5. Якими є характерні особливості класичної кар'єрної системи публічної служби?

6. Що є характерним для посадової системи публічної служби?
7. У який спосіб здійснюється підбір кадрів для служби в інституціях ЄС?
8. Якими є характерні особливості роботи публічних службовців в інституціях ЄС?

Список використаних джерел

1. *Боссарт Д., Деммке К.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Пер. з англ. О.М.Шаленко. - К.: Міленіум, 2004. - 128 с.
2. *Європейські принципи державного управління* / Пер. з англ. О.Ю.Куленкова; Центр дослідж. адм. реформи. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.
3. *Інститути, необхідні для членства в Європейському Союзі* / Пер. з англ. В.В.Шульги. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 44 с.
4. *Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби* / Пер. з англ. Л.В.Ільченко-Сюйви, Ю.Д.Полянського, В.В.Ростопіри, С.В.Соколик. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 552 с.
5. *Солоненко І., Пильгун Л., Кравчук І., Оржель О., Палій О.* Розвиток держави: реалізація європейського вибору України (опорний конспект дистанційного курсу навчальної дисципліни): Навч. посіб. - К.: Центр навч. л-ри, 2005. - 115 с.
6. *Контрольний список змісту законодавства про державну службу* / Пер. з англ. О.Ю. Куленкової. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 40 с.
7. *Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі* / Пер. з фр. С.М.Озірської. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 84 с.
8. *Чмига В.О.* Система підготовки державних службовців у Франції: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.05 / В.О. Чмига; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2002. - 20 с.
9. *Система підготовки державних службовців у зарубіжних країнах* / Пер. з англ. Ю.Д.Полянський; Центр дослідж. адм. реформи. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 424 с.
10. *Уткін Є.А.* Світовий досвід в сфері державного управління та його кадрова складова / Є.А. Уткін; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. - О.: ОРІДУ УАДУ; Оптімум, 2001. - 90 с.
11. Офіційний web-сайт Європейського бюро з відбору персоналу (EPSO) // http://www.europa.eu.int/epso/index_en.htm

Розділ V МЕНЕДЖМЕНТ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: КОМПЕТЕНЦІЙНИЙ ПІДХІД

1. Сучасні підходи до реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції

Важливим компонентом, що має вирішальне значення для підвищення дієздатності системи державного управління та її пристосування до вимог європейської інтеграції, є людський ресурс. Під час підготовки країн Центральної і Східної Європи до членства в ЄС найбільшу увагу було зосереджено на розвитку адміністративної спроможності, що передбачає наявність високого рівня знань, вмінь та навичок державних службовців, диференційованих залежно від рівня, посади, функціональних обов'язків та сфери діяльності службовця. Наявність у державних службовців цих якостей у сукупності може забезпечити ефективне вироблення та впровадження політики європейської інтеграції, дієздатність системи державного управління, допомогти державі стати рівноправним партнером ЄС та інших країн-членів.

Для реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції актуальності набувають знання, вміння та навички, які дають змогу, сприяють і допомагають:

1) своєчасно виконувати зобов'язання, які держава взяла на себе, обравши шлях євроінтеграції, наприклад здійснювати адаптацію національного законодавства, процедур, стандартів і норм до норм ЄС, забезпечувати їх виконання і дотримання, запровадити систему впровадження і моніторингу;

2) відігравати активну роль у євроінтеграційних процесах, використовуючи їх на користь власної держави, зокрема мати необхідні фахові, експертні чи технічні знання у своїх секторах і галузях; розуміти національні інтереси і мати здібності захищати їх; знати процедури і правила (протокол, голосування тощо), за якими приймаються рішення в ЄС; мати розвинуті комунікативні й лідерські навички (наприклад спілкування з колегами, ведення переговорів, вміння переконувати), щоб впливати на процес прийняття рішень та вироблення політики в ЄС;

3) прискорювати процеси європеїзації в державі, зокрема завдяки прискоренню перекладу *acquis communautaire* та поши-

ренню інформації про ЄС, а також через створення налагодженої системи координації всередині уряду, між різними гілками влади, між урядом та інституціями ЄС;

4) здійснювати планування, спираючись на стратегічне бачення, політичний аналіз і прогнозування, зокрема вміти передбачати розвиток подій на європейській арені і вдома; узгоджувати політику європейської інтеграції із внутрішньою політикою; спрогнозувати нову роль, функції і завдання уряду та реформувати урядові структури відповідно до прогнозу; запровадити систему управління змінами; упроваджувати зміни, спираючись на аналіз і обираючи між кількома альтернативами; повсякчас прилаштовувати систему багатовекторного співробітництва на національному та наднаціональному рівнях до змін, що відбулися або мають відбутися;

5) своєчасно реагувати на вимоги і виклики євроінтеграції, зокрема нарощувати спроможність через запровадження системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, застосування методів самооцінки та вимірювання адміністративної спроможності.

2. Компетенції державного службовця

На основі досліджень останніх років у європейських країнах можна простежити спільну тенденцію щодо розроблення і впровадження системи менеджменту і розвитку людських ресурсів, що базується на компетенціях.

Така система менеджменту передбачає визначення компетенцій, якими мають володіти кадри для того, щоб добре виконувати свою роботу, визначення рамок цих компетенцій та їх використання як основи для найму, відбору, навчання і підвищення кваліфікації. Це робиться для визначення того, як повинен поводитись виконавець, щоб бути ефективним, і як він не повинен поводити себе, якщо не хоче бути неефективним. В результаті можна відстежити певний набір важливих елементів виконання роботи, які визначають різницю між успіхом і провалом. Розроблення компетенцій можна розглядати як частину аналізу потреб у навчанні. Маючи справу з компетенціями на практиці, ми повинні усвідомлювати розбіжності, які існують між різними державами-членами ЄС щодо термінології та розуміння компетенцій.

Суть компетенцій закладена в таких характерних для державних службовців професійних здібностях, важливих для європейської інтеграції, як:

- вміння і навички стратегічного планування і бачення;
- організаторські здібності (створення ефективних команд і робочих груп, делегування повноважень, управління персоналом, його оцінювання і розвиток);

- розвинуті комунікативні навички (спілкуватися, переконувати опонентів, досягати компромісів, вести переговори);

- орієнтація на результат (аналізувати інформацію та робити висновки, за результатами аналізу приймати рішення, домагатися розв'язання проблем і конфліктів, діяти рішуче тощо).

Щодо спеціальних знань, то вони складаються з обізнаності про:

- інституції та систему права Європейського Союзу;
- сутність та процес вироблення європейських політик та процедури прийняття рішень;

- розуміння національних пріоритетів, пріоритетів та систем управління інших держав-членів ЄС;

- а також із галузевих знань, знайомства із стейкхолдерами (зацікавленими сторонами) та мережами вироблення політики в ЄС.

До того ж європейська інтеграція вимагає від державного службовця особливого ставлення до виконання своїх службових обов'язків, зокрема особливого значення набувають:

- відкритість, яка складається з мобільності, визнання розмаїтості, здатності навчатися новому і бути готовим до змін;

- інноваційність, яка передбачає творчий підхід, активну позицію і сміливість;

- добросовісність, включаючи чесність, прозорість, підзвітність та відданість справі.

Так, метою опитування експертів 25 навчальних та науково-дослідних закладів держав-членів та кандидатів на вступ до ЄС, проведеного Голландським інститутом державного управління (ROI), було визначити "рамки спільних компетенцій для Об'єднаної Європи" [1], що описують знання, вміння та навички, необхідні для ефективного управління, а також ставлення державних службовців до виконання своїх службових обов'язків. Головним питанням було: "Що має знати, робити та демонструвати державний службовець на керівній посаді для того, щоб успішно діяти на європейській арені?".

Цільовими групами цього опитування були державні лідери та фахівці на державній службі, які діють на національному рівні і мають справу з Брюсселем. Державні лідери визначені як державні службовці, які займають провідні посади.

В опитуванні компетенція визначена як "здатність діяти успішно". Компетенція розподіляється на: знання (З), уміння (У) і ставлення (С). На основі відповідей можна визначити спільні компетенції для державних лідерів, які діють на національному рівні і мають справу з Брюсселем.

На основі частотності відповідей були визначені такі рамки спільних компетенцій:

Рамки спільних компетенцій:
1) уміння вести переговори;
2) знання процедур;
3) знання інституцій;
4) відкритість поглядів;
5) бачення стратегічної перспективи;
6) соціальні навички;
7) уміння створювати мережі;
8) організаційні уміння;
9) міжкультурна комунікація;
10) доброзичливість.

Також було відзначено, що мовні навички є важливою передумовою ефективної діяльності на європейській арені.

Відповіді на питання опитування вказують на те, що бажані якості державних лідерів, які діють на національному рівні і мають справу з ЄС, в різних країнах є однаковими.

Для порівняння варто навести Рамки компетенцій і поведінки, що застосовуються Європейською комісією. Визначаючи для свого персоналу "Рамки компетенцій і поведінки", Комісія використовує компетенції як інструмент, який допомагає їй призначати "службовців найвищого гатунку, які мають здібності, ефективність і доброзичливість, що вимагаються Правилами набору кадрів".

*"Рамки компетенцій і поведінки" та "Компетенції - вище керівництво в Комісії", DG-ADMIN.

Рамки компетенцій і поведінки в Європейській Комісії
ОСНОВНІ КОМПЕТЕНЦІЇ
Для всіх:
Поведінка:
<ul style="list-style-type: none"> • праця поряд з іншими; • мотивація; • службова культура.
Компетенція:
<ul style="list-style-type: none"> • комунікація; • досягнення результатів; • розв'язання проблем і формулювання суджень.
Для тих, хто займає керівні та лідерські посади:
Компетенція:
<ul style="list-style-type: none"> • лідерство; • керівництво людьми; • менеджмент фінансів та інших ресурсів.
Специфічні компетенції та аспекти поведінки для певної категорії:
як передбачено посадовими інструкціями.

Відносно вищого керівництва Комісія користується спеціальним набором компетенцій:

Ключові компетенції вищого керівництва Комісії:
- вироблення глобальної місії;
- досягнення цілей Комісії, результатів і прийняття рішень;
- організація і структуризація праці, зокрема попереднє визначення цілей та ефективний менеджмент і моніторинг часу, витрат, діяльності і засобів;
- відкритість для інновацій і творчості;
- управління персоналом і створення міцних команд;
- міжособистісний менеджмент, включно зі створенням мереж і здатністю впливати, тобто справляти вплив, вести переговори і переконувати персонал, партнерів і аудиторію;
- більш специфічні знання технічного характеру або щодо специфіки Генерального Директорату.

Європейське бюро з відбору на державну службу також користується переліками компетенцій, які необхідні для призначення на керівні посади. Компетенції, що вимагаються від претендентів на керівні посади середнього рівня*:

*Цей перелік компетенцій вміщений у "Документі щодо середньої ланки менеджменту", ухваленому Комісією 29 жовтня 2001 р., і в широкому сенсі відображений у "Таблиці компетенцій та аспектів поведінки", яка ухвалена у складі "Огляду питань розвитку кар'єри" (CDR).

Основні компетенції:
<ul style="list-style-type: none"> - загальні менеджерські уміння; - комунікативні навички; - міжособистісні навички; - уміння вести переговори; - попереднє переміщення в рамках організації.
Технічні кваліфікації:
обізнаність з адміністративних, фінансових питань та контролю.
Спеціальні знання:
знання політики Спільноти, мов, законодавства і програм, особливо тих, що стосуються даної посади.

Варто відзначити, що компетенції, які в країнах-членах ЄС визначені як такі, що стосуються вищих державних службовців, збігаються з компетенціями, які Європейська комісія ухвалила для вищого керівництва Комісії.

Подальше дослідження Голландського інституту державного управління дозволило виробити і запропонувати рамки спільних лідерських компетенцій для Європи, які містять сім ключових компетенцій [2].

Рамки спільних лідерських компетенцій для Європи: сім ключових компетенцій		
1	2	3
Ставлення і поведінкові характеристики	Уміння та навички	Знання
1. Відкритість мислення і поведінки: <ul style="list-style-type: none"> - відкритість мислення; - гнучкість - здатність навчатись; - різнобічність 	4. Соціальні навички Навички комунікації: <ul style="list-style-type: none"> - лінгвістичні; - соціальні; - уміння слухати; - міжкультурна комунікація; - презентаційні навички. Уміння створювати коаліції і партнерство: <ul style="list-style-type: none"> - уміння створювати мережі; - уміння лобювати. Ведення переговорів: <ul style="list-style-type: none"> - уміння вести переговори; - бачення стратегічної перспективи; - уміння переконувати; - уміння досягати консенсусу 	7. Знання на різних рівнях Європейський рівень /ЄС/: <ul style="list-style-type: none"> - інституції; - процедури; - політики ЄС; - законодавство / право ЄС; - відносини і партнерські мережі. Національний рівень /сеоя країна/: <ul style="list-style-type: none"> - галузева політика і пріоритети; - національна система і процедури; - мережі соціального партнерства в Європі; - відносини ЄС - країна-член. Національний рівень /інші країни/: <ul style="list-style-type: none"> - галузева політика і пріоритети; - національні системи і процедури; - мережі соціального партнерства в Європі; - відносини ЄС - країни-члени

1	2	3
2. Інноваційність: <ul style="list-style-type: none"> - ініціативність (проактивність); - інноваційність (новаторство); - креативність (творчий підхід); - сміливість/мужність 	5. Націленість на результат: <ul style="list-style-type: none"> - обробка інформації; - формулювання суджень; - рішучість; - розв'язання проблем 	
3. Добросесність: <ul style="list-style-type: none"> - чесність; - прозорість; - підзвітність; - відданість справі 	6. Організація: <ul style="list-style-type: none"> - організаційні навички; - планування й оцінювання; - розвиток персоналу; - делегування; - уміння створювати команди 	

Відносно набору компетенцій серед країн-членів ЄС спостерігається велике розмаїття термінології й досвіду. Країни, які для своїх державних служб розробили системи на основі компетенції, користуються різними дефініціями і кластерами. Але це не означає, що немає єдиної основи для розуміння. Якщо придивитись уважніше до різних переліків і рамок, наведених вище, можна побачити спільні моменти. Усі системи на основі компетенцій використовуються як невід'ємна частина менеджменту людських ресурсів для відбору і добору кадрів, оцінки та атестації. Компетенції використовуються як інструмент аналізу потреб у навчальній підготовці та при розробленні навчальних програм.

Розроблення рамок спільних компетенцій для державних лідерів, що мають справу з Брюсселем, є і буде постійною працею. Рамки спільних компетенцій мають бути динамічним набором орієнтирів, який можна змінювати залежно від часу і контексту. Для того щоб відповідати цим вимогам, рамки спільних компетенцій слід поділити на загальну частину, тобто набір спільних для всіх орієнтирів, та специфічну частину, що включає національний контекст, специфічні посадові вимоги та культурно обумовлені розбіжності.

Ці питання повинні стати точкою відліку для подальшої розробки рамок спільних компетенцій та їх конкретного застосування у системах менеджменту і розвитку людських ресурсів як набору спільних орієнтирів для державних лідерів, що мають справу з Європою, для розробки навчальних програм навчальними закладами у сфері державного управління, а також спільною основою того, чого ми, європейці, очікуємо від Європи і що ми бажаємо вкласти в майбутню Європу.

Висновки

1. Наявність високого рівня знань, умінь та навичок державних службовців, диференційованих залежно від рівня, посади, функціональних обов'язків та сфери їх діяльності, може забезпечити ефективне вироблення та впровадження державної політики європейської інтеграції, забезпечити дієздатність системи державного управління, допомогти державі стати рівноправним партнером ЄС та інших країн-членів.

2. Суть компетенцій державних службовців, визначена як "здатність діяти успішно", розподіляється на: знання (З), уміння (У) і ставлення (С). Компетенції, які в державах-членах ЄС визначені як такі, що стосуються державних службовців вищого рівня, збігаються з компетенціями, які Європейська комісія ухвалила для вищого керівництва Комісії.

3. Усі системи на основі компетенцій використовуються як невід'ємна частина менеджменту людських ресурсів для відбору і добору кадрів, оцінки та атестації. Компетенції використовуються як інструмент аналізу потреб у навчальній підготовці та при розробленні навчальних програм.

Питання для самоконтролю

1. Що таке адміністративна спроможність?
2. Які знання, вміння та навички необхідні державному службовцю для реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції?
3. Якими мають бути компетенції державних службовців, які працюють у сфері європейської інтеграції?
4. Якими мають бути їх спеціальні знання та ставлення до виконання своїх службових обов'язків?
5. Бажані якості державних лідерів, які діють на національному рівні і мають справу з ЄС, в різних країнах є однаковими чи різними?
6. Які існують характерні особливості рамок компетенцій та поведінки службовців у Комісії?
7. Якими є ключові компетенції вищого керівництва Комісії?
8. Якими є характерні риси семи ключових компетенцій, вироблених в рамках спільних лідерських компетенцій для Європи?

9. Де і коли використовуються компетенції як інструмент аналізу потреб?

10. Чи можна змінювати рамки спільних компетенцій?

11. Де можливе конкретне застосування спільних компетенцій?

Список використаних джерел

1. Public Leadership for Europe: Towards a Common Competence Frame. - ROI: Centre for Public Leadership, 2004.

2. *Koen Becking, Nikol Hopman*. Excellent Public Leadership: 7 Competencies for Europe / ROI-REEKS. - Sdu Uitgevers, 2005.

Розділ VI ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

1. Особливості міжнародних та європейських стандартів захисту прав людини

Міжнародно-правові зобов'язання реалізують принцип поваги прав людини і розвивають його в конкретних нормах. Це приклад того, що норми міжнародного права повинні знаходити своє адекватне відображення в національному законодавстві. Навіть незважаючи на небажання якої-небудь країни застосовувати у внутрішньому законодавстві міжнародні принципи захисту прав людини, тиск світової спільноти може бути настільки потужним, що вони змушені йти на свого роду поступки. Норми міжнародного права мають пріоритет над національним законодавством.

Істотною відмінністю міжнародних правових документів у галузі прав людини від інших міжнародних угод є те, що зобов'язання, якими наділяються держави, не стільки регулюють відносини з іншими державами, скільки мають на меті захистити права і свободи громадян саме цієї держави. Однак у багатьох країнах справи з розвитком конституційного права і, передусім, з його виконанням перебувають не в найкращому стані. Здавалося б, що говорити про рабство в ХХ ст. вже немає підстав, проте в східному султанаті Оман рабство було скасоване лише в 1962 р.

Так звані міжнародні інструменти захисту прав людини можна поділити на універсальні й регіональні.

Універсальні міжнародні інструменти захисту прав людини - це органи й організації, що поширюють свою діяльність на весь світ, незалежно від державних і регіональних кордонів. Статут Організації Об'єднаних Націй зобов'язує Генеральну Асамблею ООН як головний орган приділяти особливу увагу захисту прав людини. У Статуті ООН, прийнятому після Другої світової війни, було проголошено, що однією з цілей діяльності ООН є міжнародне співробітництво для сприяння загальній повазі та дотриманню прав людини і основних свобод для всіх. Для забезпечення проголошеної мети Генеральна Асамблея ООН прийняла 10 грудня 1948 р. Загальну декларацію прав людини, в якій уперше в історії було встановлено перелік основних прав і свобод лю-

дини, що підлягають дотриманню в усьому світі, а також було погоджено юридичний зміст цих прав і свобод та визначено легальні випадки допустимих їх обмежень. Завдяки міжнародному визнанню норм Загальної декларації в конституціях понад 120 країн світу перелік, зміст і допустимі обмеження прав і свобод, які містяться в Декларації, перетворилися на загальновизнані звичаєві норми міжнародного права, тобто на міжнародні стандарти прав людини, яких мають дотримуватися всі країни світу. На Всесвітній конференції з прав людини (Відень, 1993 р.) представники 171 держави, у тому числі й України, підтвердили універсальність та загальнообов'язковість міжнародних стандартів прав людини і погодили, що їх виконання є важливим чинником існування демократичного суспільства в будь-якій країні.

Хоча Загальна декларація не є обов'язковим до виконання документом, вона вже здобула обов'язкову юридичну силу на основі міжнародних звичаїв і практики, оскільки її застосовують в конституціях і судах багатьох країн. У Преамбулі Декларації закріплено положення про те, що вона є завданням, до виконання якого повинні прагнути всі народи й усі держави.

Права, перераховані в Декларації, неоднорідні як за своїм змістом, так і за режимом захисту. Їх прийнято поділяти на дві великі групи: цивільні й політичні становлять першу, а до другої відносять економічні, соціальні й культурні права.

Перша група - це так звані права першого покоління. Боротьба за їхнє утвердження почалася в XVII-XVIII ст. з праць філософів-просвітителів Джона Локка, Шарля Монтеск'є, Жан Жака Руссо й призвела до буржуазних революцій в Європі й Америці. До цієї групи входять:

- цивільні (їх ще називають особистими) права: право на життя, свободу й особисту безпеку, право на свободу від рабства, свободу від катувань, право на вільне пересування, право вважатися невинним доти, поки провина не буде встановлена шляхом судового розгляду, право на недоторканність житла, таємницю кореспонденції, заборона втручання в приватне й сімейне життя, свобода думки, совісті й релігії;

- політичні: свобода переконань, свобода одержання й поширення інформації, свобода мирних зборів і асоціацій, виборчі права, право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо або через обраних представників.

Права другої групи, тобто економічні, соціальні, культурні, ще називають правами другого покоління. Вони затвердилися після соціальних революцій в Європі в XIX-XX ст. і включають право на соціальне забезпечення, право на працю, вільний вибір роботи й захист від безробіття, право на справедливий і задовільний винагороду, право створювати профспілки, право на освіту, право на вільну участь у культурному житті суспільства тощо. Такий розподіл прав має чимале значення, у першу чергу, із практичної точки зору, тобто з погляду механізмів міжнародного захисту прав людини.

Аналізуючи основні права і свободи у сфері цивільних і політичних прав людини, як вони зафіксовані в Пакті про цивільні і політичні права, Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього, Конвенції про припинення злочину апартеїду і покарання за нього, Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських чи принижуючих достоїнство видів звертання і покарання та низці інших актів, можна виокремити такі характерні особливості.

Насамперед, це право на життя, передбачене ст. 6 Пакту про цивільні і політичні права, в якій закріплено, що право на життя є невід'ємним правом кожної людини. Це право охороняється законом. Ніхто не може бути довільно позбавлений життя.

Паралельно регулюється питання застосування страти. Вона може призначатися тільки за найбільш тяжкі злочини відповідно до закону, що діяв під час здійснення злочину і який не суперечить вимогам чинного Пакту і Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього. Смертний вирок може виноситися тільки компетентним судом. Страта не застосовується до вагітних жінок, а вирок не виноситься за злочини, зроблені особами, молодшими 18 років.

Однак ці норми розглядаються лише як базові. В Європейській Спільноті страта заборонена в державах, що ратифікували Протокол № 6 до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод від 28 квітня 1983 р., а в Україні накладений мораторій на її застосування.

Забороняється піддавати людей катуванням чи жорстокому, нелюдському покаранню та покаранню, що принижує їхню гідність, зокрема ставити медичні чи наукові досліди на людях без їхньої згоди. Ця заборона встановлена в ст. 7 Пакту про цивільні і політичні права і розвинута в Конвенції проти катувань та інших

жорстоких, нелюдських чи принижуючих достоїнство видів звертання і покарання.

Катування забороняються принципово, навіть у виняткових обставинах, включаючи війну (ст. 2 Конвенції). Забороняється навіть видача осіб іншій державі, якщо є серйозні підстави думати, що цій особі там може загрожувати застосування катувань.

Пакт про цивільні і політичні права забороняє також рабство та работоргівлю*, примусову чи обов'язкову працю. Примусовою чи обов'язковою працею відповідно до Пакту не є:

- каторжна чи інша робота, призначувана за вироком суду;
- робота, виконувана в порядку альтернативної служби, чи служба військового характеру;
- будь-яка служба, обов'язкова у випадку надзвичайного стану;
- служба, що входить у звичайні громадянські обов'язки.

Ідентичними щодо визначення примусової чи обов'язкової праці є положення ст. 4 Європейської конвенції про захист прав людини.

Важливе значення мають нормативи, що дають гарантії прав на волю й особисту недоторканність, що включають права на вільне пересування, умови для арешту й засудження.

Затримка особи дозволяється тільки на підставах, зазначених у законі. Затриманому при арешті повідомляються причини його арешту й у терміновому порядку повідомляється будь-яке обвинувачення. У Пакті міститься положення про те, що затримана чи арештована особа повинна негайно доставлятися до судді (у вітчизняному законодавстві подібна норма відсутня). Складовою частиною є вимога про згоду суду на законність арешту чи затримання. В Україні санкції може давати ще і прокурор, хоча Конституція вимагає винятково санкції судді.

Кожен затриманий і арештований має право на судовий розгляд протягом розумного терміну чи на звільнення (п. 3 ст. 51 Європейської конвенції про захист прав людини й основних свобод). При незаконному арешті чи затримці потерпілий має право на ком-

*Поняття рабства визначене в Конвенції щодо рабства від 25 вересня 1926 р. Визначення работоргівлі міститься в Додатковій конвенції про скасування рабства, работоргівлі й інститутів і звичаїв, подібних до рабства, від 7 вересня 1956 р.: "Під работоргівлею розуміються всі дії, пов'язані із захопленням, придбанням особи з метою оборонення її в рабство; усі дії, пов'язані з придбанням раба з метою його продажу чи обміну; усі дії з продажу чи обміну особи, придбані з цієї метою, і взагалі всякі дії щодо торгівлі чи перевезення рабів якими б то не було транспортними засобами".

пенсацію. Забороняється позбавляти волі за невиконання цивільно-правових зобов'язань.

Всі особи, позбавлені волі, мають право на гуманне поводження і повагу гідності, властивої людській особистості. Існують Мінімальні стандартні правила поводження з ув'язненими від 30 серпня 1955 р., що конкретно регулюють це питання.

Досить багато зловживань породжує право вільно пересуватися і вибирати місце проживання в межах держави, в якій особа законно перебуває. Кожний може вільно залишати будь-яку країну, включаючи власну. Ніхто не може бути довільно позбавлений права на в'їзд у власну країну.

