

**ЧЕРКАСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ БОГДАНА ХМЕЛЬНИЦЬКОГО**

**ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ,  
МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
ТА БЕЗПЕКА**

**ЧЕРКАСИ  
2017**

УДК 339.92 (477:4) (075.8) + 356.35 (100) (075.8)  
Є 24

*Схвалено Вченою радою Черкаського національного університету  
імені Богдана Хмельницького  
(протокол № від жовтня 2017 р.)*

**Автори:**

В. І. Шарий (розділи 1, 2, 4),  
О. В. Черевко (передмова, п. 5.1; 5.2),  
В. М. Мойсієнко (розділ 3),  
Л. Я. Самойленко (п. 5.3; 5.4)

**Рецензенти:**

*Васильчук Євген Олегович, доктор політичних наук, академік  
Академії політичних наук  
Гончаренко Ірина Георгіївна, доктор наук з державного  
управління, професор, завідувач кафедри Черкаського  
державного технологічного університету*

**Євроінтеграція**, міжнародне публічне управління та безпека :  
навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів  
спеціальності 052 «Політологія» й слухачів спеціальності 281  
«Публічне управління та адміністрування» / авт. кол. : В. І. Шарий,  
О. В. Черевко, В. М. Мойсієнко, Л. Я. Самойленко. – Черкаси: видавець  
Чабаненко Ю. А., 2017. – 278 с.

ISBN

У навчальному посібнику висвітлено процеси європейської та міжнародної інтеграції, особливості здійснення міжнародного публічного управління, специфіку міжнародного публічного управління в сфері безпеки, моделі державної (публічної, цивільної) служби в провідних країнах Західної Європи, а також США, системи публічної влади та управління Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччина та Великобританії.

Для студентів, слухачів, викладачів, науковців вищих навчальних закладів.

© В. І. Шарий, 2017.  
© О. В. Черевко, 2017.  
© В. М. Мойсієнко, 2017.  
© Л. Я. Самойленко, 2017.

ISBN

## ПЕРЕДМОВА

Під час визначення актора світової політики як учасника, який активно та істотно впливає на світові політичні процеси й тренди міжнародного політичного розвитку, а також рефлексіює свою політичну роль, завжди мається на увазі певний образ. Очевидно, що навіть не всі держави виконують цю функцію, незважаючи на те, що держава, без сумніву, є провідним актором у політичній системі світу. Крім цього, світова політична активність відповідної держави не є раз і на завжди заданою. Вона може змінюватися упродовж історії. Щодо інших транснаціональних акторів, то можна констатувати аналогічні процеси: не всі учасники, наприклад міжнародні неурядові організації або транснаціональні корпорації є впливовими; рівень впливовості, ресурс, що використовується конкретним актором, може змінюватися в міру його еволюції.

Таким чином, співробітництво держав із недержавними акторами стає очевидним трендом розвитку сучасного світу. Жодна з держав не може бути за рамками міжнародного політичного розвитку. Це свідчить про те, що держава зобов'язана активно включатися до взаємодії з недержавними акторами на міжнародній арені для відстоювання та реалізації власних інтересів. Саме це змушує звернутися до аналізу світових інтеграційних процесів, міжнародного публічного управління та безпеки в їх взаємодії, а також взаємозалежності.

Хоча ООН і залишається унікальною та незамінною міжнародною універсальною організацією, проте це не применшує ролі міжурядових організацій. Однією з найбільш авторитетних міжурядових регіональних організацій є Європейський Союз. У навчальному посібнику розглядаються особливості та шляхи європейської інтеграції, структура та основні інститути ЄС, висвітлюються його відносини з зовнішнім світом.

Перший розділ навчального посібника доводить, що сучасні інтеграційні процеси, які відбуваються в Європейському Союзі, свідчать про зростання його ролі в світовій політиці. Водночас це призводить до широкого кола перетворень його внутрішнього простору. Так, активно змінюється система публічного управління, зростає взаємозалежність між урядовими та неурядовими організаціями на різних територіальних рівнях.

Субнаціональні гравці, які беруть участь у інтеграційному будівництві, вносять до цього процесу частку невизначеності. Форми інтеграції останнім часом активно застосовуються Європейським Союзом у повсякденній практиці. Вони дають поштовх розвитку «регіоналізму». Це стимулює зростання ролі субнаціональних одиниць. Так один за одним утворюються єврорегіони. У сучасному європейському регіональному будівництві задіяні близько 200 прикордонних співтовариств. Саме це активізує національні структури, ділові кола й громадські організації до розвитку інтеграції та моделювання її нових форм.

Неурядові міжнародні організації, в їх традиційному розумінні, не мають статусу в рамках міжнародного публічного права. Водночас вони здійснюють значний обсяг роботи з поширення інформації про міжнародні проблеми, що вимагають громадської уваги, ініціюють конкретні підходи до

їх вирішення, спонукають уряди до укладення відповідних угод, здійснюють спостереження за їх діяльністю в відповідних сферах міжнародного життя, мобілізують громадську думку, сприяючи виникненню почуття причетності пересічних громадян до значущих міжнародних проблем. Багато з них у своїй діяльності спираються на підтримку ООН.

У другому розділі навчального посібника висвітлюються основні напрями діяльності Організації Об'єднаних Націй, її структура та органи, механізми прийняття рішень, роль ООН і її Генерального секретаря в підтриманні міжнародного миру.

Виходячи з цього, міжнародне публічне управління в другому розділі представлено в вигляді двох систем. По-перше, це система відносин, елементами якої є відносини взаємодії, а по-друге, – взаємозалежності. Це система інститутів, що включають сукупність норм (прав і обов'язків), а також механізми міжнародного публічного управління.

Третій розділ навчального посібника включає фактаж, присвячений протидії міжнародним конфліктам і реалізації функції посилення міжнародної безпеки. Без цього фактично неможливо виробляти та здійснювати заходи з попередження, а також врегулювання міжнародних конфліктів. Важливу роль у цій сфері міжнародного публічного управління відіграють ООН (Рада безпеки ООН), ОБСЄ, НАТО. Це є одним із предметів міжнародного співробітництва, а відповідно – цілей міжнародних організацій.

Четвертий розділ навчального посібника висвітлює особливості організації публічної (державної, цивільної) служби провідних країн Західної Європи та Сполучених Штатів Америки. Кожна з країн має власну специфічну систему посад публічних (державних, цивільних) службовців, які від імені держави здійснюють відповідні функції (владні повно-

важення) в конкретних галузях і сферах публічного управління. Так, із зростанням і розширенням ролі та впливу міжнародних неурядових організацій, транснаціональних корпорацій соціальний статус публічних (державних, цивільних) службовців поступається за престижністю й доходами щодо працівників недержавного сектору. Це особливо відчутно в умовах зростання ролі транснаціональних корпорацій, міжнародних неурядових організацій, активної участі інститутів громадянського суспільства в управлінських процесах на фоні звуження кола обов'язків і повноважень держави (влади) в значній кількості сфер адміністрування.

У п'ятому розділі розглянуто особливості організації систем розподілу влади та функціонування моделей публічного управління Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччина та Великобританії. Вони мають відмінності. Це залежить від різних конституційних принципів економічної, соціальної та політичної систем суспільств, основ їх духовного життя, різних форм правління, державно-територіального устрою, систем державних органів і органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що хоча діяльність міжнародних організацій суттєво залежить від волі суверенних держав, проте вони відіграють у сфері міжнародного життя важливу самостійну роль, яка стає все більше значущою й різноманітнішою в системі міжнародного публічного управління.

Автори прагнули до того, щоб читач (студент, слухач) міг знайти (отримати) відповіді на питання, що найчастіше виникають у ході навчального процесу. Саме цим пояснюється значна кількість параграфів у першому розділі навчального посібника.

Автори не ставили завдання критичного аналізу питань, що розглядалися.

## РОЗДІЛ 1

# ЄВРОПЕЙСЬКА ТА МІЖНАРОДНА РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ


### 1.1. Міжнародна регіональна інтеграція

У перекладі з латинського слово «інтеграція» означає зрощування частин в єдине ціле, стан пов'язаності окремих частин і функцій системи в цілому, а також процес, що веде до такого стану.

У основі регіональної інтеграції, в тому числі й західноєвропейської лежать: по-перше, стихійний процес посилення взаємозалежності національних господарських систем і національних ринків; зростання взаємозалежності економік різних країн; розвиток і поглиблення міжнародного розподілу праці; спільне регулювання державами їх взаємних економічних зв'язків; створення наднаціональних структур із управління інтеграційними процесами.

Так, у Західній Європі інтеграційні процеси почалися після Другої світової війни в економіці, що зазнала глибокої кризи. В подальшому інтеграція вийшла за суто економічні рамки. На сучасному етапі інтеграційні процеси розвиваються в соціальній, культурній, військовій (воєнній), політичній та інших сферах.

Інтеграція відрізняється від інших світогосподарських процесів. Вона становить міждержавне регулювання економічної взаємозалежності, формування регіонального господарського комплексу, зорієнтованого на потреби регіону в цілому. Це процес, що вивільняє рух капіталів, товарів, послуг і робочої сили від національних кордонів (бар'єрів). Це створення єдиного внутрішнього ринку та зростання продуктивності праці й рівня життя в країнах об'єднання.

Визначення	
	<p><i>Міжнародна регіональна економічна інтеграція є процесом зближення економік декількох держав, здатним доходити до їх цілковитого об'єднання й утворення єдиного господарського цілого, в якому економічні відносини між країнами нічим суттєво не відрізняються від тих, що зазвичай існують між регіонами окремої країни. При цьому вирішальну роль у економічній політиці починають відігравати не органи управління окремих держав, що ввійшли до інтеграційної групи, а спільні для них управлінські органи.</i></p>

Відмінності між економікою групи країн і економікою окремої країни, що усуваються в процесі регіональної міжнародної економічної інтеграції, зводяться до наступного:

1) якщо в межах однієї країни товари, послуги, капітали та робоча сила переміщуються вільно, то їх перехід із однієї держави до іншої є об'єктом державної реєстрації та контролю. Здебільшого, це обмежується та використовується державами для поповнення своїх доходів для стягнення значних грошових сум у формі митних зборів, платні за одержання ліцензії на ввезення товарів тощо;

2) товари, послуги, капітали та робоча сила, що мігрують із одного регіону країни до іншого, весь час залишаються в межах дії системи законів однієї держави, в тому

числі й таких, що регулюють економічні відносини. На відміну від цього, товари, послуги, капітали, робоча сила, що переміщуються через кордон, переходять із одного юридичного простору до іншого. Це створює низку ускладнень, наприклад подвійне оподаткування, неспівпадіння технічних, екологічних, санітарних і інших норм;

3) у масштабах груп країн існують декілька валют і центральних (національних) банків, що регулюють грошовий обіг. Водночас у всіх регіонах однієї країни в обігу перебуває одна національна валюта, що регулюється одним центральним банком<sup>1</sup>;

4) міжнародний рух товарів, послуг, капіталів і робочої сили є об'єктом спеціальних міжурядових договорів і угод, положення яких не поширюються на економічні відносини, що існують всередині країни.

Усунення зазначених відмінностей і становить сутність процесу міжнародної регіональної економічної інтеграції. Слід зазначити, що відмінності можуть бути усунуті лише внаслідок дій держав або спеціальних міжнародних організацій.

Таким чином, проблема міжнародної економічної інтеграції є проблемою економічної політики держав і міжнародних організацій, що створені ними. Водночас міжнародною економічною інтеграцією не можна назвати будь-яку господарську кооперацію, а лише таку, що здійснюється політично самостійними державами (фактично – суб'єктами світової політики)<sup>2</sup>. Це ґрунтується на добровільних засадах і є результатом конкретних дій держав.


1 Стрежнева М. В. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления / М. В. Стрежнева // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2005. – Т. 3, 1 (7). Январь – апрель.

2 Буторина О.В. Закономерности валютно-финансовой интеграции: мировой опыт и СНГ / О.В. Буторина // Деньги и кредит. – 2005. – № 8. – С. 50.

Існують два основних шляхи перетворення економіки декількох країн у єдине ціле:

- 1) політичне об'єднання двох або декількох країн формує підґрунтя для економічного об'єднання та стає його вирішальним фактором (наприклад, об'єднання Німеччини);
- 2) добровільна економічна інтеграція країн, що залишаються політично самостійними. Саме так відбувається інтеграція європейських країн.

Слід зазначити, що інтеграція є суперечливим і багатовимірним процесом.

<p><b>Приклад</b></p> 	<p><i>Наприклад, національні інтереси держав Європи, іноді, вступають у суперечність із логікою розвитку об'єднаного процесу, спрямованого на посилення наднаціональних структур Співтовариства. Водночас посилення інтеграційних процесів супроводжується зростанням національної самосвідомості й націоналізму. На шляху організації західноєвропейського інтеграційного комплексу виникають і інші об'єктивні труднощі: мовна, культурна, етнічна специфіка; національні особливості державно-правових і адміністративних систем; різниця в рівнях економічного та соціального розвитку окремих регіонів; необхідність компромісу між економічним зростанням і соціальною справедливістю, геополітичними інтересами та національними устремліннями; вимога збалансованості між розвитком інтеграції по «горизонталі» й «вертикалі» («вишир» і «глибину»).</i></p>
---	--

Незважаючи на труднощі розвитку об'єднанчих процесів Західна Європа перетворилася в «континент» без економічних кордонів.

## 1.2. Етапи розвитку інтеграційного процесу

Існують чотири основних види інтеграційних об'єднань. Водночас, оскільки інтеграція є історичним процесом, виокремлюються чотири основних етапи, кожному з яких властива відповідна форма.

*Перша форма інтеграції, що є найпростішою, – створення зони вільної торгівлі.* При цьому держави домовляються про зняття митних бар'єрів у взаємній торгівлі. Ця форма інтеграції потребує мінімальних змін існуючої системи міжнародних економічних зв'язків і мінімальної відмови від національного суверенітету. Однак, навіть вона, ставить держави-члени перед низкою суттєвих проблем.

Безпосередньо, асоціації вільної торгівлі роблять неефективними заходи митного захисту більшості їх членів, спрямовані проти імпорту товарів із третіх країн, оскільки й після утворення таких груп залишаються неоднаковими митні бар'єри, покликані створювати перепони для надмірного імпорту товарів із третіх країн.

Проте, часто експортери з третіх країн везуть товари не безпосередньо через кордони тієї країни, для якої вони призначені, а обирають державу-члена асоціації з найменшими митними зборами, експортують товари туди, а вже потім без відповідних зборів доставляють їх у країну призначення.

За таких умов усі країни асоціації (за виключенням тих, що мають найнижчі митні збори) втрачають можливість регулювати обсяги імпорту шляхом підвищення та зниження зборів, а також позбавляються значних доходів від імпортерів із третіх країн.

На практиці застосовуються три способи для нейтралізації цього недоліку<sup>3</sup>:

1) обмеження взаємної вільної торгівлі лише тими товарами, яким члени асоціації торгують між собою;

2) виключення товарів, що реекспортуються з третіх країн, із списку товарів, на які поширюється режим вільної торгівлі (НАФТА, перш за все, Мексика);

3) встановлення єдиних митних зборів щодо третіх країн у всіх державах інтеграційної групи.

*Друга форма інтеграції* передбачає *формування митного союзу*. Це особлива інтеграційна група, якій притаманні не лише відсутність обмежень у взаємній торгівлі, а й домовленість про єдині митні тарифи щодо третіх країн, а також вільне переміщення товарів і послуг всередині цієї групи країн.

*Третя форма інтеграції* передбачає наступне. Зони вільної торгівлі та митні союзи встановлюють лише одну свободу – пересування товарів у межах інтеграційного блоку. Однак, в сучасних умовах кордони країн перетинають не лише товари, а й послуги, капітали й робоча сила. Слід звернути увагу, що рух послуг, капіталів і робочої сили держави регулюють достатньо жорстко. Таким чином, безперешкодний рух товарів через кордони ще не встановлює аналогічного порядку перетину цих кордонів, що існує між регіонами однієї країни. Відповідно подальша міжнародна економічна інтеграція потребує додавання до однієї свободи перетину кордонів товарами ще трьох – кордони вільно мають перетинати також послуги, капітали й робоча сила.

Інтеграційна група, в якій існують всі чотири свободи, а також забезпечується вирівнювання умов конкуренції

<sup>3</sup> Сумароков В. Н. Расширение Европейского Союза и внешнеэкономические связи России / В.Н. Сумароков, Н.В. Сумароков. – М., 2006. – 130 с.

для кожної окремої країни, утворює особливу форму міжнародної економічної інтеграції – *міжнародну економічну спільноту (спільний ринок)*.

Термін «ринок» свідчить про пріоритетність для держав-членів принципів вільної конкуренції, а термін «спільний» – про прагнення досягнути об'єднання економік держав-членів і визначає спільні дії для досягнення поставленої мети.

*Четверта форма інтеграції* – *економічний та валютний союз*, якому притаманні спільна система регулювання економічної політики та спільна валютна система. Він відрізняється від спільного ринку тим, що національні валюти країн, які інтегруються, замінюються єдиною для всіх країн союзу, обіг якої регулює не центральний (національний) банк окремої країни, а загальнобанківська установа всіх країн цього об'єднання. Для сучасного світу притаманний процес масштабного державного втручання в економіку. Держава встановлює «правила гри для бізнесменів», вирішує ті проблеми, з якими ринок не може впоратися (наприклад, забезпечення засобами для існування непрацевдатних, екологічні проблеми та ін.), через державний бюджет збирає кошти на утримання державного апарату, армії, поліції тощо. Системи втручання в економіку, що застосовуються державними органами в різних країнах, суттєво різняться.

За умов створення економічного союзу всі національні системи державного регулювання господарства ліквідовуються й замінюються однією, розробленою загальними управлінськими органами інтеграційного блоку. Відповідна єдина економічна політика впроваджується в життя не її розробниками, а державою кожної країни. Це відрізняє господарство економічного союзу від економіки окремої країни.

Отже, реалізація чотирьох зазначених процесів означає завершення економічної інтеграції. Утворення політичного союзу передбачає глибоку всебічну співпрацю держав-партнерів на постійній і довгостроковій основі. Це продукує специфічні інституціональні та організаційні форми їх повсякденної взаємодії.

### 1.3. Періоди розвитку економічної інтеграції Європейського співтовариства

Міністр закордонних справ Французької Республіки Робер Шуман (9 травня 1950 року) оприлюднив декларацію, в якій запропонував «здійснити обмежену, проте вирішальну акцію» – заснувати французько-німецьке об'єднання вугілля та сталі, відкрите для приєднання інших європейських країн, як крок до створення «економічного співтовариства», «перший етап європейської федерації».

Міністр закордонних справ Французької Республіки Робер Шуман (9 травня 1950 року) оприлюд-

#### Довідка



План Шумана був реалізований у вигляді договору про Європейське об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС), підписаного в Парижі в квітні 1951 року. До нього увійшли шість держав – Франція, ФРН, Італія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург. Так почався процес західноєвропейської економічної та політичної інтеграції, що одержав новий імпульс у 1957 році після підписання в Римі двох договорів<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Пашковская И. Г. Европейский Союз: формирование внешней энергетической политики / И. Г. Пашковская // Аналитические доклады НКСМИ. – 2008. – № 1 (20). – С. 72.

1. Про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС).

2. Про створення Європейського співтовариства з атомної енергії (Євроатому).

Таким чином, шість держав-членів вирішили будувати економічне співтовариство на базі вільного руху товарів, послуг і робочої сили.

У 1973 році членами співтовариств стали Великобританія, Данія, Ірландія.

У 1980-му – Греція.

У 1986-му – Іспанія та Португалія.

У 1995-му – Австрія, Фінляндія, Швеція.

В умовах сучасності три об'єднання, а фактично єдине Європейське співтовариство (ЄС), становлять інтегрований господарсько-політичний комплекс 15-ти держав, що охоплює близько 90 % населення та промислового потенціалу Західної Європи, що завершив до кінця 1993 року формування єдиного внутрішнього ринку, створюючи економічний і валютний союзи.

*Перший період розвитку* Європейського співтовариства – кінець 1950-х – середина 1970-х років вважається «золотим століттям» в історії ЄС. У цей період швидко й рівномірно розвивалася економіка, спостерігалася цілковита зайнятість. Окремі країни навіть зазнавали нестачі робочої сили. Це обумовило суттєву імміграцію. Це був період поглиблення інтеграційних процесів, що відбувалися в умовах відносно сприятливої господарської кон'юнктури. У підсумку було утворено Митний союз, сформульовано спільну аграрну політику, сформовано інституціонально-правові основи інтеграції. Це сприяло приєднанню нових членів: Великобританії, Данії, Ірландії.

*Другий період* (середина 1970-х – середина 1980-х років), позначився сповільненням темпів економічного



зростання, підвищенням рівня безробіття та інфляції. Він увійшов до історії ЄС, здебільшого, як період застою та, в цілому, відрізнявся гальмуванням розвитку інтеграції вглиб. На окремих напрямках політики ЄС жорстко загострилися протиріччя між учасниками об'єднання. Таким чином, інтеграція зазнавала випробування на міцність. Часом мова йшла навіть про її виживання.

Домінуючою тенденцією другого періоду був розвиток інтеграції вшир. Це виражалось в прийнятті нових учасників до складу ЄС та висуванні на перший план проблем, пов'язаних із включенням нових країн до об'єднання, а також у відсутності реального прогресу в рамках прийнятих у той час нових програм співробітництва<sup>5</sup>. В ці роки країнам-членам Співтовариства вдалося прийняти програму європейського валютного співробітництва, створити механізм зовнішньополітичних консультацій. Проте, в цілому, ці заходи не змогли подолати негативні тенденції, що виникли. Співтовариству довелося зазнати суттєвої кризи, що набула назви «евросклероз».

*Третій період* (середина 1980-х – 1992 роки) був часом економічного підйому. Його ознаки почали чітко проявлятися в 1984 році. При цьому вступ нових членів – Іспанії та Португалії, не призвів до стрімкого сповільнення розвитку інтеграційних процесів як це було після приєднання Великобританії, Ірландії та Данії. Завдання подальшого поглиблення інтеграції вийшли на перший план у діяльності ЄС. Кількісне накопичення фактичних змін у практиці європейського будівництва перейшло в нову якість. Це було зафіксовано в організаційно-правовому порядку прийняттям Єдиного європейського акту.

5 Европа перемен: концепции и стратегии интеграционных процессов: под ред. Л.И. Глухарева. – М., 2006. – 280 с.