Також Декларація містить норми, що гарантують карно-процесуальні права особистості, викладені у Пакті про цивільні і політичні права (ст. 15, 16 Пакту), що закріплюють такі принципи:

- 1) рівність усіх перед судом і законом;
- 2) право на справедливий розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на основі закону;
- 3) гласність і публічність процесу;
- 4) право на послуги перекладача;
- 5) презумпція невинуватості;
- 6) терміновість і своєчасність судового розгляду;
- 7) повідомлення обвинувачуваного про характер і підставу обвинувачення;
- 8) право на захист і т.ін.

Закріплено систему стандартів у сімейно-правових відносинах. Пакт про цивільні і політичні права обмежує довільне втручання в особисте і сімейне життя особистості, гарантує право на недоторканність житла, таємницю кореспонденції, захищає від зазіхань на честь і ділову репутацію. Пакт про цивільні і політичні права декларує рівність усіх людей і забороняє дискримінацію.

До політичних прав належать:

- 1) право на мирні збори;
- 2) свобода думки, совісті і релігії;
- 3) свобода слова;
- 4) право на створення асоціацій;
- 5) права на участь в управлінні (загальне рівне виборче право при таємному голосуванні).

Ці стандарти є загальноприйнятими. Підсумовуючи, варто наголосити, що наведений перелік цивільних і політичних прав хоч і не є вичерпним, однак досить повно відображає основні на-

прями міжнародно-правової політики щодо захисту прав та свобод людини.

Регіональні міжнародні інструменти захисту прав людини - це регіональні міжнародні організації. Сьогодні у світі існує три дієздатні регіональні системи захисту прав людини: Міжамериканська, Африканська та Європейська.

Перша діє в рамках Організації Американських Держав і представлена Міжамериканською комісією із прав людини й Міжамериканським судом із прав людини. Міжамериканський суд не виявив скільки-небудь значного впливу на формування регіональних стандартів прав людини, розглянувши за 40 років існування не більше 10 справ. Уся правозахисна діяльність лягла, таким чином, на Комісію, до якої можуть звертатися зі скаргою будь-які фізичні особи, групи осіб або недержавні організації. Комісія вживає заходів для досягнення дружнього врегулювання, а якщо це не вдалося - вона ухвалює висновок у справі. Ці висновки мають більшу моральну вагу і зазвичай ураховуються державами, обвинувачуваними в порушеннях прав людини.

Африканська система складається з Африканської комісії прав людини й народів, яка є органом Організації африканської єдності. Вона діє на підставі Африканської хартії прав людини й народів. Комісія заслуховує кожні два роки звіти держав про законодавчі й інші заходи щодо захисту прав людини. Комісія із цього приводу формулює судження й пропозиції. Також вона розглядає заяви громадян і недержавних організацій про масові й систематичні порушення прав людини. За цими заявами Комісія готує свої висновки для вищого органу ОАЄ - Асамблеї глав держав і урядів.

На даний момент більшість європейських країн є одночасно членами двох великих міжнародних утворень - Ради Європи та Європейського Союзу. На момент їх створення їх можна було розглядати як дві конкуруючі міжнародні структури. В процесі розвитку Європейських Спільнот (особливо зі створенням Європейського Союзу) їх політичні цілі - європейська інтеграція та співробітництво у сферах, відмінних від економічної, - стали наблизитися до цілей Ради Європи.

Зокрема, що стосується прав людини, то з певного моменту почалась певна інституціональна конкуренція між Європейським Союзом та Радою Європи - принциповою європейською структурою захисту прав людини.

Найбільш розгалуженою є Європейська система захисту прав людини, яка діє в рамках Ради Європи. Європейський правово-захисний механізм заснований на низці договорів, основним серед них є Європейська конвенція захисту прав людини й основних свобод та протоколи до неї. Крім неї, у рамках Ради Європи розроблені Європейська соціальна хартія, Європейська конвенція прав меншин, Європейська конвенція прав дитини, Європейська конвенція з попередження катувань.

Керуючись положеннями Загальної декларації, Рада Європи прийняла 3 вересня 1953 р. Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод. Цей документ гарантував громадянам держав-членів Ради Європи дотримання їхніх конституційних прав. Для більшості людей Рада Європи асоціюється з правами людини. Для того щоб ефективно захищати права людини і належним чином реагувати на їх порушення, створені органи контролю: Комісія з прав людини, Центр прав людини, Європейський суд, що розглядає порушення прав людини на державному рівні.

Три основні риси надають Конвенції особливого значення:

- права і свободи кожної людини гарантовані державами-учасниками, або, як вони іменуються на міжнародно-правовій мові, "домовленими сторонами";
- вперше в рамках міжнародного договору про захист прав людини був створений конкретний механізм їх захисту;
- парламенти і судові органи отримали міцну основу у сфері прав людини для прийняття і тлумачення законів.

2. Засновницькі договори Європейського Союзу та інші правові акти щодо захисту прав людини

Єдиний Європейський Акт 1987 р. був першим правовим актом, який офіційно визнав права людини. В преамбулі Єдиного Європейського Акта країни-члени ЄС заявили про своє бажання "підтримувати демократію на базі основних прав, визнаних у конституціях і законах країн-членів, у Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. та Європейській соціальній хартії 1971 р., зокрема право на свободу, рівність і соціальну справедливість". Однак правове значення преамбули Єдиного Європейського Акта стосовно захисту основних прав є спірним, оскільки

посилання на преамбулу не мають формальної юридичної сили. Проте преамбулу ЄСА можна розглядати як факт часткового схвалення діяльності Суду ЄС і підтримки основних прав у межах ЄС.

Важливим кроком є посилання Суду ЄС на судову практику Європейського Суду з прав людини. Уперше це було зроблено у справі *P/S and Cornwall Country Council**. Ця справа стосувалась звільнення з роботи особи, яка змінила стать, та питання тлумачення Директиви Ради 76/207/ЕЕС від 9 лютого 1976 р. щодо реалізації принципів рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування, професійної підготовки, просування по службі та умов праці. Посилання Суду ЄС на судову практику Європейського Суду з прав людини зводилось до визначення статусу особи, що змінила стать, та до того, що Директива запобігла звільненню особи з причин, пов'язаних із зміною статі. Такий висновок попередив можливе порушення права на заборону дискримінації, закріпленого в Конвенції.

Питанням, яке існувало до укладення Хартії про права людини та яке давало змогу національним судам оскаржувати наднаціональні основи права ЄС, було питання щодо обсягу прав, що підлягають захисту за правом ЄС. У відповідь Суд неодноразово звертався до основних прав людини для розширення соціально-економічного підґрунтя, на якому побудована Європейська Спільнота, обґрунтовуючи таке розширення тим, що Спільнота базується на принципі верховенства права**. Тому, як зазначив Суд у справі *Wachauf v. Federal Republic of Germany*, "оскільки такі вимоги [щодо захисту основних прав людини] є також обов'язковими для держав-членів, такі держави під час імплементації норм права ЄС зобов'язані, наскільки це можливо, застосовувати такі норми відповідно до цих вимог****".

У 1994 р. Комісія звернулася до Суду ЄС за консультативним висновком з приводу приєднання ЄС до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Висновок Суду ЄС виявився негативним. Основна аргументація Суду ЄС зводи-

*Справа 68/95, T.Port v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, рішення Суду ЄС від 26 листопада 1996 року.

**Case 294/83 Parti Ecologiste 'Les Verts' v. Parliament, European Court Reports 1986, p. 1339; також див. Case 149/77 Defrenne v. SABENA, European Court Reports 1978, p. 1365; Case 222/86 UNECTEF v. Heylens European Court Reports 1987, p. 4097.

***Case 5/88 Wachauf v. Federal Republic of Germany, European Court Reports 1989, p. 2639.

лася до процесуальних вимог та відсутності компетенції органів ЄС на таке приєднання. Суть висновку Суду ЄС полягала в тому, що наведене положення (ст. 308 (ex 235) Договору), будучи невід'ємною частиною інституційної системи, що ґрунтується на принципі визначених повноважень, не може виступати підставою для розширення сфери компетенції Спільноти в загальних рамках, передбачених положеннями Договору загалом та, зокрема, тими, що визначають завдання та діяльність Спільноти. У будь-якому разі ст. 308 не може слугувати підставою для схвалення положень, дія яких у своїй сутності полягатиме у зміні Договору без дотримання процедури, що закріплена в ньому з даною метою*.

Система Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод є частиною міжнародного права, що оперує на регіональному рівні. Водночас правова система Спільноти, хоч і будучи генетично пов'язаною з міжнародним правом, досить скоро розвинулася в автономну структуру із власними характеристиками. Як відзначив Суд ЄС, приєднання до Конвенції означатиме суттєву зміну в існуючій системі Спільноти щодо захисту прав людини; це означатиме вступ Спільноти до відмінної міжнародної інституційної системи, а також інтеграцію положень Конвенції до правового порядку Спільноти.

Крім того, за такої системи рядовим громадянам важко розібратися, які саме вони мають права. Для того щоб з'ясувати це, необхідно проаналізувати складний і великий масив прецедентних норм, що під силу лише висококваліфікованому юристові [3, с. 22-23]. У спеціальній доповіді групи експертів, підготовленій на замовлення Європейської комісії, у зв'язку з цим відзначалось, що основні права корисні лише тоді, коли громадяни знають про їх існування і про можливість їх реалізації. Отже, вирішальне значення мають проголошення та надання цих прав, що дозволить кожному про них дізнатись та скористатися ними. Так поступово назривала необхідність кодифікувати основні права в єдиному писаному джерелі. При цьому поряд з пропозиціями прийняти власний "білль про права" ставилося також питання про приєднання Європейсь-

кого Союзу до Європейської конвенції 1950 р. Однак кілька причин стали на заваді:

1) приєднання передбачало механічне запозичення норм, що неспроможне врахувати специфіку Європейського Союзу і його правової системи;

2) Конвенція була прийнята півсторіччя тому стосовно завдань Ради Європи, тому не повною мірою відображає еволюцію інституту основних прав, яка обумовлена, зокрема, науково-технічним розвитком;

3) Конвенція є деякою мірою неповною, оскільки вона головним чином закріплює особисті і політичні права (права першого покоління). Що ж до соціальних, економічних та культурних прав, вони в Конвенції майже не наведені, а містяться в іншому документі Ради Європи - Європейській соціальній хартії 1971 р.;

4) Конвенція передбачає, що кожна людина, права якої порушені державою-учасницею Конвенції, може звернутися за захистом до Європейського Суду з прав людини. Однак якщо правопорушником виступає Європейський Союз, то така процедура стає неможливою, оскільки він не може бути стороною Конвенції.

Амстердамський договір став спробою узгодити певні розбіжності між існуючою системою ЄС та розвитком регіональної загальноєвропейської системи захисту прав людини, яку ЄС об'єктивно не міг ігнорувати. Стаття 6 (2) Амстердамського договору, фактично визнавши доктрину Суду у сфері захисту прав людини, забезпечила правові підстави для інкорпорації права Європейської конвенції до правової системи ЄС: "Союз поважатиме основні права, які гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод, що була підписана у Римі 4 листопада 1950 р., та впливають з конституційної традиції, спільної для держав-членів, як загальні принципи права Спільноти".

Викладене вище сприяло тому, що процес, розпочатий Амстердамським самітом, завершився схваленням на Ніццькому саміті Хартії основних (або фундаментальних) прав Європейського Союзу [7]. Текст Хартії розробляв спеціальний тимчасовий орган - Конвент, який включав представників законодавчої і виконавчої влади країн-членів Європейського Союзу. Після ухвалення керівниками країн-членів 7 грудня 2000 р. в місті Ніцца (Франція) Хартія була прийнята і урочисто проголошена як спільний правовий акт трьох інститутів Союзу: Європейського парламенту, Європейської ради і Європейської комісії. Цей документ можна вважа-

*Opinion 2/94 Accession by the Community to the ECHR, European Court Reports 1996, para. 30; разом з цим система Європейської конвенції як така також становить певну перепону для вступу до ЄС, оскільки передбачає процедуру вступу лише для держав.

ти певною мірою кодифікацією прецедентного права Суду ЄС. Хартія також юридично розширила правову систему Спільноти, додавши до неї прецедентне право Європейського Суду з прав людини, відзначивши у ст. 51 (3): "Оскільки дана Хартія містить права, що співвідносяться з правами, гарантованими Конвенцією про захист прав людини та основних свобод, значення та зміст таких прав відповідають тим, що зазначені у названій Конвенції, за винятком тих, яким Хартія надає більш високий та ширший захист".

Значення Хартії полягає саме в тому, що вона не тільки створила писаний Білль про права, а й розширила сферу дії права ЄС, не створюючи одночасно конкуруючої юрисдикції із Європейським Судом з прав людини.

На відміну від попередніх документів про основні права (як національних, так і міжнародних), які видавалися головним чином з метою захисту людини від свавілля державної влади, Хартія спрямована на захист тих самих прав і свобод від можливих порушень з боку іншого суб'єкта - наддержавних органів Європейського Союзу. Призначення Хартії - звести до купи, підтвердити і систематизувати основні права, а також принципи правового статусу особистості, які були визнані раніше за громадянами Європейського Союзу в інших джерелах (враховуючи засновницькі договори і Конвенцію Ради Європи 1950 р.).

У Преамбулі Хартії відзначається, що її метою є зміцнення прав, які випливають перш за все зі спільних конституційно-правових традицій країн-членів та їх міжнародних зобов'язань, з Договору про Європейський Союз та договорів про Європейські Спільноти, з Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р., із соціальних хартії, прийнятих Спільнотою і Радою Європи, а також з рішень Суду Європейських Співтовариств та Європейського Суду з прав людини.

Спираючись на зазначені джерела, Хартія закріплює у своїх статтях найбільш повний перелік основних прав і свобод. Більшість із зазначених прав відтворюють відповідні положення згаданих вище міжнародних актів у галузі прав людини, при цьому навіть відомі права, закріплені в Хартії, змістовно збагачені і сформульовані з урахуванням вимог і рівня сучасного розвитку. Водночас Хартія містить деякі новації. Так, уперше визнані як основні право на цілісність особистості (ст. 3) і право на належне врядування (ст. 41). У цілому ж прийняття Хартії справедливо розцінюється провідними західноєвропейськими юристами як доказ того, що Європейсь-

кий Союз є на сьогодні не тільки економічною, а й правовою Спільнотою, основоположним фундаментом якої має стати Хартія основних прав [4].

Під час створення єдиної "Конституції для Європи" Рада Європи порекомендувала поновити законодавство з прав людини. На одній з останніх сесій Парламентської асамблеї Ради Європи було запропоновано включити два головних документи в цій сфері - Хартію основних прав Євросоюзу й Конвенцію прав людини і основних свобод Ради Європи - у проект майбутньої конституції ЄС. При цьому вважалося, що закріплення цих документів у конституції буде гарантувати захист прав людини у "Великій Європі" і дозволить уникнути протиріч між Хартією й Конвенцією. Сам факт розуміння й уживання керівниками важливих структурних підрозділів ЄС терміна "Велика Європа" свідчить про формування специфічного відношення до країн, які найближчим часом не ввійдуть у ЄС і до яких належить Україна.

Але включення Хартії основних прав та Конвенції прав людини і основних свобод не відбулося у зв'язку з тим, що процес ратифікації Конституційної угоди був призупинений у 2005 р. Спеціальне засідання Європейської ради (Саміту ЄС) у травні 2005 р. прийняло рішення про так званий "період роздумів", у ході якого мала бути здійснена переоцінка проекту Конституції та проведені публічні консультації для врахування думки громадян ЄС.

19 жовтня 2007 р. у ході неформального саміту ЄС у Лісабоні (Португалія) глави держав та урядів країн-членів ЄС змогли досягти політичної згоди стосовно схвалення проекту нового Договору про реформи, який формально був підписаний 13 грудня 2007 р.

У загальних рисах однією з компромісних домовленостей нового Договору про реформи ЄС є заміна повного тексту Хартії фундаментальних прав ЄС на посилання на відповідні міжнародні документи, що матиме аналогічний юридичний ефект.

30 січня 2007 р. офіційно стартував рік рівних можливостей для всіх - ініціатива, започаткована Європейською комісією для боротьби з дискримінацією в ЄС*.

Акція "Рік рівних можливостей", яка проходила в Берліні за участі 450 осіб, була загальноєвропейською освітньою кампанією, що покликана спонукати людей активніше користуватися своїми громадянськими правами. Ініціатори акції розраховували, що її

*<http://www.expres.ua/articles/2007/01/30/14241/>

результатом стане більш активна участь людей у прийнятті політичних рішень - як у своїх країнах, так і в Європі.

Думки європейців щодо рівня дискримінації в ЄС та шляхів забезпечення рівності можливостей висвітлюють результати дослідження Євробарометра. Відповідно до огляду соціологічної служби ЄС, 64% європейців відчують, що в Європі досі поширена дискримінація. 51% респондентів вважають недостатніми заходи, що вживаються для забезпечення рівності можливостей в їхній рідній країні.

Серед соціальних груп, що найбільше потерпають від дискримінації, європейці найчастіше називають інвалідів (79%), циган (77%), старших людей (69%) чи осіб іншого етнічного походження (62%).

Переважає більшість європейців хотіли б бачити більше жінок на керівних позиціях (77%) та в парламенті (72%). Чимало респондентів (68%) вважають, що сімейні обов'язки перешкоджають жінкам робити кар'єру. Євросоюз вирішив законодавчо вирішити проблему дискримінації жінок, заробітна плата яких в Європі в середньому на 15% нижча, ніж у чоловіків. Більшість європейців підтримують подальші заходи з боротьби проти дискримінації в ЄС.

Висновки

1. Міжнародні та європейські стандарти захисту прав людини, які закладені в нормах міжнародного права, мають пріоритет над національним законодавством. Прийняття низки міжнародних документів щодо закріплення, правової регламентації та вироблення механізму міжнародного захисту прав людини у державах, що підписали відповідні міжнародні документи, зумовило створення міжнародних універсальних та регіональних інструментів захисту прав людини. Універсальні міжнародні інструменти захисту прав людини - це органи й організації, що поширюють свою діяльність на весь світ, незалежно від державних і регіональних кордонів. Регіональні міжнародні інструменти захисту прав людини - це регіональні міжнародні організації, яких сьогодні у світі існує три: Міжамериканська, Африканська та Європейська.

2. У сучасній Європі інститут основних прав і свобод людини існує не тільки на національному, а й на наднаціональному рівні, тобто в рамках ЄС. Він є сукупністю норм права ЄС, які закріплюють найбільш важливі, спільні для всього Союзу стандарти у сфері

захисту основних прав і свобод людини, а також принципи взаємовідносин особистості з органами публічної влади на всіх рівнях, у тому числі з інституціями ЄС.

3. Першим засновницьким договором ЄС, який офіційно визнав права людини, був Єдиний Європейський Акт 1987 р., другим - Амстердамський договір, який став спробою узгодити певні розбіжності між існуючою системою ЄС та розвитком регіональної загальноєвропейської системи захисту прав людини. Процес, розпочатий Амстердамським самітом, завершився схваленням на Ніццькому саміті Хартії основних прав Європейського Союзу, яку можна вважати кодифікацією прецедентного права Суду ЄС.

Питання для самоконтролю

1. Що таке європейські стандарти у сфері захисту прав людини?
2. Які основні акти, що регулюють цивільні і політичні права людини на міжнародному рівні?
3. Що є пріоритетним над національним законодавством у сфері захисту прав людини?
4. Які існують інструменти захисту прав людини?
5. Що таке універсальні міжнародні інструменти захисту прав людини?
6. Які права людини належать до цивільних і політичних (або становлять першу групу)?
7. Які права людини відносять до другої групи, тобто до економічних, соціальних і культурних прав?
8. Яким чином захищаються права людини на міжнародному та європейському рівні?
9. Якими є регіональні міжнародні інструменти захисту прав людини?
10. Як називаються три дієздатні регіональні системи захисту прав людини?
11. Що є характерним для першої регіональної системи захисту прав людини?
12. Як характеризується друга регіональна система захисту прав людини?
13. Що притаманне третій регіональній системі захисту прав людини?

14. В яких засновницьких договорах ЄС були офіційно визнані права людини?

15. Яка найважливіша особливість Хартії основних прав Європейського Союзу?

Список використаних джерел

1. Абетка із захисту прав людини в Україні // Матеріали експертних круглих столів. - 2005. - 91 с.

2. Загальна декларація прав людини // Людина і влада. - 1999. - № 8-10. - С. 109-114.

3. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу. - К.: Знання, 2002. - 381 с.

4. Ледях И.А. Хартия основных прав Европейского Союза // Государство и право. - 2002. - № 1. - С. 51-58.

5. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. - 304 с.

6. Agustin Jose Menendez. Chartering Europe: The Charter of Fundamental Rights of the European Union (Arrena Working Papers, WP 01/13).

7. Document 4470/1/00 REV 1 CONVENT 47, of September 21, 2000.

Судові справи

1. Справа 68/95, T.Port v. Bundesanstalt fur Landwirtschaft und Ernährung, рішення Суду ЄС від 26 листопада 1996 року.

2. Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft European Court Reports 1970, p. 1125.

3. Case 29/69 Stauder v. City of Ulm, European Court Reports 1969, p. 419.

4. Case 4/73 Nold v. Commission European Court Reports 1974, p. 503; див. також Case 44/79 Hauer v. Land Rheinland Pfalz, European Court Reports 1979, p. 3740 Case 374/87 Orkem v. Commission European Court Reports, 1989, p. 3283.

5. Case 294/83 Parti Ecologiste 'Les Verts' v. Parliament, European Court Reports 1986, p. 1339; також див. Case 149/77 Defrenne v. SABENA, European Court Reports 1978, p. 1365; Case 222/86 UNECTEF v. Heylens European Court Reports 1987, p. 4097.

6. Case 5/88 Wachauf v. Federal Republic of Germany, European Court Reports 1989, p. 2639.

Інтернет-джерела

1. Європейський суд з прав людини // <http://www.echr.coe.int>

2. Про Засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України // <http://www.vgirfo.kharkov.ua/postanova-zasadi-ua.htm>

3. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries /* COM/2001/0252 final */ http://eu-directory.ea-ua.info/index.php?act=show&doc_id=2&id=129

4. International Society for Human Rights (ISHR) // <http://www.ishr.org/index.php?id=772>

5. Human Rights First // <http://www.humanrightsfirst.org/>

6. Human Rights in EU // http://europa.eu/pol/rights/index_en.htm

Розділ VII ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

1. Загальноприйняті вимоги до правотворчого процесу

Поняття "європейські стандарти правотворчого процесу" є умовним, оскільки немає єдиного міжнародно-правового акта, який би їх закріплював. Проте на рівні Європейського Союзу було прийнято низку актів [8-11, 13-15], які стосувалися якості правотворчого процесу. Ці документи порушують питання вдосконалення його якості на рівні ЄС та встановлюють принципи правотворчого процесу:

- ефективності та прозорості;
- підзвітності (прийняття актів інституціями ЄС у межах визначених повноважень);
- пропорційності обраних засобів поставленій меті, активної участі громадськості та зацікавлених сторін в обговоренні та розробці законодавства, обґрунтованості прийняття акта ЄС;
- адекватної оцінки регуляторного впливу акта ЄС;
- принципу субсидіарності.

Згадані документи ЄС також закріплюють принципи побудови актів ЄС:

- чіткості, простоти, точності текстів, використання зрозумілої, простої, недвозначної, узгодженої термінології;
- взаємної узгодженості різних положень акта;
- чіткого визначення прав і обов'язків, що впливають з акта;
- застосування стандартної структури актів (частини, глави, статті, пункти); пояснення в преамбулі простими термінами мети акта.

Акти ЄС щодо правотворчого процесу поширюються на розробку законодавства ЄС і його імплементацію державами-членами. Вони акумулюють на загальноєвропейському рівні досвід та правові традиції нормотворення самих держав-членів ЄС, не зачіпаючи особливостей національного правотворчого процесу.

Сьогодні надзвичайно важливо проаналізувати вимоги до правотворчого процесу держав, які готувалися до вступу в ЄС і перед якими ставилося важливе завдання впровадження права ЄС та реформування власної економіки, правової системи, державно-

го управління. Проведення цих реформ залежало від швидкості, якості та ефективності правотворчого процесу. Тому в рамках програми СІГМА Організацією економічного співробітництва та розвитку було узагальнено досвід країн-членів цієї організації, на основі якого сформульовано принципи та рекомендації щодо удосконалення правотворчого процесу для країн Центральної та Східної Європи [1-3, 17].

Міркуючи над удосконаленням правотворчого процесу, необхідно передусім змінити свій підхід до правового регулювання і враховувати три його виміри [17, с. 10-11]:

1. *Регулювання як інструмент реалізації певної політики.* Правове регулювання доцільно застосовувати тоді, коли необхідно вирішити певну проблему в суспільстві, і серед усього набору можливих засобів саме правове регулювання зможе ефективно розв'язати проблему. Якщо це не буде доведено урядом, використання правового регулювання є недоцільним. Втручання держави у життя суспільства є оправданим, коли іншими способами вирішити проблему неможливо. Слід уникати "зарегульованості", що була характерна для радянської держави, яка намагалася регламентувати найдрібніші деталі життя людини та суспільства.

2. *Регулювання економіки.* Правове регулювання впливає на економічну діяльність або шляхом віддання переваг певним суб'єктам, або, наприклад, обмежуючи конкуренцію. Тому при розробці проекту слід враховувати, що він матиме позитивний чи негативний вплив на економічну діяльність.

3. *Регулювання та верховенство права.* Правове регулювання не повинно сприйматися як інструмент керування громадянами. Правове регулювання - це швидше форма суспільного договору між урядом та громадянами, в якому узгоджено зрозумілі правила поведінки обох сторін задля суспільного блага. Основою верховенства права є повага з боку влади та громадян до легітимності регулювання, прозорості та зрозумілості системи регулювання, шляхів та способів ознайомлення громадян із змістом законів та норм. Тому надзвичайно важливими є комунікації та консультації влади з громадськістю.

Системні стандарти якості правового регулювання передбачають [17, с. 13]:

- взаємну узгодженість, відповідність та рівновагу між конкуруючими видами політики;

- стабільність і прогнозування нормативних вимог; легкість управління та контролю, чутливість до загального політичного курсу;

- прозорість та відкритість як для політиків, так і для громадськості;

- узгоджене, неупереджене, із дотриманням належної процедури впровадження в дію;

- можливість пристосування до нових обставин.

Вимоги до правових актів включають [17, с. 13]:

- вимоги для використання: чіткість, простота та доступність для громадян та бізнесу;

- вимоги проектування - гнучкість та узгодженість з іншими нормами та міжнародними стандартами;

- правові вимоги - структурованість, логіка, чіткий виклад юридичного тексту та термінологія, наявність законно встановлених повноважень для дії;

- стандарти ефективності - відповідність чітко визначеним проблемам та реальним умовам;

- економічні та аналітичні стандарти - ефективність використання коштів та співвідношення між затраченими ресурсами та отриманим результатом; оцінка впливу на бізнес, конкуренцію та торгівлю;

- стандарти імплементації - передбачуваність, реальна можливість виконання, можливість примусового виконання у судовому порядку, сприйняття громадськістю та наявність необхідних ресурсів.

Правотворчий процес умовно можна поділити на дві стадії: власне вироблення політики та нормопроекування, або розробка проектів законодавства. Ці стадії включають дрібніші етапи. Виходячи із наведених раніше стандартів, слід виділити такі напрями удосконалення правотворчого процесу в Україні. В Україні, на жаль, законотворчий процес домінує над процесом формування політики [12, с. 87].

2. Деякі підходи до вироблення політики

Ключовими принципами при виробленні політики мають бути [18, с. 14]:

- Публічний інтерес: що є найкращим для суспільства в цілому? Яким чином загальний суспільний інтерес співвідноситься із

приватними та специфічними інтересами? Чи в процес вироблення політики залучаються всі зацікавлені особи, зокрема ті, кого часто не враховують або які не можуть взяти участь?

- Результативність: чи досягає політика поставленої мети?

- Ефективність: чи наявні засоби та ресурси використовуються належним чином задля досягнення мети та впровадження політики?

- Узгодженість: рівень узгодженості з більш загальними цілями та стратегією уряду.

- Справедливість та рівність: яким чином політика зміцнює рівність усіх членів та груп суспільства?

- Відображення інших суспільних цінностей: свобода, безпека, різноманіття, захист приватного життя.

Публічна політика має бути:

- соціально прийнятною: громадяни та групи інтересів повинні відчувати, що політика відображає важливі для них цінності, зокрема справедливості та рівності, узгодженості;

- політично життєздатною: має бути політичний консенсус щодо змісту політики між політичними силами в парламенті;

- технічно вивіреною: політика має відповідати науковим чи технічним критеріям, які встановлюються для певних типів рішень.

На стадії вироблення політики рекомендується (Рекомендація Ради, прийнята 9 березня 1995 р.) дати відповідь на ряд контрольних питань ще до початку розробки нормативно-правового акта:

- Чи правильно визначена проблема?

- Чи обгрунтованим є захід уряду?

- Чи вдало обраний цей вид нормативно-правового акта як інструмент дії уряду?

- Чи є належна правова база для даного акта?

- Який рівень (рівні) управління (регулювання) слід обрати для цього заходу?

- Чи очікувані результати справджують витрачені кошти?

- Чи поширення дії заходу в суспільстві є очевидним?

- Чи є правовий акт чітким, узгодженим, доступним для сприйняття та ознайомлення для користувачів?

- Чи мали можливість усі зацікавлені сторони представити свою точку зору?

- Яким чином буде досягнута відповідність цьому акту?

3. Вироблення політики в Україні

В Україні розробці нормативно-правових актів передують подання міністрами та керівниками центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) політичних пропозицій щодо реалізації державної політики для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів, механізму і засобів розв'язання проблеми, проведення реформ, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України у формі відповідної записки (п. 1 § 74 та Додаток 9 Регламенту КМУ).

Стратегічне планування в Україні регулюється Конституцією, законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Верховна Рада України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; розглядає і схвалює Програми діяльності Кабінету Міністрів України [7].

Президент України звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями - до Верховної Ради України - про внутрішнє і зовнішнє становище України [7].

Новопризначений Прем'єр-міністр разом із поданням про посадовий та персональний склад Кабінету Міністрів України подає до Верховної Ради України Програму діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку [7]. Кабінет Міністрів планує свою роботу на основі та на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, для чого розробляє і затверджує щорічний План дій щодо виконання зазначеної Програми, Основні напрями економічної політики України, розробляє і подає на розгляд Верховної Ради проект Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, проекти загальнодержавних програм, планує свою нормотворчу діяльність, у тому числі з розроблення проектів регуляторних актів.

Державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України здійснюється відповідно до

Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" [4].

Система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається із: прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди; Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період; прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на середньостроковий період; програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів та міст на короткостроковий період; прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період; програм розвитку окремих галузей економіки [4].

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік конкретизуються заходи, передбачені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України [4].

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік має бути відображений перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів Державного бюджету України. У разі потреби прогнозні й програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися на більш тривалий період.

З метою удосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку та запровадження стратегічного планування роботи в органах виконавчої влади, яке передбачає планування заходів з розроблення прогнозних документів, розроблення, реалізації та контролю за виконанням програмних документів, було видане Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р "Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України" [16].

Проте ця Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України так і не була реалізована.

З метою сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, вироб-

ничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем розробляються і приймаються державні цільові програми [5].

Державні цільові програми поділяються на: загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяються на: економічні, наукові, науково-технічні, соціальні, національно-культурні, екологічні, оборонні, правоохоронні.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм: включаються до відповідних розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік; враховуються під час складання проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України.

Перелік державних цільових програм, які планується виконати у відповідному році з використанням коштів Державного бюджету України, подається на розгляд Верховної Ради України у складі проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України разом із проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Недоліки системи вироблення політики та рекомендації. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні немає цілісної та структурованої системи стратегічних документів. Цілком можна погодитися з оцінкою SIGMA системи врядування в Україні, що "існує правова основа для підготовки низки стратегічних документів, але правової основи для єдиного стратегічного управління, послідовного контролю та забезпечення дисципліни немає... Стратегічне керівництво розрізнено, оскільки і Президент, і КМУ, і Міністерство фінансів, і Міністерство економіки відіграють певну роль у підготовці стратегічних документів... У контексті уточ-

нення ролей різних гравців (КМУ, Президента, органів виконавчої влади) слід створити єдину систему стратегічного керівництва політикою. Ця система має привести до розробки єдиного стратегічного документа, що буде чітким, робочим і прив'язаним до бюджету й процесу планування бюджету. Секретаріат Кабінету Міністрів повинен бути центральним вузлом у підготовці такого документа та контролі за його виконанням" [12, с. 93].

Висновки

1. Поняття "європейські стандарти правотворчого процесу" є умовним, оскільки не існує єдиного міжнародно-правового акта, який би їх закріплював. Проте в Європейському Союзі було прийнято ряд актів щодо якості правотворчого процесу. Ці акти містять принципи правотворчого процесу, до яких належать, зокрема, принципи ефективності та прозорості, підзвітності, пропорційності обраних засобів поставленій меті, активної участі громадськості та зацікавлених сторін в обговоренні та розробці законодавства, обґрунтованості прийняття акта ЄС, адекватної оцінки регуляторного впливу акта ЄС, принцип субсидіарності.

2. Процес законотворення в Україні домінує над процесом вироблення політики, про що свідчить слабе стратегічне управління політичним процесом, недостатнє використання міжвідомчих консультацій на стадії подання політичних пропозицій, не здійснюється аналіз шляхів та способів виконання акта тощо.

3. Планування правотворчого процесу в Україні відбувається за допомогою перспективних та поточних планів законопроектних робіт, планів розробки регуляторними органами регуляторних актів та базується на Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Планування розробки проектів законів має супроводжуватися плануванням прийняття підзаконних актів, якщо сам закон не містить механізму впровадження.

Питання для самоконтролю

1. Чи існує поняття "європейські стандарти правотворчого процесу"? Що вони включають?

2. Які Ви знаєте документи ЄС, ОЕСР, SIGMA, що встановлюють вимоги до правотворчого процесу?

3. Які принципи побудови актів ЄС встановлюють документи ЄС?
4. Які системні стандарти якості правового регулювання?
5. Які Ви знаєте виміри правового регулювання?
6. Які вимоги до правових актів встановлюють документи ОЕСР/SIGMA?
7. Які Ви знаєте ключові принципи та стандарти у сфері вироблення політики? На які контрольні питання має відповісти розробник політики?
8. Яку роль відіграють консультації з громадськістю у правотворчому процесі?

Список використаних джерел

1. Документ SIGMA № 13 "Оцінка впливу запропонованих законів та підзаконних актів" [Електронний ресурс]: OCDE/GD(97)126. - Режим доступу до документа: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/21/20/36953128.pdf>
2. Документ SIGMA № 15 "Перелік контрольних питань щодо нормопроекування та управління правовим регулюванням у Центральній та Східній Європі" [Електронний ресурс]. - Режим доступу до документа: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/42/21/1823473.pdf>
3. Документ SIGMA № 18 "Нормопроекування та управління правовим регулюванням у Центральній та Східній Європі" [Електронний ресурс]: OCDE/GD(97)176). - Режим доступу до документа: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/20/40/36953268.pdf>
4. Закон України про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України // Уряд. кур'єр. - 2000. - № 77.
5. Закон України про державні цільові програми // Уряд. кур'єр. - 2004. - № 75.
6. Закон України про засади державної регуляторної політики // Відом. Верховної Ради України. - 2004. - № 9. - Ст. 79.
7. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Голос України. - 1996. - № 128.
8. Міжінституційна угода про більш структуроване застосування техніки перегляду нормативних актів від 28 листоп. 2001 р. // OJ C 077. - 2002. - 28 March. - P. 1-3.

9. Міжінституційна угода про загальні правила щодо забезпечення якості проектування Європейського законодавства від 22 груд. 1998 р. // OJ C 73. - 1999. - 17 March. - P. 1-3.
10. Міжінституційна угода про краще нормотворення // OJ C 321. - 2003. - 31 December. - P. 1-5.
11. Міжінституційна угода щодо прискореного методу роботи з офіційної кодифікації юридичних текстів: Ухвалена Комісією, Радою і Парламентом від 20 груд. 1994 р. (1994) // OJ C 102. - 1996. - 4 April. - P. 2-3.
12. Оцінка системи врядування в Україні [Електронний ресурс] / SIGMA, березень 2006; Спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу. - Режим доступу до документа: http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/530/sigma_text.pdf
13. Повідомлення Європейської Комісії "Європейське управління: краще правотворення". - COM (2002) 275 final.
14. Повідомлення Європейської Комісії "План дій щодо спрощення та удосконалення правового регулювання" (2002). - COM (2002) 278 final.
15. Резолюція з якості проектування законодавства ЄС від 8 черв. 1993 р. // OJ C 166. - 1993. - 17 June. - P. 1.
16. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 504 // Офіц. вісн. України. - 2006. - № 40. - Ст. 2692.
17. Удосконалення якості законів та підзаконних актів: економічні, правові та управлінські техніки [Електронний ресурс] OCDE/GD(94)59. - Режим доступу до документа: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/6/36/36976805.pdf>
18. Bruce L. Smith. Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy [електронний ресурс]: BLSmith Groupwork Inc. - 2003. - Prepared for Population and Public Health Branch, Atlantic Regional Office, Health Canada. - Режим доступу до документа: http://www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/pdf/pub_policy_partic_e.pdf

Розділ VIII ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ

1. Консультування в діяльності інституцій Європейського Союзу

Взаємодія між інституціями Європейського Союзу та його громадянами відбувається в різних формах та через:

- Європейський парламент як виборний представницький орган громадян Європи;
- інституціоналізовані дорадчі органи ЄС (Європейський соціально-економічний комітет та Комітет регіонів), які діють відповідно до Угод;
- менш формалізовані безпосередні контакти із зацікавленими сторонами.

У Білій книзі з європейського врядування* Європейська комісія ставить своїм завданням посилення культури консультацій та діалогу в ЄС і відзначає, що покращення практики консультування має базуватися не на керівництві зверху і контролі, а на наданні відповідних рекомендацій, спрямовуванні та сприянні.

Процес консультування є частиною діяльності всіх інституцій Європейського Союзу, зокрема Європейської комісії, Ради ЄС та парламенту, починаючи з формування політики, подання законопроектів до фінального прийняття правового акта, його законодавчого оформлення та впровадження в життя.

Процедура консультацій з широким залученням громадськості не створює жодних суперечностей з концепцією представницької демократії, відповідно до якої першочергово процес прийняття рішень в ЄС легітимізується обраними представниками європейських держав. Так, в резолюції Європарламенту наголошено, що "консультування із зацікавленими сторонами ... може тільки доповнювати, але в жодному разі не замінювати процедури й рішення законодавчих органів. Тільки Рада ЄС і Європарламент як законодавчі органи можуть брати відповідальність за рішення в контексті законодавчих процедур"***.

Організація і проведення широкого консультування є також одним з обов'язків Європейської комісії, через виконання якого відбувається оприлюднення законодавчих пропозицій ЄС. Відповідно до нормативної бази Європейського Союзу Комісія проводить консультації з широким залученням громадськості перед поданням законопроектів і оприлюднює документи про зміст консультування.

Провідну роль у процесі консультацій відповідно до Угод про ЄС відіграють Європейський соціально-економічний комітет і Комітет регіонів, які виконують дорадчу функцію для трьох основних інституцій ЄС: Європейської комісії, Ради ЄС та Європейського парламенту.

Зазначені інституції ЄС можуть звернутися за консультаціями до комітетів у всіх випадках, коли є потреба в кваліфікованій допомозі чи вивченні позицій зацікавлених сторін. Обидва Комітети можуть опрацьовувати висновки і готувати дослідницькі звіти у відповідь на запити Єврокомісії, Ради ЄС та Парламенту, а також опрацьовувати пропозиції з метою впливу на вироблення політики за власною ініціативою.

Масштаби діяльності комітетів є досить значними і підтверджують їх значну роль у процесі формування політики ЄС. Соціально-економічний комітет за 2004-2006 рр. підготував близько 550 висновків, 195 - у 2006 р.*. Комітет регіонів за цей же період опрацював понад 170 висновків і резолюцій, за 2006 - 43**.

З метою використання накопиченого комітетами досвіду й заохочення їх до активнішої участі в консультуванні Єврокомісія намагається посилити співпрацю з ними і зміцнити функції цих двох допоміжних інституцій не тільки як представників соціально-економічних і політичних гравців регіонального та місцевого рівнів на найвищому щаблі європейського врядування, а і як посередників між основними інституціями ЄС і організаціями громадянського суспільства і регіональними чи місцевими органами влади.

Особливості організації консультацій у майбутньому від імені Європейської комісії містять відповідні протоколи про спільні дії.

Основні засади підготовки і проведення консультацій з метою забезпечення участі в процесі формування і впровадження європейської політики всіх зацікавлених сторін викладені в документі "Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій

*http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

**http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm#15

* http://www.eesc.europa.eu/documents/opinions/avis_en.asp?type=en

**<http://coropinions.cor.europa.eu/coropinions.aspx?culture=en>

між Комісією і зацікавленими сторонами"*, запропонованому Європейською комісією у 2002 р.

З метою обговорення шляхів удосконалення практики консультацій та узгодження діяльності Комітетів відповідно до принципів, задекларованих у протоколах, Європейська комісія запросила всі зацікавлені сторони подавати свої зауваження і коментарі щодо ЗПМС. Такий підхід був дуже схвально оцінений усіма учасниками консультацій: як представниками інституцій ЄС, так і організаціями громадянського суспільства, регіональної влади та місцевого самоврядування.

У ході обговорення ЗПМС до Європейської комісії надійшло 82 пропозиції та коментарі**.

Кількість пропозицій та коментарів щодо ЗПМС		
	Загальноєвропейські	Національні
Держави	4	
Соціально-економічні партнери (спілки працедавців, торгові палати, професійні та бізнес-федерації, приватні компанії)	22	20
Неурядові організації	10	5
Організації, які представляють регіональні та місцеві громади	4	9
Релігійні організації	2	2
Науково-дослідні установи	2	
Інші суб'єкти, в тому числі приватні особи	2	
Всього	82	

Під час обговорення ЗПМС деякі організації наголошували на потребі укласти спеціальні домовленості щодо консультацій в окремих секторах. Наголошуючи на своїй ролі як демократично легітимних органів, регіональні і місцеві органи влади добивалися отримання інформації про стан справ під час підготовки схеми для більш систематизованого діалогу з асоціаціями регіональних і місцевих органів влади в ЄС, про який Комісія оголосила в Білій книзі з європейського врядування. Представники релігійних і неурядових організацій також зверталися з пропозиціями щодо більш детального регулювання діалогу з релігійними громадами і громадянським суспільством, зокрема через укладення додаткових договорів, як це практикується в деяких країнах - членах ЄС.

*http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm

**http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm

За результатами обговорення ЗПМС були переглянуті з урахуванням пропозицій та коментарів зацікавлених сторін. Оновлений документ, який застосовується з 1 січня 2003 р., встановлює баланс між очікуваннями і реальними потребами зацікавлених сторін, що відповідають сучасним умовам, і можливостями інституцій ЄС, які можуть бути виконані в адміністративних умовах.

Основними завданнями ЗПМС визначено:

- заохочення ширшого залучення до вироблення політики зацікавлених сторін та надання їм права голосу для висловлення своєї думки (але не для прийняття рішень);

- забезпечення рівних можливостей, адекватного й неупередженого ставлення до учасників консультацій (представників регіональної та місцевої влади, організацій громадянського суспільства, зібрань громадян, експертів з наукових і технічних питань, зацікавлених сторін з третіх країн);

- забезпечення відкритості діяльності Європейської комісії шляхом оприлюднення документів за підсумками консультування, що сприятиме підвищенню її відповідальності;

- підвищення якості й результативності європейських політик, оскільки у процесі обговорення законодавчі пропозиції Єврокомісії стають більш технічно життєздатними, ефективними і реальними, відповідаючи принципу "знизу - доверху";

- раціоналізацію консультаційних процедур і здійснення консультацій на чітко визначених та систематизованих засадах;

- побудову послідовної та гнучкої схеми проведення консультацій з метою врахування всіх різнопланових інтересів, вироблення відповідних консультаційних стратегій для окремих законодавчих пропозицій;

- пропагування спільного навчання й обміну кращими практиками в межах Комісії.

2. "Технологія" проведення консультацій в Європейському Союзі

Визначення зацікавлених сторін - учасників консультацій. Дотримуючись принципу відкритості управління й проведення консультацій, прагнучи уникнути обмеження кількості учасників консультацій, Європейська комісія наголошує, що кожен громадянин, підприємство чи об'єднання мають право висловити свою

думку в ході консультацій. Комісія враховує також інші чинники, які впливають на ефективність консультацій.

По-перше, зацікавлені сторони - учасниці консультацій мають бути чітко визначені ще до початку обговорення, що забезпечить отримання якісних і компетентних висновків та пропозицій з боку дійсно причетних і зацікавлених у виробленні політики сторін.

По-друге, чіткі критерії відбору учасників консультацій є необхідними також і з огляду на те, що доступ до консультацій є обмеженим з практичних (організаційних, технічних) причин, особливо це стосується випадків участі зацікавлених сторін у до-радчих органах чи громадських слуханнях.

З огляду на це Комісія наголосила на першочерговості врахування позицій загальноєвропейських організацій. У цьому контексті вартим уваги є перелік вироблених Соціально-економічним комітетом критеріїв "придатності" до суспільного діалогу, якими керуються у процесі проведення консультацій інституції ЄС, які виражаються у формі вимог до загальноєвропейських організацій:

- бути постійно діючими на рівні громади;
- представляти інтереси громадян Європи;
- включати органи, що визнані як представницькі органи певних соціальних груп / об'єднань на рівні країн-членів ЄС;
- мати членів у більшості країн-членів ЄС;
- передбачати підзвітність / відповідальність перед своїми членами;
- мати повноваження діяти і представляти інтереси своїх членів на загальноєвропейському рівні;
- бути незалежними і володіти відповідними повноваженнями;
- бути організаційно прозорими, особливо у сфері фінансів і прийняття рішень.

Прагнучи уникнути враження, що "Брюссель розмовляє тільки з Брюсселем", Європейська комісія заохочує до участі в консультаціях усі зацікавлені сторони, які діють як на загальноєвропейському, так і на національному й регіональному рівнях, не обмежує кількість учасників консультацій до певного кола попередньо перевірених чи акредитованих організацій, а також враховує пропозиції окремих громадян. З огляду на цей факт не впроваджено жодної загальної системи реєстрації чи акредитації для зацікавлених сторін.

Таким чином, Комісія забезпечує розгляд усіх представлених позицій щодо певного політичного рішення, врахування яких є особливо важливим з огляду на різноманітність ситуацій у країнах-членах ЄС, створює можливості для врахування поглядів меншості як передумови відкритості процесу консультацій, гарантує висловлення точок зору всіх сторін, зацікавлених у виробленні політики.

Не менш важливим критерієм доступу до консультацій є відповідність, доцільність та якість поданих пропозицій і коментарів*.

Забезпечення дотримання ЗПМС службовцями Європейської комісії. Відповідно до бачення Європейської комісії ЗПМС мають бути обов'язковими для службовців Комісії (та інших інституцій ЄС), які несуть відповідальність за підготовку і проведення консультацій, і служити орієнтиром для постійної самоосвіти.

З метою створення умов для дотримання ЗПМС персоналом Комісії здійснюються такі заходи:

- функціонує внутрішній Інтернет-сайт, який надає практичні вказівки, включаючи приклади кращих практик;
- діє "поштова скринька взаємодопомоги", на яку працівники можуть відправляти питання щодо впровадження ЗПМС;
- вживаються заходи з метою підвищення поінформованості персоналу, зокрема організуються спеціальні навчальні семінари;
- щорічно оприлюднюється звіт про впровадження кращих практик законотворчості, який містить інформацію про використання загальних принципів і мінімальних стандартів у ході законодавчого процесу.

З метою регулювання основних питань щодо взаємовідносин між службовцями інституцій ЄС і представниками організацій громадянського суспільства, регіональних та місцевих органів влади, інших зацікавлених сторін та забезпечення ефективного діалогу з європейських питань Європейська комісія розробила та видала Кодекс належної адміністративної поведінки**.

*До березня 2007 р. діяла база даних CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society) на порталі EUROPA (<http://www.europa.eu>), що містила інформацію про підрозділи Європейської комісії, які проводять офіційні консультації, та неприбуткові організації громадянського суспільства загальноєвропейського рівня. CONECCS функціонувала на добровільних засадах і використовувалася тільки як джерело інформації, а не засіб акредитації й офіційного визнання. Однак у результаті обговорення Зеленої книги про "Європейську ініціативу щодо прозорості" було вирішено припинити функціонування бази CONECCS. Натомість весною 2008 р. планується створити добровільний реєстр для зацікавлених сторін - учасниць консультацій.

**http://ec.europa.eu/civil_society/code/complaints_en.htm

Кодекс регулює основні питання щодо взаємовідносин між службовцями інституцій ЄС і представниками організацій громадянського суспільства. Основними принципами, яких мають дотримуватися службовці під час зовнішньої комунікації, є об'єктивність і неупередженість, що мають забезпечити рівноцінний доступ до участі в опрацюванні політики всіх зацікавлених сторін. Також службовці зобов'язані в рамках встановлених термінів надавати на вимогу представників зацікавлених сторін всю необхідну інформацію щодо процедур консультування та умов участі в них.

Загальні принципи консультування. Зв'язки між Єврокомісією і зацікавленими сторонами у ході консультацій будуються на фундаментальних принципах, які визначають середовище для діяльності обох сторін і створюють основу для майбутнього розвитку у сфері політичних консультацій. Відповідно до Білої книги з європейського врядування* такими принципами є:

участь - забезпечення консультування з усіма зацікавленими сторонами на всіх етапах управління: від вироблення політики до її впровадження;

відкритість - організація роботи інституцій ЄС у більш відкритий спосіб з метою підвищення рівня довіри до європейської влади, передбачає доступ до інформації щодо рішень та політик, які виробляються, учасників консультацій та критеріїв їх відбору, механізмів консультування, результатів консультацій та їх впливу на коригування рішень/політик;

відповідальність - роз'яснення специфіки роботи всіх інституцій ЄС, посилення відповідальності за прийняті рішення та політики як з боку інституцій ЄС, так і зацікавлених сторін - учасниць консультацій;

результативність, яка має досягатися за рахунок своєчасності розробки та прийняття рішень, їх відповідності потребам та інтересам громадян Європи, забезпечення пропорційності представлення інтересів усіх зацікавлених сторін, реальних очікувань та узгодження цілей усіх зацікавлених сторін;

узгодженість - забезпечується шляхом зворотного зв'язку, оцінки та перегляду рішень/політик, координації заходів та зовнішнього моніторингу процесу підготовки та впровадження рішень/політик.

*http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

Для утримання успішних консультативних зв'язків дотримання цих принципів має бути обопільним: обидві залучені до процесу консультацій сторони мають беззаперечно їх дотримуватися. У ході консультацій з більшості політичних ініціатив Комісія буде керуватися ЗПМС, без упередження ставитиметься до більш передових практик, які застосовуються підрозділами Комісії, чи більш специфічних правил, що опрацьовані для певних галузей політики, оскільки ЗПМС не є законодавчо обов'язковими.

Передусім Комісія зосереджується на дотриманні ЗПМС щодо тих ініціатив, які будуть предметом розширеної оцінки впливу. Однак Комісія заохочує застосування ЗПМС до всіх інших консультаційних процедур, які будуть упроваджуватися.

Загалом консультації - це процес, через який Комісія прагне розглянути і врахувати пропозиції зацікавлених сторін щодо формування політики перед прийняттям власного рішення. Однак деякі види консультацій виключаються зі сфери дії ЗПМС: спеціальні консультаційні схеми, які діють відповідно до Угод про ЄС, наприклад щодо ролі інституціалізованих дорадчих органів, суспільного діалогу чи інших законодавчих процедур Спільноти; консультаційні вимоги відповідно до міжнародних домовленостей; рішення, що приймаються через процес формальних консультацій країн-членів ЄС (процедура комітології - 'comitology' procedure).