Отже, в середині 1980-х років Співтовариство підійшло до того рубежу, коли відчувалася потреба в масштабних і глибоких змінах, що стосувалися різних напрямів його політики, системи інститутів, механізмів прийняття рішень, правового порядку. Всі ці інновації відобразив Європейський акт, давши потужний імпульс інтеграційним процесам у ЄС у найрізноманітніших сферах діяльності: макроекономіці, мікроекономіці, політиці та праві, науці та екології, регіональному розвитку, соціальних відносинах. За п'ять років (1987 – 1992) держави-члени ЄС практично завершили будівництво єдиного внутрішнього ринку в Західній Європі. Співтовариство перетворилося в об'єднання держав для спільного економічного розвитку в інтересах кожного з них. *Базисом для цього об'єднання служить Спільний ринок.*

*Четвертий період* у розвитку ЄС бере початок із підписання Маастрихтських домовленостей, що розвинули положення Єдиного європейського акту. Створення внутрішнього ринку було підкріплене інституціональними змінами, підвищенням ефективності процесу прийняття рішень, посиленням міждержавних і наднаціональних утворень інтеграційного процесу. Все це сприяло розвитку розгалуженої системи регулювання в ЄС і готувало підґрунтя для змін системи, що були вироблені в Маастрихтському договорі. Так, ЄС наблизилося до формування валютно-економічного союзу. Цей період завершився введенням єдиної європейської валюти «євро» та остаточним оформленням єдиного валютного союзу.

#### 1.4. Економічний і валютний союз ЄС

Економічний і валютний союз є логічним доповненням внутрішнього ринку. Єдина валюта замінює національні валюти, утверджуючи в громадян відчуття належності до нової сутності.

У 1969 році в Гаазі глави держав і урядів прийняли рішення про поетапне створення Економічного та валютного союзу в Європейському співтоваристві. Розроблена доповідь у 1970 році пропонувала будівництво Економічного та валютного союзу в три етапи загальною тривалістю 10 років. Валютний союз вимагає безпосередньо цілковитої конвертованості валют, усунення значних коливань грошових курсів і цілковитої свободи руху капіталів. У 1972 році було введено європейську систему грошових курсів, відому під назвою «європейська валютна змія»<sup>6</sup>. Після цього 3 квітня 1973 року було підписане рішення про створення Європейського фонду валютного співробітництва, метою якого стало управління операціями, що належать до «валютної змії». На Бременській сесії Європейської ради 6-7 липня 1978 року глави держав і урядів прийняли рішення про створення Європейської валютної системи (ЄВС), що становить механізм досягнення компромісів, побудований на необхідності існування балансу двох взаємопов'язаних факторів – підтримання паритету між валютами та економічною конвергенцією (зближенням), що відбувається.

У березні 1979 року на Паризькій сесії Європейська рада ввела в дію Європейську валютну систему, що включала чотири складові:

1. Європейську валютну одиницю. Вона одержала назву ЕКЮ за першими літерами англійської назви European Currency Unit (європейська валютна одиниця).
2. Механізм валютного обміну та інформації.
3. Кредитні умови.
4. Трансфертний механізм.

Головною метою Європейської валютної системи було оголошене формування європейської зони валютної стабільності, що має сприяти суттєвому зниженню інфляції, підвищенню економічного зростання й зайнятості в країнах ЄС<sup>7</sup>.

Європейська валютна система стала компромісом між країнами-учасницями щодо розподілу тягаря з підтримання курсів національних валют у заданому діапазоні коливань.

Валютна система Співтовариства, введена в березні 1979 року, ґрунтувалася на «кошику валют», що став базисом виникнення європейської валютної одиниці ЕКЮ. «Вартість» цієї штучної колективної валюти розраховувалася за відповідною формулою на базі всіх національних валют Співтовариства. «Зважування» національних валют у «кошику» здійснювалося з урахуванням частки валового національного продукту й зовнішнього торгівельного обігу країн-учасниць. Питома вага переглядалася кожні п'ять років<sup>8</sup>.

Головна перевага ЕКЮ, як і будь-якої колективної валюти, полягала в тому, що вона, становлячи середню величину, згладжувала кон'юнктурні коливання відповідних національних валют на валютних ринках. Водночас на зовнішньому ринку перевага завжди віддавалася більш

6 Борко Ю. А. Что такое Европейский Союз / Ю.А. Борко. – М., 2000. – 116 с.

7 Борко Ю. А. От европейской идеи – к единой Европе / Ю. А. Борко. – М., 2003. – 122 с.

8 Буторина О.В. Поиск точки равновесия / О. В. Буторина // Европа. – 2005. Март.

сильній валюті або тій, що посилювалася. При цьому перетворення ЕКЮ (європейської валютної одиниці) в справжні міжнародні гроші ускладнювалося тим, що вона, будучи середньою величиною, природно, виявилася слабшою, ніж найбільш сильна з валют відповідного «кошика», а тому й менш привабливою.

Крім цього, кожна держава, що ввійшла до ЄВС (Європейської валютної системи), зберігала власну валюту та свій центральний (національний) банк. Зважаючи на це, ЕКЮ, як єдина валюта Співтовариства, залишалася більше абстрактною, ніж реальною величиною. Вона обслуговувала незначний відсоток торгівлі в рамках Співтовариства.

Європейська валютна система довела свою ефективність, ставши надійним антиінфляційним механізмом, що сприяє стабілізації національних валют. Незважаючи на міжнародну валютну нестабільність, валюти країн Співтовариства, що беруть участь у Єдиній валютній системі, зберегли відносно рівновагу порівняно з іншими. Водночас вона сприяла посиленню дисципліни та контролю в тій мірі, в якій це було можливо на відповідних етапах інтеграції. Держави-члени Єдиної валютної системи не лише брали на себе зобов'язання дотримуватися узгодженого рівня коливання валютних курсів, а й суворо їх дотримувалися. Успіх розвитку валютної системи відкрив шлях до створення зони валютної стабільності в Західній Європі.

У червні 1989 року Мадридська сесія Європейської ради сформулювала основні принципи; цілі єдиної валюти; узгодженість між валютною системою та економікою; процес, що складався з декількох етапів. Перший із них розпочався в червні 1990 року.

На *першому етапі* держави-члени зобов'язалися надати «програми конвергенції» (зближення), спрямовані на поліп-

шення своїх економічних результатів, щоб зробити можливим установлення фіксованих паритетів між їх валютами.

Так, 10 грудня 1991 року в Маастрихті глави держав і урядів підписали договір про Економічний та валютний союз (ЄВС), відповідно до якого *другий етап* розпочинався 1 січня 1994 року. Відразу було організовано Європейський валютний інститут, що вирішував завдання посилення координації валютних політик, підвищення ролі ЕКЮ (європейської валютної одиниці) та підготовки створення Європейського центрального банку (ЄЦБ).

На *третьому етапі* розроблялися процедури створення Європейської системи центральних банків і введення єдиної валюти. Фактично ЄЦБ був установлений в травні 1998 року, а приступив до роботи в червні цього ж року. Він має бути незалежним від урядів і керувати фінансовою політикою всіх держав.

Стосовно третього етапу, то він мав розпочатися не раніше 1 січня 1997 року й не пізніше 1 січня 1999 року. Були встановлені наступні критерії переходу до третього етапу:

1) *стабільність цін*: рівень інфляції не може перевищувати більше, ніж на 1,5% середній рівень інфляції трьох держав із найменшим рівнем інфляції;

2) *дефіцит*: національні дефіцити бюджету мають бути нижчими 3% ВВП (валовий національний продукт – вартість кінцевих товарів і послуг у ринкових цінах. Включає вартість спожитих населенням товарів і послуг, державних закупівель, капітальні вкладення й сальдо платіжного балансу; *платіжний баланс* – співвідношення платежів, що надійшли, та платежів, що здійснені країною за кордоном за певний період. *Активний платіжний баланс* означає, що сума платежів, що надійшли, перевищує суму здійснених платежів, бо в іншому випадку платіжний

баланс буде *пасивним*). Сальдо у зовнішньоторгівельних відносинах означає різницю між сумою експорту й імпорту або сумою вимог зобов'язань;

3) *борги*: державний борг не може перевищувати 60% ВВП (*державний борг* – загальна сума заборгованості держави за непогашеними позиками й несплаченими з них відсотками. З урахуванням сфери розміщення, позики поділяються на внутрішні та зовнішні);

4) *стабільність валютних курсів*: національна валюта не повинна бути девальвованою упродовж останніх двох років і має залишатися в межах коливання курсів на рівні 2,25%, передбачених ЄВС (Європейською валютною системою).

Для усунення протиріч між країнами – потенціальними учасниками ЄВС були прийняті такі компромісні рішення:

1) перехід до «євро» буде здійснюватися поступово, тобто спочатку країнами, які відповідають указаним економічним критеріям, із наступним підключенням решти країн, зважаючи на виконання зазначених умов;

2) будуть ураховані національні почуття всіх народів країн ЄС.

П'ята річниця створення ЄВС (березень 1984 року) дала Співтовариству привід оцінити досягнуті результати. Європейська комісія та Рада міністрів дійшли до висновку, що створена система спонукала держави до більш щільної координації економічних курсів, проте в достатньо обмежених масштабах. Особливо це стосувалося фінансової політики. Водночас конвергенція (зближення) в цій сфері стримувалося обмеженнями, що збереглися в багатьох державах-членах, на вільний рух капіталів і безперешкодне одержання позик на міжнародних фінансових ринках<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Шемятєнков В.Г. Европейская интеграция / В.Г. Шемятєнков. – М. : Международные отношения, 2003. – 500 с.

Доцільно зазначити, що 17 червня 1997 року глави держав і урядів 15 країн підписали Амстердамський договір про Європейський Союз. При цьому лідери п'ятірки не лише проявили цілеспрямованість щодо термінів і порядку переходу до ЄВС, а й суттєво посилили (порівняно з Маастрихтом) його механізм, підписавши зобов'язуючий Пакт стабільності та зростання.

Вже 12–13 грудня 1997 року на черговому засіданні глав держав і урядів у Люксембурзі було підтверджено, що *Рада ЄС із економічних і фінансових питань* (ЕКОФІН) залишається центром координації економічної політики всіх держав-членів ЄС, а держави-учасники зони «євро» можуть проводити неформальні зустрічі для обговорення специфічних проблем валютного союзу; питання, що становлять спільний інтерес, обговорюватимуться міністрами всіх держав-членів ЄС; право прийняття зобов'язуючих рішень у обох випадках залишається за *Радою ЄС із економічних і фінансових питань* (ЕКОФІН).

Незважаючи на те, що графік введення євро був цілком узгоджений на Мадридській сесії Європейської ради в грудні 1995 року, окремі його деталі стали предметом дискусій. Так, банкноти й монети євро планувалося випустити в обіг не пізніше 1 січня 2002 року. Однак це початок нового року та різдвяні канікули, що могло викликати додаткові ускладнення. Зважаючи на це, було запропоновано перенести введення євро на осінь 2001 року або лютий 2002 року. Крім цього, стало зрозуміло, що одночасна циркуляція євро та національних валют упродовж півроку, як передбачено в Договорі, обійдеться надто дорого.

Слід зазначити, що 25 березня 1998 року Європейський валютний інститут і Європейська комісія надали Раді доповіді про підсумки процесу конвергенції (зближення).

Автори доповідей рекомендували для участі в валютному союзі 11 країн – Австрію, Бельгію, Німеччину, Ірландію, Іспанію, Італію, Люксембург, Нідерланди, Португалію, Фінляндію, Францію. До їх складу не увійшли Великобританія й Данія, які зарезервували своє право не переходити до єдиної валюти ще при підписанні Маастрихтського договору. Швеція вирішила утриматися від участі в ЄВС (Європейській валютній системі). Греція не досягнула виконання маастрихтських критеріїв.

Остаточний склад зони «євро» визначила Європейська рада на засіданні 2-3 травня 1998 року.

Із 1 січня 1999 року безготівкові розрахунки та платежі в рамках ЄС стали здійснюватися в євро. Введення цієї валюти в готівковий обіг із 1 січня 2002 року стало історичною подією, що вплинула не лише на процеси інтеграції в рамках ЄС, а й на розвиток міжнародної валютно-фінансової системи в цілому.

Міжурядова конференція, що відбулася в лютому 2001 року в Ніцці, була присвячена меті – *виробити реформи та заходи з адаптації європейських інститутів у зв'язку з майбутнім розширенням ЄС*. Так, 11 грудня 2001 року країни-члени ЄС створили Ніццький договір, що завершив Міжурядову конференцію. Договір був ратифікований всіма країнами-членами та вступив у силу в лютому 2003 року. Як і Амстердамський договір, Ніццький договір не установлює нові організації, а є комплексом поправок до установчих договорів Європейського співтовариства та Європейського Союзу. Безпосередньо, в ході Ніццької конференції були розроблені три етапи переходу країн-кандидатів у ЄС на європейську валюту.

На *першому етапі*, до вступу в ЄС, країни-кандидати самі обирають режим валютного курсу та напрями власної

валютної політики, концентруючи зусилля на проведенні структурних реформ на мікрорівні.

На *другому етапі*, після вступу в ЄС, політика обмінного курсу країн, що приєдналися, стає предметом спільного інтересу Євросоюзу. Водночас країни мають свободу зберігати обраний режим валютного курсу.

На *третьому етапі* нові держави-члени приєднуються до механізму регулювання обмінних курсів (МОК – 2) й через певний час починають здійснювати процедури, необхідні для виконання критеріїв конвергенції (зближення).

Далі Європейська комісія та Європейський центральний банк розробляють доповіді про конвергенцію. Після прийняття Радою ЄС позитивного рішення країна допускається до валютного союзу.

Розроблення етапів переходу на євро дозволяє говорити про надання відстрочки країнам після вступу до ЄС. Це дає їм можливість уникати жорстких зобов'язань, пов'язаних із уведенням євро. Таким чином, реальна конвергенція (зближення) може розтягнутися на тривалий період.

На сучасному етапі до єврозони входять: Німеччина, Франція, Фінляндія, Кіпр, Ірландія, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Словенія, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія, Голландія, Люксембург, Австрія, Греція. Їх грошово-кредитна політика перебуває у віданні єдиного Європейського центрального банку. Окрема автономія цими країнами збережена, а саме в проведенні фіскальної політики. Країни-члени Європейського Союзу, що не увійшли до єврозони, – Болгарія, Чехія, Данія, Естонія, Латвія, Литва, Угорщина, Польща, Румунія, Швеція.

На єдину європейську валюту до цього часу не перейшли Данія та Швеція, оскільки значна частина населення цих країн проти самої ідеї валютного союзу та зникнен-

ня національних валют. Зазначимо, що Великобританія також не переходила на єдину європейську валюту, а в 2016 році оголосила про вихід зі складу ЄС.

Низка «карликових» країн Європи – Монако, Сан-Маріно та Ватикан, що не входять до складу ЄС, використовують євро в якості офіційної валюти. Євро перебуває також у обігу в Андоррі, яка не має національної валюти. Крім цього, європейська валюта ходить у Чорногорії, Косово та Боснії.

Світова економічна криза змусила низку країн відкласти вступ до Євросоюзу на невизначений термін. Упродовж існування Економічного та валютного союзу (ЕВС) не справдилися ні похмурі прогнози євроскептиків, ні оптимістичні настрої єврооптимістів. Із одного боку, різний рівень економічного розвитку країн ЄС не призвів до критичних ситуацій, а з іншого, – суттєвого прискорення економічного зростання, а також цілковитого приборкання інфляції не відбулося. Найбільш успішною виявилася інтеграція фінансових ринків: мобільність капіталів у зоні євро близька до абсолютної.

### 1.5. Європейська асоціація вільної торгівлі

У той період, коли розпочалася діяльність Європейського співтовариства, в Європі виникло й інше інтеграційне об'єднання. Суперництво Великобританії з Францією та ФРН на рубежі 1950-1960-х років зробило неможливим вступ першої до ЄЕС (спільний ринок).

Створення другого інтеграційного об'єднання в певному сенсі відображало це суперництво. Так, у 1960-му

році сім європейських країн за підтримки Великобританії, а саме: Австрія, Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія, Фінляндія, Швейцарія, та Швеція, які сприйняли плани зі створення європейського Спільного ринку надто амбіційними, підписали угоду, що передбачала поступовий перехід до такої форми економічної інтеграції, як *асоціація вільної торгівлі*. Знижуючи митні збори та згортаючи кількісні обмеження, члени асоціації вирішили встановити до 1970 року режим вільної взаємної торгівлі.

Європейська асоціація вільної торгівлі (ЄАВТ) обмежилася більш скромними завданнями, ніж ЄС. Відповідно до Стокгольмської конвенції митна політика ЄАВТ поширювалася лише на промислові товари. Країни ЄАВТ не вводили єдиного тарифу на продукти, що імпортувалися з третіх країн, зберігаючи національні митні збори, здійснюючи таким чином самостійну торгівельну політику.

Вищим органом ЄАВТ була Рада, що складалася з представників країн-учасниць і обиралася на рівні міністрів. Рада контролювала хід виконання Конвенції про заснування ЄАВТ, розробляла рекомендації урядам країн-учасниць, утворювала комітети з різних питань, наприклад із тарифів, бюджету та ін. Поточними справами ЄАВТ займався постійний Секретаріат. Усі керівні органи Асоціації, на відміну від органів ЄЕС, виконували, здебільшого, консультативні функції. Таким чином, ЄАВТ становила менш розвинену інтеграційну форму. Так, за здійснення вільної торгівлі між країнами, що до неї входили, жодна з них не поступалася власними елементами суверенітету. Не були створені інститути, наділені законодавчою владою. Країни ЄАВТ виявилися слабо пов'язаними між собою економічно. Асоціація не змогла просуватися шляхом інтеграції так ефективно, як ЄС.

До початку 1970-х років у ЄАВТ було завершено процес створення зони вільної торгівлі. Вона стала найбільш відомою та значущою з усіх уже побудованих асоціацій вільної торгівлі. Намітилися тенденції переростання цієї організації до більш розвинутих форм інтеграції – економічного союзу. На жаль, ці тенденції не були реалізовані. Хоча плани створення асоціації вільної торгівлі в Європі вдалося впровадити в життя, проте цей інтеграційний процес у країнах ЄАВТ не здійснив такого ж сприятливого впливу на економіку, як у конкуруючому Європейському економічному співтоваристві.

Перед Великобританією, як і перед країнами ЄАВТ, виникла дилема: або зміцнювати ЄАВТ, або домагатися приєднання до Європейського економічного співтовариства. Великобританія обрала Спільний ринок. До неї приєдналися Данія та Ірландія, що економічно тісно пов'язані з Великобританією та мали з нею договір про торгівельну асоціацію. Так, країни почали виходити з ЄАВТ та приєднуватися до ЄС.

У 1984 році ЄАВТ та ЄС домовилися про створення єдиного економічного простору, а також про поширення співробітництва на такі сфери, як економічна, валютна та промислова політика, наукові дослідження та розробки, охорона оточуючого середовища, рибальство, сталеливарна промисловість і транспорт.

Згідно концепції голови Європейської комісії Ж. Делора, висунутої в 1988 році, країни ЄАВТ входять до другого концентричного кола формування Європейського економічного простору (ЄЕП).

Насправді процеси економічної інтеграції країн ЄС і країн, що входили до ЄАВТ, розвивалися з 1950-х років. Спочатку це була ринкова інтеграція, що не супроводжувалася створенням інституціональних рамок економічних

взаємозв'язків між двома інтеграційними групами. Першим значним кроком на шляху інституціоналізації було угода 1974 року, що вводила вільний рух промислових товарів у регіоні, який охоплювався ЄС і ЄАВТ. Створення ЄЕП (єдиного економічного простору) мало важливе значення, оскільки передбачало вільне пересування чотирьох основних факторів виробництва – *товарів, послуг, капіталу, робочої сили*.

Єдиний економічний простір створений одночасно з єдиним ринком ЄС, тобто 1 січня 1993 року. Переговори, що мали на меті підготовку тексту угоди, почалися в червні 1990-го року. На нараді міністрів держав-членів ЄС і ЄАВТ, яка відбулася 19 грудня 1990 року в Брюсселі, було узгоджено позиції з низки важливих аспектів майбутньої угоди, в тому числі з питань інституціональної структури ЄЕП.

Після двох років переговорів, ЄАВТ і ЄЕС, в червні 1992 року, підписали угоду про Єдиний економічний простір. Вона вступила в дію 1 січня 1994 року.

Швейцарія виявилася єдиною країною, яка не приєдналася до ЄЕП, оскільки загальнонаціональний референдум висловився проти цього.

Три країни ЄАВТ – Австрія, Фінляндія та Швеція в січні 1995 року стали повноправними членами ЄС і автоматично припинили членство в ЄАВТ.

Швейцарія, Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн залишилися членами цієї організації (ЄАВТ).

### 1.6. Функції Ради Європейського Союзу та організація її роботи

та відносинах взаємодоповнюваності між місцевими, регіональними, національними та європейськими владами, а також функціоналістський проект, що ґрунтується на добровільному делегуванні частини суверенітету з національного рівня на наднаціональний.

Ці два проекти збігаються в переконанні, що поруч із національною та регіональною владою має існувати влада загальноєвропейська, що ґрунтується на демократичних і незалежних інститутах, здатних управляти тими сферами політики, де єдині дії будуть більш ефективними, ніж дії держав, що дотримуються ізоляціоністського курсу: внутрішній ринок, валюта, економічне та соціальне вирівнювання, зовнішня політика й суспільна безпека.

Таким чином, проголошувалася необхідність створення системи спільних інститутів, що мають частково міждержавну й частково наднаціональну спрямованість (сутності, особливості), тобто наділених правом прийняття обов'язкових рішень і правом контролю за їх виконанням державами-членами.

Європейському Союзові притаманна оригінальна інституціональна система, що відрізняє його від класичних міжнародних організацій. Держави, що підписали Паризький і Римський договори, делегують частину свого суверенітету незалежним органам влади, що становлять одночасно національні інтереси й інтереси Співтовариства та пов'язані між собою відносинами взаємного доповнення, на яких побудований процес прийняття рішень.

У 1980–1990-ті роки Єдиний європейський акт, Маастрихтський, Амстердамський і Ніццький договори внесли зміни в організацію та функції органів ЄС, адаптувавши їх до нових умов інтеграції<sup>10</sup>.

Основними елементами системи регулювання діяльності Європейського Союзу є Рада Європейського Союзу, Європейська рада, Європейський парламент і Європейська комісія.

*Рада Європейського Союзу* (раніше Рада міністрів) є головним керівним органом Європейського Союзу, органом прийняття конкретних рішень із основних напрямів інтеграційної політики. Її склад не є постійним. Він об'єднує міністрів усіх країн ЄС у залежності від питань, що ставляться на порядок денний: закордонних справ, сільського господарства, промисловості, транспорту, оточуючого середовища тощо.

Ніццький договір 2001 року переглянув умови прийняття рішень у Раді ЄС. Змінюється «вага» голосів представників урядів держав-членів під час прийняття рішень у Раді кваліфікованою більшістю (на основі методу «зваженого голосування»). Національні квоти переглянуті в бік збільшення. Наприклад, Бельгія отримує 12 голосів замість 5, Данія 7 замість 3 і т.і. Найбільша кількість голосів – по 29 замість 10, одержали представники Німеччини, Франції, Італії та Великобританії. Всього для прийняття рішення необхідно набрати мінімум 169 голосів «за» (раніше – 62), поданих більшістю членів Ради (якщо рішення приймається на основі пропозиції Комісії), або двома третинами (в решті випадків). Передбачається, що голоси тих національних міністрів, хто висловилися «за» мають

<sup>10</sup> Бирюков М.М. Европейская интеграция: международно-правовой подход / М. М. Бирюков. – М., 2004. – 284 с.



представляти в сумі не менше 62% всього населення Європейського Союзу. Кожний член Ради може вимагати проведення щодо цього спеціальної перевірки. Якщо за підсумками перевірки буде встановлено, що відповідна умова не виконана, рішення Ради вважається не прийнятним<sup>11</sup>.

Кожна країна Співтовариства півроку (шість місяців) здійснює функції голови Ради. Найбільш важливі питання вирішуються на Раді міністрів закордонних справ. Рада міністрів Європейських співтовариств із координаційного органу, на початкових етапах інтеграції, перетворилася на центр прийняття найважливіших економічних рішень у ЄС. Рішення Ради мають обов'язкову силу для всіх учасників економічної діяльності в ЄС, що офіційно визначено в установчих договорах і підкріплено в наступних змінах і доповненнях до них. Із початку заснування Рада була покликана гарантувати національні інтереси держав-членів.

Рішення Ради готуються Комітетом постійних представників держав-членів за допомогою чиновників відповідних національних міністерств. У розпорядженні Ради перебуває Генеральний секретаріат, що працює в Брюсселі, який здійснює підготовку рішень і слідкує за їх виконанням. У відповідності до статті 145 Договору про ЄЕС, Рада забезпечує координацію спільної політики держав-членів. Рада, що представляє, здебільшого, держави-члени, приймає юридичні акти – регламенти, директиви, рішення. На відміну від національних рад міністрів, Рада ЄС виконує законодавчі функції. Її рішення обов'язкові для виконання всіма державами-членами. В окремих сферах, визначених Єдиним актом і Договором про Політичний союз, вона ділить законодавчі функції з Європейським парламентом.

<sup>11</sup> Европа перемен: концепции и стратегии интеграционных процессов: под ред. Л.И. Глухарева. – М., 2006. – 280 с.

Спільно з Парламентом вона здійснює управління бюджетом. Крім цього, Рада укладає міжнародні угоди, що попередньо обговорюються Європейською комісією.

Більшість рішень Ради приймаються кваліфікованою більшістю. Одноголосне рішення залишено за такими важливими питаннями, як вступ нових членів, зміни в договорах або введення в дію нової політики. Амстердамський договір 1997 року ввів пост Верховного представника з питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки, що об'єднується з посадою Генерального секретаря Ради.

### 1.7. Європейська рада та її місце в системі органів ЄС

*Європейська рада* є вищим органом Європейських співтовариств, а також європейського політичного співробітництва. Європейська рада займається поточними міжнародними проблемами через систему Європейського політичного співробітництва, що є механізмом конвергенції (зближення) та узгодженого висловлення (вираження) думок дипломатичних представників держав-членів<sup>12</sup>.


Питання про організацію постійного органу на вищому рівні обговорювалося на зустрічах глав держав і урядів у Гаазі (1969 р.), Парижі (1972 р.) та Копенгагені (1973 р.). Від початку мова йшла про те, щоб організувати регулярні зустрічі на вищому рівні, які, починаючи з 1961 року, скликалися за ініціативи однієї з держав-членів.

<sup>12</sup> Европейский парламент. Проблемы и перспективы : под ред. В.Я. Швейцера. – М., 2004. – 200 с.

У 1974 році в Парижі було проведено чергову зустріч глав держав і урядів дев'яти країн, що входили до Європейських співтовариств. Так почався перший етап «легалізації» Європейської ради на рівні глав держав і урядів у якості вищого органу західноєвропейського інтеграційного комплексу. Цей факт підтвердило комюніке, прийняте на зустрічі в Парижі. Процедурні аспекти роботи Європейської ради визначені в документі «Організація засідань Європейської ради», прийнятому в 1977 році з ініціативи Франції. Так звані люксембургська (1970), копенгагенська (1973), а також лондонська (1981) доповіді створили інституціональну інфраструктуру європейського політичного співробітництва:

- 1) системи координації та здійснення спільної зовнішньополітичної діяльності;
- 2) визначили роль Європейської ради в зовнішньополітичній діяльності.

Наступним етапом оформлення основ організації та діяльності Європейської ради стало *прийняття в червні 1983 року «Урочистої декларації про Європейський Союз».*

<p><b>Довідка</b></p> 	<p><i>Практика організації регулярних зустрічей глав держав і/або урядів була інституціоналізована Єдиним європейським актом у 1987 році. Згідно ст. 2 цього акту, Європейська рада включає керівників держав і урядів держав-членів, а також голову Комісії Європейських співтовариств, яким сприяють міністри закордонних справ і один із членів Європейської комісії. Європейська рада збирається два рази на рік.</i></p>
---	---

Європейська рада підтримує постійні зв'язки з органами Європейських співтовариств: Радою, Комісією, Європейським парламентом, Судом ЄС, суттєво впливаючи на їх функціонування.

Сесії Європейської ради, що збирають керівних політичних діячів Західної Європи, стали провідною складовою політичного життя не лише Західної Європи. Так, глави виконавчої влади одержали можливість зустрічатися й обговорювати найважливіші проблеми, що вирішуються лише на рівні Співтовариства. Становлячи одночасно центр, де виникали найважливіші політичні ініціативи, а також арбітражний орган із спірних питань, що не могли бути врегульовані в рамках Ради міністрів, Європейська рада швидко набула всезагального визнання завдяки входженню до її складу відомих політичних діячів. Рівень проблем, якими вони займалися, був надзвичайно високим.

Суттєвим для розуміння ролі Європейської ради є те, що цей орган став єдиним інститутом як для органів співтовариств, заснованих у відповідності з Паризьким і Римським договорами, так і для інститутів європейського політичного співробітництва, які втілюють політичну й зовнішньополітичну інтеграцію. Європейське політичне співробітництво отримало в формі Європейської ради вищу інстанцію з координації зовнішньополітичних курсів держав-членів.

### 1.8. Функції Європейського парламенту

Європейський парламент (до 1962 року – Парламентська асамблея) є представницьким органом ЄС. Із початку він був наділений консультативними повноваженнями й обирався національними парламентами.

Асамблея була наділена обмеженим колом функцій контролю й могла лише висловити недовіру Комісії кваліфікованою більшістю голосів. Її резолюції були рекомендаційними. З часом обсяг повноважень Асамблеї суттєво розширився. Так, із червня 1979 року Європарламент обирається прямим всезагальним голосуванням кожні 5 років. Це єдиний у структурі ЄС представницький орган, що обирається та формується безпосередньо населенням країн-учасниць організації<sup>13</sup>. Парламент поступово перетворюється на орган, що справляє суттєвий, а також, здебільшого, вирішальний вплив на прийняття рішень, які приводять у дію весь механізм реалізації економічного союзу. Він здійснює демократичний контроль за діяльністю всіх інститутів ЄС і наділений реальними повноваженнями, обсяг яких зростає й щодо цих інститутів.

Європейський парламент здійснює контроль над діяльністю Комісії та наділений правом висловлення їй вотуму недовіри. Крім цього, він затверджує бюджет і звіт про його виконання. Бере участь у процесі вироблення та прийняття нових законодавчих актів. Здійснює запити та заслуховує Комісію та Раду з різних питань їх діяльності. Єдиний європейський акт поставив у залежність від ратифікації Європарламентом укладення міжнародних договорів про приєднання або співробітництво, а також про нове розширення Співтовариства.

У відповідності з Маастрихтським договором відбувся значний перерозподіл компетенцій на користь Європарламенту. Маастрихтський договір посилив компетенцію Європарламенту з контролю за фінансами Співтовари-

<sup>13</sup> Європейський Союз : справочник-путеводитель; под ред. О. Буториной, Ю. Борко, И. Иванова. 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2003. - 380 с.

ства. Парламент тепер має право брати участь у прийнятті рішень щодо значного кола питань (сфер).

Європейському парламенту надано право брати участь у призначенні членів і голови Комісії, які лише після його згоди можуть приступити до виконання своїх європейських функцій. Щоб зміцнювати зв'язки Комісії та Європарламенту, мандат Комісії, який до 1994 року давався на 4 роки, прирівнювали до законодавчо закріпленого п'ятирічного терміну функціонування Європарламенту. Згідно нового договору, Європарламенту належить право й обов'язок схвалювати, крім угод про вступ до ЄС, ще й асоційоване членство в ньому, а також усі міжнародні договори, що мають важливі фінансові або договірні наслідки для ЄС.

Функція політичного тиску є головною для Європарламенту. Він постійно спонукає ЄС розвивати або змінювати політику, що існує, або вводити в дію нову політику. Так, проект договору про Європейський Союз, який він схвалив у 1984 році, став каталізатором, що спонукав уряди підписати Єдиний європейський акт. Саме Європарламент вимагав і досягнув скликання двох міжурядових конференцій із Економічного та валютного союзу й Політичного союзу.

Зараз, у відповідності з діючими квотами для держав-членів, Європарламент налічує 626 членів. Амстердамський договір вніс зміни, пов'язані з потенціальним розширенням Союзу. Була встановлена максимальна кількість депутатських мандатів, що не повинна перевищувати 700.

У відповідності з Ніццьким договором розширено чисельність депутатів Європейського парламенту до 732-х. Після вступу Болгарії та Румунії до Євросоюзу в 2007 році, чисельність депутатів зросла до 785-ти. Спільно з Радою,

Парламент уповноважений розробляти законодавство про політичні партії на європейському рівні й правила їх фінансування.

Пленарні сесії Європарламенту проходять у Страсбурзі.

### 1.9. Особливості функціонування Європейської комісії як органу Європейського Союзу

Європейська комісія, що раніше мала назву Комісія ЄС, є виконавчим інститутом Європейського Союзу, одним із основних органів інституціональної системи Співтовариства. Згідно договору про об'єднання виконавчих органів, що набрав чинності 1 липня 1967 року, Комісія стала спільним органом трьох європейських об'єднань – Європейського об'єднання вугілля й сталі, Європейського економічного співтовариства, Європейського співтовариства з атомної енергії.

Водночас із виконавчими функціями, Комісія має широкі, а часто густо виключні повноваження законодавчої ініціативи під час формування спільної політики країн-учасниць. Вона має в розпорядженні ресурси для здійснення цієї політики на практиці. У зв'язку з цим від її діяльності залежить успіх інтеграційних процесів.

Комісія є незалежною в реалізації власних функцій. Вона втілює комунітарні інтереси й не зобов'язана підпорядковуватися приписам відповідних держав-членів. Спостерігаючи за виконанням договорів, вона слідує за застосуванням регламентів і директив, прийнятих Євро-

пейським Союзом. Вона може застосовувати юридичні процедури, звернувшись до Суду ЄС, щоб змусити поважати права, прийняті Співтовариством<sup>14</sup>. Користуючись монопольним правом на законодавчу ініціативу, Комісія в будь-який момент може втручатися, щоб досягнути згоди всередині Ради, а також урегулювати відносини між Радою та Європарламентом.

Комісія складається з 20-ти членів, які призначаються національними урядами – по два від Німеччини, Іспанії, Італії, Франції (нещодавно від Великобританії) й по одному від решти держав. Спочатку члени Комісії обиралися терміном на 4 роки, проте Маастрихтським договором термін їх діяльності був збільшений до 5 років і співпадає з терміном повноважень Європарламенту, що погоджує склад нової Комісії. Кожний із її членів очолює один із Генеральних директоратів, що є підрозділами Комісії та відповідає за конкретну сферу діяльності ЄС.

Амстердамський договір уніс поправки, що підвищують відповідальність Комісії перед Європарламентом. Так, якщо до 1993 року склад комісії затверджувався одностайним рішенням держав-членів ЄС без будь-яких додаткових узгоджень, то зараз необхідне обов'язкове схвалення Європарламентом як кандидата на пост голови Комісії, так і складу Комісії в цілому. Таким чином, вирішальною умовою для призначення членів Комісії стає згода Європарламенту.

У відповідності до Амстердамського договору зростає роль голови Комісії та власне Комісії як колегіального органу. Нова процедура передбачає, що будь-який кандидат

<sup>14</sup> Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы / О.Ю. Потемкина. – М., 2002. – 220 с.

має одержати погодження потенціального голови Комісії. Таким чином, припускається варіант його непогодження з відповідними кандидатурами. Це наділяє голову повноваженнями з політичного керівництва Комісією, що покликане забезпечити скоординовану та згуртовану роботу. Тут прослідковується схожість із принципами організації діяльності національних урядів.

На відміну від секретаріатів класичних міжнародних організацій, Європейська комісія наділена фінансовою автономією та може цілком незалежно здійснювати свої функції.

Ніццький договір передбачив реформування правил організації Комісії в три етапи:

- 1) до 1 січня 2005 року мали діяти правила, згідно з якими п'ять найбільших країн – Великобританія, Німеччина, Італія, Іспанія та Франція – представлені в Комісії двома членами, а решта держав – одним;
- 2) із 1 січня 2005 року й до кінця процесу розширення кожна країна має бути представлена в Комісії одним членом;
- 3) після завершення процесу розширення кількість комісарів має досягнути 27.

Голова Комісії та її члени призначатимуться Радою голосуванням кваліфікованої більшості. Повноваження голови Комісії значно розширені. Так, він стане одноосібно визначати внутрішню організацію Комісії та розподіляти обов'язки між її членами. Зі згоди Комісії її голова уповноважений призначати своїх заступників (віце-голів), а також вимагати виходу в відставку будь-якого члена Комісії.

Комісія складається з 27 комісарів (по одному від кожної з країн ЄС).

Як вважають дослідники, з часом Європейський парламент стане центральним елементом усієї системи. В якості

органу представництва громадян він надасть Союзу легітимності. Це дозволить йому виконувати свої функції цілком незалежно від будь-кого. Рада ЄС стане палатою представників окремих держав (сенатом) і братиме участь у процесі прийняття рішень на всіх рівнях, тобто виступатиме в якості федеративної противаги іншим органам, що діють в унітарній спрямованості.

Європейська рада буде відігравати роль президії Європейського Союзу, що покликана визначати основні напрями політики та видавати закони в якості колективного глави держави.

Європейська комісія має послідовно здійснювати обов'язки уряду Союзу. Її голова має призначатися Європейською радою та затверджуватися Європейським парламентом.


### **1.10. Значення Маастрихтського договору для розвитку європейської інтеграції**

Ідея політичного союзу висловлювалася ще на ранніх етапах інтеграції. В травні 1952 року в Парижі було підписано договір про створення Європейського оборонного співтовариства (ЄОС) і «європейської армії». Згідно цього договору, члени ЄОС втрачали право розпоряджатися власними національними збройними силами, що ставилися під контроль наднаціональних органів.

Економічну та військову інтеграції потрібно було доповнити політичною. На розширеній Асамблеї Європейсько-

го об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС) з ініціативи італійських політиків Спінеллі та Де Гаспері було розроблено проект статуту Європейського політичного співтовариства. Однак цей проект був пов'язаний з проектом ЄОС. Учасники договору про ЄОС зобов'язувалися приступити до розробки проекту федеративного або конфедеративного політичного союзу. В березні 1953 року на Асамблеї ЄОВС було прийняте рішення про створення Європейського політичного співтовариства, до складу якого мали входити Палата народів, Європейський сенат, Європейська виконавча рада, Рада міністрів, Суд. Таким чином, мова йшла про створення федерації в Західній Європі<sup>15</sup>.

Проте європейські держави ще не були готові до можливості втрати частини свого національного суверенітету. Так, 30 серпня 1954 року Національні збори Франції відмовилися ратифікувати договір про ЄОС, що потягнуло крах ідеї про Європейське політичне співтовариство.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>У грудні 1974 року на Паризькій зустрічі Європейської ради було прийняте рішення про утворення Європейського Союзу. Була підготовлена спеціальна доповідь «Про Європейський Союз», у якій передбачалися: створення економічного та валютного союзу; спільна зовнішня політика; посилення ролі керівних органів Співтовариства. Однак цей договір залишився без уваги.</p>
--	--


У 1981 році надійшла ініціатива «Геншера – Коломбо» (міністрів закордонних справ ФРН і Італії), що також пропонувала створити Європейський Союз. Вона знайшла втілення в «Урочистій декларації про Європейський Союз», прийнятій влітку 1983 року.

15 Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция : Политика и право / Н.Б. Шеленкова. – М. : НИМП, 2003. – С. 47.

У 1984 році Європейський парламент схвалив проект конституційного договору про створення Європейського Союзу. Проте проект був відхилений парламентами та урядами держав-членів. Замість цього ЄС обмежився прийняттям Єдиного європейського акту, що вступив у дію 1 липня 1987 року. Нарешті, в лютому 1992 року в Маастрихті було прийнято Договір про Європейський Союз, відомий як Маастрихтський договір. Він закріпив абсолютно новий принцип формування Європейського Союзу – принцип наддержавності.

У грудні 1990 року в Римі почалися міжурядові конференції з проблем створення Економічного та валютного союзу й політичної інтеграції. Вони закінчили свою роботу на зустрічі глав держав і урядів Європейської ради в голландському місті Маастрихті 9 та 10 грудня 1991 року.

Європейська рада прийняла рішення щодо укладення договору про Європейський Союз. Він включав угоди про: Економічний та валютний союз; Політичний союз.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Договір про Європейський Союз, що був підписаний в Маастрихті 7 лютого 1992 року, увійшов в історію як Маастрихтський договір. Після підписання його направили до країн ЄС для ратифікації. Маастрихтський договір набув чинності 3 листопада 1993 року. З цього моменту Співтовариство називається Європейським Союзом.</p>
--	---

Договір є одним із найвизначніших політичних і правових актів у історії європейської інтеграції, що рівний за значенням основоположним договорам – Паризькому та Римському<sup>16</sup>. У випадку його здійснення Європейський Союз

16 Шемятєнков В.Г. Европейская интеграция / В.Г. Шемятєнков. – М. : Международные отношения, 2003. – 500 с.

перетвориться на економічну наддержаву, а політично – в більшій мірі реалізує ідею Сполучених Штатів Європи.

Договір мав на меті поглиблення та розширення інтеграції.

*Поглиблення* передбачало: створення Економічного та валютного союзу й координацію економічної політики, вирівнювання економічного та соціального розвитку, перехід до єдиної валютної політики; вироблення спільної лінії в зовнішніх відносинах і політики безпеки для забезпечення миру в Європі та за її межами в відповідності з принципами Хельсінського акту, доповненого Паризькою хартією 1990 року. Була передбачена широка програма співробітництва в правовій, соціальній і культурній сферах, введення європейського громадянства та залучення громадян до активної участі в європейських органах влади, будівництво «Європи громадян» – надання всім громадянам ЄС рівних політичних і соціальних прав.

*Розширення інтеграції* здійснювалося шляхом договорів. Так, 2 травня 1990 року ЄЕС і ЄАВТ підписали угоду про утворення єдиного економічного простору. В 1991 – 1993 роках були укладені угоди з низкою країн Центральної та Східної Європи. В березні 1994 року підписані договори з Австрією, Фінляндією та Швецією про вступ до ЄС. У результаті цього в січні 1995 року «Європа Дванадцяти» перетворилася на «Європу П'ятнадцяти». Крім цього, заявки на вступ до ЄС подали Туреччина (квітень 1987 року), Кіпр і Мальта (липень 1990 року).

Порівняно з формуванням Економічного та валютного союзу й введенням єдиної валюти інші нововведення Маастрихтського договору в соціально-економічних відносинах відходять на другий план. Однак беззаперечними досягненнями доцільно вважати «Угоду про соціальну політику», перехід у майже цілковиту компетенцію Співтовариства таких

сфер, як освіта, регіональний розвиток, охорона здоров'я, наука й технології, транспорт і телекомунікації, оточуюче середовище, захист прав споживачів, громадянські права й туризм, промислова стратегія, культура.

Спільна зовнішня політика та безпека ґрунтуються на існуючій і раніше системі Європейського політичного співробітництва Дванадцяти, початок якої був офіційно покладений у 1970 році та яка була включена до структури Співтовариства через Єдиний європейський акт у 1987 році.

Відповідно до Маастрихтської угоди, держави мають систематично вести співробітництво зі Співтовариством і між собою на основі спільних дій. Безпосередньо вони мають прагнути до того, щоб їхні дії в зовнішньополітичній сфері відповідали позиції, визначеній директивами Європейської ради. Основні орієнтири зовнішньої політики та політики в сфері безпеки визначаються шляхом міждержавного співробітництва, тобто єдиного прийняття рішень. Для реалізації відповідних конкретних напрямів політики або акцій достатньо голосування кваліфікованою більшістю.


У відповідності з Договором члени ЄС мають розробляти спільну оборонну політику та цілковито інтегрувати Західноєвропейський Союз (ЗЄС) у майбутню оборонну структуру ЄС. Рішення в рамках ЗЄС прийматимуться з урахуванням зобов'язань перед НАТО, взятих на себе країнами ЄС, що входять до цієї організації<sup>17</sup>.

Договір про Європейський Союз передає до компетенції Співтовариства візову політику. Це положення було доповнене Шенгенськими угодами, підписаними 14 червня 1995 року Францією, Німеччиною та країнами Бенілюксу, до яких пізніше приєдналися інші країни. Мета цих угод –

17 Юрьєва Т.В. Внешнеполитическое измерение ЕС: парадоксы и дилеммы / Т.В. Юрьєва // Космополіс. Зима. 2004/2005.