ЗПМС для консультацій не є остаточним документом, який визначає процедуру проведення консультацій, він буде доповнюватися, доукомплектовуватися, однак не буде змінюватися іншими інструментами, які опрацьовує Комісія з метою регулювання більш специфічних сфер вироблення політики, а саме: Вказівки щодо використання експертизи, Схема більш систематизованого діалогу з європейськими і національними асоціаціями регіональних і місцевих влад в ЄС [4].

Мінімальні стандарти консультацій. *Забезпечення представництва зацікавлених сторін.* Для того щоб консультації були неупередженими, обов'язковим є забезпечення адекватного представництва у процесі обговорення всіх зацікавлених сторін: тих, на яких впливатиме політика; тих, що будуть залучені до впровадження політики, чи тих, які мають безпосередню зацікавленість у її реалізації.

Зацікавлені сторони можна поділити на такі основні категорії:

- організації громадянського суспільства;
- регіональні та місцеві органи влади;
- громадяни.

Біла книга з європейського врядування чітко визначає об'єднання й організації, які належать до організацій громадянського суспільства:

- профспілки і об'єднання працедавців - соціальні партнери;
- організації, що репрезентують соціальних та економічних гравців, які не є соціальними партнерами в прямому розумінні слова, наприклад організації споживачів;
- неурядові організації, які об'єднують людей заради спільної справи, такі як організації з охорони навколишнього середовища, захисту прав людини, благодійні та освітні організації;
- організації, засновані певними соціальними спільнотами на місцевому рівні, які спрямовані на досягнення цілей своїх членів, наприклад молодіжні організації, асоціації сімей і всі організації, через які громадяни беруть участь у житті місцевої громади та місцевому самоврядуванні;
- релігійні громади.

Регіональні та місцеві органи влади можуть брати участь у консультаціях за посередництвом національних та загальноєвропейських асоціацій або подаючи індивідуальні пропозиції щодо вироблення політики.

У визначенні зацікавлених сторін для участі в консультаціях Комісія бере до уваги також й інші фактори:

- ширший вплив політики на політику в іншій сфері, наприклад екологічну політику чи політику із захисту прав споживача;
- потребу у специфічному досвіді, компетенції чи технічних знаннях;
- потребу враховувати неорганізовані інтереси;
- свідчення про позиції окремих зацікавлених сторін під час попередніх консультацій;
- потребу дотримуватися балансу між представниками соціальних і економічних організацій, великих і малих організацій чи компаній, ширших груп (церкви чи релігійні громади), окремих цільових груп (жінки, безробітні, етнічні меншини), організацій у ЄС і країнах, які не є членами ЄС (країнах-кандидатах, третіх країнах, основних торгових партнерах ЄС) [4].

Комісія прагне забезпечити, щоб співвідношення представництва зацікавлених сторін справедливо відображало сектор, який вони репрезентують, в іншому випадку - щоб усі інтереси були взяті до уваги.

Зацікавлені сторони мають можливість брати участь у консультаціях як безпосередньо (шляхом надання пропозицій), так і за посередництвом Соціально-економічного комітету та Комітету регіонів (участь у розробці спільних висновків, громадських обговореннях).

Усвідомлюючи зростаючу роль електронних засобів зв'язку, Європейська комісія наголосила на необхідності ширшого використання мережі Інтернет у діяльності інституцій ЄС та відносинах з громадянським суспільством. Так, відповідно до "Повідомлення про інтерактивне вироблення політики"^{*} передбачено розвиток двох механізмів на основі використання Інтернету, а саме - зворотного зв'язку і консультацій.

Механізм зворотного зв'язку діє шляхом використання мережі і так званих "точок контакту", за допомогою яких узагальнюється спонтанна реакція на законодавчі ініціативи з боку всіх зацікавлених сторін і забезпечується постійний доступ до громадської думки, досвіду соціальних партнерів і громадян ЄС.

Механізм консультацій через Інтернет розроблений для швидкого і структурованого узагальнення реакції зацікавлених сторін на нові ініціативи, він також включає заснування постійно діючих експертних комісій для оцінювання відгуків і пропозицій.

З розбудовою системи консультування виникають нові проблеми, які потребують вирішення, зокрема проблеми надмірного посилення впливу зацікавлених сторін, а саме - лобістських груп, на процес прийняття рішень. З метою врегулювання таких складних моментів у рамках "Європейської ініціативи щодо прозорості" (2005) [3] передбачено чітке визначення конкретних рамок діяльності груп інтересів - лобістських груп з урахуванням принципу "з більшого залучення випливає більша відповідальність". Так, відносини Комісії із зацікавленими сторонами мають допускати можливість зовнішнього контролю, тобто оприлюднення інформації про інтереси лобістських груп, їх пропозиції і внесок в опрацювання політики, а також захищати інституції від надмірного і безпідставного впливу зацікавлених сторін.

Інформування про консультації. Комісія має забезпечити видання інформаційних матеріалів про процес вироблення політики і консультації з метою підвищення поінформованості сус-

^{*}http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/docs/files/ipm_en.pdf

пільства і адаптувати канали своєї комунікації відповідно до потреб всіх цільових груп. Без урахування інших інструментів комунікації інформація про відкриті консультації публікується в Інтернеті й оголошується через так звану "точку єдиного доступу" на веб-порталі "Твій голос в Європі"*, що забезпечує доступ до необхідної інформації та відповідних документів не тільки для представників зацікавлених сторін, а й для широкої громадськості. Також збережені більш традиційні альтернативи Інтернету (видання прес-релізів, електронна розсилка), в альтернативних форматах надається інформація для людей з обмеженими можливостями.

Повідомлення про проведення консультацій та консультаційні документи мають містити:

- підсумкову інформацію щодо змісту, мети і завдань консультацій, включаючи опис специфічних питань, відкритих для обговорення, чи питань особливо важливих для Комісії;
- детальну інформацію про слухання, зустрічі чи конференції у разі їх проведення;
- контактну інформацію і кінцеві терміни подання документів / пропозицій для участі в консультаціях;
- роз'яснення процедури опрацювання пропозицій та коментарів з боку Комісії: зазначення форм зворотного зв'язку, детальний опис наступних етапів вироблення рішення / політики;
- посилання на документи з питань, які виносяться на обговорення (включаючи допоміжні документи, опрацьовані Комісією), у разі відсутності обмежень.

Процедура та терміни проведення консультацій. У ЗПМС встановлено чітку процедуру і терміни проведення консультацій, що має гарантувати надання відповідної кількості часу для планування і підготовки відповідей на запрошення та надання письмових пропозицій, забезпечуючи таким чином обґрунтований баланс між потребами в поданні адекватних, підготовлених пропозицій і швидкому, незатягнутому процесі прийняття рішень.

Так, щонайменше впродовж 8 тижнів приймаються письмові коментарі і відповіді на консультації і впродовж 20 робочих днів повідомляється про зустрічі. З термінових питань чи у випадку, коли зацікавлені сторони вже мали можливість висловити свої позиції, період консультування може бути скорочений.

*<http://europa.eu.int/yourvoice>

Разом з тим період консультацій може бути продовжений у випадку, якщо:

- європейські чи національні організації потребують часу, щоб проконсультуватися зі своїми членами і виробити консолідовану точку зору;
- діють існуючі законодавчо зобов'язуючі інструменти (це стосується, зокрема, дотримання вимог угоди СОТ);
- подані пропозиції мають свою специфіку (наприклад у випадку великої кількості причетних зацікавлених сторін чи складності питання, що розглядається);
- консультації припадають на періоди основних свят.

Після закінчення останнього терміну подання пропозицій та коментарів Комісія припиняє процес консультацій і здійснює чергові кроки адміністративного процесу (наприклад підготовку для прийняття рішень Комісії).

Опрацювання коментарів та пропозицій. Отримання пропозицій і коментарів обов'язково підтверджується. Залежно від кількості отриманих коментарів і наявних ресурсів підтвердження може бути здійснене у формі індивідуальних відповідей (електронною поштою чи друкованим повідомленням) або колективних відповідей (електронною поштою чи на "точці єдиного доступу" в Інтернеті). Розміщення коментарів на "точці єдиного доступу" впродовж 15 робочих днів розглядається як підтвердження отримання пропозиції.

Подані пропозиції і коментарі уважно аналізуються і враховуються під час опрацювання політики. З метою надання адекватного зворотного зв'язку зацікавленим сторонам і громадськості оприлюднюються пояснювальні записки Комісії з інформацією про результати консультацій, поясненнями щодо особливостей їх проведення і врахування поданих пропозицій і коментарів у ході вироблення політики. На додаток, результати консультацій підсумовуються у відповідних звітах.

Таким чином, загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій встановлюють процедури, визначають основні підходи та характеристику успішного процесу консультування з основних політичних ініціатив із широким залученням усіх зацікавлених сторін та дотриманням основних принципів європейського врядування, забезпечуючи свій внесок у справу реформування системи управління ЄС.

Висновки

1. Консультування в Європейському Союзі є частиною діяльності всіх його інституцій, а саме - Європейської комісії, Ради ЄС та Парламенту, починаючи з формування політики, подання законопроектів до кінцевого прийняття правового акта, його законодавчого оформлення та впровадження в життя. Провідну роль у процесі консультацій, відповідно до засновницьких договорів, відіграють Соціальний та економічний комітет і Комітет регіонів, які виконують дорадчу функцію для трьох вищезазначених основних інституцій ЄС.

2. Основні засади підготовки і проведення консультацій з метою забезпечення участі в процесі формування і впровадження європейської політики всіх зацікавлених сторін викладені в документі Єврокомісії від 2002 р. "Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій між Комісією і зацікавленими сторонами".

3. "Технологія" проведення консультацій у Європейському Союзі передбачає певні дії, процедури, етапи і ступені, до яких можна віднести: визначення зацікавлених сторін - учасників консультацій; забезпечення дотримання ЗПМС службовцями Європейської комісії; загальні принципи консультування; мінімальні стандарти консультацій. Забезпечення представництва зацікавлених сторін; інформування про консультації; процедура та терміни проведення консультацій; опрацювання коментарів і пропозицій.

Питання для самоконтролю

1. Як відбувається взаємодія між інституціями Європейського Союзу та його громадянами?

2. Які інституції відіграють провідну роль у процесі консультацій відповідно до засновницьких договорів?

3. Як відбувається визначення зацікавлених сторін - учасників консультацій?

4. Що необхідно зробити для забезпечення дотримання "Загальних принципів та мінімальних стандартів консультацій між Комісією і зацікавленими сторонами"?

5. Які загальні принципи консультування?

6. Що передбачає "технологія" проведення консультацій у Європейському Союзі?

Список використаних джерел

1. Code of Good Administrative Behaviour. Relations with the public // http://ec.europa.eu/civil_society/code/complaints_en.htm
2. Communication on Interactive Policy Making // http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/docs/files/ipm_en.pdf
3. European Transparency Initiative. Green Paper // http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf
4. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission // http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm
5. White Paper on European Communication Policy // http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_pl.pdf
6. White Paper on European Governance // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf
7. Your Voice in Europe // http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

Розділ IX
ЛОБІЮВАННЯ В РАМКАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНІЦІАТИВИ З ПРОЗОРОСТІ

1. Лобіювання як форма діяльності
в інституціях ЄС

9 листопада 2005 р. Європейською комісією було розпочато Європейську ініціативу з прозорості, яка передбачає активізацію діалогу з трьох важливих питань:

1) прозорість і представництво різних груп інтересів, тобто лобіювання в ЄС;

2) чи мінімальні стандарти проведення консультацій, розроблені Комісією та запроваджені у практику її роботи з грудня 2002 р., є адекватними і достатніми та чи використовуються вони у належний спосіб?

3) публікація відомостей про отримувачів фінансової допомоги з фондів ЄС.

Ініціатива почалася з оприлюднення Зеленої книги Європейської комісії "Європейська ініціатива з прозорості" та запрошення до консультацій усіх зацікавлених сторін. За результатами консультацій у березні 2007 р. було підготовлено Повідомлення Європейської комісії "За результатами обговорення Зеленої книги Європейської комісії "Європейська ініціатива з прозорості" та після нової хвилі консультацій складено підсумковий документ "Європейська ініціатива з прозорості. Оформлення відносин з представниками груп інтересів (Реєстр та Кодекс поведінки)", який узагальнює результати реалізації Європейської ініціативи з прозорості за 2005-2008 рр.

З огляду на важливість для України питання лобіювання варто більш детально зупинитися на цьому напрямі Європейської ініціативи з прозорості і, зокрема, розглянути такі питання, як:

- існуючі підходи до організації лобіювання;
- методи забезпечення прозорості відносин між державними органами (органами ЄС) і представниками груп інтересів;
- пропозиції Європейської комісії щодо удосконалення та збільшення прозорості процесу лобіювання.

Лобіювання як професійний вид діяльності не визначене і відповідно ніби не існує в Україні, а тому було і залишається бо-

лючим питанням. Досі немає нормативно-правової бази, яка б урегульовувала цей вид діяльності, не вироблено етичних принципів та норм, які б дозволяли чи забороняли проштовхувати та захищати інтереси певних груп у Верховній Раді, Кабінеті Міністрів, обласних, районних чи міських радах. Як результат, у суспільстві переважає думка, що професійними лобістами в країні є народні депутати та депутати обласних рад.

Досить гострими питання лобістської діяльності були й у Європейському Союзі, що часто викликало критику з боку громадян ЄС. Це змусило Європейську комісію організувати вивчення відносин між ЄС та представниками різних груп інтересів, проаналізувати процес лобіювання та запропонувати певні рамки та принципи, за якими повинні будуватися відносини між лобістами та інституціями.

Лобіювання є поширеною формою діяльності в інституціях ЄС. Згідно з даними Європейської комісії, в Брюсселі з метою здійснення впливу на посадових осіб Європейської комісії та депутатів Європейського парламенту працює близько 15 тис. професійних лобістів, тобто консультантів і правників консалтингових та юридичних фірм, піар-компаній і профспілок, торговельних асоціацій, спілок і федерацій промисловців і підприємців, неприбуткових неурядових організацій, представників корпорацій тощо. Близько 2600 груп інтересів мають постійне представництво та утримують офіси в Брюсселі, заробляючи від 60 до 90 млн євро на рік.

Однак у процесі лобіювання залишаються чи виникають проблемні зони (питання), які потребують уваги Комісії:

- часто представники інтересів громадянського суспільства або бізнесу надають спотворену інформацію про можливі економічні, соціальні чи екологічні наслідки від запровадження тієї чи іншої політики;

- сучасні технології дозволяють миттєво мобілізувати окремі групи суспільства для організації масових кампаній на підтримку чи проти певного курсу або справи. За таких умов Європейська комісія позбавлена можливості перевірити, наскільки масові кампанії дійсно відображають настрої чи побоювання громадян ЄС;

- правомірність та неупередженість лобістської діяльності певних неурядових організацій інколи є сумнівною, коли вони фінансуються із джерел самого ЄС або існують завдяки фінансовій та політичній підтримці своїх членів;

- самі ж неурядові організації впевнені, що бізнес-кола та громадянське суспільство ніколи не були і не будуть рівноправними партнерами у захисті інтересів своїх представників, оскільки інвестиції корпоративного сектору в лобіювання є значно більшими, ніж собі може дозволити громадянське суспільство;

- існує загальна думка, що інформація про всіх лобістів при ЄС є недостатньою, включаючи дані про фінансові ресурси, які використовуються для цього виду діяльності.

Тому Європейська ініціатива з прозорості спрямована на досягнення кількох цілей:

1) зробити діяльність Європейської комісії та Спільноти загалом більш зрозумілою для пересічних громадян та у такий спосіб знайти підтримку своїм заходам, програмам і проектам;

2) удосконалити процес лобіювання, виробити кращі процедури, розробити кодекс етики для професійних лобістів та інших представників груп інтересів;

3) завдяки консультаціям та діалогу прояснити та уточнити відносини між Комісією та представниками груп інтересів, подолати недовіру та непорозуміння, що існують між двома основними групами інтересів - неприбутковими неурядовими організаціями та структурами бізнесу.

Прагнучи збільшення прозорості у своїй діяльності, особливо у відносинах із професійними лобістськими організаціями та представниками груп інтересів, Європейська комісія обирає системний підхід.

Вона визнає, що лобістська діяльність є легітимною і важливою складовою процесу вироблення політики в ЄС; що лобі-групи роблять значний внесок у цей процес, привертаючи увагу до питань, які з різних причин не попали в поле зору Комісії. Разом з тим, покликана захищати та охороняти інтереси Співтовариства, Комісія залишає за собою право не зважати на певні пропозиції та діяти на власний розсуд.

2. Залучення громадян до лобіювання в європейському врядуванні

Незважаючи на намагання останніх років зменшити "дефіцит демократії" та наблизити ЄС до громадян, діяльність Європейського Союзу загалом та Європейської комісії зокрема й досі

залишається незрозумілою й далекою від щоденних інтересів і справ пересічних європейців. Залишаючись незрозумілою, Комісія не може сподіватися на підтримку широких верств населення, має невеликі шанси залучити громадян до активної участі в європейському врядуванні. Тому Європейська ініціатива з прозорості має доповнити вже існуючі ініціативи та заходи з удосконалення європейського врядування, підсумовані у кількох Білих книгах:

- Біла книга з європейського урядування: краще регулювання;

- Біла книга з європейського урядування: консультації та участь громадянського суспільства;

- Біла книга з європейського урядування: алгоритм для прийняття рішень регуляторними органами;

- Біла книга з європейського урядування: оцінювання і прозорість;

- Біла книга з європейського урядування: краще законотворення.

Європейська ініціатива з прозорості спрямована на те, щоб залучити різні групи стейкхолдерів до процесів прийняття рішень та вироблення політики через збільшення їх зацікавленості, стимулювання активної участі у процесах консультацій та інших форм громадської активності - громадських слухань, громадських рад, робочих груп, форумів тощо.

Нова ініціатива має зробити діяльність ЄС та її основного робочого органу - Європейської комісії - більш відкритою та зрозумілою, збільшити довіру до них з боку пересічних громадян та активістів громадських рухів, здобути підтримку великого і малого бізнесу.

Сьогодні Європейська комісія змушена відповідати на критику з різних боків: представників громадянського суспільства та бізнес-кіл*. Третій сектор звинувачує Комісію в тому, що вона захищає виключно інтереси бізнесу. У звіті від 16 жовтня 2006 р., представленому в рамках обговорення Європейської ініціативи з прозорості, Альянс за прозорість лобіювання та етичне поведіння в ЄС та Мережа "Від Сієтла до Брюсселя", що представляють третій сектор ЄС, намагаються довести, що корпоративні лобісти мають виключний вплив на вироблення політики в ЄС, зокрема торговельної, що, у свою чергу, має негативний вплив на соціальну справедливість, екологію та боротьбу з бідністю.

*<http://www.euractiv.com/en/pa/transparency-initiative/article-140650>

Одночасно компанії та корпорації вважають, що ЄС та Комісія недостатньо піклуються про їхні інтереси. Під час щорічної зустрічі з Федерацією європейського бізнесу (UNICE) 17 жовтня 2006 р. наголошувалось, що європейські компанії повинні змусити комісарів краще дослухатися до їхньої думки у процесі розробки своїх політик.

Позиція федерації наступна: намагаючись бути інноваційними та конкурентоспроможними, створюючи нові робочі місця та витрачаючи кошти на розвиток людських ресурсів, їх навчання та професійну підготовку, компанії працюють для блага всієї Європи. Тому вони сподіваються, що рішення, які приймає ЄС, будуть посилювати їх позиції у глобальному змаганні, а не заважати їм конкурувати на світових ринках. Генеральний секретар Федерації європейського бізнесу представив результати опитування 320 компаній: 40% опитаних впевнені, що ЄС не чує голосу бізнесу і не враховує їхньої думки.

Щоб повернути ЄС "обличчям" до бізнесу, Федерація європейського бізнесу планує збільшити тиск на ЄС з метою впливу на його внутрішню та зовнішню політику. Об'єктом впливу стануть реформи у соціальному секторі та на ринку праці, посилення внутрішнього ринку ЄС, боротьба з протекціонізмом та за кращий доступ до ринків за кордоном.

Збільшення прозорості має захистити Європейську комісію від критики та звинувачень в упередженості, а також допомогти опонентам - представникам бізнесу та громадянського суспільства - досягти консенсусу та краще розуміти місію, мотиви та наміри один одного. Комісія наголошує, що збільшення прозорості у відносинах з лобі-групами має спиратися на більшу відкритість Комісії, інших інституцій ЄС для всіх суспільних груп.

3. Відкритий реєстр як етап лобістського процесу

Більшої прозорості можна досягти через удосконалення процедур проведення лобістської діяльності. З цією метою ще до початку Європейської ініціативи з прозорості Європейською комісією було запроваджено певні інструменти її забезпечення, зокрема такі як:

- утвердження загальних принципів та впровадження мінімальних стандартів проведення консультацій;

- широке використання засобів електронної демократії для проведення консультацій та залучення пересічних громадян і представників громадянського суспільства до процесу прийняття рішень.

Ідеться, передусім, про консультаційний веб-сайт Європейської комісії "Твій голос в Європі / Your Voice in Europe"^{*}, базу даних неурядових неприбуткових організацій, зацікавлених у співробітництві з Європейською комісією (CONECCS)^{**}, а також інші громадські або приватні інформаційні ресурси, що мають на меті привернути увагу громадян до політики ЄС та залучити їх до консультацій (наприклад Портал європейської політики / EU Policy Portal).

Згідно з мінімальними стандартами проведення консультацій, кожний, хто бажає взяти участь у них, повинен зареєструватися, для чого необхідно повідомити ім'я учасника та організацію, яку він / вона представляє. Занесення організації до бази даних є добровільною справою, до того ж база даних містить лише мінімальну інформацію про організацію (назва, адреса, контакти).

На відміну від Комісії, Європейський парламент більш вимогливо підходить до представників груп інтересів. У Парламенті введена обов'язкова акредитація, що видається терміном на один рік. Акредитація в Парламенті, як і в Комісії, вимагає мінімальної інформації про акредитовану особу: хто вона, яку організацію представляє.

Пропонуючи модель нових рамок відносин з представниками інтересів, Європейська комісія спиралася на досвід німецького Бундестагу: кожного року організації, які хочуть висловлювати або захищати чийсь погляд в німецькому парламенті, повинні внести себе до публічного відкритого реєстру та надати таку інформацію: ім'я та посада, назва організації та її адреса, сфери діяльності та інтересів організації, склад правління або ради директорів організації, кількість членів; фінансова інформація не вимагається. Тільки ті лобісти, які зареєструються, матимуть доступ та право голосу під час обговорень на парламентських комітетах.

Європейська комісія дійшла висновку, що реєстрація не має бути обов'язковою. Вона обрала шлях заохочування учасників лобістського процесу до добровільної реєстрації у базі даних. Основним стимулом, який мотивував би до реєстрації, має стати зобов'язання Комісії автоматично та вибірково (відповідно до інте-

^{*}http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

^{**}http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index_en.htm

ресів / сфер діяльності організації) надсилати інформацію про консультації, які мають відбутися. Разом з тим, щоб потрапити у базу даних, необхідно буде надати інформацію про те, кого представляє лобістська група, яку місію чи яке завдання виконує і як вона фінансується. Для реєстрації на участь у конкретному заході необхідно буде повідомити, чиї саме інтереси представляє особа чи консалтингова фірма і з якою метою вона бере участь у поточному обговоренні. Публічний реєстр, відкритий для пересічних громадян, журналістів, інших лобістів, допоможе зняти багато претензій і скарг.

Реєстр для представників груп інтересів* було відкрито 23 червня 2007 р.: це електронна база даних, яка є відкритою як для бажаних зареєструватися з метою взяти участь у процесі публічних консультацій Європейської комісії, так і для громадськості, яка хоче дізнатися, хто бере участь та намагається впливати на процеси вироблення політики в ЄС та чиї інтереси вони представляють. Реєстрація є справою добровільною, проте Європейська комісія заохочує всіх, хто представляє чийсь інтереси та має намір брати участь у процесі прийняття рішень в ЄС, внести себе до реєстру. Реєструватися повинні: неурядові організації, юридичні фірми, консультанти та експерти, профспілки та аналітичні центри. Підставою для реєстрації є діяльність, якою займається організація чи особа, а саме: діяльність, що передбачає вплив на формування політики та процес прийняття рішень в інституціях ЄС. Ті, хто внесли себе до реєстру, повинні також погодитися дотримуватися Кодексу поведінки.

Реєстрація у реєстрі Європейської комісії не передбачає будь-яких пільг або привілеїв, але накладає на Комісію певні зобов'язання стосовно зареєстрованих:

1) вони автоматично будуть запрошуватися на публічні консультації відповідно до задекларованих під час реєстрації інтересів або сфер діяльності;

2) усі пропозиції та рекомендації, які надійдуть від них під час процесу публічних консультацій, мають бути оприлюднені Комісією.

*Ознайомитися з реєстром можна на веб-сторінці: <http://ec.europa.eu/transparency/regrin>

4. Кодекс поведінки лобіста

Іншим інструментом збільшення прозорості має стати введення Кодексу поведінки лобіста. Аналогічний кодекс доброчесності лобіста вже запроваджено в Європейському парламенті, де підписання та дотримання кодексу є обов'язковою умовою для акредитації. Наслідком порушення статей кодексу стають скасування акредитації та, відповідно, заборона відвідувати Парламент.

Розробка та ухвалення Кодексу поведінки лобіста не була першою спробою використання етичних норм для регулювання цього виду діяльності. У 1992 р. Європейська комісія запропонувала професіональним представникам груп інтересів - консультантам, лобістським фірмам - мінімальні стандарти етичної поведінки:

- лобісти повинні діяти чесно і завжди декларувати, чиї інтереси вони представляють;
- вони не повинні поширювати неправдиву інформацію;
- у своїй діяльності вони не повинні вдаватися до тиску чи пропонувати винагороду, щоб отримати необхідну інформацію або привілейоване ставлення.

Більшість фірм, що займалися професійною лобістською діяльністю, прийняли ці стандарти у формі свого внутрішнього кодексу поведінки. Пізніше, у 2005 р. до кодексів було додано широкий спектр санкцій проти порушників правил - від усної догани до закриття назавжди доступу до участі в консультаціях.