поступова відміна контролю на кордонах, введення режиму вільного пересування для всіх людей із держав, що підписали угоди, а також інших держав Співтовариства або третіх країн.

Маастрихтський договір передбачає тісну співпрацю поліцій країн-учасниць, що дозволить досягнути більшої ефективності митного контролю на зовнішніх кордонах Європейського Союзу та боротьби з міжнародною злочинністю.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>У Маастрихтському договорі введено поняття «громадянство Союзу», яким володіють громадяни держав-членів. Вони можуть обирати й бути обраними в будь-якій із держав-членів до муніципальних органів і Європарламенту незалежно від того, чи є вони громадянами держави-члена, на території якої вони постійно проживають і беруть участь у виборах.</p>
---	---

Багато з положень Маастрихтського договору мають наднаціональну спрямованість. Особливо яскраво це виразилося в переході від країн-учасниць до Співтовариства цілих сфер суверенітету в фінансово-економічному плані в період поетапної реалізації Економічного та валютного союзу.

Однак Маастрихтський договір не слід розглядати як документ, що фіксує завершення процесу європейської інтеграції. Активними учасниками інтеграційних процесів залишаються держави-члени. Важливі питання зовнішньої політики, а також зовнішньої та внутрішньої безпеки, як і раніше, залишаються в компетенції держав-членів, хоча розглядаються як предмет спільних дій.

У договорі закріплено принцип субсидіарності діяльності ЄС, згідно якого Європейське співтовариство бере участь у реалізації інтеграційних процесів поза рамками своєї ви-

ключної компетенції лише в тому випадку, якщо самостійні дії держав-членів із якоїсь причини недостатньо ефективні. В Маастрихтських угодах збережено також захисні заходи держав-членів у фінансовій сфері, наприклад у випадку кризи платіжного балансу. Центральні банки країн-учасниць, як частина Європейської системи центральних банків, у відповідних випадках можуть діяти самостійно.

Таким чином, якщо соціально-економічні положення договору про Європейський Союз мають, здебільшого, федеративну спрямованість, то в сферах внутрішньої та зовнішньої безпеки провідну роль продовжує відігравати процедура одноголосного прийняття рішень, що виражає тенденцію до конфедерації.

Проте внаслідок інтенсивного інтеграційного процесу, що завершився підписанням Маастрихтського договору, в Європі сформувалася нова міжнародно-політична система – Європейський Союз зі своїм власним механізмом життєдіяльності.

### 1.11. Оцінки перспектив розвитку Європейського Союзу

Існує дві основні оцінки перспектив розвитку Європейського Союзу – позитивна та негативна.

#### *Позитивна оцінка*

ґрунтується на тому, що існує об'єктивна тенденція до розвитку інтеграції. Власне потреби в інтеграції криються у сфері економічних відносин. Інтернаціоналізація господарського та політичного життя передбачає й інтернаціоналізацію процесу його регулювання. Відповідно вини-



кає потреба в організаційних формах інтеграційного типу. Західноєвропейська інтеграція від початку була процесом, що йшов як «знизу», так і «зверху», тобто на рівні безпосередніх суб'єктів економічної діяльності на рівні держав. Із одного боку, більш тісно перепліталися господарські структури країн ЄС. З іншого боку, більш чітко проявлялася потреба в розвинених формах регулювання економічних процесів державами й органами ЄС у масштабах усього економічного комплексу, що формувався. Посилення взаємозалежності та взаємодії на міжфірмовому рівні підводило Союз до вирішення проблем міждержавної взаємодії.

Виконання вже намічених у ЄС програм обумовлює такий стан переплетення економік у єдиному комплексі, що процес західноєвропейської економічної інтеграції на головних її напрямках стає незворотним. Очевидно, що питання про темпи її подальшого розвитку, напрями, форми, широту географічного охоплення залишається відкритим. Однак зрозуміло, що мова йде про процес подолання національної відокремленості, розмивання економічних кордонів. Усі країни добровільно беруть участь у об'єднанні, передають його органам частину власних компетенцій, обмежуючи власний суверенітет.

Інтернаціональний процес має внутрішню логіку й динаміку, а також потенціал саморозвитку. Цей процес може набрати такої критичної маси, коли він стане менш залежним від зовнішніх факторів. Це зможе прискорити або сповільнити рух, проте не зможе повернути його в зворотному напрямі.

Можливість і необхідність збільшення кількості членів європейського інтернаціонального об'єднання була закладена в його ідеї та зафіксована в Римському договорі

1957 року. Якщо спочатку до спільного ринку входили 6 учасників, то через двадцять років їх стало 9, а потім – 12; із 2004 року – 25, а з 2007 – 27. Прихильники інтеграції впевнені, що до ЄС поступово приєднуються навіть окремі країни СНД. Збільшення кількості членів ЄС ставить питання про поглиблення процесу інтеграції, оскільки чим більше держав увійдуть до ЄС, тим складніше буде домовитися за відсутності спеціальних жорстких правил вирішення спірних питань і компетенції інтегрованих органів.

*Негативні оцінки* перспектив розвитку ЄС у значній мірі ґрунтуються на увазі до націоналізму. Незважаючи на виклики інтернаціоналізації та сепаратизму, національна держава – головне втілення принципу націоналізму – залишається в глобальному масштабі елементом системи сучасного світу. Цей факт сприймається по-різному, проте, як реальність, не заперечується ніким. Ерозія цього інституту в рамках ЄС є не лише відносною, а й викликана унікальним співпадінням специфічних факторів. Більшість політичних і духовних підстав західноєвропейської інтеграції – виснаження сил у результаті двох світових воєн:

- післявоєнний ідеологічний розкол континенту та суперництво двох наддержав;
- «злам свідомості» через стрімку втрату європейськими державами колишнього статусу;
- холодна війна та напруження ядерного протистояння;
- близькість політичних і культурних традицій європейських народів належать до особливостей регіональної історії.

Унікальним є сучасний геостратегічний стан Західної Європи, що склався після холодної війни та відрізняється відсутністю зовнішньої загрози.

Не виключено, що ця ситуація, яка сприяє спаду традиційного та яскраво вираженого націоналізму, може

виявитися тимчасовою. В випадку цілком імовірного в майбутньому загострення протиріч між Північчю та Півднем на економічному й расово-культурному підґрунті політологи прогнозують країнам ЄС часткове повернення втрачених національно-державних атрибутів. Окремі американські дослідники ставлять під сумнів незворотність західноєвропейської інтеграції та універсальне значення її досвіду. Існують суттєві відмінності між Західною Європою та більшою частиною іншого світу. Крім цього, еволюція компетенції національної держави всередині ЄС не є однозначною. Як доводять дослідники, в Європі відбулася й продовжує тривати ерозія державного суверенітету на користь комунітарних структур, здебільшого, в низці економічних і пов'язаних із ними (наприклад, економічне право) сфер, частково в сфері зовнішньої політики та оборони (через структури НАТО). Проте держави зберігають провідні позиції в процесі прийняття рішень. Водночас їх дії мають побічну та компромісну сутність. Європейські національні держави не перебувають у стані відмирання чи регресу. Вони змінили власні функції, що може тривати в майбутньому. Окремі дослідники вважають, що ЄС не може й не буде розвиватися в напрямку федеративної держави. Це означає, що в його рамках відбувається становлення нових форм поєднання інтеграційного та національно-державного підходів.

Песимістичні настрої щодо майбутнього ЄС посилилися після невдалих спроб ратифікації Європейської конституції у Франції та Нідерландах. Крім цього слід згадати початок процесу виходу Великобританії зі складу ЄС. Не сприяє позитивним настроям і відсутність консенсусу щодо сільськогосподарської політики. Незадоволення значної частини населення Європи централізацією по-

літичного процесу, а також масштабним розширенням у 2004 році, що не було обґрунтоване реальною готовністю кандидатів до вступу в ЄС, спонукають припустити, що ця організація перейшла допустимі межі наднаціональної інтеграції. Це робить імовірною децентралізацію. Залишається незрозумілим, чи виявиться сповільнення наднаціональної інтеграції тимчасовим явищем, чи закладе підвалини переходу до нової моделі – більш децентралізованої, міжурядової та конфедеративної.

### 1.12. Особливості міжнародно-правової спрямованості Європейського Союзу

Європейський Союз становить унікальне явище в сучасному світі, що перебуває в процесі постійних змін. Один із його засновників Ж. Моне за-

значав, що прогнозувати, якої кінцевої форми набуде Європейське співтовариство, означало б вступити в протиріччя з його розумінням як процесу змін.

#### Довідка



Колишній голова Європейської комісії Ж. Делор відмітив, що процес інтеграції Західної Європи не зорієнтований ні на жодну модель, у нього немає прецедентів.

Поняття федерації або конфедерації, які, іноді, застосовуються щодо ЄС, недостатньо відображають суть справи.

Отже, слід розглянути своєрідність розвитку ЄС.

Терміном «Європейське співтовариство» називають ту інституцію, що стала результатом зрощення трьох самостійних міжнародних організацій:

1. Європейського об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС), створеного в 1951 році в результаті підписання Паризького договору.
2. Європейського економічного співтовариства (ЄЕС).
3. Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом).

Слід зазначити, що ЄЕС та Євратом були засновані в 1957 році по Римському договору. В 1965 році був підписаний Договір, що створив Єдину Раду та єдину Комісію Європейських співтовариств (Договір про об'єднання). Виникла цілісна інституціональна структура, що включає три співтовариства, хоча й кожне з них продовжує існувати як самостійна міжнародна організація – суб'єкт міжнародного права. Термін «Європейське співтовариство» застосовується й для найменування ЄЕС, оскільки саме йому належить домінуюча роль у розвитку процесу західноєвропейської інтеграції, а також для позначення всіх трьох співтовариств як єдиного цілого. Водночас у міжнародно-правовій дійсності такої інституції не існує.

Щодо правової природи ЄС існують різні точки зору. Відповідно до найбільш поширеної, ЄС становить міжнародну інституцію, що одночасно виступає як міжнародна організація, аналогічна іншим, а також здійснює наднаціональні (наддержавні) функції, тобто є наднаціональною організацією.

Члени ЄС співпрацюють у таких різноманітних організаціях, як ООН, ОБСЄ, НАТО, Європейське агентство з охорони оточуючого середовища, Європейська рада з


релігій та ін. Координація їхніх дій є завданням Європейської ради, яка не є представництвом ЄС, оскільки в ній усі держави-члени беруть участь із рівним правом голосу, без права більшості. Її легітимация ґрунтується на системі національних держав. У дискусіях про майбутній устрій Європи одна з суттєвих точок зору зводиться до того, що ЄС був, залишається та буде існувати як міжнародна організація, в рамках якої суверенні національні держави ведуть співробітництво в різних сферах, створюючи за необхідності, нові наднаціональні органи та розширюючи компетенцію вже діючих інститутів.

Окремі дослідники вважають, що ЄС, який виходить далеко за межі зони вільної торгівлі та вільної конфедерації держав, вже значно просунувся в напрямі організації на федеральній основі.

Федерація є формою державного устрою. При цьому федеральні одиниці, що входять до її складу, мають власні конституції, законодавчі, виконавчі та судові органи. Поряд із ними утворюються єдині федеральні органи державної влади, встановлюється єдине громадянство, єдина грошова одиниця та ін.

Конфедерація є формою державного устрою, за якої держави, що її утворюють, цілковито зберігають власну незалежність, мають власні органи державної влади та управління. Спеціальні об'єднані органи створюються лише для координації дій із конкретною метою (воєнною, військовою, зовнішньополітичною та ін.). Фактично конфедерація становить не форму державного устрою, а союз (об'єднання) держав.

Відносини в рамках федерації регулюються внутрішнім державним правом. У межах конфедерації відносини регулюються міжнародним правом.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Більшість західних авторів більш схильні бачити в союзі держав-членів ЄС риси федерації, ніж конфедерації, оскільки:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- держави-члени ЄС мають свої конституції, законодавчі, виконавчі та судові органи влади;</li> <li>- вводиться єдине громадянство на їх територіях;</li> <li>- у рамках валютного союзу циркулює єдина валюта;</li> <li>- органи Європейського співтовариства формально також можна розглядати як єдині федеральні органи, що формують і здійснюють єдину політику. Цій меті має слугувати й створення єдиного правового простору та єдиного економічного простору.</li> </ul>
---	---

Таким чином, Європейське співтовариство формально відповідає визначеним ознакам федерації. Однак федерація має низку постійно діючих державних органів: парламент, президент, уряд, верховний суд та ін. Органи ЄС не можна віднести до державних, оскільки вони є органами міжнародної організації. Їх функції та повноваження визначені в нормах установчого договору. В їх роботі беруть участь представники суверенних держав-членів.

### 1.13. Конституція Європейського Союзу

Важливою подією в розвитку Європейського Союзу стала розробка конституції. Після низки часткових реформ (поправки Амстердамського 1997 року та Ніщцького 2001 року договорів) держави-члени Союзу дійшли висновку про необхідність цілковитого реформування правових засад об'єднання.

Робота зі створення договору, що встановлював конституцію для Європи, розпочалася після створення Європейською Радою в грудні 2001 року Конвенту майбутнього Європи на чолі з колишнім президентом Франції В. Жиска-кар д'Естеном. Крім цього, до його складу ввійшли представники Європейського парламенту та Європейської комісії, а також національних парламентів і урядів держав-членів, держав-кандидатів на вступ до ЄС, причому не лише тих держав, рішення щодо прийому яких уже було прийняте, а й Румунії, Болгарії, Туреччини. В роботі Конвенту взяли участь 107 делегатів, аналогічна кількість заступників і 13 спостерігачів. Конвент приступив до роботи в січні 2002 року<sup>18</sup>.

Конвент мав дати відповідь на низку конкретних питань. У їх складі були:

- уточнення та розмежування повноважень між Союзом і державами-членами;
- можливість вироблення консолідованого тексту, що об'єднує існуючі установчі договори та їх злиття;
- питання про наділення Європейського Союзу статусом юридичної особи;
- шляхи подальшої демократизації та підвищення ефективності інституціонального механізму й інше.

У ході роботи Конвент дійшов висновку щодо необхідності не лише технічної уніфікації діючих договорів, а й вироблення конституції Європейського Союзу, що стала б правовою основою його існування та життєдіяльності.

Через півтора року попередній варіант конституції було опубліковано. Після широкого та всебічного обговорення, що виявлялося, іноді, досить гострим, було розро-

<sup>18</sup> Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право / М.М. Бирюков. – М., 2006. – 402 с.

блено остаточний проект, узгоджений в червні 2004 року главами держав і урядів ЄС. Так, 29 жовтня 2004 року глави держав-членів Європейського Союзу підписали в Римі договір про конституцію ЄС. Конституційний договір було передано на розгляд і погодження державам-членам, що здійснювали ратифікацію на основі своїх національних конституційних процедур. Передбачалося, що конституція вступить у дію в 2007 році.

Вона ґрунтувалася на двох основоположних документах ЄС: Римському договорі (про утворення Європейського економічного співтовариства 1957 року) та Маастрихтському договору.

В сучасних умовах існує своєрідна ситуація. Так, конституція має двоїстість, що відображає складну природу Європейського Союзу:

- об'єднання держав;
- союз народів Європи, що має власне громадянство

та багато інших атрибутів державності.

Конституція Європейського Союзу містить 448 статей, згрупованих у чотири розділи:

- інститути ЄС;
- компетенція інститутів ЄС і її здійснення;
- політика ЄС у різних сферах;
- порядок перегляду основного закону.

У преамбулі конституції закріплено, що вона стала результатом «культурного, релігійного та гуманістичного спадку Європи, які дали розвиток універсальним цінностям непорушних і невід'ємних прав особистості, свободи, демократії, рівності й правової держави». Вона також включає текст Європейської хартії основних прав і свобод громадян.

Конституція змінювала структуру та функції інститутів Європейського Союзу. У Раді ЄС з'явиться посада прези-

дента. До цього часу пост глави Ради за принципом ротації кожні півроку передається від однієї країни до іншої. Президент призначатиметься Радою терміном на два з половиною роки. Його повноваження будуть обмежені.

Виникне також посада міністра закордонних справ ЄС, який представлятиме єдину європейську зовнішню політику. При цьому країни-члени, як і раніше, вироблятимуть власну позицію з будь-якого питання, а міністр ЄС зможе виступати від його імені лише за консенсусу з конкретного питання.

Факт виникнення таких постів переводить ЄС на якісно новий рівень розвитку інтеграційних процесів. Можна буде розглядати ЄС не лише як інтеграційне об'єднання, а як конфедерацію або як федерацію з єдиною зовнішньою та внутрішньою політиками. Хоча повноваження президента й міністра закордонних справ обмежені, це не применшує значущості нововведення.

Конституція наділяє додатковими повноваженнями Європарламент, що затверджуватиме не лише бюджет. До його відання перейдуть проблеми громадянських свобод, прикордонного контролю та імміграції, співробітництва судових і правоохоронних органів усіх країн-учасниць. У сучасних умовах рішення в парламенті приймаються за згоди всіх країн, що ускладнює його роботу, сповільнює процес прийняття законопроектів. Зважаючи на це, в конституції окреслений принцип «подвійної більшості»: для прийняття правового акту необхідно, щоб за нього проголосували 55% країн, де проживають не менше 65% населення ЄС. Окремі держави не матимуть права вето. При цьому будь-яка країна-учасниця Європейського Союзу, яка не погоджується з прийнятою думкою більшості, має право змінити його за умови, що її підтрима-

ють, як мінімум, три інших держави. Кількість депутатів у Європарламенті не перевищить 750 осіб.

У сучасних умовах до Європейської комісії входять 25 комісарів (по одному представнику від кожної країни-учасниці). Згідно конституції їх кількість буде зменшена до 18 осіб. Комісія, розробляючи законопроект, направлятиме його до Європарламенту. Звідти, після схвалення простою більшістю голосів, він надходитиме до Ради на затвердження кваліфікованою більшістю. Для такого важливого питання, як перегляд конституції, буде потрібне одностайне рішення всіх держав-членів. Аналогічний принцип застосовуватиметься для вирішення питань, пов'язаних із обороною Європейського Союзу. Призначення цієї реформи полягає в тому, щоб надати органам ЄС більшої оперативності, ефективності та дієвості в їхній практичній роботі.

Однак початок ратифікаційного процесу в країнах-членах ЄС розчарував прихильників поглиблення інтеграційного процесу. Спроби затвердити євроконституцію на референдумах у Франції та Нідерландах, а також у парламенті Німеччини виявилися невдалими. Незважаючи на те, що в Іспанії, Латвії, Люксембурзі та на Кіпрі конституційний акт було ратифіковано, його провал у провідних європейських країнах загальмував увесь процес. Стало очевидним, що громадська думка європейських країн не готова відмовитися від національної державності й підтримати перетворення Євросоюзу на федерацію, до чого її (громадськість) намагалася підвести європейська політична еліта. Політики й політологи почали звертати увагу на ознаки системної кризи ЄС.

Після провалу референдуму в Франції та Нідерландах і закінчення так званого терміну роздумів, взятого Євро-

союзом у 2005 році, європейські політики постали перед вибором:

- цілковито відмовитися від конституції;
- відкласти її прийняття на декілька років;
- спробувати ввести її в дію в скороченому вигляді.

Прихильниками першого варіанту виявилися євроскептичні Великобританія та Нідерланди, що проголосували проти конституції. На їхню думку, ідею євроконституції слід взагалі поховати.

Думку про відкладення референдуму на невизначений термін підтримали Данія, Португалія, Швеція, Чехія, Польща, Ірландія.

Менш жорстку позицію зайняла Франція, оскільки «батьком» євроконституції є її экс-президент Валері Жискар д'Естен.

Колишній канцлер Австрії – Вольфганг Шюссель запропонував перейменувати непопулярну серед європейців конституцію, назвавши її «основним законом».

На саміті ЄС 2007 року було досягнуто домовленості про розроблення «Договору про реформу», покликаною замінити конституцію, що не вступила в дію. Основною ціллю документа було проведення низки реформ організаційної структури ЄС уже в складі 27 країн-учасниць. Договір, підписаний в Лісабоні 13 грудня 2007 року мав вступити в дію 1 січня 2009 року. Однак наприкінці головування Словенії в ЄС (2008 рік) у результаті проведеного референдуму Ірландія не підтримала Договір. У період головування в ЄС Ніколя Саркозі вдалося досягнути домовленості з Ірландією щодо проведення нового референдуму. Результати повторного голосування відбилися на позиції Чехії з цього питання:

- незважаючи на те, що Чеський парламент ратифікував у лютому 2009 року Лісабонський договір, президент

Вацлав Клаус, антагоніст документа про реформування ЄС, заявив, що буде готовим його підписати лише після того, як Ірландія проголосує за його прийняття.


Президент Франції Ніколя Саркозі та канцлер ФРН Ангела Меркель наполягали на тому, що без ратифікації договору про реформу Євросоюзу прийняття до його складу нових членів не є можливим. Виключенням може бути лише Хорватія, яка найбільш просунулася на шляху інтеграції до ЄС. Вони обґрунтовували свою заяву складністю процесу прийняття рішень у ЄС через велику кількість країн.

Така заява наразилася на протести з боку інших країн-учасниць, оскільки неможна було жертвувати можливістю приєднання до ЄС інших Балканських країн. Можливими кандидатами на приєднання були Албанія, Боснія, Герцеговина, Косово та Сербія.

#### 1.14. Розвиток відносин між Європейським Союзом і країнами Східної Європи

Європейський Союз ствердився в міжнародному плані, розвиваючи відносини зі США, Японією, державами Близького Сходу, Латинської Америки, Африки. Відбувається процес приєднання країн Східної Європи. Щодо відносин ЄС із республіками колишнього Радянського Союзу, то окремі політики бачать дві колони європейської рівноваги: ЄС – на Заході, СНД – на Сході.

Володіючи високорозвиненою промисловістю в сфері послуг, країни Євросоюзу близько 1/3 своєї продукції експортують на зовнішні ринки.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p><i>Наприклад, у 1996 році це було більше 40% світового експорту. Його частка в світовому обсязі накопичених зарубіжних прямих інвестицій зростала. В 1997 році в 15 країн ЄС вона досягнула 1597 млрд. дол., або 45,1% світового обсягу. В 2005 році частка ЄС у світовій торгівлі становила близько 10% світового рівня, тоді як частка США – близько 9%.</i></p>
---	---

На порядку денному Європейського Союзу та Європейської комісії питання про «східну політику» виникло в 1985 – 1986 роках. До цього часу обсяг і динаміка господарських зв'язків між Західною та Східною Європою визначалися не лише об'єктивними потребами, вигодами міжнародного розподілу праці, а й політичними факторами.

У 1950 – 1960-ті роки рівень економічних зв'язків між західною та східною частинами Європейського континенту був мінімальним, відображаючи політичний клімат холодної війни. Так, у 1970 році частка європейських країн Ради економічної взаємодопомоги (РЕВ) в експорті Західної Європи становила 4,4% її загального експорту, а в імпорті – 4%. До 1985 року частка Європи в світовій торгівлі становила 50,7%, однак на товарообіг між Східною та Західною Європою доводилося лише 1,7%.

У 1980-ті роки процес розвитку економічного співробітництва інтенсифікувався. Почалося стрімке зростання кількості підприємств за участю іноземного капіталу. Серед країн-членів РЕВ раніше від інших на цей шлях стали Угорщина та Польща. Наприкінці 1980-х років відбувся стрибок у зростанні кількості угод про створення спільних підприємств. Вони діяли не лише на території східноєвропейських країн, а й у країнах Західної Європи.

Першим кроком у підключенні східноєвропейських країн до інтеграційних процесів у Європі стало підписання

25 червня 1988 року Спільної декларації про встановлення офіційних відносин між ЄС і РЕВ. Після цього офіційні відносини були встановлені між ЄС і державами-членами РЕВ. У 1988 – 1990 роках усі ці країни уклали зі Співтовариством угоди про торгівлю та економічне співробітництво. Таким чином було закладено правову базу для більш інтенсивного розвитку економічних зв'язків між двома частинами Європи.

Радикальні політичні зміни 1989 – 1990 років у Східній Європі відкрили нові можливості та шанси для створення загальноєвропейського механізму співробітництва.

Усі країни Східної Європи, що раніше входили до РЕВ, заявили про своє бажання вступити до ЄС і встановили офіційні відносини з Європейським Союзом, а також його організаціями. Вступ до ЄС приваблював східноєвропейські країни економічною вигодою від участі в величезному ринковому просторі. Крім цього, вони розраховували на одержання фінансової допомоги зі структурних фондів ЄС. Європейський Союз також був зацікавлений у приєднанні країн Східної Європи, оскільки це розглядалося як гарантія стабільності на континенті. Водночас ЄС набував значного ринку збуту.

Концепції та конкретні програми розвитку економічного співробітництва в Східній Європі розроблялися, корегувалися та доповнювалися ЄС і Заходом у цілому, починаючи з 1988 року, коли голова Комісії Ж. Делор висунув ідею поступового формування європейського економічного простору, що простягається від Атлантики до Уралу, в вигляді трьох концентричних кіл:

- 1) 12 держав-членів ЄС;
- 2) ЄС і країни ЄАВТ, а також Туреччина, Мальта, Кіпр;
- 3) Центральна та Східна Європа (колишні держави-члени РЕВ), Югославія, Албанія.

У червні 1989 року на черговій щорічній зустрічі в верхах, семи провідних країн Заходу, що відбулася в Парижі, було прийняте рішення підтримати зміни, які почалися в східноєвропейських країнах, а також надати практичну допомогу Угорщині та Польщі, що першими вступили на шлях реформ. Координація допомоги була доручена Комісії ЄС. Це рішення лягло в основу ініціативи «групи 24-х», до якої увійшли 12 країн ЄС, шість країн ЄАВТ, а також США, Канада, Японія, Австралія, Нова Зеландія, Туреччина.

Програма сприяння структурній перебудові угорської та польської економіки включала:

- виділення субсидій для екстреної продовольчої допомоги Польщі на загальну суму 130 млн. ЕКЮ;
- поліпшення умов експорту угорських і польських товарів на ринки Заходу (усунення кількісних обмежень, зниження митних і сільськогосподарських тарифів);
- заохочення інвестицій до економіки обох країн за сприяння Європейського інвестиційного банку та інших фінансових інститутів ЄС;
- допомога в професійному навчанні, освоєнні західного досвіду менеджменту й маркетингу.

У грудні 1989 року на сесії Європейської ради в Страсбурзі та на зустрічі міністрів «групи 24-х» в Брюсселі було прийняте рішення поширити таку ж допомогу на решту східноєвропейських країн, держави, що входили до складу РЕВ, а також Югославію, якщо вони практично створюватимуть ринкову економіку, багатопартійну демократію й правову державу.

У 1990 році країни Заходу продовжували розробку програм сприяння економічним і політичним перетворенням у Центральній і Східній Європі. Ця тема перебувала в центрі уваги на черговій зустрічі керівників «великої сімки»



в Х'юстоні (червень), сесіях Європейської ради ЄС у Дубліні (квітень) і Римі (грудень). Програми сприяння були значно доповнені та розширені. Робота здійснювалася паралельно – в рамках «групи 24-х» із залученням Міжнародного валютного фонду (МВФ), Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), а також у Європейському співтоваристві, що виконувало функцію координатора в «групі 24-х», здійснюючи власну програму дій. Були прийняті рішення про надання кредитів МВФ і МБРР на цілі стабілізації економіки, переходу до ринкової економіки та її структурної перебудови. Було оголошено, що МВФ упродовж 3 років передбачає надати цим країнам кредити на суму 24 млрд. дол., у тому числі 5 млрд. дол. у 1991 році.

Однією з найважливіших акцій стало створення Європейського банку реконструкції та розвитку для Східної Європи (ЄБРР). Цю ідею висунув Ф. Міттеран, виступаючи в Європарламенті 25 грудня 1989 року. Засновниками ЄБРР стали Комісія ЄС, Європейський інвестиційний банк і 42 держави, що підписали акт про заснування нового банку в червні 1990 року. Банк зорієнтований на сприяння розвитку приватного підприємництва, приватизацію державного сектору, створення ринкової інфраструктури. В 1998 році загальна сума кредитів, що ним була надана, становила 2 294 млн. євро.

У числі власних програм ЄС – створення Європейського фонду навчання, покликаною допомогти в підготовці управлінських і фінансових кадрів для країн Центральної та Східної Європи, Програма навчання молоді (ТЕМПУС), у рамках якої фінансується навчання студентів і аспірантів цих країн у західноєвропейських навчальних закладах. У низці випадків ЄС самостійно фінансує програми допо-

моги. Так, 1 жовтня 1990 року на Римській сесії Європейської ради було вирішено виділити 260 млн. ЕКЮ для підтримання платіжного балансу Угорщини, 100 млн. ЕКЮ для термінового постачання продовольства й медикаментів до Болгарії та Румунії.

Як вважали на Заході, швидше перейдуть до ринкової економіки та багатопартійної демократії такі країни, як Польща, Угорщина та Чехословаччина. Для фінансування розроблених цими країнами економічних реформ їм були надані багатомільярдні кредити. Першою відповідний кредит одержала Чехословаччина на суму 2 млрд. дол. Донором виступив МВФ у січні 1991 року.

Виокремлення цих країн ґрунтувалося на поточній ситуації та потенціалові перетворень, якими гіпотетично володіла кожна з них. Європейський Союз поширив диференційований підхід і на майбутнє, визначаючи як інституціональну форму розвиток інтеграційних зв'язків із цими країнами двосторонні угоди про асоціацію, що замінили перше покоління угод про торгівлю та економічне співробітництво.

Статус асоціації передбачає:

- перехід до вільної торгівлі;
- використання нових форм і інструментів економічного співробітництва;
- технічну та фінансову допомогу з боку ЄС;
- здійснення спільних проектів;
- політичний діалог на регулярній основі;
- розширення співробітництва в сфері інформації та культури.

Передбачаючи в подальшому поширити асоціацію на всі країни Центральної та Східної Європи, ЄС прийняв наприкінці грудня 1990 року рішення про переговори лише з

Угорщиною, Польщею та Чехословаччиною. Європейські угоди були підписані в грудні 1991 року.

Договори про асоціацію були продиктовані трьома головними факторами:

1) Польща, Угорщина, Чехія та Словаччина (з 1993 року) раніше інших східноєвропейських країн приступили до реформування своїх економік і трансформації суспільно-політичних систем;

2) у цих країнах було досягнуто більш високого рівня соціально-політичної стабільності й економічного динамізму;

3) укладення договорів було мотивоване політичним тиском нового керівництва цих країн на керівні кола ЄС.

Наприкінці грудня 1992 року відбулася перша офіційна зустріч між ЄС і країнами Вишеградської групи – Польщею, Угорщиною, Чехословаччиною, де було досягнуто домовленості про зміцнення політичних зв'язків шляхом постійного діалогу, особливо з питань зовнішньої політики.

Із Румунією угода була підписана 1 лютого, з Болгарією – 8 березня 1993 року, взамін договору з Чехословаччиною 4 жовтня 1993 року були підписані окремі угоди з Чеською Республікою та Словаччиною. Словенія підписала угоду 10 червня 1996 року. Процес ратифікації угод парламентами країн-кандидатів і всіх держав-членів ЄС зайняв багато часу. Наприклад угоди з Угорщиною та Польщею вступили в дію 1 лютого 1994 року, з Болгарією, Румунією, Чехією та Словаччиною – 1 лютого 1995 року.

На червневій зустрічі 1993 року в верхах у Копенгагені було прийняте рішення спростити доступ на ринки ЄС країнам Центральної та Східної Європи. Мова йшла про Польщу, Чехію, Словаччину, Угорщину, Болгарію та Румунію – держави, що пов'язані зі Співтовариством договорами, які надають їм статус асоційованих членів ЄС, вста-

новлюючи перспективу вступу до ЄС. На копенгагенській зустрічі було більш чітко сформульовані умови переходу до цілковитого членства. Було визначено, що будь-яка з асоційованих країн може стати членом ЄС, якщо відповідає трьом основним критеріям:

1) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство закону, дотримання прав людини та захист меншин;


2) наявність реально функціонуючої ринкової економіки та здатність упоратися з конкуренцією всередині єдиного ринку;

3) здатність прийняти на себе всі зобов'язання члена ЄС, включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу.

Не чекаючи закінчення терміну дії цих угод про асоціацію, східноєвропейські країни в 1994 – 1996 роках стали подавати заявки на вступ до Європейського Союзу в якості повноправних членів: у 1994 році – Угорщина, Польща; в 1995 році – Румунія, Словаччина, Латвія, Естонія, Литва, Болгарія; в 1996 році – Чехія та Словенія. Ще в листопаді 1994 року Рада міністрів ЄС прийняла рішення, що Угорщина, Польща, Словаччина, Болгарія, Румунія й Чехія братимуть участь у сесіях Ради міністрів із питань безпеки, зовнішньої політики, захисту оточуючого середовища, що стане підготовкою до їх прийняття в склад Союзу.

Європейська комісія запропонувала Європейському парламенту й Раді міністрів вступити в переговори лише з Польщею, Угорщиною, Чехією, Словенією, Естонією та Кіпром. Переговори розпочалися наприкінці березня 1998 року. Проте це викликало незадоволення в решті країн-кандидатів. Тоді в грудні 1999 року на зустрічі ЄС у Гельсінкі було прийняте рішення про розширення Союзу

та про переговори з усіма країнами-кандидатами. Результат залежатиме від того, хто з них раніше зможе досягнути найбільшої відповідності критеріям вступу до ЄС, прийнятим у Копенгагені. Переговори про вступ до ЄС із Болгарією, Латвією, Литвою, Румунією, Словаччиною почалися в лютому 2000 року. На саміті ЄС у Афінах 16 квітня 2003 року керівники 10 держав Центральної та Східної Європи й Середземномор'я спільно з лідерами країн-членів Європейського Союзу підписали договір про своє приєднання до ЄС. У 2004 році повноправними членами ЄС стали десять країн Центральної та Східної Європи – Чехія, Польща, Угорщина, Словаччина, Словенія, Латвія, Литва, Естонія, Мальта, Кіпр, а в 2007 році – Болгарія та Румунія.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Згідно договору, підписаного в Ніцці, встановлюється ліміт на кількість членів ЄС. Їх може бути не більше 27. Зараз членів Євросоюзу вже 27. Таким чином, подальше розширення ЄС неможливе до прийняття нового документу.</p>
---	--

Це, в більшій мірі стосується країн, що заявили про своє бажання приєднатися до ЄС. Так, Хорватія почала переговори про вступ до ЄС восени 2005 року та досягнула статусу кандидата на прийом у Євросоюз. Туреччині, яка добивається членства в ЄС останні 20 років, удалося зробити перший крок на шляху зближення з ЄС. Так, 12 червня 2006 року Брюссель та Анкара підписали першу з 35 угод, необхідних для початку переговорів щодо вступу Туреччини в ЄС. Однак до приєднання Туреччини в країнах Євросоюзу ставляться з великою недовірою та побоюванням.

Про свій намір вступити до ЄС неодноразово заявляло керівництво Грузії. Проблема з просуванням до євроінте-

грації існує і в Молдові. Нечіткими є перспективи вступу до Євросоюзу в таких держав Балканського півострова, як Албанія та Боснія, в зв'язку з їх низьким рівнем економічного розвитку та нестабільною політичною ситуацією.

Із країн, що перебувають за межами Європейського континенту, неодноразово заявляли про свої євроінтеграційні наміри африканські держави Марокко та Кабо-Верде (Колишні острови зеленого мису). Кабо-Верде, за політичної підтримки своєї колишньої метрополії Португалії, в березні 2005 року почали офіційні спроби подати заявку на вступ.


**Необхідно надати особливу підтримку регіонам, чие транснаціональне співробітництво колись процвітало в минулому.**

*Принцеса Беатрикс  
(майбутня королева Нідерландів (1974),  
про створення єврорегіону Маас-Рейн)*

### 1.15. Відносини єврорегіонів із національними державами


Інтеграційні форми, що застосовуються Європейським Союзом у щоденній практиці, стимулюють зростання ролі субнаціональних одиниць, однією з яких є єврорегіон. Нині єврорегіональним будівництвом охоплено близько 200 прикордонних спільнот, що активізують національні структури, ділові кола та громадські організації.

Доцільно зрозуміти сутність терміну «єврорегіон».

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Наприклад, Рада Європи встановлює, що євро регіоном може бути асоціація місцевої та регіональної влад із обох боків кордону, а в низці випадків – за участі парламентських органів, транскордонна асоціація з постійним офісом і адміністрацією, власними ресурсами, некомерційна асоціація, що ґрунтується на приватному праві, на міждержавних угодах (на основі міжнародного права)<sup>19</sup>.</p>
--	---

Один із провідних дослідників транскордонних процесів у Європі М. Перкманн зазначає, що євро регіон – це більш-менш інституціолізоване співробітництво прикордонних субнаціональних влад, що перетинає національні кордони. Євро регіони становлять своєрідну модель вибору для суспільних структур у прикордонних територіях і кращу інтерпретацію процесу інституціалізації публічної влади<sup>20</sup>.

Російський науковець Г. Яровой вважає, що євро регіони є регіональними утвореннями, які сформувалися в межах адміністративно-територіальних одиниць двох або більше країн на основі реалізації спільних програм і угод<sup>21</sup>.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Перший успішний голландсько-німецький досвід взаємодії EUREGIO 1958 року дав початок виникненню наступних проектів: Базиленсис 1963 року; Маас-Рейн 1976 року; Рейн-Вааль 1978 року; Саар-Лор-Люкс 1980 року; Ніса 1991 року, що став першим євро регіоном у Східній Європі; Балтика 1998 року та ін.</p>
---	--

19 What is a Euroregion ? URL: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas\\_of\\_Work/Transfrontier\\_Cooperation/Euroregions/What\\_is\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas_of_Work/Transfrontier_Cooperation/Euroregions/What_is_en.asp).

20 Perkmann M. Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the EU. P. 122. URL: <https://dspace.lboro.ac.uk/dspase-jspui/bitstream/2134/659/1/ch5%20perkmann.pdf>.

21 Яровой Г. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе., СПб., 2007. – 200 с.

	<p>Слід зазначити, що в документах Європейського парламенту вказується, що лейбл «євро регіон» не захищений<sup>22</sup>, тобто може бути застосований до прикордонних співтовариств, які виникають у різних країнах. У цілому станом на 2012 рік у Європі та за її межами існували 156 євро регіонів<sup>23</sup>.</p>
--	---

Серед основних причин виникнення євро регіонів відзначають необхідність співробітництва для розвитку регіональних спільнот, подолання різних перепон, що існують по обидва боки кордону, створення механізму доставки «європейської допомоги». Цей узагальнений набір, у кожному конкретному випадку, обґрунтовується власною відповідною мотивацією. Наприклад, базисом формування євро регіону Саар-Лор-Люкс було бажання подолати перепони, створені історичним протистоянням. Євро регіон Ніса був пілотним проектом транскордонного співробітництва в Східній Європі.

Відправною точкою євро регіонального будівництва є приватна ініціатива, спрямована на реалізацію невеликих транскордонних проектів<sup>24</sup>.

Іноді євро регіони створюються за ініціативи неурядових організацій, наприклад утворення болгарсько-сербського євро регіону Нісава.

22 Regulation 1082/2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:EN:PDF>

23 Официальный сайт Ассоциации европейских приграничных регионов. [Электронный ресурс]: – Режим доступа: [http://www.aebr.eu/en/members/map\\_of\\_members.php](http://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php).

24 Романов С. Региональный вектор внешней политики Германии. 15.07.2000. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://old.nasledie.ru/oboz/NO7\\_08.HTM](http://old.nasledie.ru/oboz/NO7_08.HTM).

Усі укладені регіональні та локальні угоди про створення єврорегіонів не мають суперечити національному законодавству й міжнародним договорам<sup>25</sup>.

Ураховуючи юридичні особливості єврорегіонів, вони поділяються на: створені на базі публічного права (міждержавних угод) за участю зацікавлених адміністративно-територіальних утворень, що мають статус юридичної особи (наприклад, Рейн-Маас-Норд); створені на базі приватного права за участі некомерційних об'єднань із обох боків кордону, що мають статус юридичної особи (наприклад, Ніса); структури без створення юридичної особи в формі постійно діючих конференцій, нарад, що об'єднують за інтересами адміністративно-територіальні утворення сусідніх держав (наприклад, Гронау)<sup>26</sup>.

Єврорегіони самостійно формують інститути. Ступінь їх інституціоналізації залежить від: самоуправління та компетенції відповідної регіональної влади; внутрішніх і зовнішніх організаційних форм; глибини транскордонних зв'язків; активності прикордонної сфери та пропускну здатності кордону<sup>27</sup>.

Основними мотивами співробітництва єврорегіону Рейн-Вааль є усунення проблем, що виникають через бар'єри кордонів, що чинить перепони для соціально-економічного розвитку відповідних територій. У низці випадків, у якості завдання, вказується на аналіз сучасної

25 Мадридская конвенция 1980 года, дополнительные протоколы к ней, частноправовые соглашения, документы ЕС, Regulation 1082/2006.

26 Perkmann M. Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions // Environment and Planning C Government and Policy, 2007. – Vol. 25. – P. 863.

27 Давыденко Л.Н., Литвак А.И. Принципы трансграничного сотрудничества. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5383/1/davydenko\\_lytvinyuk\\_2010\\_7\\_IER\\_issues.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5383/1/davydenko_lytvinyuk_2010_7_IER_issues.pdf).

європейської регіональної політики та вироблення нових стратегій у цій сфері для ефективного планування на всіх рівнях (наприклад, Ніса). Кордон стає тим фактором, що обумовлює зосередженість єврорегіонів на щоденних проблемах: транспорт, оточуюче середовище, економіка, соціальна сфера, зайнятість, просторове планування, культура, інформування.

Сфери діяльності стосуються вирішення основних проблем єврорегіонів. Наприклад, пріоритетним напрямом діяльності єврорегіону Маас-Рейн є подолання мовних бар'єрів (проект CaroLingua), а в випадку Саар-Лор-Люкс – інформування населення про спільні транскордонні інтереси (проект «Перетинаючи кордони разом»). Особлива увага приділяється розвитку транспортних комунікацій для зближення сусідніх областей та стимулювання соціально-економічного розвитку прикордонної території. Так, із 1986 року в Рейн-Вааль були реконструйовані: військовий аеродром в Клеві, автодорога Емерих-Гендринген<sup>28</sup>; в Тироль-Трентино збудовано тунель під перевалом Бреннер у Альпах на міжнародній трасі Мюнхен – Верона<sup>29</sup> тощо.

Інформування та просування власного бренду всередині єврорегіону за межі кордонів держав і зовнішні кордони ЄС також є важливим повсякденним напрямом діяльності. Наприклад, проект єврорегіону Ніса щодо залучення туристів – «Багатомовна навігація туристів» або «Піонер» серед єврорегіонів у створенні електронного уряду Саар-Лор-Люкс.


28 Кузнецов А. Еврорегионы: полвека “малой интеграции”. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ieras-library.ru/dokumenty/soveurope/2008/kuzhsov2.doc>.

29 Noemi Sch. The State's Power in the Euroregion Tyrol-South Tyrol/Alto Adige-Trentino. URL: <http://arts.eldoc.ub.rug.nl/FILES/publications/general/Euroculture/2011/walking/Theme 1/6Schoenfinal.pdf>.

Наприклад, Карл-Хайнц Ламберц зазначав: «регіон Маас-Рейн – це, в усякому разі, популярна марка, яка свідчить про те, що це ім'я має позитивний окрас. Ми можемо гордитися цим».

Однак, як і у випадку реалізації інших напрямів, багато залежить від потенціалу та здібностей євро регіону щодо його економічного, соціального та іншого капіталу.

Взаємовідносини євро регіону та національної держави визначаються двома положеннями. По-перше, трендом стає перерозподіл владних повноважень держави на супранаціональній та субнаціональній рівні, що збільшує можливості євро регіонів брати участь у виконанні завдань, вирішення яких здійснюється на їх території. По-друге, євро регіони залежать від державної влади, національного права та контролю.

<p><b>Думка</b></p> 	<p>На думку західних дослідників К. Оме та Р. Рода, євро регіони – це те, що сприяє руйнуванню держави, призводить до її згасання<sup>30</sup>. Російський науковець Г. Яровой вважає, що євро регіони, як фактори, здатні розмивати державні кордони як ознаку суверенної держави<sup>31</sup> [с. 204]. Однак, Л. Вейсс стверджує, що має місце не занепад, а адаптація держав до нових внутрішніх і зовнішніх загроз, спроба залишитися в центрі процесу прийняття рішень шляхом створення альянсів партнерств на місцевому рівні<sup>32</sup>.</p>
---	--

Зацікавленість національних держав у виникненні євро регіонів і зміцненні транскордонного співробітництва

30 Noemi Sch. The State's Power in the Euroregion Tyrol-South Tyrol/Alto Adige-Trentino. – P. 5.

31 Яровой Г. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе., СПб., 2007. – 200 с.