Проте вищезазначені кодекси етичної поведінки регулювали діяльність консультантів, юристів та фірм, що професійно займаються лобістською діяльністю, та не охоплювали інших "гравців" на цьому полі: працівників корпорацій, що хочуть брати участь у процесах вироблення рішень, неурядових організацій та їх об'єднань, що представляють інтереси певного сектору громадянського суспільства, аналітичних центрів чи юридичних фірм, що найняті для одноразової підтримки.

Тому Комісія вважала за потрібне розробити кодекс доброчесності лобіста, який би поширювався на всі лобі-групи, що хочуть співпрацювати з Комісією. Це було зроблено на основі узагальнення існуючих кодексів та їх доповнення системою санкцій проти порушників етичних норм та системою моніторингу.

Обговорення нового Кодексу поведінки для представників інтересів в рамках Європейської ініціативи з прозорості тривало

до лютого 2008 р. Більшість учасників відкритих публічних консультацій висловилися за стислий і конкретний документ, у якому визначалися б відносини між Європейською комісією та представниками інтересів. Зважаючи на те, що діяльність самої Європейської комісії, її посадовців та службовців регулюється кількома нормативно-правовими документами та кодексами, включаючи засновницькі договори, Положення про публічну службу в інституціях ЄС, Кодекс поведінки комісара та Кодекс про належну адміністративну поведінку Європейської комісії, новий Кодекс має зосередитися тільки на відносинах представників інтересів із Європейською комісією.

Вимагаючи від професійних лобістів дотримуватися кодексу добросовісної поведінки, Європейська комісія звертається до своїх посадових осіб і службовців, до всіх інституцій ЄС з пропозицією переглянути правила та стандарти професійної етики, зокрема у відносинах з лобі-групами.

Кодекс визначає принципи, на яких ґрунтуються вищезазначені відносини, зокрема відкритість, прозорість, чесність, порядність, неупередженість, та містить 7 правил, яких повинні дотримуватися особи та організації, що хочуть постійно або час від часу впливати на процес прийняття рішень в ЄС. Кодекс поведінки зобов'язує представників інтересів:

- називати себе та тих, чий інтерес вони представляють;
- не приховувати та не викривляти інформацію про себе з метою введення в оману працівників інституцій ЄС або третьої сторони;
- заявляти, які інтереси вони представляють, від імені кого виступають;
- гарантувати, що інформація, яку вони надають, є максимально неупередженою, повною, сучасною та правдивою;
- не намагатися нечесним шляхом отримати будь-яку інформацію або спонукати до прийняття певного рішення;
- не змушувати посадовців чи службовців Європейської комісії порушувати правила та стандарти поведінки;
- поважати зобов'язання колишніх працівників інституцій ЄС, яких найняли на роботу, дотримуватися певних правил та не розголошувати конфіденційної інформації.

У рамках Європейської ініціативи з прозорості було також розроблено та введено в дію механізм моніторингу за виконанням Кодексу поведінки та його дотриманням. Комісія залишила за собою функцію моніторингу та встановлення санкцій за порушення

Кодексу. Так, порушення Кодексу передбачає тимчасове призупинення реєстрації або виключення з реєстру після адміністративного розслідування. Скаргу на неналежну поведінку лобіста та / або порушення ним Кодексу може подати будь-хто, але звинувачення повинні спиратися на факти і докази. Особа чи організація, яку звинувачують, у свою чергу, має право захищати себе. Також Комісія має намір наполягати на тому, щоб порушникам було закрито доступ в усі інші інституції ЄС.

Європейська ініціатива з прозорості продовжується, про що свідчить запровадження з 2 жовтня 2008 р. електронної системи з фінансової прозорості, яка вперше в історії надає інформацію про всіх реципієнтів фінансової допомоги з ЄС. Мова йде про близько 28 тис. повідомлень стосовно програм Європейської комісії та її виконавчих агенцій, політики і сфери діяльності ЄС, включаючи програми для третіх країн.

На даному етапі розробляється типовий шаблон для організації процесу публічних консультацій у різних генеральних директоратах Комісії; продовжуються міжінституційні консультації, до яких запрошено Європейський парламент, Комітет регіонів та Економічний і соціальний комітет з метою створення єдиного реєстру та бази даних про представників інтересів для Комісії, Парламенту та Ради ЄС.

Висновки

1. Лобіювання є поширеною формою діяльності в інституціях ЄС. Вплив на посадових осіб Єврокомісії та депутатів Європарламенту справляють близько 15 тис. професійних лобістів, якими є консультанти і працівники консалтингових та юридичних фірм, піар-компаній і профспілок, торговельних асоціацій, спілок і федерацій промисловців і підприємців, неприбуткових неурядових організацій, представників корпорацій тощо. В Брюсселі діє близько 2600 груп інтересів, які мають постійні представництва та утримують офіси, заробляючи від 60 до 90 млн євро на рік.

2. Європейська ініціатива з прозорості, доповнюючи вже існуючі ініціативи та заходи з удосконалення європейського врядування, підсумовані у кількох Білих книгах, спрямована на залучення різних груп стейкхолдерів до процесів прийняття рішень та вироблення політики через збільшення їх зацікавленості, стимулювання активної участі у процесах консультацій та інших форм

громадської активності - громадських слуханнях, громадських радах, робочих групах, форумах; збільшення довіри до інституцій ЄС з боку пересічних громадян та активістів громадських рухів; здобуття підтримки великого і малого бізнесу тощо.

3. Серед нових інструментів, що мають сприяти прозорості, Комісія визначила реєстр та базу даних, стимули та заохочення для професійних лобістів, представників інших груп інтересів.

4. Інструментом збільшення прозорості також має стати введення Кодексу поведінки лобіста, який би поширювався на всі лобі-групи, що хочуть співпрацювати з Комісією. Обговорення нового Кодексу поведінки для представників інтересів в рамках Європейської ініціативи з прозорості тривало до лютого 2008 р. Більшість учасників відкритих публічних консультацій висловилися за стислий і конкретний документ, у якому визначалися б відносини між Європейською комісією та представниками інтересів.

Питання для самоконтролю

1. З якою метою було запроваджено Європейську ініціативу з прозорості? Досягнення яких цілей ця ініціатива передбачає?

2. Чи є лобістська діяльність легітимною в ЄС?

3. Як регулюється лобістська діяльність в ЄС?

4. Які існують інструменти лобістської діяльності?

5. Чи є поняття "лобіст" та "представник інтересів" тотожними? Якщо ні, які між ними відмінності?

6. Чи допоможе Європейська ініціатива з прозорості подолати дефіцит демократії в ЄС?

7. Чи допоможе Європейська ініціатива з прозорості покращити відносини між представниками інтересів бізнесу, з одного боку, та представниками громадянського суспільства - з другого?

8. Для чого потрібен Кодекс поведінки лобіста?

9. Які з елементів Європейської ініціативи з прозорості варто запровадити в Україні? Чи буде цей проект політично та адміністративно здійсненим?

10. Який перший крок слід зробити в Україні для легітимізації лобістської діяльності?

11. Чи може правове урегулювання лобізму в системі державної влади в Україні позитивно вплинути на зменшення корупції?

Список використаних джерел

1. Green paper "European Transparency Initiative" / COM (2006) 194 final. - Commission of the European Communities, Brussels, 3.5.2006.

2. Портал європейської політики - EU Policy Portal // <http://www.euractiv.com>

3. Консультаційний веб-сайт Європейської комісії "Твій голос в Європі" // http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

4. База даних громадянського суспільства ЄС // http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index_en.htm

5. Follow-up to the Green Paper "European Transparency Initiative" / COM (2007) 127 final. - Commission of the European Communities, Brussels, 21.3.2007.

6. European Transparency Initiative. A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct) COM (2008) 323 final. - Commission of the European Communities, Brussels, 27.5.2008.

Розділ X ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД СТАНДАРТИЗАЦІЇ

1. Принципи європейської системи стандартизації

Однією з найважливіших передумов створення єдиного ринку без кордонів вважається відсутність технічних бар'єрів для руху товарів, якими є різні стандарти на продукцію у державах-членах. Методами подолання технічних бар'єрів виступають уніфікація, гармонізація та наближення національних технічних стандартів і сертифікаційних процедур щодо єдиних європейських стандартів, а також принцип взаємного визнання сертифікатів, отриманих у лабораторіях держав-членів.

Принцип взаємного визнання означає заборону дискримінації, що у засновницькому договорі забороняє відмінне ставлення до продукції, імпортованої з держави-члена, порівняно з продукцією, виробленою у власній країні. Для того щоб це положення Договору набрало чинності, необхідно, щоб законодавство іншої держави-члена було приведено у відповідність із законодавством ЄС. Цей принцип був зафіксований Європейським Судом у 1979 р. у справі *Cassis de Dijon*. Наслідки рішення у цій справі були поширені на всі галузі права, оскільки воно стверджувало, що головним є принцип рівності результату застосування законодавства, якщо не доведено зворотного.

Для руху товарів принцип взаємного визнання має такий наслідок, що влада, перш ніж забороняти продукт, має пересвідчитися у його відповідності законодавству, коли той вперше потрапив на ринок, і прийняти сертифікат відповідності у країні походження. Тобто продукт не повинен вдруге проходити перевірку на відповідність, тому що початкової перевірки достатньо, якщо вона була здійснена до адміністративного контролю в країні призначення. Принцип взаємного визнання реалізується через зобов'язання держав-членів відмовитися від опору надходженню на їхній ринок продукції, яка походить з інших держав-членів, якщо вона схвалена Комісією та іншими державами. Таке зобов'язання, фактично, приводить до скасування необхідності доводити відповідність товару місцевим стандартам.

Для руху послуг ситуація є складнішою. Передусім послуга є чимось нематеріальним, а її реалізація відбувається шляхом укладання контракту (страхування, транспортування, медичне обслуговування, бухгалтерія тощо). Якщо послуга надається фізичною особою, вона повинна мати не тільки громадянство країни, де ця послуга надається, а й сертифікат кваліфікації даної країни. Оцінка кваліфікації має спиратися на взаємне визнання дипломів. Якщо ж послуга надається установою чи організацією, дозвіл на неї має бути наданий Союзом, а її діяльність має бути суворо перевірена, щоб упевнитися, що вона не призведе до порушення національних правил, зокрема у соціальній чи податковій сфері.

Для руху людей принцип заборони дискримінації не становить винятку для взаємного визнання - він є необхідним для проведення заходів щодо гармонізації у сфері дипломів, соціального захисту, податкових пільг.

Застосування принципу взаємного визнання значно полегшується, коли виробники товарів і послуг керуються тими самими стандартами. Сьогодні, коли єдиний європейський ринок охоплює 27 держав, усі вони добровільно застосовують єдині європейські стандарти, щоб дозволити вітчизняним товарам, послугам і робочій силі вільно пересуватися через внутрішні кордони єдиного ринку і мати своїми споживачами близько 500 млн осіб.

Користь від європейської системи стандартизації отримують передусім споживачі, оскільки завдяки єдиним стандартам продукція стає безпечнішою, підвищується її якість і здешевлюється вартість. Усе це відбувається завдяки більшому обсягові ринку, який здешевлює вартість розробки та випробувань нових зразків.

Виробники товарів виграють від можливості ширшої кооперації з постачальниками, кращих гарантій якості сировини, напівфабрикатів і комплектуючих та зростання ефективності виробництва. Спільні стандарти забезпечують європейській економіці провідне становище на світовому ринку. Їх використовують виробники третіх країн, відкриваючи європейським промисловцям шлях для збільшення торговельного обміну, наприклад з Китаєм чи Індією.

Потужність європейської системи стандартизації забезпечується суворим дотриманням принципів, які є спільними для всіх європейських організацій з питань стандартизації. Цими принципами є:

- узгодженість;
- відкритість і прозорість;

- готовність національних урядів до чіткої імплементації європейських стандартів у національне законодавство;
- узгоджена робота національних та європейських інституцій на всіх етапах розроблення єдиних стандартів;
- спільна робота (де це можливо) з міжнародними організаціями з питань стандартизації;
- ринкова орієнтація та відповідність потребам промисловості;
- відповідність нормам СОТ.

2. Інституційно-нормативне забезпечення функціонування європейської системи стандартизації

Стандартизація являє собою ефективний інструмент для скорочення бюрократичних процедур щодо забезпечення належної якості продукції європейських виробників, запобігання створенню бар'єрів усередині єдиного ринку через різні стандарти та ускладнення законодавства. Діяльність щодо стандартизації здійснюється із забезпеченням прозорості й дотриманням усіх процедур прийняття рішень трьома організаціями:

1. Європейським комітетом стандартизації.
2. Європейським комітетом електротехнічної стандартизації (CENELEC).
3. Європейським інститутом телекомунікаційної стандартизації (ETSI).

У цьому процесі беруть участь також галузеві організації, діяльність яких дозволена Європейським комітетом стандартизації (наприклад Європейський комітет стандартизації заліза і сталі). Цей комітет є найбільшою з трьох перелічених інституцій і представляє різні галузі. З травня 2004 р., тобто одночасно з розширенням ЄС, 27 національних органів у галузі стандартизації об'єдналися в європейську "парасолькову" організацію - Європейський комітет стандартизації.

Крім того, у галузі стандартизації існує вісім асоціацій, які представляють галузі промисловості та окремі зацікавлені суспільні групи, що беруть участь у цій діяльності. ЄКС [CEN] має також шість філіалів у різних країнах Східної та Південно-Східної Європи, які мають намір у перспективі набути членства в ЄС або Європейській асоціації вільної торгівлі, а тому мають дещо особливий статус. Повсякденна діяльність ЄКС [CEN] здійснюється з Брюсселя.

Значна роль ЄКС [CEN] полягає у формуванні загальних підходів до діяльності в таких галузях, як аерокосмічна, хімічна, машинобудування, харчова промисловість, послуги, транспорт тощо.

Вищим керівним органом ЄКС [CEN] є його Генеральна Асамблея, яка складається з 27 національних членів. Представники філіалів, асоціацій та радники мають статус спостерігачів. Нижче за ієрархією перебуває Адміністративна рада, якій Генеральна Асамблея делегує повноваження приймати низку політичних рішень. Технічна рада займається виключно питаннями стандартизації: розробкою стандартів, прийняттям рішень відносно програм діяльності тощо. Самі європейські стандарти розробляються у технічних комітетах за участю європейських експертів. Програма діяльності в галузі стандартизації розробляється Комітетами програмування (2 у ЄКС [CEN] та 4 у ЄКЕС [CENELEC]) на основі повноважень у галузі стандартизації, які надаються Комісією. Справою розробки стандартів опікуються понад 280 технічних комітетів, які мають свої підкомітети і співпрацюють з європейськими федераціями. Вони розробляють приблизно 10 тис. європейських норм на рік і об'єднують понад 60 тис. експертів, делегованих підприємствами та професійними об'єднаннями у робочих групах європейських організацій. Щорічно встановлюється, таким чином, приблизно 1 тис. норм, або у середньому 5 нових норм на день. Альтернативою європейським стандартам є так звані робочі домовленості в рамках ЄКС [CEN] та інші договірні зобов'язання, які пропонують швидші й гнучкіші альтернативи традиційним європейським стандартам.

Отже, ЄКС [CEN] завдяки стандартам, які розробляються під його егідою, здатний відповісти на найрізноманітніші ринкові потреби промисловості об'єднаної Європи. Європейські стандарти є продуктом, який поєднує експертизу з боку всіх держав-членів і який ґрунтується на широкому консенсусі як відповіді на суспільний запит. Отже, це досить потужний інструмент у тому розумінні, що він, ґрунтуючись на праві ЄС та будучи імплементованим у 27 країнах, фактично забезпечує функціонування спільного ринку в Європейському Союзі.

До появи європейських стандартів існували їхні прообрази й технічні специфікації. У своїй роботі ЄКС [CEN] керується технічними доповідями і керівництвами, які служать інформаційними джерелами для користувачів та розробників стандартів. До останнього доробку ЄКС [CEN] належить робоча домовленість у

відповідь на запит галузі зв'язку та інформаційних технологій. Оскільки тут продукція застаріває значно швидше, ніж у традиційних галузях, необхідно було оперативно (протягом 6-12 місяців) надати відповідні норми.

Процедурно розроблення і впровадження стандартів виглядає наступним чином. Пропозиції до ЄКС [CEN] можуть надходити з різних джерел. Однак зазвичай вони проходять шлях від галузей промисловості через національні органи з питань стандартизації або, якщо європейське законодавство у даній сфері ще не імplementовано до національного, - через Європейську комісію або ЄАВТ. Відтак, відповідний технічний комітет оцінює потреби підприємців і виносить рішення щодо прийняття пропозиції. Прийнятий проект щодо стандартизації вноситься до однієї з робочих груп, які займаються відповідними галузями.

Однією з переваг ЄКС [CEN] є те, що як тільки такий проект щодо стандартизації затверджується, національні органи з питань стандартизації не мають права розробляти власні стандарти у відповідній галузі або переглядати існуючі стандарти без дозволу Технічної ради. Це зобов'язання має назву "standstill" і забезпечує зосередження зусиль головним чином на гармонізації. Як тільки проект чергового європейського стандарту доходить до стадії готовності, він подається на громадське обговорення, яке відоме у ЄКС [CEN] як CEN Enquiry. Упродовж цієї стадії усі зацікавлені сторони (виробники, публічна влада, споживачі тощо) можуть коментувати і обговорювати проект.

Кожен новий європейський стандарт приймається національними органами з питань стандартизації, які формують ЄКС [CEN], шляхом голосування кваліфікованою більшістю. Після оприлюднення стандарту Європейським комітетом стандартизації кожен національний орган зобов'язаний затвердити європейський стандарт так, якби він був національним стандартом, і одночасно вилучити всі національні стандарти, які вступають у протиріччя з новим стандартом. Відтак, європейський стандарт перетворюється на національний у 28 державах-членах ЄКС [CEN].

Незважаючи на те, що робочі домовленості було впроваджено у відповідь на потреби зв'язку та інформаційних технологій як оперативне рішення, нині цей інструмент застосовується практично у всіх галузях. У цьому були зацікавлені насамперед самі промисловці. При цьому їх участь у створенні домовленостей оформлювалась не через національні делегації і не за будь-якою іншою

географічною ознакою, а через залучення різних учасників, які могли прибути навіть з неєвропейських країн. Однак робочі домовленості не мають статусу європейського стандарту, тому національні органи з питань стандартизації не зобов'язані адаптувати до них національні стандарти.

ЄКЕС [CENELEC] має 78 Технічних комітетів і розробив понад 4 тис. європейських стандартів. Галузями, які охоплює ЄКЕС [CENELEC], є, зокрема, побутова й промислова електротехніка та відновлювальні джерела енергії.

ЄІТС [ETSI] також є неприбутковою організацією, до завдань якої входить створення телекомунікаційних стандартів. Вона нараховує понад 490 членів, що представляють виробників, операторів відкритих мереж, користувачів, провайдерів та адміністраторів. Робота ведеться у 26 Технічних комітетах, які провели понад 125 робочих зустрічей.

Унікальність європейської системи стандартизації полягає у її тісному зв'язку з європейським законодавством. Тому всі три органи - ЄКС [CEN], ЄКЕС [CENELEC], ЄІТС [ETSI] - тісно співпрацюють з Європейською комісією. За останні роки у ході цієї співпраці сформувався так званий "новий підхід", який можна сформулювати у трьох наступних принципах.

1. Директиви мають містити лише найсуттєвіші вимоги щодо результатів, які мають бути досягнуті, але залишають свободу вибору способу досягнення поставлених ними завдань. Наприклад, якщо Європейська комісія надає чинності нормі, яка врегульовує безпеку функціонування машини, текст цієї норми не міститиме технічних деталей стосовно того, у який саме спосіб має діяти машина. Директива лише надаватиме загальні вказівки щодо того, які вимоги до збереження здоров'я та дотримання безпеки висуваються.

2. Новий підхід характеризується посиленням нормативних актів на стандарти. У прикладі з машиною - після формулювання основних вимог буде зроблено посилання на один з численних європейських стандартів, розроблених експертами у Технічних комітетах.

3. Незважаючи на те, що стандарти співвідносяться із законодавством, вони залишають виробникам свободу вибору. Останні не зобов'язані точно йти за стандартами, щоб виконати директиву; для виконання основних вимог вони самі обирають технічне рішення. Однак якщо виробники будуть дотримуватися гармонізованих стандартів, існує велика вірогідність того, що вони авто-

матично виконують основні вимоги. Виробники також зобов'язані маркувати відповідність своєї продукції основним вимогам знаком ЄС.

Одним із головних завдань європейських організацій з питань стандартизації є сприяння у ліквідації технічних бар'єрів торгівлі. Щоб уможливити цей процес, Європейський Союз прийняв так звану Директиву 98/34, яка визнає ЄКС [CEN], ЄКЕС [CENELEC] та ЄІТС [ETSI] офіційними органами стандартизації в Європі. Вона також надала Європейській комісії право уповноважувати згадані три організації розробляти європейські стандарти, через які реалізовуватиметься європейське законодавство.

Європейські стандарти діють в усіх найважливіших галузях промисловості - машинобудуванні, електронному приладобудуванні тощо. Разом вони становлять понад 16% промислового виробництва ЄС. Перевагою нового підходу є також те, що він значно спрощує для законодавців усі процедури узгодження позицій, тому що вони не повинні заглиблюватися у технічні деталі. Директиви не потребують регулярного оновлення з метою врахування змін технології, а виробники, виконуючи директиву, мають свободу дій.

Кожна європейська держава має власний орган з питань стандартизації й давні традиції технологічних розробок. Останні мають особливу вагу у гарантуванні безпеки продукції та запобіганні появі недоброякісних товарів. Експерти, які працюють в Європейському комітеті стандартизації, зазвичай приходять з відповідних національних комітетів. Вони представляють інтереси як промисловців, так і інших соціально-економічних груп населення, таких, наприклад, як захисники довкілля або спілки споживачів.

На європейському рівні ЄКС [CEN], ЄКЕС [CENELEC] і ЄІТС [ETSI] дуже тісно співпрацюють з інституціями Європейського Союзу - Генеральним Директоратом з питань підприємства і промисловості та секретаріатом ЄАВТ. Добре розвинуті зв'язки також і з міжнародними організаціями у справах стандартизації, що є відображенням безпосередніх потреб динамічного розвитку європейської економіки. Міжнародні та європейські процеси стандартизації достатньо добре скоординовані формальними угодами між ISO та ЄКС [CEN] (Віденська угода) і між ІЕС та ЄКЕС [CENELEC] (Дрезденська угода). Європейський Союз усвідомлює необхідність наскільки можливо адаптувати європейські стандарти (отже, і національні) до міжнародних. При цьому ті стандарти, що вступають у протиріччя з міжнародними, вилучаються. Таким

чином гарантується, що міжнародні стандарти задовольнятимуть потреби промисловості, забезпечуючи виробникам доступ на всі ринки - від національних до глобальних.

Віденська угода між ЄКС [CEN] та ISO створила достатньо ефективний інструмент, завдяки якому забезпечено умови для розробки спільних європейських та міжнародних стандартів. Понад 27% європейських стандартів, прийнятих ЄКС [CEN], є ідентичними міжнародним стандартам, а багато інших тісно з ними пов'язані. Це стало можливим завдяки спільним цілям - виробити якнайкращі стандарти, щоб вони задовольняли найвищим вимогам. В умовах швидкоминучих технологічних змін система стандартизації має весь час "тримати двері відкритими" для нових розробок та інновацій так, щоб стандарти працювали на випередження подій.

Ще однією формою міжнародного співробітництва є статус Партнерського органу з питань стандартизації, концепція якого виникла у 2004 р. Вона мала на меті створити умови для співпраці з ЄКС [CEN] тим країнам, які у найближчій перспективі не збираються стати членами ЄС або ЄАВТ. Партнерський орган з питань стандартизації має право брати участь у деяких Технічних комітетах і впроваджувати відповідні європейські стандарти на національному рівні. Як і постійні члени ЄКС [CEN], Партнерський орган має імплементувати результати їх роботи як національні стандарти й усувати ті стандарти, які вступають з ними у протиріччя.

Європа традиційно розвивала торговельні відносини з сусідніми країнами. Отже, для європейської промисловості, як і для промисловості її торговельних партнерів, важливою є та обставина, щоб експорт та імпорт здійснювалися без необхідності дотримання великої кількості технічних специфікацій, які відрізняються одна від однієї. З часу запровадження Партнерського органу до нього приєдналися 6 країн, зокрема Єгипет, Росія, Сербія та Чорногорія, Туніс і Україна.

Російський орган з питань стандартизації ГОСТ був одним із перших, хто приєднався до ЄКС [CEN] в рамках Партнерського органу у 2004 р. Відтак, ГОСТ бере участь у роботі п'яти Технічних комітетів, зокрема і з питань ліфтів, іграшок та обробної промисловості.

ЄКС [CEN] та ЄКЕС [CENELEC] розвивають діяльність у різних частинах світу за допомогою різноманітних програм технічної допомоги, наприклад Програми якості "Євромед", Програми для Середземноморського регіону та ін.

Висновки

1. Стандартизація це ефективний інструмент для скорочення бюрократичних процедур щодо забезпечення належної якості продукції європейських виробників, запобігання створенню бар'єрів усередині єдиного ринку через різні стандарти та ускладнення законодавства.

2. Принципами європейської системи стандартизації є принцип взаємного визнання, узгодженості, відкритості й прозорості, готовності національних урядів до чіткої імплементації європейських стандартів у національне законодавство, узгодженої роботи національних та європейських інституцій на всіх етапах розроблення єдиних стандартів, спільної роботи (де це можливо) з міжнародними організаціями з питань стандартизації, ринкової орієнтації та відповідності потребам промисловості, відповідності нормам СОР.

3. Діяльність щодо стандартизації здійснюється такими організаціями, як Європейський комітет стандартизації, Європейський комітет електротехнічної стандартизації, Європейський інститут телекомунікаційної стандартизації, галузеві організації, асоціації, філіали у різних країнах Східної та Південно-Східної Європи.

4. Унікальність європейської системи стандартизації полягає в її тісному зв'язку з європейським законодавством і, передусім, директивами, які мають містити лише найсуттєвіші вимоги щодо результатів, але залишають свободу вибору способу досягнення поставлених ними завдань.

Питання для самоконтролю

1. Що таке стандартизація в Європейському Союзі?
2. Які є принципи європейської системи стандартизації?
3. Що означає принцип взаємного визнання?
4. Які організації забезпечують діяльність щодо стандартизації?
5. У чому полягає інституційне забезпечення функціонування європейської системи стандартизації?
6. Які організації забезпечують діяльність щодо стандартизації?
7. У чому полягає нормативне забезпечення функціонування європейської системи стандартизації?

Список використаних джерел

1. *Волес В., Волес Г.* Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р.Ткачук. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. - 871 с.
2. *Мусис Н.* Усе про спільні політики Європейського Союзу: Пер. з англ. - К.: К.І.С., 2005. - 466 с.
3. *Ahls H.* Standartization in European Union // International Conference: "European experience of standardization and technical regulation" 12 October, The Royal Windsor Hotel, Brussels // http://rgtr.ru/pages/page_154.php
4. *Ayral M.* Le marche interieur de l'Union europeenne. Les regles du jeu. - Paris: La documentation Francaise, 1998. - 183 p.
5. *Pinder J.* European Community. The Building of Union. 2nd ed. - Oxford, New York: Oxford University Press, 1995. - 277 p.

Розділ XI ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

1. Загальна характеристика міграційних процесів

Аналіз тенденцій світового розвитку, процеси глобалізації засвідчують, що міграції продовжуватимуть зростати. У зв'язку із світовою економічною кризою передбачається, що в Україні найближчим часом підніметься нова хвиля трудових емігрантів, які вивільняться через скорочення робочих місць. Найбільшими країнами-реципієнтами українських працівників є США, Німеччина, Великобританія, інші країни Європи. Варто відзначити, що на сьогодні Україна займає 4-те місце у світі за кількістю прийнятих щороку мігрантів. Перше місце у цьому списку посідають Сполучені Штати Америки, друге - Російська Федерація, третє - Німеччина [1, с. 24], незважаючи на те, що площа РФ становить 17 075,00 тис. км², США - 9 629,09 тис. км², України - 603,628 тис. км², Німеччини - 357,00 тис. км².

Тому для України нагальним є питання вироблення державної політики щодо регулювання трудових міграцій і управління ними. Міграційні процеси у великих масштабах прямо чи опосередковано впливають на всі сфери життєдіяльності суспільства. При цьому варто враховувати, що трудова міграція може мати як позитивний, так і негативний вплив на країни походження, транзиту й призначення. Така неоднозначність явища трудової міграції підводить до висновків про те, що основний зміст державного управління має зосередитись на мінімізації її (трудової міграції) негативних наслідків та якнайбільшому використанні позитивних для громадян та суспільства результатів. Для цього Україні варто переймати досвід високорозвинених європейських країн, адаптувати міжнародні норми і стандарти у сфері трудових міграцій.

Особливої актуальності набуває це питання нині з огляду на прагнення Президента України розробити нову міграційну політику та заповнити прогалини вітчизняного законодавства у міграційній сфері на засадах європейських стандартів: толерантності, суспільної злагоди, соціальної згоди, урівноваження і врахування інтересів усіх зацікавлених груп.

Одним із завдань українського уряду на сьогодні є приведення управління міграційними процесами у відповідність із європейськими стандартами та вдосконалення міграційного законодавства відповідно до кращої практики ЄС і міжнародних стандартів прав людини. Управління міжнародними міграціями, тобто тими, які пов'язані з перетином кордонів різних країн, може бути ефективним тільки за умови міждержавної співпраці на всіх рівнях із залученням до діалогу основних зацікавлених сторін, зокрема соціальних партнерів (працедавців і профспілок) та організацій громадянського суспільства.

Україна задіяна в різних міграційних проектах міжнародного рівня, зокрема на початку 1990-х рр. (ще до того, як у 1996 р. було відкрито офіційне Представництво Міжнародної організації міграції в Україні) в нашій державі розпочали свою діяльність:

- Програма управління міграційними переміщеннями (ПУМП) - найтриваліша програма Представництва МОМ в Україні [2];

- у межах співпраці з ЄС з метою запобігання нелегальній міграції, для розвитку митної і прикордонної служби, охорони кордону в Україні діє з 2005 р. Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні [3];

- з метою вирішення питань прикордонного співробітництва на початку 2001 р. Європейським Союзом було ініційовано "Седеркопінгський процес", який серед інших країн охоплює й Україну [4];

- міжурядова співпраця України з Радою Європи у сфері міграції переважною мірою здійснюється в межах Керівного комітету РЄ з питань міграції.

Важливим є також те, що в Україні діє спільний проект Європейського Союзу і Міжнародної організації з міграції під назвою "Програма зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами", спрямований, крім іншого, на приведення міграційного законодавства у відповідність із європейськими і міжнародними стандартами прав людини. Перший етап програми передбачає співробітництво за такими напрямками:

- 1) дослідження та стажування в ЄС, навчання державних службовців найкращим практикам утримання нелегальних мігрантів;

- 2) спільні зусилля для забезпечення дотримання прав мігрантів у центрах утримання нелегальних мігрантів та центрах тимчасового перебування;

3) оцінка міграційного законодавства України для його подальшого вдосконалення.

Другий етап спрямовано на розвиток системи управління міграційними процесами через здійснення заходів для розвитку потенціалу на основі міжнародних стандартів. Окремими завданнями проекту є:

- 1) підвищення безпеки та добробуту мігрантів у межах України;
- 2) забезпечення дотримання міжнародних стандартів в утриманні та переміщенні мігрантів;
- 3) допомога державним органам України в розвитку системи охорони здоров'я для надання медичної допомоги нелегальним мігрантам;
- 4) обладнання та ремонт приміщень для роботи з мігрантами;
- 5) підготовка персоналу для цих закладів.

Усі ці проекти спрямовані на сприйняття і втілення європейських і міжнародних стандартів у сфері взаємодії з міграцією.

Активна участь України в цих проектах вказує на її готовність сприймати міжнародний досвід і ставати активним учасником міждержавної співпраці.

У світі спостерігається тенденція до розширення дій держав щодо врегулювання міграційних потоків, проте уряди не завжди узгоджують свої дії на міжнародному рівні, часто не враховують наукові дослідження стосовно міграцій та рекомендації міжнародних організацій. Саме завдяки наднаціональному скеруванню (спрямуванню) та міждержавному співробітництву Європейському Союзу вдалося досягти значних правових, політичних і практичних успіхів у сфері міграції. На допомогу міжурядовій співпраці спрямовані: Міжнародний діалог з міграційних питань, започаткований МОМ, а також Бернська ініціатива та впроваджені нею Міжнародні програми з управління міграцією, звіт Глобальної комісії з міжнародної міграції, Діалог високого рівня з питань міжнародної міграції і розвитку в Генеральній Асамблеї ООН (2006 р.), нова Багатостороння структура Міжнародної організації праці з питань трудової міграції та ін.

2. Основні міжнародні стандарти захисту прав трудових мігрантів

Стандарти у сфері трудових міграцій можна розглядати за різними підходами. Наприклад, відповідно до того, на якому рівні

вони встановлюються: на світовому - правові акти ООН, Міжнародної організації праці, Міжнародної організації міграції; на регіональному рівні - Рада Європи, Співдружність Незалежних Держав, Європейський Союз; двосторонні угоди; внутрішньодержавне законодавство.

Інший вид класифікації полягає у розподілі їх на стандарти: технічні і ведення документації, діяльності агентств з працевлаштування, підготовки фахівців, набору персоналу для роботи з мігрантами, ті, що регулюють міжнародну торгівлю, зокрема надання послуг, а також надзвичайно важливі - стандарти у сфері основних прав людини, мігрантів, трудових мігрантів. До останнього виду стандартів належать, зокрема, норми щодо утримання нелегалів, їх повернення, умови праці і трудові права мігрантів та ін.

Саме стандартам у сфері основних прав присвячений цей розділ з огляду на те, що без їх урахування не може формуватись жодна політика в демократичній державі та здійснюватись державне управління.

Конвенція ООН визначає працівника-мігранта як особу, яка мігрує з однієї країни в іншу з наміром найму на роботу на законних підставах [5, т. 1, с. 503].

Трудові мігранти є однією з найбільш уразливих соціальних груп хоча б тому, що через специфіку своєї діяльності вони перебувають на території іноземної держави і вже заздалегідь мають менші права і свободи, ніж громадяни цієї країни. Крім того, у деяких державах трудове законодавство не завжди покликане захищати права мігрантів, а що стосується нелегальних мігрантів - то вони взагалі можуть вважатися злочинцями, і, відповідно, про захист їх прав мова йти не може. Адже за правовим статусом трудових мігрантів поділяють на:

а) законних (легальних, регулярних, офіційних) - тих, що в'їхали, перебувають і працюють на території іноземної держави на законних підставах;

б) незаконних (нелегальних, нерегулярних, неофіційних) - тих, що в'їхали, перебувають або ж займаються трудовою діяльністю на території іноземної держави з порушенням її законодавства. Створюється неадекватна ситуація, за якої люди працюють на державу, примножують її багатства, а уряд не несе перед ними жодної відповідальності.

Турбота про працівників-мігрантів на міжнародному рівні виражається, по-перше, шляхом прийняття конкретних міжнародних стандартів, а також включення спеціальних положень у

відповідні декларації, плани, програми дій. Існує низка міжнародних документів, які містять параметри регулювання міжнародної міграції, стандарти прав людини і трудового права. Водночас міжнародні документи, які захищають працівників-мігрантів, як правило, не порушують суверенних прав країн у сфері регулювання прийняття працівників-мігрантів на своїй території.

У першу чергу, варто сказати, що діє ряд документів, які захищають усіх людей незалежно від їх громадянства і правового статусу. Це означає, що працівники-мігранти, які не мають громадянства певної держави, як правило, мають право на забезпечення тих самих прав людини, якими наділені громадяни цієї країни. Такі стандарти визначені у Міжнародному біллі (хартії) про права, який містить Загальну декларацію прав людини і дві загальні конвенції про права людини:

- Міжнародний пакт про громадянські й політичні права.
- Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права.

Два останні пакти ратифіковані всіма країнами ЄС. Незважаючи на те, що Міжнародна конвенція про захист прав усіх працівників-мігрантів і членів їх сімей (1990 р.) є єдиним документом ООН, який безпосередньо стосується працівників-мігрантів, існують також кілька інших документів ООН, які наділені значними потенційними можливостями у сфері захисту мігрантів від дискримінації та експлуатації з інших підстав, не пов'язаних з наявністю в людини громадянства. До них належать, зокрема:

- Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.) - зобов'язує країн-учасниць заборонити будь-яку дискримінацію за расовою ознакою, кольором шкіри, спадковою, національною або етнічною належністю стосовно всіх людей, які перебувають на території держави, а також ввести санкції за дії, що ґрунтуються на подібній дискримінації.

- Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.) - поєднує положення існуючих документів ООН, які стосуються дискримінації за статевою ознакою, і застосовується як до громадян, так і до негромадян.

- Міжнародна конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарань (1984 р.) і Міжнародна конвенція про права дитини (1989 р.)*.

*Ці конвенції із заключними рекомендаціями та зауваженнями можна знайти в [6].

Важливо пам'ятати про низку основних і фундаментальних прав, які часто порушуються щодо працівників-мігрантів. Ці права визначені не тільки в загальних міжнародних документах у сфері прав людини, а й захищені більшістю національних конституцій. Так, Основний Закон України захищає низку трудових прав громадян: ст. 21 - рівність усіх людей у своїй гідності та правах, їх невідчужуваність і непорушність; ст. 22 - невичерпність прав і свобод людини; ст. 24 - недискримінацію за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; рівність прав жінки і чоловіка; ст. 26 - рівноправність іноземців та осіб без громадянства з громадянами України; ст. 28 - повагу до гідності кожного; ст. 43 - право кожного на працю.

Очевидним є те, що конституційні права поширюються на свободу від рабства, примусової праці, нелюдських чи принизливих видів поводження і покарання. Однак беззаперечним є й те, що умови життя і праці багатьох працівників-мігрантів у деяких регіонах світу порушують згадані права. Таке ставлення більше застосовується до тих мігрантів, яких продали і піддавали експлуатації, які перебувають у борговій кабалі, не маючи можливості виплатити борг працедавцеві, агенту чи вербувальнику тощо. Жінки-мігранти внаслідок гендерно-специфічної праці чи зайнятості в тих секторах, де домінує жіноча праця, особливо вразливі в таких протиправних ситуаціях. Рабство і примусова чи обов'язкова праця щодо працівників-мігрантів заборонені міжнародними стандартами у сфері прав людини, конкретними міжнародними документами проти рабства і подібних явищ, а також стандартами Міжнародної організації праці (про що далі буде йтися детальніше).

За прогнозами ООН, однією з домінуючих форм протиправної міграції в найближчому майбутньому можуть стати торгівля людьми та незаконне ввезення. З метою запобігання такій ситуації Генеральна Асамблея ООН у 2000 р. прийняла Протокол ООН про припинення та попередження торгівлі людьми, особливо жінками й дітьми, і відповідні міри покарання і Протокол проти незаконного ввезення мігрантів сушею, морем чи повітрям, які доповнюють Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності.

Усі працівники-мігранти та їхні сім'ї незалежно від правового статусу також мають право на свободу від необґрунтованого

арешту чи затримання, яке захищається міжнародними стандартами у сфері прав людини проти позбавлення волі, які, наприклад, містяться в ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. Велика кількість мігрантів, у тому числі й ті, хто має дозвіл на роботу, часто затримуються і зазнають утисків з боку прикордонних працівників чи поліції (міліції) в країнах призначення.

Особливо важливими для працівників-мігрантів є свобода пересування всередині країни і право покинути країну, які захищені в ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права. На жаль, часто працевластувачі, агенти з працевлаштування і навіть урядові чиновники деяких країн відбирають у працівників-мігрантів паспорти, мотивуючи це тим, що хочуть бути впевненими, що працівники не залишать країну до завершення робіт. Звичайно, існують певні обставини, за яких можуть конфіскуватись посвідчення особи, зокрема захист національної безпеки та громадського спокою, за умови, що такі заходи відповідають поставленій меті, проте вилучення прав з метою гарантії завершення робіт мігрантами в жодному випадку не може вважатися допустимою і законною метою держави.

Крім того, варто ретельно контролювати забезпечення працівників-мігрантів і їх сімей ефективним захистом від насильства, погроз і примусу, ксенофобії і дискримінації, у тому числі з боку посадових осіб, окремих громадян чи організацій (зокрема й працевластувачів), а також з боку населення в цілому. З цієї точки зору важливим є право на рівний з громадянами доступ до суду, щоб працівники-мігранти мали змогу вимагати в суді відшкодування за порушення їхніх прав у країні працевлаштування.

Певне значення для захисту працівників-мігрантів мають також міжнародні стандарти, що стосуються біженців, які загалом визначені Женевською конвенцією 1951 р. про статус біженців і Протоколом до неї 1967 р.

По-перше, мігранти, які стали жертвами торгівлі людьми з метою трудової експлуатації, також можуть подати прохання про надання притулку на підставі їх переслідування недержавними структурами.

По-друге, Женевська конвенція містить низку положень стосовно доступу до працевлаштування, що застосовуються до біженців, які законно перебувають на території договірних сторін.

3. Конвенція ООН про працівників-мігрантів

Міжнародну конвенцію про захист прав всіх працівників-мігрантів і членів їх сімей (Конвенція ООН про працівників-мігрантів) було прийнято в грудні 1990 р. На сьогодні вона прийнята 37 державами, але не ратифікована жодною з основних країн працевлаштування.

Дуже важливим є те, що на відміну від Європейської конвенції про правовий статус трудових мігрантів від 1997 р. Конвенція ООН стосується всіх трудових мігрантів - і легальних, і нелегальних, хоча довгостроковою метою Конвенції ООН є зменшення і викорінення незаконної міграції. На сьогодні Конвенція ратифікована такими країнами, як: Аргентина, Азербайджан, Туреччина, Єгипет, Лівія, Мексика, Чилі, Сирія, Філіппіни, де перебуває значна частина трудящих мігрантів з України. Великі світові країни, до яких їде чи не найбільше українських трудівників, зокрема: США, Канада, Австралія та більшість країн-членів Європейського Союзу, не є сторонами згаданої Конвенції.

Положення Конвенції передбачають досить вагомий позитив, серед яких: посилення можливості працевлаштування мігрантів; запобігання нелегальній міграції шляхом передачі регулювання потоку мігрантів офіційним службам та значного звуження функцій приватних агентів; зменшення можливостей утиску прав та примусового використання праці нелегальних мігрантів, рабської праці та работоргівлі; підвищення соціальної захищеності осіб, які працюють за кордоном, зокрема рівня охорони здоров'я, соціальних виплат і гарантій, отримання додаткової освіти та підвищення професійної кваліфікації, створення можливості об'єднання трудящих мігрантів у громадські та профспілкові організації в країнах перебування; збереження культурної ідентичності, організація навчання рідній мові і культурі в країнах-реципієнтах.

Конвенція ООН про працівників-мігрантів охоплює більшість основних положень конвенцій МОП і в деяких випадках виходить за їх межі, проте вони в жодному разі не заперечують одна одну, а навпаки - вважаються взаємодоповнюючими.

До переліку інших важливих аспектів Конвенції належить той факт, що країни, які її ратифікували, не мають права виключати жодну категорію працівників-мігрантів із сфери її застосування (ст. 88), "неподільність" документа, а також та обставина, що

вона поширюється на всі види працівників-мігрантів, у тому числі й на тих, які не підпадають під норми документів МОП. У Конвенції також дається широке визначення поняття "сім'я", враховуючи сучасний погляд на її склад (ст. 4 і 44(2)).

Порівняно з конкретними документами МОП, у Конвенції ООН ширше сформульовано принцип рівності ставлення до працівників-мігрантів (незалежно від статусу) і громадян, крім судів і органів правосуддя, у сфері оплати праці та інших умов праці, а також у сфері доступу працівників-мігрантів до невідкладної медичної допомоги та освіти дітей працівників-мігрантів (ст. 18 (1), 25, 28 і 30, відповідно). Вона також встановлює розширені права працівників-мігрантів на переказ заробітків і заощаджень (ст. 32 і 47); крім того, працівники-мігранти отримують перевагу за рахунок більш визначеного рівня захисту у випадку вислання (ст. 22). Проте у сфері права на відшкодування соціальної допомоги документи МОП (враховуючи конкретні конвенції про соціальне забезпечення) більш чітко визначають права працівників-мігрантів (розд. I.2.3, VII.5.2 і VIII.4.4).

Стосовно додаткових прав, що можуть бути корисними мігрантам, які мають документи, та членам їх сімей, згадані конвенції багато в чому схожі, за винятком того, що конвенції МОП чіткіше визначають право працівників-мігрантів на створення профспілок і на рівний доступ до освіти, житла, професійної освіти, системи соціального забезпечення. Нарешті, Конвенція ООН надає працівникам-мігрантам можливість звертатись з індивідуальними скаргами (ст. 77), але не акцентує уваги на залученні до організацій працівників і працедавців, як це зроблено в документах МОП.

4. Конвенції Міжнародної організації праці

Першими міжнародними документами, які містять більш детальні варіанти вирішення проблеми працівників-мігрантів, стали Конвенція 1949 р. про працівників-мігрантів (№ 97), ратифікована 45-ма країнами світу, і Конвенція 1975 р. про працівників-мігрантів (додаткові положення) (№ 143), а також додаткові рекомендації. Оскільки міграція часто впливає одночасно і на мігрантів, і на членів їх сімей, документи МОП щодо працівників-мігрантів надають гарантії і можливості для підтримки працівників-мігрантів та їх сімей на всіх етапах міграційного процесу.

Слід зауважити, що Конвенції МОП у жодному разі не обмежують суверенне право країн-учасниць дозволяти чи забороняти в'їзд іноземних громадян на їх територію, а також право кожної держави самостійно визначати, яким чином організувати або заборонити в'їзд працівників-мігрантів.

Незважаючи на те, що документи МОП щодо працівників-мігрантів не охоплюють усю пов'язану з ними діяльність (наприклад, вони не розглядають питання розробки і втілення національної політики у сфері трудової міграції), принципи, закріплені в цих документах, формують важливе підґрунтя для побудови базових компонентів всеохоплюючої політики у сфері трудової міграції, захисту працівників-мігрантів, а також заходів щодо спрощення і контролю міграційного пересування. Вказані принципи закликають до втілення заходів, спрямованих на регулювання умов, за яких відбувається міграція у пошуках роботи, на боротьбу з нелегальною міграцією і торгівлею працею, а також до заходів щодо виявлення нелегальної зайнятості мігрантів з метою попередження і викорінення порушень прав. Вони також містять норми про співробітництво між державами, яке поширюється й на організації працівників і роботодавців.

Крім того, ці документи закликають до втілення заходів щодо надання безоплатних послуг з підтримки мігрантів й інформаційного забезпечення, яке було б спрямоване на запобігання неправдивій пропаганді, а також щодо переказу заробітків. Вони окреслюють умови найму і контрактів, участь мігрантів у професійному навчанні та просуванні по службі, розглядаються питання воз'єднання сімей, а також містяться заклики проти незаконного звільнення чи вислання. Вони містять спеціальні положення про доступ до соціальних і медичних послуг і гідного житла. Останній, але суттєвий пункт - ці документи закликають до вжиття політичних заходів, які заохочують і гарантують рівноправність звернень і можливостей для законних мігрантів і громадян щодо працевлаштування й зайнятості, винагороди, соціального забезпечення, права на вступ до профспілки, культурних прав та особистих свобод, податків на заробітну плату і судового захисту.

Слід зауважити, що конвенції № 97 і 143 не поширюються на певні категорії мігрантів, зокрема: моряків - їхня діяльність регулюється низкою конкретних конвенцій, прикордонних працівників, представників вільних професій та артистів, які виїжджають на короткий термін, а також на тих, хто займається самостійною

підприємницькою діяльністю. Конвенція № 143 також не поширюється на стажистів і відряджених. Однак указані винятки поширюються тільки на частину II Конвенції, яка стосується рівних можливостей законних мігрантів і громадян, у той час як базовий рівень захисту, пов'язаний із дотриманням основних прав людини (частина I Конвенції), поширюється на всіх працівників-мігрантів.

У березні 2006 р. МОП прийнято документ "Багатостороння структура МОП з трудової міграції: принципи та керівництво для правового підходу до трудової міграції", у якому визначається важливість міжнародного співробітництва і питань трудової міграції та містяться такі тематичні блоки: гідна робота для всіх, керівництво з управління трудовою міграцією, заохочення та захист прав мігрантів, міграція та розвиток.

У документі підкреслюється внесок трудової міграції до економічного зростання та розвитку країн походження, країн призначення, а також безпосередньо до добробуту працівників-мігрантів.

У рамках застосування міжнародних стандартів та документів у сфері трудової міграції діяльність МОП включає:

- заохочення країн до ратифікації конвенцій МОП за № 97, 143 та інших міжнародних договорів, які стосуються працівників-мігрантів;

- видання навчальних матеріалів та документації про працівників-мігрантів для використання урядовими і неурядовими організаціями й партнерами;

- надання державам-учасникам МОП допомоги у приведенні національної політики і програм у сфері трудової міграції у відповідність із міжнародними стандартами;

- надання допомоги окремим країнам у розробці законодавства, що регулює діяльність приватних агенцій зайнятості.

Крім конкретних стандартів МОП, які захищають права працівників-мігрантів, до них належать й інші важливі документи МОП. Ці стандарти враховуються в рекомендаціях для розробки багатосторонньої політики у сфері трудової міграції. Також варто відзначити, що в тих випадках, коли документи МОП, які стосуються відповідної сфери, не зазначають іншого, всі конвенції і рекомендації, прийняті Міжнародною конференцією праці до цього часу, поширюються як на громадян, так і на іноземців, хоча одночасно підтримують суверенне право держав регулювати доступ на свою територію або на національний ринок праці.

Деякі принципи й права у сфері праці, що впливають із документів МОП, а також окреслені й розроблені у восьми конвенціях МОП, вважаються міжнародним співтовариством і МОП фундаментальними в галузі захисту прав усіх трудящих, у тому числі працівників-мігрантів. Вони стосуються свободи об'єднання й права на колективні переговори, свободи від примусової й дитячої праці, недискримінації у сфері працевлаштування й зайнятості. Більше того, у результаті прийняття Декларації МОП 1998 р. про фундаментальні принципи й права у сфері праці всі держави - члени МОП, навіть ті, що не ратифікували дані конвенції, внаслідок самого факту їх членства в організації зобов'язані поважати, стимулювати й сумлінно реалізовувати відповідно до конституції принципи, що стосуються фундаментальних прав, які декларуються в цих конвенціях.

Міжнародні трудові стандарти у сфері соціального забезпечення, охорони материнства, політики зайнятості, регулювання діяльності приватних і державних агентств зайнятості, безпеки й гігієни праці, умов праці, охорони заробітної плати й перевірки праці, а також стандарти, які поширюються на сектори, у яких зайнята велика кількість працівників-мігрантів, розглядаються МОП як не менш важливі інструменти забезпечення гідної роботи для всіх працівників-мігрантів. Передусім це стосується документів МОП щодо рівності між працівниками-мігрантами й громадянами у сфері соціального забезпечення.

5. Особливості захисту прав незаконних мігрантів

В основі захисту прав працівників-мігрантів - чоловіків і жінок - лежить їх потенційна вразливість щодо дискримінації, експлуатації і приниження, особливо за низького маргінального статусу і в секторах зайнятості, які належно не регулюються. Крім того, мігранти, які не мають дозволу на в'їзд і/або працевлаштування, мають вкрай обмежений доступ до захисту їх безпеки і здоров'я, мінімальної заробітної плати та інших стандартів, оскільки вони найчастіше працюють у секторах, де ці стандарти не враховуються. Відповідно, необхідно, щоб країни забезпечували деякі мінімальні стандарти захисту, у тому числі дотримання основних прав людини, для всіх працівників-мігрантів незалежно від їх ста-

тусу. Конвенції МОП (№ 143) і ООН (Конвенція ООН про працівників-мігрантів) містять норми, спрямовані на забезпечення базового рівня захисту для всіх працівників-мігрантів, навіть якщо вони іммігрували, працюють нелегально або їх становище не може бути узаконеним. Згідно з Конвенцією № 143 (ст. 1 і 9 (1)) це поняття охоплює основні права людини, заходи щодо захисту працівників-мігрантів, які втратили роботу, і деякі права, що випливають з попередньої зайнятості й стосуються винагороди, соціального забезпечення і відповідної допомоги.