32 Weiss L. The myth of the powerless state. Ithaca, 1998.

проявляється в створенні правових рамок, що формуються власне державами. Наприклад, угода «Карлсруе» або «Анхольт» дозволяють державам забезпечити себе щодо виходу євро регіонів з-під контролю та надати додаткові можливості для розвитку їх внутрішнього потенціалу.

Так, угода в Карлсруе дозволяє: створювати органи з правами юридичної особи, що належить до категорії органів, наділених внутрішнім законодавством держави, де знаходиться штаб-квартира відповідного органу, правом мати в складі зарубіжні територіальні співтовариства або брати участь у цих органах; створювати місцеві об'єднання прикордонного співробітництва, що є юридичними особами публічного права в формі організацій міжмуніципального співробітництва, які існують у внутрішньому законодавстві однієї з зацікавлених держав, навіть якщо внутрішнє законодавство прямо не наділяє цей вид органів правом мати в своєму складі зарубіжні територіальні співтовариства.

До органів, що мають форму, яка належить до юридичної категорії внутрішнього права, відкритої для участі зарубіжних територіальних співтовариств, застосовується внутрішнє законодавство держави, де розташована штаб-квартира цього органу за тією категорією органів, до якої він належить.

Місцеві об'єднання прикордонного співробітництва використовують внутрішнє законодавство, що застосовується до громадських установ міжмуніципального співробітництва тієї держави, де розташовані їх штаб-квартири.

Угода в Анхольті та Майнці дозволяють створення міжмуніципальних об'єднань, що мають статус юридичної особи публічного права. Місцеві органи публічного права створюються для спільного виконання завдань, яки-

ми, в відповідності з внутрішнім правом кожної держави (що домовляється), можуть займатися органи публічного права або громадська влада, згадана в відповідних угодах. Вони не наділені правом приймати обов'язкові адміністративні рішення, що дійсні для третіх сторін, або видавати постанови.

Якщо угодою не передбачене інше, то до будь-якого відповідного міжмуніципального органу застосовується законодавство держави, в якій знаходиться штаб-квартира цього органу. Контроль здійснюється наглядовими органами держави, де орган має власну штаб-квартиру.

Щодо міжмуніципального об'єднання, утвореного на базі угоди «Анхольт», то рішення про нагляд мають прийматися за згодою з компетентними органами нагляду відповідних держав; органи нагляду зацікавлених держав інформують одне-одного з питань співробітництва<sup>33</sup>.

Прикладом адаптації держав можна вважати зміни в організації управління регіональною політикою в європейських державах. Безпосередньо, створення Міністерства регіонального розвитку в Чеській Республіці, Комітету з регіональної політики в Польщі, національної ради з регіонального розвитку в Словенії та ін<sup>34</sup>.

Отже, суб'єкти мікроінтеграції відходять від прямого «в'яснення стосунків» із центрами, одержуючи нові, тран-

33 Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / Отв. ред. Е.В. Беловидр, М., 2001. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdcomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/babe8f375bc07dff43256c8b004a1cd9!OpenDocument>.

34 Вовенда А.В., Плотников В.А. Еврорегионы как фактор успешной международной интеграции в современных условиях // Балтийский регион, 2011. – Вып. 4. – С. 64. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://journals.kantiana.ru/upload/iblock/9b9/uajfawoxikkate%20jv.%20ws.%,%20bzoqzvaxkdnczicind%20fc.%20bo.\\_60-68.pdf](http://journals.kantiana.ru/upload/iblock/9b9/uajfawoxikkate%20jv.%20ws.%,%20bzoqzvaxkdnczicind%20fc.%20bo._60-68.pdf).

скордонні можливості для власного самовираження<sup>35</sup>. При цьому важливо зазначити, що держави самі формують нові рамки співробітництва, вибудовуючи зворотні взаємовідносини з наднаціональним рівнем (Євросоюзом) і єврорегіонами.

Увага наднаціонального рівня до транскордонних регіонів зростала разом із розвитком регіональної політики Співтовариства. Реформа структурних фондів, концепти вирівнювання та виявлення ендегенного потенціалу регіонів призвели до інтенсифікації прикордонного співробітництва. Зростання єврорегіонів стимулювало фінансову підтримку, яка активізувала розвиток єврорегіонів на територіях, що освоювалися Європейським Союзом.

Одним із аспектів фінансового підходу ЄС для розвитку транскордонної кооперації є INTERREG – програма міждержавного будівництва загальноєвропейського дому на макрорівні. В 1988 році Комісія ЄС схвалила модель EUREGIO в якості кращого практичного менеджменту INTERREG<sup>36</sup>. Значення єврорегіонів для інтеграції було оцінене після прийняття рішення про розширення, а останній раунд програми сприяв експорту моделі EUREGIO по всій Європі (в тому числі за зовнішні межі Співтовариства). Таким чином, у організаційному полі єврорегіони можна вважати провідниками європейської влади за межі ЄС.

Європейська група з територіального співробітництва (EGTC, Група) – це ще одна ініціатива, дана єврорегіонам, для більшого зрощення з наднаціональним рів-

35 Барабанов О.Н. Тенденции регионализации в Европе и интересы России // Мировая политика и международные отношения на пороге третьего тысячелетия / Под ред. М.М. Лебедевой, М.: НОФМО, 2002. – С. 38.

36 Perkmann M. Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the EU. – P. 129.

нем<sup>37</sup>. Група є стійкою правовою структурою з автономною правосуб'єктністю, проте існує в правових рамках держави-члена. Водночас EGTС включає представників регіональної влади, що сприяє поглибленню транскордонного співробітництва й створює умови для організації більш гнучкої системи управління<sup>38</sup>. Разом із цим втручання ЄС не завжди прихильно приймається національними державами. Наприклад, Групу, що діє в євро регіоні Тироль-Трентино, уряд Італії розглядає як інструмент, що нав'язаний Комісією<sup>39</sup>.

Крім фінансового аспекту, що сприяє інтеграції супранациональних і субнаціональних акторів, доцільно відмітити діяльність транскордонних регіонів зі сприяння впровадженню принципу субсидіарності, що захищає від надмірної бюрократизації, просуває вирішення локальних проблем якомога ближче до місця виникнення, тобто вже напяму впливає на європейський політичний ландшафт. Таким чином, євро регіони, по-перше, є фактором розвитку європейської інтеграції, оскільки формують на низовому рівні риси «європейськості», сприяючи втіленню європейської ідеї; по-друге, освоюють фінансові та політичні ресурси ЄС, лобіюють свої інтереси, змушуючи ЄС розглядати їх як важливого суб'єкта інтеграції.

Євро регіони, самостійно представлені на державному, наднаціональному, глобальному рівнях можуть демонструвати потенціал акторності, проявляючи наступні здатності із урахуванням своєї правової, інституціональної,

37 Regulation 1082/2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:EN:PDF>

38 Зюнова Т.В. Парадипломатія європейських регіонів // Вся Європа, 2011. – № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alleurora.ru/paradiplomaiya-evropeyskich-regionov>.

39 Noemi Sch. The State's Power in the Euroregion Tyrol-South Tyrol/Alto Adige-Trentino. – P. 11.

соціально-економічної структури: здатність формулювати свої інтереси та перспективні стратегії розвитку; здатність впливати на економічні процеси; здатність взаємодіяти з іншими недержавними учасниками; здатність вести переговори (парадипломатія); здатність самопрезентації.

Виходячи з цього, на рівні євро регіону відбувається осмислення власних інтересів, що часто густо відображаються в стратегіях, які дозволяють говорити про спробу «зрозуміти себе», знайти своє місце в контексті Європи та, в окремих випадках, за її межами, особливо якщо стратегії виникають у євро регіонах, включаючи території регіонів (країн), що не входять до складу ЄС. Відповідні стратегії існують у багатьох транскордонних спільнот. Їм притаманні: масштабність цілей, високий рівень «європейськості», чіткість формулювань тощо. Водночас, незалежно від цього, євро регіони пов'язують власні інтереси з національним і наднаціональним рівнями. Пріоритетним є європейський рівень.

#### Приклад



Наприклад, стратегія євро регіону Саар-Лор-Люкс розрахована до 2020 року. Основними її положеннями є: європейська ідентичність і стиль життя; європейська компетентність; європейська модель регіону. Серед основних її аспектів доцільно виокремити: двомовність; транскордонні школи; мережа університетів; спільний ринок; спільне соціальне забезпечення; міжнародні перевезення; міжрегіональне співтовариство; міжрегіональна рада.

Другим прикладом є EUREGIO, що спрямоване на формування простору без кордонів шляхом соціокультурної інтеграції; розвиток транскордонних можливостей; транскордонний сервіс із надання медичної допомоги; сприяння мобільності та лобіювання проєктів, що спрямовані на ці сфери<sup>40</sup>.

40 EUREGIO Presentation . URL: <http://www.aebr.eu/pdf/fmanager//Regionen/E/Info%20EUREGIO%20EN.pdf>.



Стратегія Адріатичного єврорегіону спрямована на: згуртування та інтегрований підхід до планування й управління територіями, що входять до єврорегіону, з особливим наголосом на оточуюче середовище та стабільний розвиток; зміцнення інституціональних, культурних, економічних, транспортних зв'язків усередині єврорегіону; створення рамок для ефективного включення єврорегіону до програм, що фінансуються ЄС; ставка на розвиток високих технологій і досліджень<sup>41</sup>.

Одним із виразників інтересів транскордонних співтовариств є Асоціація європейських прикордонних регіонів (AEBR), що була створена в 1971 році за ініціативою EUREGIO. Вона бере активну участь у формуванні нової регіональної стратегії Союзу 2014 – 2020, лобіюючи думку, що транскордонне співробітництво – це не стільки національний пріоритет, скільки європейське політичне завдання ЄС після 2013 року – використовувати потенціал усіх прикордонних єврорегіонів на внутрішніх і зовнішніх кордонах<sup>42</sup>.

Однак, через значну розмаїтість єврорегіонів формування ними реально консолідованого інтересу, поки ще, ускладнене.

Щодо здатності впливати на економічні процеси, то світова економіка не просто інтегрує економіку відповідної країни в єдину систему. Вона це здійснює, обираючи для своїх цілей конкретні (визначені) регіони кожної су-

41 Otocan O. Report on Adriatic Euroregion: Experiences and Perspectives // INTERREGional and Transfortier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development. Trieste, Italy, 2010. – 22 – 25 February. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT%282010%29009-e.pdf>.

42 Growing Region, Growing Europe Public Consultation on the Future of the EU Cohesion Policy: Opinion of the Association of European Border Regions (AEBR), 2008. – 29 January. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/conferences/4thcohesionforum/doc/contributions/aberdeenshire\\_response.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/4thcohesionforum/doc/contributions/aberdeenshire_response.pdf).

веренної держави<sup>43</sup>. Економічний ефект діяльності єврорегіонів проявляється в розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, створенні режимів найбільшого сприяння (вільних економічних зон) експортно-імпортній діяльності підприємств, розвитку малого та середнього бізнесу. Це означає збереження та створення робочих місць<sup>44</sup>.

У цьому контексті єврорегіони становлять єдиний економічний регіон із спільними ринками праці, стаючи факторами успішної міжнародної інтеграції в сучасних умовах<sup>45</sup>.

Фактор формування єдиного ринку робочої сили транскордонного регіону є достатньо важливим. У цьому випадку мова йде про спеціальні програми або проекти, що реалізуються для посилення контактної функції кордону. В Саар-Лор-Люкс 80 тис. осіб дістаються на робоче місце, щодня перетинаючи кордон. При цьому для зручності пересування можна використовувати універсальний проїзний білет. Із 1992 року EUREGIO практикує проект із надання консультаційної підтримки людям, які працюють за кордоном або бажають стати більш мобільними. Так, у 2009 році були проконсульговані 18 тис. громадян.

43 Куриляк В. региональная дифференциация уровней открытости рынка и создание свободных экономических зон / В. Куриляк // Свободные экономические зоны стран с переходной экономикой. Тернополь, 1998. – С. 35.

44 Макогон Ю.В. Формы и направления межрегионального трансграничного экономического сотрудничества / Ю.В. Макогон, В.И. Ляшенко. Донецк, 2002. – 212 с.

45 Вовенда А.В., Плотников В.А. Еврорегионы как фактор успешной международной интеграции в современных условиях // Балтийский регион, 2011. – Вып. 4. – С. 64. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://journals.kantiana.ru/upload/iblock/9b9/uajfawoxikkate%20jv.%20ws.,%20bzoqzvxkndnczicind%20fc.%20bo\\_60-68.pdf](http://journals.kantiana.ru/upload/iblock/9b9/uajfawoxikkate%20jv.%20ws.,%20bzoqzvxkndnczicind%20fc.%20bo_60-68.pdf).

Єврорегіон може розглядатися як стартовий майданчик для залучення інвестицій. На сайтах єврорегіонів можна зустріти інформацію-рекламу про позиціонування себе в якості вигідного об'єкта для вкладення коштів (Саар-Лор-Люкс, Ніса, Рейн-Вааль та ін.). Економічне співробітництво та проекти в активі єврорегіонів підтримуються (стимулюються) економічною політикою держав або ЄС.

Таким чином, участь єврорегіонів у економічних проєктах прямо пов'язана з їх можливостями. Так, єврорегіон Маас-Рейн, маючи розвинену транспортну мережу, фармацевтичну промисловість, дослідницьку мережу має значно більше шансів увійти до глобального ринку праці. Водночас Ніса, з урахуванням скромніших стартових можливостей, намагається розвивати нові напрями – сфери послуг і туризму<sup>46</sup>.

Здатність взаємодіяти з іншими недержавними учасниками є також важливим фактором зовнішньої та внутрішньої політики. Транскордонна діяльність єврорегіонів формує нове політичне поле для неурядових організацій. Разом із іншими міжрегіональними діячами, вони вбудовуються в контекст нової регіональної стратегії. Єврорегіони можуть включати й залучати різноманітні громадські рухи, університети, міста, комерційні та некомерційні структури. Взаємодія всіх суб'єктів відбувається в рамках проєктної діяльності та обговорення спільних ініціатив. Наприклад, проєкти єврорегіону Рейн-Вааль і конференції Верхній Рейн.

<sup>46</sup> Boundaries and place: European Borderlands in geographical context / Ed. By D.H. Kaplan. Oxford, 2002.

#### Приклад



Так, проєкт Рейн-Вааль 2007 року спрямований на розвиток співробітництва німецьких і голландських фермерів. Основними напрямками проєкту стали: заохочення спільних проєктів між фермерами з обох боків кордону; знайомство жителів єврорегіону з побутом фермерських господарств; відкриття ресторанів, кафе, що працюють виключно на місцевих продуктах; розроблення туристичних маршрутів до голландських і німецьких ферм (розвиток агротуризму). До проєкту було залучено більше 100 фермерських господарств і представників бізнесу, що сприяло формуванню транскордонного ринку місцевих продуктів і послуг.

У рамках Верхнього Рейну (2008 року) було активізовано проєкт EUCOR (European Confederation of Upper Rhine Universities). Таким чином, сім університетів регіону Верхній Рейн об'єднали зусилля в сфері освіти та досліджень, створивши додаткові можливості для 100 тис. студентів. Це дало їм можливість упродовж семестру відвідувати курси університетів-партнерів без додаткової оплати. Для 11 тис. викладачів і дослідників були відкриті спільні науково-дослідні проєкти та курси за напрямками: біотехнологія; хімія; математика; право; археологія; німецька мова й культура. Неофіційним девізом проєкту став: «Сім університетів, три країни, одна студентська ID-карта».

Отже, розвиток зв'язків із регіональними та глобальними партнерами на субнаціональному рівні призводить до співпраці між владою єврорегіону й приватними акторами (організаціями, підприємцями, спілками роботодавців, науково-дослідними університетами, громадськими ініціативами, некомерційними та міжнародними організаціями)<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Бусьгин И.М. Политическая регионалистика / И.М. Бусьгин. М., 2006. – С. 270.

Парадипломатична діяльність єврорегіонів проявляється в «переговорах» із ЄС і відповідними регіонами третіх країн. Представництва єврорегіонів у Брюсселі є своєрідними міні-посольствами, необхідними для ведення «переговорної» діяльності транскордонних співтовариств. Цілями офісів, здебільшого, є збір інформації та її трансляція до єврорегіону (networking – створення мережі контактів як із представниками й інститутами ЄС, так і з представниками інших «регіональних посольств», розташованих в Брюсселі)<sup>48</sup>, створення образу свого єврорегіону.

Лобіювання інтересів єврорегіонів у ЄС відбувається, в тому числі, шляхом спілкування з інститутами та органами власне ЄС – Європейською комісією, Комітетом регіонів, Соціальним і економічним комітетом. У певному сенсі Європейська комісія є союзником єврорегіонів, представляючи їх інтереси. Кожний новий раунд переговорів із установами нових рамок для прикордонного співробітництва передбачає зміну рамок регулювання INTERREG під запити цих суб'єктів. Навіть, незважаючи на те, що розподіл ресурсів програми контролюється національними владами, формальний політичний рівень установлюється європейськими документами. Таким чином, Асоціація є хорошим прикладом роботи з розвитку парадипломатичних здібностей влад прикордонних регіонів.

Здатність самопрезентації є індикатором успішності відповідного єврорегіону. Більшість «старих» єврорегіонів мають добре структуровані сайти та випускають інформаційні бюлетені, електронні газети (наприклад, Ніса). Сайти супроводжуються символікою єврорегіонів, що дозволяє

48 Зюнова Т.В. Парадипломатия европейских регионов // Вся Европа, 2011. – № 4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.alleurora.ru/paradiplomaiya-evropeyskich-regionov>.

зрозуміти проблеми минулого прикордонних територій, а також відчуті надії на майбутнє. Символіка може сприйматися як спроба усвідомити власну ідентичність і вбудувати її в європейський контекст.

Таким чином, здатність єврорегіонів впливати на різні рівні влади в ЄС і за його межами можуть бути усвідомлені з точки зору декількох, спродукованих ними ефектів: політичного (що дає можливість: пізнати одне-одного; сформуванню взаємної довіри в партнерів; імплементувати принцип субсидіарності; підготовки до вступу нових членів; розвитку інтеграції в цілому); соціально-економічного (мобілізація внутрішнього потенціалу; залучення до своєї діяльності різних соціально-економічних акторів: промислові палати, комерційні палати, асоціації, компанії, торговельні союзи, туристичні фірми; відкриття та гармонізація трудових ринків, створення нових робочих місць); соціально-культурного (розвиток просторового планування, популяризація свого бренду серед населення, залучення пересічних громадян через громадські інститути: церкву, шенгенські школи, культурні асоціації тощо)<sup>49</sup>.

Доцільно виокремити низку проблем, що виникають у результаті діяльності єврорегіонів. Так, навіть ті єврорегіони, які існують вже десятки років, демонструючи позитивні результати, достатньо обмежені національними правовими рамками та національними економічними зв'язками.

Єврорегіони, як транскордонні політичні мережі, не конституюють ефективного механізму управління,

49 Otocan O. Report on Adriatic Euroregion: Experiences and Perspectives // INTERREGional and Transfortier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development. Trieste, Italy, 2010. – 22 – 25 February. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT%282010%29009-e.pdf>.

оскільки вони зорієнтовані на їх власну територію та інтереси<sup>50</sup>. Доцільно зазначити, що експерти нерідко висувають до єврорегіонів завищені вимоги, очікуючи від єврорегіонального будівництва грандіозних ефектів.

При цьому слід звернути увагу на перспективи, які єврорегіони створюють для себе, розвитку національних держав і Євросоюзу, збільшуючи потенціал акторності. Моделі EUREGIO є стрижневими суб'єктами розроблення та прийняття рішень у сфері програмування та фінансування регіонального розвитку в Європі<sup>51</sup>. Так, незважаючи на те, що кордони є частиною територіального суверенітету держави-нації, вони, водночас, є причиною співробітництва. З урахуванням прагнення Євросоюзу створювати на периферії коло друзів, єврорегіони будуть однією з перспективних форм налагоджування комунікації, інструментом ЄС і частиною активного формування транскордонних регіонів на південних теренах Союзу – Sicilia – Malta, Notio Egeo – Turkey, Cyprus – Crete та ін.

Отже, як і в ЄС, у єврорегіонах утворюються стратегії просторового планування. В цьому контексті транскордонні співтовариства можна розглядати як спеціалізовані структури управління для імплементації політики згуртування. В рамках нового програмного періоду збережеться підвищена увага до транскордонних утворень, а «єврорегіон» збереже за собою статус успішного бренду з яскраво вираженими рисами ЄС. Незважаючи на те, що єврорегіони такі ж різні, як держави Євросоюзу, їх об'єднує прагнення до взаємного співробітництва та роботи на «європейську ідею».

50 Perkmann M. Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the EU. – P. 119.

51 Зонова Т.В. Парадипломатия европейских регионов // Вся Европа, 2011. – № 4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.alleurora.ru/paradiplomaiya-evropeyskich-regionov>.

### Запитання для самоперевірки до розділу

1. Якими факторами обумовлений процес регіональної інтеграції?
2. У чому полягає сутність міжнародної регіональної економічної інтеграції?
3. У чому полягають відмінності між економікою групи країн і економікою окремої країни?
4. Назвіть основні етапи розвитку інтеграційного процесу.
5. Назвіть періоди розвитку Європейського Співтовариства.
6. Назвіть етапи створення економічного та валютного союзу ЄС.
7. У чому полягають основні цілі організації та функціонування Європейської асоціації вільної торгівлі?
8. Якими повноваженнями наділена Рада Європейського Союзу?
9. Яку місію покладено на Європейську раду в системі органів ЄС?
10. Назвіть функції Європейського парламенту.
11. Які функції виконує Європейська комісія Європейського Союзу?
12. У чому полягає сутність Маастрихтського договору?
13. Якими Ви бачите перспективи розвитку Європейського Союзу?
14. Назвіть основні тенденції розвитку відносин між Європейським Союзом і країнами Східної Європи.
15. У чому полягають причини виникнення єврорегіонів?