Конвенція ООН про працівників-мігрантів поширюється на працівників-мігрантів, які в'їхали в країну проживання чи мешкають там без реєстрації (і членів їх сімей), надаючи їм права, які раніше надавались виключно особам, які мігрують у законному режимі з метою пошуку роботи, і, таким чином, норми цієї Конвенції виходять за межі, встановлені Конвенцією № 143. На додаток до заходів щодо захисту прав працівників-мігрантів останні документи МОП та ООН зосереджуються на зусиллях щодо скорочення незаконної міграції і незаконного працевлаштування і необхідності створення відповідних міграційних стратегій для досягнення цієї мети, введення санкцій, які б зобов'язували виконувати рішення у цій сфері, обміну інформацією, надання інформації працівникам-мігрантам, а також спрощення процедури надання послуг консульськими установами.

6. Регіональні нормативно-правові інструменти

При визначенні основних стандартів у сфері трудової міграції й захисту працівників-мігрантів у країнах ОБСЄ варто звернути увагу на низку регіональних стандартів, розроблених в Європі. Водночас слід відзначити, що в тих регіонах, де регіональні документи в галузі міграції мають більш обмежувальний характер порівняно з відповідними стандартами ООН або МОП, особливо там, де ці стандарти ратифіковані державою, вони не повинні розглядатися як заміна міжнародних стандартів, встановлених у цій сфері.

Документи Ради Європи у сфері трудової міграції охоплюють загальні права людини, а також більш конкретні угоди щодо мігрантів і трудових мігрантів. Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод (Рада Європи, 1950) має найбільш широке застосування, тому що поширюється на всіх осіб, які пе-

ребувають під юрисдикцією держав-учасниць (ст. 1), включаючи працівників-мігрантів незалежно від їхнього правового статусу. Хоча Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод не містить конкретних положень про трудових мігрантів, останні одержують відшкодування від Європейського суду із прав людини згідно з прецедентним правом щодо захисту їх прав у сфері сімейного життя й принципу недискримінації.

Європейська соціальна хартія (1961) і Додатковий протокол до неї (1988), а також переглянута Європейська соціальна хартія (Рада Європи, 1996) містять низку положень щодо осіб, які мешкають і працюють у тих країнах, громадянства яких вони не мають. Серед цих положень - право на одержання оплачуваної роботи на території іншої договірної сторони, надання інформації трудовим мігрантам, спрощення міграційної процедури, рівність поводження із громадянами й іноземцями у сфері зайнятості, право на возз'єднання родин, гарантії проти висилки і т.ін.

Проте ці нормативно-правові інструменти стосуються тільки тих мігрантів, які є громадянами держав - членів Ради Європи, а їх застосування залежить від принципу оборотності, хоча формальне становище мігрантів було недавно змінено Європейською комісією із соціальних прав, яка контролює застосування Хартії й переглянутої Хартії, а також керує Протоколом про колективні скарги (Рада Європи, 1995).

Європейська конвенція про правовий статус трудових мігрантів (Рада Європи, 1977) включає положення стосовно основних аспектів правового статусу трудових мігрантів, які прибули з договірних держав, особливо щодо найму, медичного огляду й професійних тестів, поїздок, дозволів на проживання й роботу, возз'єднання родин, житла, умов праці, переказу заощаджень, соціального забезпечення, соціального й медичного обслуговування, закінчення терміну дії трудового контракту, звільнення й поновлення на роботі, а також підготовки до повернення в країну походження. Проте на сьогодні цю конвенцію ратифікували лише вісім держав-членів Ради Європи.

У системі ЄС існують відмінності у сфері прав і пільг, які надаються трудовим мігрантам з держав - членів ЄС, з країн, які готуються вступити до Союзу, і з третіх країн. Договір про створення Європейської Спільноти (ДЄСп) передбачає свободу пересування для трудових мігрантів з держав - членів ЄСп (хоча тимчасові заходи, у свою чергу, обмежують цю свободу для громадян

держав, які недавно вступили в ЄСп) і забороняє будь-яку дискримінацію таких працівників за національною ознакою у сфері зайнятості, винагороди й інших умов праці й зайнятості, включаючи соціальне забезпечення. ДЕСп також пропонує Раді міністрів вжити заходів, необхідних для забезпечення рівного поводження й рівних можливостей для чоловіків і жінок у боротьбі з дискримінацією, заснованою серед іншого на расовій належності, етнічному походженні, релігії або вірі й сексуальній орієнтації. Він надає трудовим мігрантам з держав - членів ЄСп низку соціальних прав, яким немає аналогів в інших країнах. Більше того, Раді також пропонується вжити заходів у сфері притулку, імміграції й захисту прав громадян третіх країн, хоча заходи, на даний момент вжиті у сфері легальної міграції, надають громадянам третіх країн менше прав, ніж громадянам країн ЄСп. Незважаючи на відсутність юридичної сили, Хартія ЄС про фундаментальні права, прийнята 2000 р., є основною відправною точкою у цій сфері, оскільки більшість її положень застосовуються до всіх осіб незалежно від їх національної належності. Уперше в історії ЄС в одному тексті міститься повний набір цивільних, політичних, економічних і соціальних прав громадян ЄС, а також усіх осіб, що проживають у ЄС.

Висновки

1. Україна бере активну участь у міждержавній співпраці з метою регулювання трудових міграційних потоків, співпрацює з різними міжнародними організаціями та приєдналась до низки міжнародних правових актів для покращення практики взаємодії з мігрантами, а також визнання і дотримання їх прав і свобод.

2. Світові стандарти у сфері основних прав людини покликані захищати як законних, так і незаконних працівників-мігрантів, а також членів їх сімей. Вони стосуються різних сфер життєдіяльності мігрантів.

3. Конвенція ООН про працівників-мігрантів є одним із ключових міжнародних документів у сфері міграції і стосується як легальних, так і нелегальних мігрантів. Вона містить широке коло стандартів у сфері міграції, проте до неї не долучились найбільші країни-реципієнти: США, Канада, Австралія, більшість країн ЄС.

4. Документи МОП містять детальні варіанти вирішення проблем трудової міграції і не тільки встановлюють норми захис-

ту працівників-мігрантів, а й формулюють принципи, які впливають на поліпшення управління міграційними процесами.

5. Регіональні та європейські стандарти мають певні особливості, зокрема: а) поширюються на захист прав тільки тих мігрантів, які є громадянами держав-членів Ради Європи; б) встановлюють різні права, свободи, пільги для громадян ЄС, громадян країн-кандидатів на вступ до ЄС, громадян третіх держав. Правова база ЄС надає таку низку соціальних прав трудовим мігрантам з держав-членів ЄС, якій немає аналогів в інших країнах світу.

6. Прагнення міжнародних та регіональних організацій спрямовуються на максимальне розширення тих сфер, в яких будуть дотримуватись права трудових мігрантів, і кінцевою метою є зрівняння трудових мігрантів і громадян країни в їх правах і свободах.

Питання для самоконтролю

1. Які міжнародні організації, що займаються міграційними питаннями, мають свої представництва в Україні?

2. Які міжнародно-правові документи містять стандарти захисту трудових мігрантів незалежно від їх правового статусу?

3. На яких рівнях можуть встановлюватись стандарти міграційної сфери?

4. Який з цих рівнів має визначальний характер для України?

5. Який з міжнародних проектів передбачає оцінювання міграційного законодавства України для його вдосконалення?

6. Як впливають європейські й міжнародні стандарти на формування міграційної політики держави?

7. Чи може співпраця з МОП допомогти Україні вирішити проблеми трудової міграції?

8. У чому полягають труднощі застосування європейських і міжнародних стандартів у сфері захисту прав незаконних мігрантів?

9. Які особливості мають такі європейські регіональні інструменти щодо захисту прав трудових мігрантів, як акти Ради Європи та Європейського Союзу?

10. У який спосіб варто діяти Україні щодо Конвенції ООН про працівників-мігрантів:

а) приєднатись до документа і забезпечити захист прав усіх працівників-мігрантів і членів їх сімей відповідно до міжнародних стандартів?

б) не варто поспішати приєднуватись до документа, однак треба порушувати питання депонування Конвенції усіма країнами-реципієнтами мігрантів?

Список використаних джерел

1. Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. - ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006. - С. 280.
2. Програма управління міграційними переміщеннями / Представництво Міжнародної організації з міграції в Україні. - 2007 // <http://www.iom.org.ua/>
3. *Прибыткова И., Громов Ю.* Миграционные тенденции 2004-2006 в странах Седеркопінгского процесса / Европейская Комиссия. - Люксембург: Бюро офиц. публикаций ЕК, 2007. - 74 с.
4. Who We Are - Cross-border Cooperation / Soderkoping Process. - May 2003 // <http://www.soderkoping.org.ua/>
5. Конвенції та рекомендації / Міжнар. організація праці. - Женева: Міжнар. бюро праці, 2001. - Т. 1-2. - 1560 с.
6. Заключні зауваження та рекомендації конвенційних органів ООН щодо доповідей України у сфері дотримання прав людини: Зб. док. / За ред. Н.Карпачової. - К.: К.І.С., 2004. - 148 с.

Розділ XII ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 11 травня 2006 р. № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" [1]. На виконання цієї постанови Головне управління державної служби України та Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики видали наказ № 273/221 від 31 липня 2006 р. "Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" [2].

Проте ще раніше Головдержслужба України провела відповідну роботу з вивчення стандартів ISO (зокрема стандартів ДСТУ ISO 9000 - 2001, ДСТУ ISO 9001 - 2001) та з підготовки запровадження стандартів якості. Ця робота здійснювалася паралельно з реформуванням системи управління в органах державної влади та наближенням до стандартів Європейського Союзу і сприянням інституційному розвитку та підвищенню адміністративної спроможності.

У свою чергу, цій роботі передувало вироблення Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схваленої Указом Президента України № 278/2004 від 5 березня 2004 р. [3], в якому наголошувалося на необхідності забезпечення подальшого проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади всіх рівнів та здійснення на його основі аналізу існуючої системи державного управління з визначенням невідкладних заходів підвищення її ефективності. Основна роль у цій роботі була відведена Головному управлінню державної служби України.

Згідно з матеріалами Звіту про оцінку системи державної служби в Україні, за базовими показниками Організації економічного співробітництва та розвитку, які використовуються для щорічної оцінки країн - кандидатів на членство в Європейському Союзі, Україна "досягла значного прогресу в розвитку системи державної служби і в середньостроковій перспективі вона зможе відповідати європейським стандартам, які визначені для системи Європейського Союзу по оцінюванню за показниками, розробленими ОЕСР /SIGMA" [4]. Проте європейські цінності та принци-

пи, європейська інтеграція, стабільність у професійній діяльності та професійність фахівців ще є достатньою проблемою для системи державної служби і для підвищення адміністративної спроможності органів державної влади.

Досліджуючи стан процесу інтеграції України до Європейського Союзу, працівники Міжнародного центру перспективних досліджень визначили причини, що заважають Україні стати членом ЄС (враховувалися відповіді респондентів на поставлені запитання). Щодо однієї із причин (неефективності управління) респонденти висловилися наступним чином: повністю згодні з цим твердженням 40,7% респондентів, скоріше згодні - 42%, важко відповісти - 14%, скоріше не згодні - 2,7%, повністю не згодні - 0,7% [5].

Проблема ефективності управління в українському суспільстві залишається на сьогодні достатньо гострою і актуальною. Поряд з традиційними причинами неефективності, нерезультативності, неспроможності національної системи державного управління здійснювати свою діяльність на стабільно високому рівні сьогодні постають нові виклики та випробування, зумовлені передусім посиленням ролі громадянина в суспільстві. До цього додаються такі сучасні вимоги, як оптимальність витрат на надання управлінських послуг, усвідомлення "сервісної" функції держави та орієнтація на споживача, застосування єдиних норм, стандартів та процедур у системі управління, налагодження належного зв'язку між державою та суспільством загалом та державою і громадянином зокрема.

Для України як держави-претендента на вступ до ЄС поряд з приведенням законодавства у відповідність із стандартами ЄС, виконанням низки інших умов необхідне запровадження відповідних інструментів управління якістю, що сприятимуть інституційному розвитку та підвищать адміністративну спроможність на шляху європейської інтеграції.

Порівняльний аналіз стану впровадження систем управління якістю в країнах світу показує наступне: за офіційною інформацією Міжнародної організації зі стандартизації (ISO), у світі сертифіковані вже понад 800 тис. систем управління якістю відповідно до міжнародного стандарту ISO серії 9000 версії 2000 р. Світовими лідерами у цій сфері є Китай, Італія, Велика Британія, Японія, Іспанія, США, Франція та Німеччина. В Європі найбільша кількість сертифікованих систем управління якістю у Чеській Республіці (понад 11 тис.), Угорщині (понад 10 тис.), Польщі (майже 6,5 тис.),

Румунії (6 тис.). Лідерами з активізації робіт щодо впровадження і сертифікації систем управління якістю є Латвія (приріст у 6 разів), Чехія, Російська Федерація та Словенія (приріст у 4 рази) [6].

В Україні станом на 1 січня 2006 р. зареєстровано 1405 сертифікатів на системи управління якістю вітчизняних підприємств, у тому числі у Реєстрі системи УкрСЕПРО зареєстровано 989 чинних сертифікатів на системи управління якістю (ДСТУ ISO 9001-2001) [7]. Це майже у п'ять разів менше, ніж у Польщі. Якщо ж говорити конкретно про сферу державного управління, то системи управління якістю запроваджені лише у меріях Бердянська (2003 р.), Комсомольська (2004 р.) та Макіївки (2006 р.) [7; 8].

Система управління якістю введена в дію також у Головному управлінні державної служби України. Аналіз даних показує, що Україна перебуває лише на початковому етапі на шляху до кращих практик управління у країнах Європейського Союзу, в яких застосовуються загальні принципи управління якістю в рамках стандартів якості ДСТУ ISO 9000-2001 і ДСТУ ISO 9001-2001 та Total Quality Management (TQM) та на основі яких функціонують успішні організації і будуються нові підходи до управління. До цих принципів належать, зокрема, такі як:

- лідерство керівників організації на всіх рівнях;
- фокусування уваги на споживачах та інших зацікавлених сторонах організації, відповідність їх очікуванням;
- управління організацією як мережею пов'язаних процесів;
- постійне удосконалення та інновації усіх складових діяльності організації;
- мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів удосконалення;
- взаємовигідні партнерські відносини з іншими організаціями [8].

Дослідження функціонування цих принципів в успішних організаціях країн ЄС надасть змогу зібрати багатий досвід та запровадити його в національній системі державного управління.

Наскільки актуальні такі дослідження сьогодні? Відповіддю може бути динаміка розвитку та місце у світі як старих, так і нових членів Європейського Союзу, успішність та результативність державного управління у цих країнах, пошук ними нових конкурентоспроможних підходів в управлінні, орієнтація в наданні послуг на споживача та на результат.

Дослідження практичних аспектів запровадження стандартів ISO серії 9000:2000 показує, що ключовими питаннями створення системи управління якістю є:

- вибір правильної стратегії запровадження стандартів;
- організація робіт зі створення системи управління якістю на основі стандартів;
- реалізація принципів системи управління якістю;
- документування системи управління якістю;
- організація внутрішнього аудиту;
- тривалість створення системи управління якістю [6].

Упровадження системи управління якістю, що відповідає вимогам ДСТУ ISO 9001:2001, в органі державної влади дає змогу покращити якість послуг, які надаються громадянам та іншим категоріям споживачів, забезпечити їх стабільний рівень, підвищити ефективність використання бюджетних коштів, збільшити прозорість діяльності та рішень, що приймаються, як для суспільства, так і для вищих органів державної влади, збільшити мотивацію та задоволеність персоналу за рахунок кращої організації його роботи, підвищити керованість роботи, можливість управління нею та її удосконалення. Ці результати досягаються за рахунок чіткої регламентації порядку виконання всіх процесів органів виконавчої влади та порядку управління ними, забезпечення їх взаємозгодженості, спрямованості на реалізацію політики цих органів та на задоволення очікувань споживачів [9].

Запровадження системи управління якістю не тільки підвищить стандарти діяльності органів державної влади та адміністративну спроможність держави на шляху до європейської інтеграції, а й (що є головнішим) наблизить державну владу до громадянина та суспільства і збільшить довіру громадян до влади.

Такі країни, як Німеччина, Великобританія, Сполучені Штати Америки та інші розвинені країни шукають нові підходи у реформуванні управління, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, прагнуть віднайти ті важелі, які підвищать рівень надання управлінських послуг відповідно до потреб споживача. Проте виклики, які стоять перед системою державного (публічного) управління у цих країнах, не такі значні, як у країнах з перехідною економікою. Реформа державного управління у таких країнах, як Польща, Литва, Латвія, Україна та інші країни пострадянського періоду, проходить в епоху небувалих змін у суспільстві, а то й повної трансформації суспільства.

Прикладом є зміни у Словаччині: загальна швидкість і масштаб змін не мають прецеденту, адже реформування передбачає повну політичну та економічну трансформацію. У країнах з перехідною економікою реформа державного управління відбувається в умовах нечуваної кризи управління та суттєвого звуження спектра послуг, гарантованих державою. Вона впроваджується в умовах невизначеності меж державного сектору (усе було державним до перехідного періоду) та слабкого верховенства права, оскільки країни практично заново створюються, а також через брак готовності до змін реформа спирається на дуже слабкі управлінські спроможності [10].

Незважаючи на труднощі, Польща та країни Прибалтійського регіону мають вагомі здобутки у цьому напрямі. Видно результат також у Великобританії та Німеччині. Генератором нових ідей, підходів та методів виступають Нідерланди, відзначаються своїми системами управління та підготовки і кар'єрним розвитком управлінських кадрів США та Канада, великий досвід накопичений публічною службою Франції. Подальші дослідження досвіду цих країн у модернізації інституційних стандартів, підвищенні адміністративної спроможності органів державної влади, їх привабливості перед громадянами та суспільством і застосування результатів цих досліджень у процесі реформування державного управління на шляху України до європейської інтеграції пришвидшать процес трансформації, допоможуть створити необхідні інструменти для приведення системи управління в Україні у відповідність з європейськими та світовими стандартами.

Висновки

1. В українському суспільстві на сьогодні залишається ще достатньо гострою і актуальною проблема ефективності управління. До традиційних причин неефективності, нерезультативності, неспроможності національної системи державного управління здійснювати свою діяльність на стабільно високому рівні додаються нові виклики, випробування та вимоги.

2. Україна перебуває лише на початковому етапі на шляху до кращих практик управління у країнах Європейського Союзу, в яких застосовуються такі загальні принципи управління якістю, як лідерство керівників організації на всіх рівнях; фокусування уваги на споживачах та інших зацікавлених сторонах організації,

відповідність їх очікуванням; управління організацією як мережею пов'язаних процесів; постійне удосконалення та інновації усіх складових діяльності організації; мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів удосконалення; взаємовигідні партнерські відносини з іншими організаціями.

3. Запровадження європейських та світових стандартів якості та створення системи управління якістю в органах державної влади можуть суттєво підвищити адміністративну спроможність національної системи державного управління та забезпечити її удосконалення і стратегічний розвиток.

Питання для самоконтролю

1. Чи потрібне національній системі державного управління запровадження системи управління якістю?
2. Охарактеризуйте загальні принципи управління якістю?
3. Чи запроваджуються системи управління якістю в Україні?
4. Як системи управління якістю запроваджені у національну систему державного управління? (Назвіть приклади.)
5. Сформулюйте ключові питання створення системи управління якістю?

Список використаних джерел

1. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614. - 9 с. // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614%2D2006%2D%EF&p=1161073521128469>

2. Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Спільний наказ Головного управління державної служби України та Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики № 273/221 від 31 лип. 2006 р. - 2 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53753

3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 5 берез. 2004 р. № 278/2004. - 4 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=37934

4. Оцінка системи державної служби в Україні за базовими показниками: висновки та рекомендації: Звіт про оцінку системи державної служби в Україні за базовими показниками Організації економічного співробітництва та розвитку. - 8 с. // http://www.guds.gov.ua/document/42117/1_2004_standartu_pokazniku.doc

5. Результати дослідження про стан процесу інтеграції України до Європейського Союзу / Міжнар. центр перспект. дослідж., Київ, липень 2003. - 8 с. // http://www.icps.com.ua/doc/public_opinion_survey_ukr.pdf

6. *Свиткин М.З.* Практические аспекты внедрения стандартов ИСО серии 9000:2000. - 13 с. // <http://www.management.com.ua/qm/qm039.html>

7. Стан впровадження систем управління якістю на підприємствах України // Українська лабораторія якості та безпеки продукції АПК. - Березень 2006. - 2 с. // <http://www.qualitylab.com.ua/ua/newsssq/show/22>

8. Інформаційна довідка для керівника органу виконавчої влади щодо побудови системи управління якістю за стандартом ДСТУ ISO 9001-2001 / Голов. упр. держ. служби України. - 2006. - 2 с. // http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=53747

9. *Мотренко Т.* Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Виступ для керівників структурних підрозділів на семінарі-тренінгу у Секретаріаті Кабінету Міністрів України 10 трав. 2006 р. // <http://www.center.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/271/1113.pdf>

10. *Бєблави М.* Реформа державного управління в Словаччині й інших країнах Центральної Європи та її значення для України: Словаччина, квіт. 2005. - 17 с. // http://www.icps.com.ua/doc/7_Admin-Ukr.doc

Розділ XIII СПІВРОБІТНИЦТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З УКРАЇНОЮ

1. Управління співробітництвом ЄС та України

Управління співробітництвом ЄС із трети країнами, якою є і Україна, здійснюється на засадах основних європейських принципів та стандартів належного врядування керівними органами Європейського Союзу. Будучи одним із найвпливовіших гравців на міжнародній арені, ЄС співпрацює із значною кількістю держав у світі.

Однією з головних заporук успішного досягнення цілей, визначених у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу [1], є ефективна, добре скоординована та неодмінно узгоджена діяльність органів двостороннього співробітництва України та ЄС. На сьогодні для України вкрай актуальним є аналіз результативності та доцільності діяльності діючих органів двостороннього співробітництва, зважаючи на розробку та узгодження положень нової посиленої угоди між Україною та ЄС, яку планується прийняти на заміну Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Спільнотами та Україною [2], що була укладена строком на 10 років. З укладанням нової посиленої угоди між Україною та ЄС може розпочатися якісно новий етап двосторонніх відносин. Тому на основі ґрунтовного аналізу досвіду роботи органів двостороннього співробітництва в "нових" державах-членах необхідно чітко та детально визначити положення, що врегулюватимуть діяльність інституцій двостороннього співробітництва в новій угоді між Україною та ЄС, що дасть змогу запобігти багатьом складностям в організації їх роботи.

Створення органів двостороннього співробітництва України та ЄС було передбачено в УПС. Як і з переважною більшістю країн колишнього СРСР, з якими також було укладено Угоди про партнерство та співробітництво [3-6], в УПС передбачено створення таких двосторонніх органів за участю Української Сторони та ЄС, як Рада з питань співробітництва, Комітет з питань співробітництва та Комітет з парламентського співробітництва.

Необхідно відзначити, що механізм співробітництва, який передбачає функціонування вищезгаданих двосторонніх органів

та інституційний рівень співробітництва за схемою "уряд - Європейська рада - Європейська комісія - парламент - Європейський парламент", визначені в Угодах про партнерство та співробітництво, суттєво не відрізняються від передбачених в угодах про асоціацію, укладених з більшістю країн центральної Європи на початку 90-х рр. [7-9], які на сьогодні вже є державами-членами ЄС. Зокрема, в угодах про асоціацію передбачено утворення Ради Асоціації, Комітету Асоціації, Міжпарламентського Комітету.

2. Рада з питань співробітництва

Одним із ключових органів двостороннього співробітництва України та Європейського Союзу є Рада з питань співробітництва. Правове положення Ради з питань співробітництва визначається частиною X УПС, Указом Президента України "Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)" [10] та Правилами процедури Ради з питань співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх країнами-членами, з одного боку, та Україною - з іншого боку [11].

Рада з питань співробітництва відповідно до положень вищезгаданих актів наділена широкими повноваженнями, до яких, зокрема, належать:

- контроль за виконанням УПС;
- розгляд питань, що виникають в рамках УПС;
- урегулювання спорів шляхом формулювання рекомендацій;
- право призначати у передбачених в УПС випадках посередника з урегулювання спорів.

Аналізуючи повноваження Ради, до яких входить визначення обов'язків Комітету з питань співробітництва, а також прийняття рішення про створення будь-якого іншого спеціального комітету чи органу для надання їй допомоги у виконанні її обов'язків та визначення складу й обов'язків таких комітетів або органів, порядку їх діяльності, можна дійти висновку, що Рада є керівним органом щодо Комітету.

Цікавим для аналізу діяльності Ради є порядок її формування та склад, що визначений у вищезгаданих актах, які регулюють правове положення Ради. Рада з питань співробітництва відповід-

но до ст. 86 УПС складається з членів Ради Європейського Союзу та з членів Комісії Європейських Спільнот, з одного боку, та членів уряду України - з другого боку. Посаду Голови Ради з питань співробітництва займають по черзі представник Спільноти і член уряду України. Отже, включення до складу Української частини Ради з питань співробітництва такого широкого кола посадових осіб держави свідчить про визнання Українською Стороною важливості компетентного та всебічного розгляду питань, що вирішуються Радою, бажання забезпечити оптимально продуктивну та ефективну його роботу.

Положення щодо порядку організації діяльності Ради закріплені у ст. 85 УПС, ст. 1, 2 Правил процедури Ради з питань співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх країнами - членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку. Згідно з даними положеннями засідання Ради проводяться на рівні міністрів один раз на рік, а також тоді, коли цього вимагають обставини. На прохання будь-якої із Сторін можуть бути скликані спеціальні сесії Ради з питань співробітництва за згодою Сторін. Головування в Раді з питань співробітництва здійснюється по черзі протягом дванадцяти місяців членом Ради Європейського Союзу від імені Спільнот та їх країн-членів, а також членом Кабінету Міністрів України. Однак перший термін головування починається з дня першого засідання Ради з питань співробітництва і закінчується 31 грудня того ж року.