### Завдання для самостійної роботи до розділу

1. Асоціації вільної торгівлі роблять неефективними заходи митного захисту більшості їх членів, спрямовані проти імпорту товарів із третіх країн, оскільки й після утворення таких груп залишаються неоднаковими митні бар'єри, покликані створювати перепони для надмірного імпорту товарів із третіх країн.

Проте, часто експортери з третіх країн везуть товари не безпосередньо через кордони тієї країни, для якої вони призначені, а обирають державу-члена асоціації з найменшими митними зборами, експортують товари туди, а вже потім без відповідних зборів доставляють їх у країну призначення.

За таких умов усі країни асоціації (за виключенням тих, що мають найнижчі митні збори) втрачають можливість регулювати обсяги імпорту шляхом підвищення та зниження зборів, а також позбавляються значних доходів від імпортерів із третіх країн.

*Які на практиці застосовуються три способи для нейтралізації цього недоліку?*

2. Обґрунтуйте вплив активного та пасивного платіжних балансів на функціонування та розвиток Економічного та валютного союзу ЄС. *Чи відіграє цей фактор провідну роль у розвитку Європейської валютної системи?*

3. У Маастрихтському договорі введено поняття «громадянство Союзу», яким володіють громадяни держав-членів. Вони можуть обирати й бути обраними в будь-якій із держав-членів до муніципальних органів і Європарламенту незалежно від того, чи є вони громадянами держа-

ви-члена, на території якої вони постійно проживають і беруть участь у виборах.

*Яких цілей Європейський Союз планує досягнути шляхом упродовження цього положення?*

*Аргументуйте Вашу відповідь.*

4. Які цілі спонукали Європейський Союз підключити східноєвропейські країни до інтеграційних процесів у Європі?

*Аргументуйте Вашу відповідь.*

### Напрями магістерських робіт

1. Особливості міжнародної регіональної інтеграції в країнах Західної Європи.

2. Особливості становлення та розвитку економічного та валютного об'єднання Європейського Союзу.

3. Органи публічного управління Європейського Союзу та особливості їх функціонування.

4. Перспективи розвитку відносин між Євросоюзом і країнами Східної Європи.

5. Особливості взаємовідносин євро регіонів із національними державами.

### Список використаних джерел

1. Барабанов О.Н. Тенденции регионализации в Европе и интересы России // Мировая политика и международные отношения на пороге третьего тысячелетия / Под ред. М.М. Лебедевой, М.: НОФМО, 2002. – С. 38.

2. Бирюков М.М. Европейская интеграция: международно-правовой подход / М.М. Бирюков. – М., 2004. – 284 с.
3. Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право / М.М. Бирюков. – М., 2006. – 402 с.
4. Борко Ю.А. От европейской идеи – к единой Европе / Ю.А. Борко. – М., 2003. – 122 с.
5. Борко Ю.А. Что такое Европейский Союз / Ю.А. Борко. – М., 2000. – 116 с.
6. Бусыгин И.М. Политическая регионалистика / И.М. Бусыгин. М., 2006. – С. 270.
7. Буторина О.В. Закономерности валютно-финансовой интеграции: мировой опыт и СНГ / О.В. Буторина // Деньги и кредит. – 2005. – № 8. – С. 50.
8. Буторина О.В. Поиск точки равновесия / О.В. Буторина // Европа. – 2005. Март.
9. Вовенда А.В., Плотников В.А. Еврорегионы как фактор успешной международной интеграции в современных условиях // Балтийский регион, 2011. – Вып. 4. – С. 64. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://journals.kantiana.ru/upload/iblock/9b9/uajfawoxikkate%20jv.%20ws.,%20bzoqzvaxkdnczicind%20fc.%20bo.\\_60-68.pdf](http://journals.kantiana.ru/upload/iblock/9b9/uajfawoxikkate%20jv.%20ws.,%20bzoqzvaxkdnczicind%20fc.%20bo._60-68.pdf).
10. Давыденко Л.Н., Литвак А.И. Принципы трансграничного сотрудничества. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5383/1/davydenko\\_lytvinyuk\\_2010\\_7\\_IER\\_issues.pdf](http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/5383/1/davydenko_lytvinyuk_2010_7_IER_issues.pdf).
11. Европа перемен: концепции и стратегии интеграционных процессов: под ред. Л.И. Глухарева. – М., 2006. – 280 с.
12. Европейский парламент. Проблемы и перспективы : под ред. В.Я. Швейцера. – М., 2004. – 200 с.
13. Европейский Союз : справочник-путеводитель; под ред. О. Буториной, Ю. Борко, И. Иванова. 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2003. – 380 с.
14. Зонова Т.В. Парадипломатия европейских регионов // Вся Европа, 2011. – № 4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.alleurora.ru/paradiplomaiya-evropeyskich-regionov>.

15. Кузнецов А. Еврорегионы: полвека «малой интеграции». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ieras-library.ru/dokumenti/soveurope/2008/kuzhesov2.doc>.
16. Куриляк В. региональная дифференциация уровней открытости рынка и создание свободных экономических зон / В. Куриляк // Свободные экономические зоны стран с переходной экономикой. Тернополь, 1998. – С. 35.
17. Мадридская конвенция 1980 года, дополнительные протоколы к ней, частнопроводные соглашения, документы ЕС, Regulation 1082/2006.
18. Макогон Ю.В. Формы и направления межрегионального трансграничного экономического сотрудничества / Ю.В. Макогон, В.И. Ляшенко. Донецк, 2002. – 212 с.
19. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации / Отв. ред. Е.В. Беловидр, М., 2001. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/babe8f375bc07dff43256c8b004a1cd9!OpenDocument>.
20. Официальный сайт Ассоциации европейских приграничных регионов. [Электронный ресурс]: – Режим доступа: [http://www.aebr.eu/en/members/map\\_of\\_members.php](http://www.aebr.eu/en/members/map_of_members.php).
21. Пашковская И.Г. Европейский Союз: формирование внешней энергетической политики / И.Г. Пашковская // Аналитические доклады НКСМИ. – 2008. – № 1 (20). – С. 72.
22. Потемкина О.Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы / О.Ю. Потемкина. – М., 2002. – 220 с.
23. Романов С. Региональный вектор внешней политики Германии. 15.07.2000. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://old.nasledie.ru/oboz/NO7\\_08.HTM](http://old.nasledie.ru/oboz/NO7_08.HTM).
24. Стрежнева М.В. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления / М.В. Стрежнева // Международные

процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2005. – Т. 3, 1 (7). Январь – апрель.

25. Сумароков В.Н. Расширение Европейского Союза и внешнеэкономические связи России / В.Н. Сумароков, Н.В. Сумароков. – М., 2006. – 130 с.

26. Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция : Политика и право / Н.Б. Шеленкова. – М. : НИМП, 2003. – С. 47.

27. Шемятенков В.Г. Европейская интеграция / В.Г. Шемятенков. – М. : Международные отношения, 2003. – 500 с.

28. Юрьева Т.В. Внешнеполитическое измерение ЕС: парадоксы и дилеммы / Т.В. Юрьева // Космополис. Зима. 2004/2005.

29. Яровой Г. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе., СПб., 2007. – 200 с.

30. Яровой Г. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе., СПб., 2007. – 200 с.

31. Boundaries and place: European Borderlands in geographical context / Ed. By D.H. Kaplan. Oxford, 2002.

32. EUREGIO Presentation. URL: <http://www.aebr.eu//pdf/fmanager//Regionen/E/Info%20EUREGIO%20EN.pdf>.

33. Growing Region, Growing Europe Public Consultation on the Future of the EU Cohesion Policy: Opinion of the Association of European Border Regions (AEBR), 2008. – 29 January. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/conferences/4thcohesionforum/doc/contributions/aberdeenshire\\_response.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/4thcohesionforum/doc/contributions/aberdeenshire_response.pdf).

34. Noemi Sch. The State's Power in the Euroregion Tyrol-South Tyrol/ Alto Adige-Trentino. URL: <http://arts.eldoc.ub.rug.nl/FILES/publications/general/Euroculture/2011/walking/Theme 1/6Schoenfinal.pdf>.

35. Noemi Sch. The State's Power in the Euroregion Tyrol-South Tyrol/ Alto Adige-Trentino. – P. 5.

36. Otocan O. Report on Adriatic Euroregion: Experiences and Perspectives // INTERREGional and Transfortier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development. Trieste. Italy, 2010. –

22 – 25 February. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT%282010%29009-e.pdf>.

37. Otocan O. Report on Adriatic Euroregion: Experiences and Perspectives // INTERREGional and Transfortier Co-operation: Promoting Democratic Stability and Development. Trieste. Italy, 2010. – 22 – 25 February. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT%282010%29009-e.pdf>.

38. Perkmann M. Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the EU. P. 122. URL: <https://dspace.lboro.ac.uk/dspase-jspui/bitstream/2134/659/1/ch5%20perkmann.pdf>.

39. Perkmann M. Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the EU. – P. 129.

40. Perkmann M. Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions // Environment and Planning C Government and Policy, 2007. – Vol. 25. – P. 863.

41. Regulation 1082/2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:0024:EN:PDF>.

42. Weiss L. The myth of the powerless state. Ithaca, 1998.

43. What is a Euroregion ? URL: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas\\_of\\_Work/Transfrontier\\_Cooperation/Euroregions/What\\_is\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas_of_Work/Transfrontier_Cooperation/Euroregions/What_is_en.asp).

РОЗДІЛ 2

**ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІЖНАРОДНОГО  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**2.1. Міжнародні організації та особливості їх структури й функціонування**

Міжнародні організації є найбільш розвиненими та розгалуженими механізмами упорядкування міжнародного життя. Помітне підвищення активності міжнародних організацій, як і значне збільшення їх загальної кількості, становить один із помітних феноменів сучасного міжнародного розвитку.

Прообразами сучасних міжнародних організацій можна назвати Давню Грецію, де в IV столітті до н.е. виникли перші постійні міжнародні об'єднання в вигляді союзів міст і общин або релігійно-політичних союзів племен і міст (наприклад, Дельфійсько-Фермопільська амфіктіонія), що зближували грецькі держави.

У середині століття створювалися міжнародні економічні та митні об'єднання. Одним із перших був Ганзейський торговельний союз, що вивів зі стану середньовічної роздробленості всю Північну Німеччину. Цей союз остаточно оформився в XVI столітті.

На початку XIX століття було створено Німецький митний союз. Усі держави, що ввійшли до нього, підпорядковувалися одним законам щодо ввезення, вивезення та транзиту товару. Всі митні збори визнавалися спільними й розподілялися між членами союзу в відповідності з чисельністю населення.

*Довідка*



*Першою міжурядовою організацією в сучасному розумінні вважають Центральну комісію з судноплавства на Рейні (1815 р.). Міжнародні організації стали помітними акторами міжнародних відносин у другій половині XIX століття. В цей час співробітництво держав стосується багатьох сфер життя суспільства. Виник Всесвітній телеграфний союз (1865 р.), Всесвітній поштовий союз (1874 р.), Міжнародне бюро мір і ваг (1875 р.) та ін. Усі вони мали постійні колективні органи управління, штаб-квартири, фіксоване членство. Їх компетенція обмежувалася обговоренням спеціальних проблем.*

У першій половині XX століття кількість міжурядових організацій почала зростати швидшими темпами, перш за все, за рахунок виникнення таких глобальних організацій, як Ліга Націй і ООН. На початку XX століття існувало близько 30-ти міжурядових організацій. До середини 1980-х років їх було майже 400. Потім їх кількість зменшилася майже на третину й залишалася приблизно однаковою упродовж 1990-х років.

У XX столітті зросла кількість міжнародних неурядових організацій (МНУО). Їх прообрази також з'явилися вже декілька століть тому. Як актори міжнародних відносин МНУО почали проявляти себе в XIX столітті (наприклад, Міжнародний Червоний Хрест, що виник у 1860-ті роки). Найактивніше зростання МНУО доводиться на другу половину XX століття (в сотні разів).



Згідно поширеної точки зору, причиною активного зростання кількості міжнародних організацій із середини ХХ століття стала якісна зміна взаємозалежності суверенних держав, що виразилося, перш за все, в інтернаціоналізації економічного життя, небезпеці поширення зброї масового знищення. Після закінчення холодної війни та краху біполярної системи ці тенденції набули нових імпульсів.

Міжурядові структури чинять набагато більший вплив, ніж неурядові організації, на міжнародне життя, виступаючи в якості специфічних дійових осіб на міжнародній арені. Таким чином, вони створюють самостійний вплив на динаміку розвитку міжнародних відносин.

Із точки зору *школи політичного реалізму* міжнародні організації корисні та впливові лише в тій мірі, в якій це відповідає інтересам держав – членів відповідних організацій. Так, відомий американський політолог Ст. Хоффманн порівнював міжнародні організації з дзеркалом, яке лише відображає палітру державних інтересів. Іншими словами, прихильники реалістичної парадигми вважають, що міжурядові організації «виробляють» лише те, що «вкладають» у них держави-члени, й не здатні генерувати ніякого імпульсу, що виходить за межі зовнішньої політики суб'єктів.

Прихильники *школи транснаціоналізму* вважають, що з часом міжурядові організації перевершать держави за ступенем впливу на міжнародне життя. Вони підкреслюють, що в результаті діяльності міжурядових організацій виникає нова якість, що не зводиться лише до суми зовнішньополітичних імпульсів держав-членів. Саме в цьому напрямі, на їх думку, відбуватиметься перетворення міжнародних відносин, їх трансформація з системи балансу сили в механізм виявлення та вирішення глобальних проблем людства. Існує думка, що вже зараз Організація

економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Всесвітня торговельна організація (ВТО), Всесвітній банк і Міжнародний валютний фонд (МВФ), Лондонський і Паризький клуби кредиторів, НАТО й інші міжнародні організації нерідко відіграють важливішу роль, ніж окремі держави.

#### Думка



На нашу думку, ближчою до реальності є збалансована точка зору ліберального інституціоналізму, що вбачає в діяльності міжурядових організацій відображення й продовження інтересів держав. Так, під впливом глобальних змін у міжнародному житті поступово трансформуються власне національно-державні інтереси. У держав виникають потреби в координації своєї діяльності, відповідному виді допомоги з боку колективних структур міжнародних відносин (наприклад, кредитування, міжнародне посередництво, одержання техніко-економічної, фінансової підтримки), що акумулюються в цих структурах. Водночас у різних сферах міжнародного життя роль міжурядових організацій виявляється по-різному. Найбільш значущою вона є в економічній і соціальній сферах, а найменш відчутною – в сфері безпеки.

У 1944 році в місті Бреттон-Вуді (США) відбулася валютна та фінансова Конференція Об'єднаних Націй, на якій було прийнято угоду, що передбачала створення двох валютно-фінансових міжнародних організацій – Міжнародного валютного фонду (МВФ) та Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР). Угода вступила в дію 1 січня 1946 року. *Бреттон-Вудська система* організацій, провідну роль у якій відігравали США, мала на меті регулювання післявоєнного міжнародного економічного порядку. Фінансовою основою системи був долар. Після того, як США в 1971 році припинили вільний обмін долара на золото, Бреттон-Вудська система формально припинила своє існування.

Однак МВФ і МБРР продовжували функціонувати й навіть розширюватися як глобальні економічні організації. Були створені Міжнародна фінансова корпорація (МФК, 1956 р.), Міжнародна асоціація розвитку (МАР, 1960 р.) і Багатостороннє агентство з інвестиційних гарантій (БАГІ, 1988 р.) як філіали МБРР. Усі п'ять організацій тісно пов'язані між собою. Членами МБРР можуть бути лише члени МВФ, а членами трьох філіалів – лише члени МБРР. Формально ці організації мають статус спеціалізованих установ ООН. Однак вони є цілковито незалежними в своїх рішеннях, у тому числі й від ООН. Їх штаб-квартира знаходиться в Вашингтоні.

Міжнародному валютному фонду належить провідна (центральна) роль у системі міждержавного регулювання валютно-фінансових зв'язків, узгодження політики країн-учасниць у цій сфері. Згідно його Статуту, ціль МВФ полягає в координації валютно-фінансової політики держав-членів і наданні їм короткострокових і середньострокових кредитів для врегулювання платіжних балансів і підтримання валютних курсів. Основний капітал фонду складається з суми квот (внесків) держав-членів. Квота розраховується на основі таких показників, як валовий національний продукт, обсяг експорту та імпорту, золотовалютні резерви. Переважаючий вплив у Фонді мають держави-члени з найбільшими квотами. До складу МВФ входять 185 держав.

Усі країни-члени МВФ мають право одержувати позики в межах, приблизно, 25% своєї квоти в капіталі Фонду. Якщо цієї суми недостатньо та є потреба надання позик понад неї, то МВФ виробляє спеціальні рекомендації, що ґрунтуються на принципах монетаризму. Монетаризм розглядає дефіцит платіжного балансу як результат неа-

декватної грошової емісії. Щоб виправити становище, потрібно, перш за все, зменшити обсяг державного кредитування. При цьому «першими жертвами» стають державні витрати, що спрямовуються на виконання соціальних програм (соціальне забезпечення, державна система охорони здоров'я, освіти, науки, культури тощо). Така ситуація дає підстави критикувати МВФ як організацію, що здійснює втручання у внутрішньоекономічну діяльність національних урядів і обмежує їх самостійність (суверенність).

#### Від теорії до практики



Перед наданням кредиту в країну направляється експертна група для переговорів про умови надання кредиту. В випадку порушення вимог МВФ, угода анулюється й допомога МВФ автоматично припиняється. Так, стандартна вимога МВФ – збалансованість державного бюджету, коли перевищення витрат над доходами не повинно бути більше 5% ВВП. При цьому жорсткість вимог МВФ підвищується в міру збільшення суми і термінів кредитів.

На рубежі XX – XXI століть, особливо в зв'язку з економічною кризою 1997 року в Південно-Східній Азії, гостро постало питання про необхідність реформування діяльності МВФ, а безпосередньо – про доцільність адаптації вимог, що висуваються Фондом до своїх клієнтів, особливо до їх національної власності. В першу чергу це стосується країн, що розвиваються. Для багатьох із них дотримання монетаристських рекомендацій Фонду, поряд із фінансовою стабілізацією, розгортається у вигляді погіршення базових соціально-економічних показників.

Структура представництва в МВФ відображає баланс сил, сформований після закінчення Другої світової війни, внаслідок чого було розкритиковано релевантність і

легітимність Фонду. Окремими державами ставиться під сумнів доцільність діяльності МВФ через наявність у цих держав достатніх валютних резервів, завдяки яким вони можуть не покладатися на МВФ. Говорячи про легітимність МВФ, основною проблемою вважають недостатнє представництво окремих країн і регіонів світу в організації.

Із 2005 року МВФ здійснює низку реформ, спрямованих на модернізацію своєї роботи. Безпосередньо це стосується підвищення рівня права голосу найбільших країн із ринком, що формується, та країн із низькими доходами, а також перегляду кредитних механізмів і внесення змін до основних принципів (реформа системи квот). В умовах світової фінансової кризи країни Великої двадцятки виступили з пропозицією про необхідність суттєвого збільшення ресурсів МВФ.

*Група Всесвітнього банку включає:* Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародну фінансову корпорацію (МФК), Міжнародну асоціацію розвитку (МАР), Багатостороннє агентство з інвестиційних гарантій (БАГІ), Міжнародний центр із урегулювання інвестиційних спорів (МЦУІС).

Ціллю цих фінансових інститутів є заохочення економічного та соціального розвитку менш розвинених держав шляхом надання довгострокових позик, консультативної допомоги й допомоги з підготовки кадрів. Для реалізації зазначених цілей вони виконують різні функції та вважаються самостійними юридичними особами. Банк діє під впливом провідних промислово розвинених країн. Надання позик, як правило, вимагає виконання рекомендацій Банку щодо бажаних напрямів у економічному та соціальному розвитку країни-позичальника. На частку МБРР та його філіалів МАР і МФК доводиться 2/3 загального річ-

ного обсягу коштів, що виділяються країнам периферійної економіки всіма міжурядовими організаціями. Як уже зазначалося, до Всесвітнього банку входять 185 держав.

Отже:

1. *Всесвітній банк* заохочує економічний і соціальний прогрес у країнах, що розвиваються, шляхом довгострокового фінансування проектів і програм розвитку для забезпечення зростання виробництва.

2. *Міжнародний валютний фонд* контролює світову валютну стабільність: спостерігає за міжнародною валютною політикою та обмінними курсами; слідкує за поведінкою держав – членів МВФ у міжнародних валютних відносинах і, за необхідності, надає їм допомогу кредитами.

Після Другої світової війни провідні промислово розвинені країни висунули пропозицію включити до кола проблем, якими займалася *Міжнародна торгівельна організація* (МТО), крім питань торгівельної політики, проблеми економічного розвитку, зайнятості та інвестицій. Однак цілковито цю ідею не вдалося реалізувати. Так, у 1948 році *Генеральна угода з тарифів і торгівлі* (ГАТТ), що була раніше складовою проекту МТО, стала самостійною багатосторонньою угодою, яка визначала правила поведінки у взаємних торгівельних відносинах держав-членів.

Похідною передумовою було прагнення розвивати міжнародну торгівлю та забезпечувати економічне зростання шляхом взаємної лібералізації, доступу на внутрішні ринки, передбачуваності дій підприємців на зовнішніх ринках і регламентації дій урядів із урегулювання зовнішньоекономічної сфери. Досягненню означеної цілі сприяла низка принципів і норм, що лежали в основі правового механізму ГАТТ:

1) недискримінація в торгівлі, що забезпечується взаємним наданням, з одного боку, режиму найбільшого сприяння щодо експортно-імпортних, транзитних операцій, а також пов'язаних із ними митних зборів, а з іншого – національного режиму, тобто вирівнювання в правах товарів імпортного та вітчизняного виробництва щодо внутрішніх податків і зборів, а також правил, які регулюють внутрішню торгівлю;

2) застосування переважно тарифних засобів захисту національного ринку, а не кількісних обмежень або аналогічних заходів;

3) прогресивне зниження митних тарифів у ході періодичного проведення раундів багатосторонніх торговельних переговорів і їх юридично оформлене закріплення на встановленому рівні;

4) взаємність у наданні торговельно-політичних поступок;

5) вирішення торговельних спорів шляхом проведення консультацій і переговорів, а в випадку неможливості досягнення домовленості – шляхом розгляду спорів у спеціально створених третейських групах, вирішення яких обов'язкове для сторін ГАТТ, які домовляються.