У результаті своєї діяльності Рада виробляє рекомендації та узгоджені заяви, а також висновки, прийняті з окремих питань за спільною згодою Сторін. Відповідно до ст. 10 Правил процедури Ради з питань співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх країнами - членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку, Рекомендаціям Ради з питань співробітництва, як це передбачено ст. 85 Угоди, надається заголовок "рекомендація" та опис змісту, вони позначаються реєстраційним номером та датою їх прийняття.

При цьому варто наголосити, що на відміну від рішень Ради асоціації, що мають зобов'язуючий характер (наприклад Угода про асоціацію із Румунією [12]), Рада з питань співробітництва виробляє рекомендації, що не мають обов'язкового характеру.

Одним із значних досягнень діяльності Ради з питань співробітництва було, зокрема, схвалення Плану дій Україна - ЄС [13] під час Восьмого (спеціального) засідання Ради з питань співробіт-

ництва між Україною та ЄС (21.02.2004, м. Брюссель) шляхом підписання Рекомендацій Ради з питань співробітництва щодо імплементації його положень.

3. Комітет з питань співробітництва

Другим, але не менш важливим органом двостороннього співробітництва між Україною та ЄС є Комітет з питань співробітництва, утворення якого було передбачено ст. 87 УПС. Даний орган було створено як допоміжний Раді з питань співробітництва, однак це не зменшує його роль, оскільки усі ключові питання співробітництва обговорюються та узгоджуються спершу на засіданнях цього Комітету.

Правове положення Комітету з питань співробітництва визначається ст. 87 частини X УПС, Правилами процедури Комітету з питань співробітництва між Європейськими Спільнотами та їх країнами - членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку (є додатком Правил процедури Ради з питань співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх країнами - членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку); а Української частини Комітету з питань співробітництва - також Положенням про Українську частину Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Спільнотами (Європейським Союзом) [14].

Основним завданням діяльності Комітету з питань співробітництва є допомога Раді стосовно питань співробітництва. З метою ефективної реалізації поставлених Українській частині Комітету завдань йому надаються досить широкі права, визначені у п. 5 Положення про Українську частину Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Спільнотами (Європейським Союзом). Це надає можливість даному органу не лише якісно та оперативно виконувати поставлені перед ним завдання, а й означає, що Комітет з питань співробітництва є основним робочим органом серед двосторонніх органів співробітництва України та ЄС.

Складна структура та численний склад Української частини Комітету з питань співробітництва обумовлені великою кількістю завдань, що перед ним ставляться, і слугують доказом визнання в нашій державі неабиякого значення співробітництва з ЄС у багатьох важливих для обох Сторін сферах.

Проаналізувавши положення законодавства, що регулюють питання діяльності Комітету з питань співробітництва, можна

дійти висновку, що Комітет є підконтрольним і підзвітним Раді з питань співробітництва, хоча це і чітко не визначено у відповідних документах.

Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному сайті КМУ [15], вже відбулось 10 засідань Комітету з питань співробітництва. Під час засідань Комітету обговорюються питання виконання Плану дій Україна - ЄС, у тому числі у сфері політичного діалогу, економічних і соціальних реформ, торгівлі, ринкових та регуляторних реформ, митного співробітництва, юстиції, свободи та безпеки, енергетики, транспорту, інформаційного суспільства та навколишнього середовища, міжлюдських контактів тощо. Постійно відбуваються засідання підкомітетів. Особлива увага зосереджується також і на питанні підготовки до переговорів щодо нової посиленої угоди, створення зони вільної торгівлі.

4. Комітет з парламентського співробітництва

Третім органом двостороннього співробітництва, заснування якого передбачено в УПС, є Комітет з парламентського співробітництва. Правове положення Комітету з парламентського співробітництва визначається в ст. 90-92 УПС. Даний Комітет було створено з метою активізації політичного діалогу парламентарів України та Європейського Союзу, то ж відповідно і складається він із членів Європейського парламенту та членів парламенту України, а головування в Комітеті здійснюється по черзі представниками обох Сторін. Згідно із ст. 91 УПС Комітет з парламентського співробітництва визначає свої правила і процедури.

З метою координації співпраці Комітету з парламентського співробітництва та Ради з питань співробітництва у ст. 92 УПС передбачено зобов'язання Ради з питань співробітництва надавати Комітету інформацію щодо виконання УПС, рекомендацій Ради, а також право Комітету з парламентського співробітництва вносити рекомендації Раді з питань співробітництва.

До складу Української частини Комітету з парламентського співробітництва входить 18 народних депутатів України. У процесі засідань обговорюються питання двостороннього співробітництва між Україною та ЄС, зокрема хід імплементації Плану дій Україна - ЄС, питання політичного та економічного розвитку в Україні та Європейському Союзі, регіонального та транскордонного співробітництва, співробітництва у сферах юстиції та внутрішніх

справ, енергетики, транспорту, технічної допомоги ЄС Україні. За результатами засідань Комітету з парламентського співробітництва ухвалюються спільні заяви та рекомендації, що аналізують стан двостороннього співробітництва та пропонують шляхи вирішення наявних двосторонніх проблем.

Висновки

1. Управління співробітництвом Європейського Союзу з Україною здійснюється на засадах основних європейських принципів та стандартів належного врядування. Однією з головних запорук успішної реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції може бути ефективна, добре скоординована та неодмінно узгоджена діяльність органів двостороннього співробітництва України та ЄС, передбачених в УПС, до яких належать Рада з питань співробітництва, Комітет з питань співробітництва та Комітет з парламентського співробітництва.

2. Одним з головних органів двостороннього співробітництва України та Європейського Союзу є Рада з питань співробітництва, до повноважень якої, зокрема, належать: контроль за виконанням УПС; розгляд питань, що виникають в рамках УПС; урегулювання спорів шляхом формулювання рекомендацій; право призначати у передбачених в УПС випадках посередника з урегулювання спорів. На сьогодні вже відбулось 11 засідань Ради з питань співробітництва, на яких були узгоджені спільні дії, зокрема у таких сферах співробітництва, як юстиція та внутрішні справи, безпека, транспорт, енергетика, охорона довкілля, вирішено чимало проблемних питань торговельно-економічного співробітництва.

3. Другим, не менш важливим органом двостороннього співробітництва між Україною та ЄС є Комітет з питань співробітництва, на засіданнях якого спершу узгоджуються всі ключові питання співробітництва. Комітет наділений такими функціями, як забезпечення безперервності партнерських відносин України та ЄС; здійснення повноважень, переданих Українською частиною Ради; забезпечення додержання та виконання УПС, аналіз та контроль за ходом реалізації УПС; сприяння координації діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади України з питань економічного та соціального співробітництва України з ЄС, а також з питань гармонізації законодавства України із законодавством ЄС і т.ін.

4. Третім органом двостороннього співробітництва є Комітет з парламентського співробітництва, створений з метою активізації політичного діалогу парламентарів України та Європейського Союзу.

Питання для самоконтролю

1. На яких засадах здійснюється управління співробітництвом Європейського Союзу з Україною?
2. Чим передбачена діяльність органів двостороннього співробітництва України та ЄС?
3. Які органи створено для двостороннього співробітництва України та ЄС?
4. Якими повноваженнями наділена Рада з питань співробітництва?
5. Які функції здійснює Комітет з питань співробітництва?
6. Для чого створено Комітет з парламентського співробітництва?
7. Хто входить до складу Комітету з парламентського співробітництва?
8. Чи достатньою (ефективною) є діяльність органів двостороннього співробітництва України та ЄС?

Список використаних джерел

1. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14 верес. 2000 р. №1072/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 39. - Ст. 1648.
2. Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами та Україною від 16 черв. 1994 р. / Представництво Європейської Комісії в Україні, 1994.
3. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами та Казахстаном від 5 жовт. 1994 р. // О. J. 1994, С 319/4.
4. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами та Киргизстаном від 5 жовт. 1992 р. // О. J. 1994, С 326/8.
5. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами та Росією від 1 груд. 1997 р. // О. J. 1997, L 327/3.

6. Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами та Молдовою від 28 листоп. 1994 р. // О. J. 1998, L 181/3.

7. Угода про асоціацію між європейськими співтовариствами і Угорщиною від 13 груд. 1993 р. // О. J. 1993, L 319.

8. Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part / OJ L 357, 31.12.1994, p. 2-189/ F:\EUR-Lex - Simple searchRomania.htm

9. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part / OJ L 348, 31.12.1993, p. 2-180/ F:\EUR-Lex -Poland.htm

10. Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом): Указ Президента України від 24 лют. 1998 р. № 148/98 // Офіц. вісн. України. - 1998. - № 8. - Ст. 296.

11. Правила процедури Ради з питань співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх країнами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку: видані Радою з питань співробітництва між Україною та ЄС від 1998-06-09 № 98/435/EC // <http://me.kmu.gov.ua/file/link/38137/file/standCou.doc>

12. Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part / OJ L 357, 31.12.1994, p. 2-189/ F:\EUR-Lex - Simple searchRomania.htm

13. План дій Україна-ЄС від 21 лют. 2005 р. // http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=12853472&cat_id=12852714

14. Питання діяльності Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами/Європейським Союзом: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 лип. 1998 р. №1074 // Уряд. кур'єр. - 1998. - 23 лип.

15. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=33042730

ВИСНОВКИ

1. Стандарти європейського врядування мають різне походження: деякі з них є загальносвітовими стандартами належного врядування, інші - вироблені європейською спільнотою, включаючи ОЕСР, ЄС та Раду Європи. Виникнення та розвиток європейського врядування як специфічного для ЄС способу прийняття рішень та вироблення політики із залученням наднаціональних європейських інституцій, 27 держав-членів, експертів та представників приватного сектору та громадянського суспільства обумовлено багатьма зовнішніми та внутрішніми чинниками, включаючи складність інтеграційних процесів, глобалізацію та демократизацію. У контексті європейського врядування зростає увага до питань управління, поступово відбувається стандартизація управлінських процесів та процедур, що відображується у формуванні Європейського адміністративного простору.

2. Основною передумовою модернізації національних систем державного управління є вимога Європейського Союзу до країн-кандидатів на членство в ньому щодо їх інституційної та управлінської спроможності забезпечити виконання своїх зобов'язань у процесі інтеграції. Винятково важливим у реформуванні національних систем державного управління стає впровадження принципу демократизації і розвитку транспарентності (відкритості) управління, тобто розширення участі громадськості у процесах визначення цілей і програм суспільного розвитку, розробки планів і ухвалення рішень в рамках державних програм і проектів, а також їх здійснення. Функціонування систем державного управління в державах-членах ЄС ґрунтується на певних засадах з дотриманням таких вимог і принципів, як відкритість (openess), участь (participation), підзвітність (accountability), ефективність (effectiveness) та злагодженість/зв'язок (coherence).

3. Європейське врядування має інституційне забезпечення, основу якого складають відповідні органи, установи, відомства, агентства і т.ін., тобто інституції ЄС, завдяки діяльності яких на наднаціональному рівні досягаються й реалізуються цілі, компетенції та повноваження ЄС. На національному рівні дієздатність та ефективність функціонування європейського врядування забезпечують національні системи державного управління країн-членів ЄС. Інституційне забезпечення європейського врядування здійснюють основні інституції ЄС (Європейська рада, Європейський пар-

ламент, Рада Міністрів, Європейська комісія та Суд Європейського Союзу), допоміжні інституції ЄС (Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів, Європейський інвестиційний банк, Європейський центральний банк, Європейська система центральних банків, Європейський банк реконструкції та розвитку, Суд аудиторів та Омбудсмен) та децентралізовані агентства (залежно від сфер діяльності поділяються на агентства Спільноти (агентства першого стовпа), агентства Спільної зовнішньої та безпекової політики (агентства другого стовпа) та агентства з питань поліцейської та судової співпраці у кримінальних справах (агентства третього стовпа)).

4. Сучасна професійна публічна служба в Європейському Союзі має власні особливості, базові показники та орієнтири її відповідності європейським стандартам, а також прогнозовані результати, яких необхідно досягти. До стандартів державного управління та проходження державної служби в країнах ЄС належать: надійність та прогнозованість; відкритість та прозорість; відповідальність; результативність та ефективність. Ці стандарти вироблені на основі підходів до організації європейського адміністративного простору, який, у свою чергу, ґрунтується на основних принципах спільного європейського адміністративного права. Сучасна професійна публічна служба в Європейському Союзі має кар'єрну систему (Франція, Німеччина, Іспанія, Люксембург, Кіпр, Словенія, Словачія, Румунія, Болгарія) та посадову модель (Швеція, Фінляндія, Велика Британія, Нідерланди та Естонія).

5. Компетенційний підхід до менеджменту людських ресурсів у сфері європейської інтеграції передбачає наявність високого рівня знань, умінь та навичок державних службовців, диференційованих залежно від рівня (рангу), посади, функціональних обов'язків та сфери їх діяльності. Саме це може забезпечити ефективно вироблення та впровадження державної політики європейської інтеграції, забезпечити дієздатність системи державного управління, допомогти державі стати рівноправним партнером ЄС та інших країн-членів. Суть компетенцій державних службовців визначена як "здатність діяти успішно", включає знання, уміння і навички. Компетенції використовуються як невід'ємна частина менеджменту людських ресурсів для відбору і добору кадрів, оцінки та атестації, як інструмент аналізу потреб у навчальній підготовці та при розробленні навчальних програм.

6. Європейські та міжнародні стандарти захисту прав людини, які закладені у нормах міжнародного права, мають пріоритет над національним законодавством. Прийняття низки міжнародних документів щодо закріплення, правової регламентації та вироблення механізму міжнародного захисту прав людини у державах, що підписали відповідні міжнародні документи, зумовило створення міжнародних універсальних та регіональних інструментів захисту прав людини. Універсальні міжнародні інструменти захисту прав людини - це органи й організації, що поширюють свою діяльність на весь світ незалежно від державних і регіональних кордонів, а регіональні - це міжнародні організації, яких сьогодні у світі існує три: Міжамериканська, Африканська та Європейська. У сучасній Європі інститут основних прав і свобод людини існує не тільки на національному, а й на наднаціональному рівні, тобто в рамках ЄС.

7. Європейські стандарти правотворчого процесу - це умовне поняття, оскільки не існує єдиного міжнародно-правового акта, який би їх закріплював. Проте в ЄС прийнято ряд актів щодо якості правотворчого процесу, в яких закріплено принципи цього процесу. Зокрема це принципи ефективності та прозорості, підзвітності, пропорційності обраних засобів поставленій меті, активної участі громадськості та зацікавлених сторін в обговоренні та розробці законодавства, обґрунтованості прийняття акта ЄС, адекватної оцінки регуляторного впливу акта ЄС, субсидіарності. В Україні законотворення ще відстає від європейських стандартів правотворчості, оскільки тут домінує процес законотворення над процесом вироблення політики, про що свідчить слабе стратегічне управління політичним процесом, недостатнє використання міжвідомчих консультацій на стадії подання політичних пропозицій, не здійснюється аналіз шляхів та способів виконання правових актів тощо.

8. Консультації в Європейському Союзі є частиною діяльності всіх його інституцій, які, починаючи з формування політики, подання законопроектів для кінцевого прийняття правових актів та їх законодавчого оформлення, здійснюють відповідні дії з упродовження в життя цих актів. Згідно з положеннями засновницьких договорів, основна консультативна роль покладена на Соціальний та економічний комітет і Комітет регіонів. Основні засади підготовки і проведення консультацій з метою забезпечення участі у процесі формування і впровадження європейської полі-

тики всіх зацікавлених сторін викладені в документі Єврокомісії від 2002 р. "Загальні принципи та мінімальні стандарти консультацій між Комісією і зацікавленими сторонами". "Технологія" проведення консультацій у ЄС передбачає певні дії, процедури, етапи і ступені, до яких можна віднести: визначення зацікавлених сторін-учасників консультацій; забезпечення дотримання ЗПМС службовцями Єврокомісії; загальні принципи консультування; мінімальні стандарти консультацій; забезпечення представництва зацікавлених сторін; інформування про консультації; процедуру та терміни проведення консультацій; опрацювання коментарів та пропозицій.

9. Лобіювання як одна з форм впливу на посадових осіб під час їхньої діяльності в інституціях ЄС (передусім членів Єврокомісії та депутатів Європарламенту) здійснюється близько 15 тис. професійних лобістів. Ними є консультанти і працівники консалтингових та юридичних фірм, піар-компаній і профспілок, торговельних асоціацій, спілок і федерацій промисловців і підприємців, неприбуткових неурядових організацій, представники корпорацій тощо, які об'єднані в приблизно 2600 груп інтересів, що мають постійні представництва та утримують офіси, заробляючи від 60 до 90 млн євро на рік. На залучення різних груп стейкхолдерів до лобіювання в процесі прийняття рішень та вироблення політики спрямована Європейська ініціатива з прозорості, яка визначає нові інструменти сприяння прозорості, зокрема реєстр та базу даних, стимули та заохочення для професійних лобістів, представників інших груп інтересів, введення Кодексу поведінки лобіста, який би поширювався на всі лобі-групи, що хочуть співпрацювати з Комісією.

10. Стандартизація виступає ефективним інструментом скорочення бюрократичних процедур щодо забезпечення належної якості продукції європейських виробників, запобігання створенню бар'єрів усередині спільного ринку через різні стандарти та ускладнення законодавства. Європейська система стандартизації керується такими принципами: взаємного визнання, узгодженості, відкритості й прозорості, готовності національних урядів до чіткої імплементації європейських стандартів у національне законодавство, узгодженої роботи національних та європейських інституцій на всіх етапах розроблення єдиних стандартів, спільної роботи (де це можливо) з міжнародними організаціями з питань стандартизації, ринкової орієнтації та відповідності потребам промисловості,

відповідності нормам СОР. Діяльність щодо стандартизації здійснюється Європейським комітетом стандартизації, Європейським комітетом електротехнічної стандартизації, Європейським інститутом телекомунікаційної стандартизації, галузевими організаціями, асоціаціями, філіалами у різних країнах Східної та Південно-Східної Європи.

11. Європейські та міжнародні стандарти захисту прав трудових мігрантів, які стосуються різних сфер життєдіяльності мігрантів, покликані захищати як законних, так і незаконних працівників-мігрантів, а також членів їх сімей. Одним із ключових міжнародних документів у сфері міграції є Конвенція ООН про працівників-мігрантів, яка містить широке коло стандартів у сфері міграції (проте до неї не долучились найбільші країни-реципієнти США, Канада, Австралія, більшість країн ЄС). Детальні варіанти вирішення проблем трудової міграції містять документи МОП, які не тільки встановлюють норми захисту працівників-мігрантів, а й формулюють принципи, що впливають на поліпшення управління міграційними процесами. Певні особливості мають регіональні та європейські стандарти. Україна бере активну участь у міждержавній співпраці з метою регулювання трудових міграційних потоків, співпрацює з різними міжнародними організаціями та приєдналась до низки міжнародних правових актів для покращення практики взаємодії з мігрантами, а також визнання і дотримання їх прав і свобод.

12. Запровадження європейських та світових стандартів якості та створення системи управління якістю в органах державної влади в Україні, яке перебуває лише на початковому етапі на шляху до кращих практик управління у країнах Європейського Союзу, може суттєво підвищити адміністративну спроможність національної системи державного управління та забезпечити її удосконалення і стратегічний розвиток. Цього можна досягти через застосування таких загальних принципів управління якістю, як лідерство керівників організації на всіх рівнях; фокусування уваги на споживачах та інших зацікавлених сторонах організації, відповідність їх очікуванням; управління організацією як мережею пов'язаних процесів; постійне удосконалення та інновації усіх складових діяльності організації; мотивація персоналу, його розвиток і залучення до процесів удосконалення; взаємовигідні партнерські відносини з іншими організаціями.

13. Управління співробітництвом Європейського Союзу з Україною здійснюється на засадах основних європейських принципів та стандартів належного врядування. Однією з головних запитань успішної реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції може бути ефективна, добре скоординована та неодмінно узгоджена діяльність органів двостороннього співробітництва України та ЄС, передбачених в УПС, до яких належать Рада з питань співробітництва, Комітет з питань співробітництва та Комітет з парламентського співробітництва. Однак говорити про ефективність, добру скоординованість та узгодженість діяльності цих органів двостороннього співробітництва поки що не доводиться, оскільки все це залишається поки що лише бажаним, а не дійсним.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ	6
Розділ I СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ (О.Оржель)	7
Розділ II ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД (С.Гладкова)	27
Розділ III ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ (І.Грицяк)	38
Розділ IV ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ (І.Ісаєнко)	54
Розділ V МЕНЕДЖМЕНТ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: КОМПЕТЕНЦІЙНИЙ ПІДХІД (С.Соколик)	69
Розділ VI ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ (Л.Шереметьєва)	78
Розділ VII ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ (І.Кравчук)	94
Розділ VIII ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ (Т.Ілюк)	104

Розділ IX ЛОБІЮВАННЯ В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНІЦІАТИВИ З ПРОЗОРОСТІ (О.Оржель)	118
Розділ X ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД СТАНДАРТИЗАЦІЇ (О.Палій)	130
Розділ XI ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ (М.Чулаєвська)	140
Розділ XII ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД (П.Крайнік)	157
Розділ XIII СПІВРОБІТНИЦТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З УКРАЇНОЮ (О.Жадько)	164
ВИСНОВКИ	172

ДЕТАЛЬНИЙ ЗМІСТ

ВСТУП	3
УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ	6
Розділ I	
СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ	7
1. Управління чи врядування?	7
2. Стандарти належного врядування та становлення стандартів європейського врядування	17
3. Стандарти європейського врядування як складові Європейського адміністративного простору	22
Висновки	25
Питання для самоконтролю	25
Список використаних джерел	26
Розділ II	
ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД	27
1. Передумови модернізації національних систем державного управління	27
2. Принципи державного управління в країнах Європейського Союзу	29
Висновки	35
Питання для самоконтролю	36
Список використаних джерел	37
Розділ III	
ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ	38
1. Загальні підходи до інституційного забезпечення європейського врядування	38
2. Основні та допоміжні інституції ЄС в європейському врядуванні	41
3. Децентралізовані агентства в європейському врядуванні	47

Висновки	51
Питання для самоконтролю	52
Список використаних джерел	53

Розділ IV	
ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ	54
1. Загальні підходи до організації публічної служби в Європейському Союзі	54
2. Моделі публічної служби	56
3. Служба в інституціях ЄС як стандарт досвіду і практики у сфері публічної служби	59
Висновки	67
Питання для самоконтролю	67
Список використаних джерел	68

Розділ V	
МЕНЕДЖМЕНТ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: КОМПЕТЕНЦІЙНИЙ ПІДХІД	69
1. Сучасні підходи до реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції	69
2. Компетенції державного службовця	70
Висновки	76
Питання для самоконтролю	76
Список використаних джерел	77

Розділ VI	
ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ	78
1. Особливості міжнародних та європейських стандартів захисту прав людини	78
2. Засновницькі договори Європейського Союзу та інші правові акти щодо захисту прав людини	84
Висновки	90
Питання для самоконтролю	91
Список використаних джерел	92

Розділ VII	
ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ	94
1. Загальноприйняті вимоги до правотворчого процесу	94
2. Деякі підходи до вироблення політики	96
3. Вироблення політики в Україні	98
Висновки	101
Питання для самоконтролю	101
Список використаних джерел	102
Розділ VIII	
ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ	104
1. Консультування в діяльності інституцій Європейського Союзу	104
2. "Технологія" проведення консультацій в Європейському Союзі	107
Висновки	116
Питання для самоконтролю	116
Список використаних джерел	117
Розділ IX	
ЛОБІЮВАННЯ В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНІЦІАТИВИ З ПРОЗОРОСТІ	118
1. Лобіювання як форма діяльності в інституціях ЄС	118
2. Залучення громадян до лобіювання в європейському врядуванні	120
3. Відкритий реєстр як етап лобістського процесу	122
4. Кодекс поведінки лобіста	125
Висновки	127
Питання для самоконтролю	128
Список використаних джерел	129
Розділ X	
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД СТАНДАРТИЗАЦІЇ	130
1. Принципи європейської системи стандартизації	130
2. Інституційно-нормативне забезпечення функціонування європейської системи стандартизації	132

Висновки	138
Питання для самоконтролю	138
Список використаних джерел	139

Розділ XI	
ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ	140
1. Загальна характеристика міграційних процесів	140
2. Основні міжнародні стандарти захисту прав трудових мігрантів	142
3. Конвенція ООН про працівників-мігрантів	147
4. Конвенції Міжнародної організації праці	148
5. Особливості захисту прав незаконних мігрантів	151
6. Регіональні нормативно-правові інструменти	152
Висновки	154
Питання для самоконтролю	155
Список використаних джерел	156

Розділ XII	
ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД	157
Висновки	161
Питання для самоконтролю	162
Список використаних джерел	162

Розділ XIII	
СПІВРОБІТНИЦТВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З УКРАЇНОЮ	164
1. Управління співробітництвом ЄС та України	164
2. Рада з питань співробітництва	165
3. Комітет з питань співробітництва	167
4. Комітет з парламентського співробітництва	168
Висновки	169
Питання для самоконтролю	170
Список використаних джерел	170

ВИСНОВКИ	172
-----------------------	-----

Навчальне видання

Авторський колектив :

Грицяк Ігор Андрійович, **Оржель** Олена Юріївна,
Гладкова Світлана Миколаївна, **Ісаєнко** Ірина Анатоліївна,
Соколик Світлана Володимирівна, **Шереметьєва** Лариса
Анатоліївна, **Кравчук** Ірина Вікторівна, **Ілюк** Тетяна Михай-
лівна, **Палій** Олена Михайлівна, **Чулаєвська** Марина
Євгенівна, **Жацько** Олена Сергіївна, **Крайнік** Петро
Іванович

Стандарти європейського врядування

Навчальний посібник

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор-коректор *М. В. Золотова*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 28.04.2009.
Формат 60 x 84/16. Ум. друк. арк. 10,12. Обл.-вид. арк. 9,24.
Тираж 300 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20; тел. 456-67-93.
E-mail: vudav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.