За період існування ГАТТ у його рамках було проведено декілька раундів багатосторонніх торговельних переговорів, у результаті яких рівень середньозважених імпортних митних тарифів промислового розвитку країн знизився з 40 – 60% у кінці 1940-х років до 3 – 5 % у сучасний період часу. Одночасно зі зниженням митних тарифів більш помітним явищем у світовій торгівлі стають нетарифні обмеження. До них належать, наприклад: різні адміністративні заходи, що ускладнюють доступ іноземних товарів на внутрішні ринки. З цієї причини в ході переговорів Токій-

ського раунду (1973 – 1979 років) сфера регулювання ГАТТ була значно розширена та уточнена за рахунок укладення окремих угод, що регламентували питання правил митної оцінки, технічних бар'єрів у торгівлі, ліцензування імпорту, ведення антидемпінгових і компенсаційних зборів, а також низки інших заходів.


Однак у ході Токійського раунду стало очевидним, що існуюча організація ГАТТ і її функції, в певній мірі, не відповідають умовам світового господарства, які змінилися. На Уругвайському раунді (1986 – 1994 років) постало питання про розширення функцій цієї організації та перебудову її структур. Було прийняте рішення про перетворення ГАТТ на Всесвітню торговельну організацію (ВТО).

Всесвітня торговельна організація почала свою діяльність 1 січня 1995 року. Вона функціонує, здебільшого, як і ГАТТ, проте має значно ширше коло повноважень. На цю організацію покладено функції контролю за ринком послуг і інтелектуальної власності, а з 2001 року – моніторинг антидемпінгового законодавства, екологічних норм виробництва й субсидій сільському господарству. Провідним завданням ВТО залишається лібералізація світової торгівлі.

При цьому, якщо будь-яка держава-член ВТО виступає з претензією щодо іншої держави, звинувачуючи її в порушенні правил ВТО, то комісія незалежних експертів розглядає скаргу. Комісія має право оголосити санкції проти сторони, яка «завинила», якщо претензії до неї будуть визнаними правомірними. В рамках ГАТТ ніякі заходи примусу не могли бути прийняті щодо порушників правил ГАТТ без консенсусу з цього питання всіх членів відповідної організації. Проте кожна держава мала право вето й могла ігнорувати рішення експертів.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Усі держави-члени ВТО приймають на себе зобов'язання виконувати 18 угод – юридичних інструментів, об'єднаних у «багатосторонні торговельні угоди». Нормами та правилами ВТО, яка становить своєрідний багатосторонній контракт (пакет угод), регулюються більше 90% усієї світової торгівлі товарами й послугами.</p>
---	--

Участь у ВТО випробовує економіку країни-учасниці на «міць» (конкурентоздатність), оскільки вимагає відкриття своїх ринків для доступу іноземних товарів.

<p><b>Від теорії до практики</b></p> 	<p>У разі низької конкурентоздатності товарів національної держави й переважно сировинного складу експорту лібералізація доступу в цю країну високоякісних зарубіжних товарів, капіталів і послуг може стати нездоланим бар'єром для розвитку промисловості, фінансового сектору й сфери послуг, а вихід із системної кризи (якщо вона існує) в таких умовах є фактично нереальним процесом.</p>
--	--

У період після Другої світової війни нові економічні та політичні реалії, з якими зіштовхнулася світова спільнота, викликали посилення економічної взаємозалежності держав, нарощування інтеграційних процесів і, як наслідок, стрімке зростання кількості міжнародних економічних організацій. Однією з них стала Організація Європейського економічного співробітництва (ОЄЕС), що була заснована в 1948 році. Її основною метою стала координація діяльності держав із господарського відновлення Західної Європи на основі плану Маршалла (1948 – 1951 років). План Маршала було виконано.

До кінця 1950-х років торгівля між країнами-членами ОЄЕС активно розвивалася. Було відновлено обіг валют. Саме в цей час постало питання: або ліквідувати ОЄЕС,

або замінити її іншою організацією. Ініціатором створення організації з більш широким діапазоном діяльності виступили США, що прагнули посилити атлантичну єдність (політичні цілі), а також вплив на європейську економіку. В свою чергу європейські держави, розділені на два інтеграційні об'єднання – ЄЕС і ЄАВТ, були зацікавлені як у координації економічної політики в Європі, так і в щільному політичному співробітництві зі США. Крім цього, як США, так і західноєвропейські держави потребували центру з вироблення узгодженої економічної політики щодо східноєвропейських країн і країн, що розвивалися. Так, у 1961 році була створена Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) зі штаб-квартирою в Парижі. До організації, ядро якої на час заснування становили держави Західної Європи та Північної Америки, в різний час увійшли Японія, Австралія, Нова Зеландія, Фінляндія, Мексика, Чехія, Угорщина, Польща, Південна Корея.

Серед інших міжнародних економічних організацій ОЕСР суттєво вирізняється за складом держав-членів. Незважаючи на економічні та політичні протиріччя між ними, їх об'єднують спільність економічних систем, порівняно близькі рівні розвитку, взаємозалежність національних економік, схожість проблем. Нині членами ОЕСР є 30 промислово розвинених країн.

Основним завданням ОЕСР є надання державам-членам можливості та засобів для співробітництва з широкого кола економічних і соціальних проблем. Вона складається зі значної кількості спеціалізованих комітетів із проблем: економічної політики, торгівлі, робочої сили, соціальних проблем, сільського господарства, промисловості, фінансових ринків, наукових досліджень, оточуючого середовища та ін. Ці комітети об'єднують висококвалі-

фікованих керівників, які відповідають у своїх країнах за розроблення й виконання політики в відповідній галузі.

На відміну від Міжнародного валютного фонду, ОЕСР не розподіляє фінансові ресурси. Вона не наділена й засобами примусу. Ця організація взагалі не має розвинених механізмів прийняття рішень.

#### Довідка



*Колишній Генеральний секретар ОЕСР Ж.К. Пайє зазначав, що ОЕСР – це не наднаціональна організація, а місце, де творці політики можуть зустрітися й обговорити свої проблеми, де уряди можуть порівняти свої точки зору та свій досвід. Її роль не академічна, й вона не володіє владою нав'язувати свої ідеї. Її сила – в здатності інтелектуального переконання.*

Іншими словами ОЕСР працює для того, щоб допомогти урядам визначити економічну та соціальну політику найбільш ефективним, раціональним чином. Вплив ОЕСР, здебільшого, пояснюється тим, що дискусії відбуваються на стадії, що відбувається перед прийняттям і реалізацією національної політики.

У 1960-ті роки зусилля ОЕСР були зосереджені на питаннях фінансової та податкової політики, а також зайнятості. Практично в усіх державах-членах ОЕСР була виконана десятирічна програма господарського розвитку. Організація цілком справедливо вважає себе причетною до того, що за це десятиліття сукупний валовий національний продукт держав-членів зріс на 70%.

У 1970-ті роки в ОЕСР розроблялися антиінфляційні заходи та шляхи подолання енергетичної кризи. Безпосередньо, була сформульована спільна стратегія з відновлення умов стійкого економічного зростання, що сприяла зниженню рівня інфляції до початку 1980-х років.

У 1974 році в рамках ОЕСР було створено автономну організацію – *Міжнародне енергетичне агентство* (МЕА) для забезпечення енергетичної безпеки країн-членів. Безпосереднім поштовхом для створення МЕА стала нафтова криза 1973 року внаслідок стрімкого підвищення цін на нафту країнами ОПЕК.

У 1980 – 1990-ті роки в ОЕСР обговорювалися наступні питання: боротьби з протекціонізмом у торгівлі; іноземних інвестицій; ринків капіталів і праці; співробітництва в сфері новітніх технологій; охорони оточуючого середовища; сільського господарства; взаємовідносин із країнами, що розвиваються. Після закінчення холодної війни одним із пріоритетних напрямів діяльності ОЕСР стала економічна допомога країнам Східної Європи щодо переходу від централизованної планової економіки до ринкової. Для цих цілей у 1990-х роках у рамках ОЕСР був створений новий підрозділ – Центр зі співробітництва з країнами Східної Європи.

У ході розширення ОЕСР контактів у всьому світі, розгалужується й сфера її інтересів. Від аналізу розвитку конкретних сфер економічної та соціальної політики в відповідних державах-членах ОЕСР відбувається перехід до вивчення їх взаємодії, причому не лише в рамках власне Організації, а й у світовому масштабі. До кола інтересів ОЕСР ввійшли такі проблеми, як вплив на економіку окремих країн процесів глобалізації, що можуть як відкрити нові перспективи зростання, так і спровокувати захисну реакцію, що виражається в посиленні протекціонізму. Метою ОЕСР є переплетення економічних зв'язків країн-членів зі світовою економікою.

Вагоме значення для розвитку міжнародних економічних і торговельних відносин мають неформальні економічні структури.

Так, у листопаді 1975 року з ініціативи президента Франції Ф. Міттерана в французькому місті Рамбуйе зібралися глави п'яти промислово розвинених країн – США, Великобританії, Франції, ФРН, Японії для обговорення гострих соціально-економічних проблем. У наступні два роки до цих країн приєдналися Італія й Канада. З того часу зустрічі глав провідних промислово розвинених країн світу стали регулярними. Цю неформальну міжнародну організацію, здебільшого, називають «сімкою». Це *закритий приватний клуб*. У «сімки» немає статуту, постійної штаб-квартири. Члени організації на своїх зустрічах можуть говорити про все, що вважатимуть цікавим і важливим.

На самітах глав провідних світових держав обговорюються найрізноманітніші питання, що умовно можна поділити на дві групи – політичні й економічні.

Члени «групи семи» не лише інформують одне-одного, а й виробляють конкретні рекомендації, що, наприклад, сприяли ліквідації наслідків нафтової та фінансової криз 1970-х років.

Питання про створення Всесвітньої торгівельної організації також було в підсумку вирішене на зустрічі «сімки». Як правило, перед зустріччю президентів і прем'єр-міністрів семи провідних країн відбувається зустріч міністрів, які займаються відповідною конкретною сферою діяльності.

*Міжнародний економічний форум у Давосі* (МЕФ) створений у 1971 році та зареєстрований у Женеві як неформальна некомерційна організація. Відтоді він перетворився на авторитетну міжнародну організацію. В його роботі беруть участь більше 3-х тис. осіб – керівники держав і урядів, лідери провідних політичних партій, економісти, фінансисти, політологи, представники бізнесу та акаде-

мічної науки, керівники найбільших міжнародних корпорацій – основні спонсори МЕФ.

Основними напрямками діяльності МЕФ є:

- регіональна діяльність (проведення конференцій у різних регіонах світу);
- промислова діяльність (проведення зустрічей керівників промислових і фінансових структур, надання консультативної допомоги);
- робота з пресою (публікації, видання журналу) на принципах найбільшої відкритості та доступності;
- дослідницька діяльність (створення наукових лабораторій при відомих університетах світу: Манчестерському, Кембриджському, Массачусетському та ін.).

Основну увагу МЕФ звертає не стільки на регіональні, скільки на глобальні світові економічні проблеми. Наприклад, у 2006 році на порядку денному Форуму було питання про економіки Китаю та Індії, що стрімко зростали. Участь у Форумі є престижною. Потрапити на МЕФ прагнуть політичні лідери, громадські діячі, відомі економісти та вчені. Вважається, що саме в рамках МЕФ формується світова громадська думка з основних світових економічних проблем.

У регулюванні міжнародних валютних відносин значну роль відіграють дві організації – Лондонський і Паризький клуби.

*Лондонський клуб* є міжнародним об'єднанням приватних комерційних банків, що займається координацією питань заборгованості перед ними. Його перше засідання відбулося в 1976 році в зв'язку з платіжними проблемами Заїру. Основні методи вирішення боргових проблем – реструктуризація заборгованості, відстрочка її погашення, відновлення надання кредитів. До клубу входять близько 600 комерційних банків розвинених індустріальних країн

світу. Лондонський клуб працює в щільному контакті з Паризьким клубом, «Сімкою» та іншими міжнародними економічними організаціями.

До *Паризького клубу* входять уряди, що надають позики та кредити від імені держави. Здебільшого, членами Паризького клубу є уряди розвинених індустріальних держав світу, що здійснюють через цю неформальну організацію переговори з країнами-боржниками. Якщо країна-боржник, що визнає рішення Паризького клубу, не виконує своїх зобов'язань, то щодо неї можна очікувати згортання міжнародних фінансових програм і інші форми пресингу з боку держав, які входять до клубу.

## 2.2. Цілі, структура та роль ОПЕК

Організація країн-експортерів нафти (Organization of the Petroleum Exporting Countries – ОПЕК) була утворена в 1960-му році. Зараз до її складу входять 12 держав, розташованих на трьох континентах: Алжир, Венесуела, Габон, Індонезія, Ірак, Іран, Катар, Кувейт, Лівія, Нігерія, Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія. Членами ОПЕК можуть стати лише країни, що в значних масштабах експортують сиру нафту. Рішення приймається за обов'язкової згоди шести членів – засновників організації: Венесуели, Іраку, Ірану, Кувейту, Лівії, Саудівської Аравії. Статус асоційованого члена може бути наданий країнам, які не одержали більшості голосів. Це дає статус повноправного члена.

Основними цілями ОПЕК є:

- координація та уніфікація нафтової політики держав-членів;
- вишукування способів забезпечення стабільності цін на світових нафтових ринках і недопущення їх коливань;
- забезпечення стабільних і надійних доходів країн-виробників нафти;
- охорона оточуючого середовища.

Доцільно зазначити, що ОПЕК має чітку структуру органів, які координують її діяльність:

1. Конференція, що складається з делегацій держав-членів. Главою делегації, як правило, є міністр нафтової промисловості або енергетики. Конференція становить вищий орган ОПЕК. Вона збирається два рази на рік у Відні. На прохання держави-члена може бути скликана надзвичайна сесія. Конференція визначає спільну лінію, здійснює заходи з її реалізації, ухвалює бюджет і зміни в Статуті, приймає рішення щодо прийому нових членів, вирішує кадрові питання. Всі рішення приймаються одноголосно, за виключенням прийому нових членів і процедурних питань.

2. Рада керуючих, що утворюється зі складу призначених державами-членами й затвердженими Конференцією керуючих. Вона має дворічний мандат і є виконавчим органом ОПЕК. Кожна держава має один голос. Рішення приймаються простою більшістю голосів.


3. Економічна комісія ОПЕК складається з заступника генерального секретаря, представників держав-членів і координатора. Вона розробляє заходи щодо забезпечення стабільності нафтових ринків для того, щоб нафта зберігала своє значення в якості основного глобального енергетичного джерела. Це відповідає цілям ОПЕК. Крім цього, вона займається й іншими питаннями нафтової та енергетичної політики (обсяги видобування, ціни та ін.).



4. Секретаріат, яким керує генеральний секретар, що має трирічний мандат, працює під керівництвом Ради керуючих.

Помітну роль у міжнародному житті ОПЕК почала відігравати після першої нафтової кризи 1973 року. До цього часу визначилася перша лінія напруженості між основними споживачами нафти з числа індустріально розвинених держав і основними виробниками нафти, здебільшого, близькосхідними членами ОПЕК.

По-перше, постійно зростала залежність індустріальних країн від нафти.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p><i>Так, до початку 1970-х років Західна Європа задовольняла 47% власних енергетичних потреб за рахунок близькосхідної нафти, а Японія – 57%. США значно менше залежали від близькосхідних експортерів нафти – лише 13% їх енергетичних потреб перекривалися за рахунок імпорту нафти. Основний обсяг імпортової нафти йшов із країн Латинської Америки.</i></p>
---	--

По-друге, на початку 1970-х років країни ОПЕК ще перебували на низькому рівні розвитку та прагнули підвищити свій економічний потенціал і політичну вагу в світі, використовуючи запаси нафти, що перебували в їх розпорядженні. Сумарно вони становили 75% розвіданих світових і 53% видобутих на той час.

Приводом для зростання цін на нафту стала чергова арабо-ізраїльська війна 1973 року, що не дуже цікавила країни-члени ОПЕК. Проте це не завадило їм оголосити про цілковите або часткове ембарго на постачання нафти до країн, які активно підтримували Ізраїль. До таких країн належали США й більша частина країн Західної Європи. Ембарго тривало лише декілька місяців і не мало ка-

тастрофічних наслідків для розвинених країн, оскільки в більшості з них були стратегічні запаси нафти, а також альтернативне імпортне постачання із країн ОПЕК, що не брали участь у цьому інциденті (наприклад, Ірак і Венесуела). Найбільший ефект створило шокове зростання світових цін на нафту в зв'язку зі зменшенням обсягів її продажу. Так, лише за три останні місяці 1973 року ціна зросла в 4 рази з 3 дол. за барель до 12 дол. Це був перший у історії акт тиску групи менш розвинених держав на більш розвинені. Було створено політичний прецедент у міжнародних відносинах. Економічно дії країн ОПЕК були безпідставними.

Від нафтової кризи найбільш постраждали менш розвинені країни світу – споживачі нафти. Шокове зростання світових цін на нафту для багатьох із них мало суттєві негативні наслідки. Для західних країн події 1973 – 1974 років на світовому нафтовому ринку стали одним зі стимулів структурної перебудови їх економіки в напрямі зменшення енергомісткості виробництва. У зв'язку з цим нове зростання світових цін на нафту в 1979 році не дало аналогічного політичного ефекту й ціни швидко знизилися.

У сучасних умовах, незважаючи на відкриття нових родовищ нафти в Північному морі, залежність індустріальних країн від близькосхідної нафти залишається достатньо високою через різні причини, в т.ч. в зв'язку з її високою якістю. Це змушує Захід постійно тримати руку на пульсі політики країн ОПЕК і, за необхідності, чинити на них тиск для захисту власних інтересів.

### 2.3. Організація Об'єднаних Націй як універсальна міжнародна організація

Організація Об'єднаних Націй є універсальною міжнародною організацією, що створена для підтримання миру, міжнародної безпеки та розвитку співробітництва між державами. Вона є унікальною та універсальною організацією, оскільки в світі не було й немає аналогічного міжнародного дипломатичного форуму в вигляді системи організацій, що розглядають питання та приймають рішення в різних сферах діяльності. Особливість ООН полягає в тому, що всі країни мають право голосу, коли приймаються рішення з найважливіших питань політики. Вона може розвивати відносини довіри з країнами та їх народами. Організація Об'єднаних Націй має найрозгалуженішу мережу представництв у країнах для надання допомоги з метою розвитку. Її всезагальний мандат охоплює соціальні, економічні та надзвичайні потреби.

Так, 25 квітня 1945 року делегати від 50 країн зібралися в Сан-Франциско (США) на Конференцію Об'єднаних Націй для обговорення питань створення міжнародної організації та підготовки її Статуту.

Оскільки Конференція Об'єднаних Націй була скликана з ініціативи СРСР, Китаю, Великобританії та США, то в основу Статуту були закладені пропозиції відповідних держав. Ця подія відбулася в Думбартон-Оксі в серпні – жовтні 1944 року. Статут був підписаний 26 червня 1945 року представниками 50 країн. Польща, що була не представлена на Конференції, підписала його пізніше, ставши 51-ю державою-засновницею<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Основные факты об Организации Объединенных Наций. – М., 2005. – 320 с.

Таким чином, головним установчим документом Організації є Статут Організації Об'єднаних Націй, у якому сформульовані права та обов'язки держав-членів і завдання основних органів, а також процедури й порядок роботи ООН. Статут ООН є міжнародним договором, у якому викладені основні принципи міжнародних відносин – від суверенної рівності держав до заборони застосування сили в міжнародних відносинах. Преамбула Статуту ООН виражає основні ідеали, загальні принципи держав, які об'єдналися для створення Організації Об'єднаних Націй.

У Статуті ООН представлені положення про членство в цій організації; про структуру й механізми роботи її основних органів; про мирне вирішення спорів; про дії за умов виникнення загрози миру; про дії за умов порушення миру та в випадку актів агресії; про міжнародне економічне співробітництво та про несамоверхні території<sup>53</sup>.

У статті 1 Статуту ООН названі основні цілі, що спонукали країни до створення універсальної міжнародної організації<sup>54</sup>:

- підтримувати міжнародний мир і безпеку й для цього вживати ефективних колективних заходів для запобігання та усунення загрози миру, а також придушення актів агресії;
- розвивати дружні стосунки між націями на основі поваги до принципу рівноправності та самовизначення народів;
- здійснювати міжнародне співробітництво для вирішення міжнародних проблем економічного, соціального,

<sup>53</sup> Крылов Н.Б. Принципы участия государств в системе ООН / Н.Б. Крылов. – М., 1986. – 198 с.

<sup>54</sup> Ефимов Г.Н. Устав ООН – инструмент мира / Г.Н. Ефимов. – М., 1998. – 200 с.

культурного й гуманітарного спрямування, а також для заохочення та розвитку поваги до прав людини й основних свобод для всіх, без виключення раси, статі, мови та релігії;

- бути центром для узгодження дій націй із досягнення спільних цілей.

Усі члени ООН у відповідності з принципами діяльності організації мають (повинні):

- добросовісно виконувати свої зобов'язання відповідно до Статуту;

- вирішувати свої міжнародні суперечки мирними засобами, не наражаючи на загрози міжнародний мир, безпеку та справедливість;

- утримуватися від загрози силою або її застосування проти будь-якої держави;

- надавати Організації Об'єднаних Націй відповідну допомогу в усіх її діях, що застосовуються нею в відповідності до Статуту, а також утримуватися від надання допомоги будь-якій державі, проти якої ООН застосовує дії превентивного або примусового спрямування.

#### Довідка



*Назва «Об'єднані Нації», запропонована президентом США Франкліном Рузвельтом, вперше була застосована в «Декларації Об'єднаних Націй», підписаній 1 січня 1942 року під час Другої світової війни представниками 26 держав. Вони зобов'язалися від імені своїх урядів продовжувати спільну боротьбу проти країн, що виступили на боці фашистської Німеччини, – Італії та Японії. Терміном «Об'єднані Нації» було прийнято називати держави, що входили під час Другої світової війни (1939 – 1945 років) до антигітлерівської коаліції<sup>55</sup>.*

<sup>55</sup> Организация Объединенных Наций. Основные факты. – М., 2000. – 290 с.

Датою створення Організації Об'єднаних Націй вважається 24 жовтня 1945 року, коли вступив у дію її Статут, ратифікований п'ятьма постійними членами Ради Безпеки та більшістю інших держав, що його підписали. Країни-підписанти були рішуче налаштовані зберегти мир шляхом розвитку міжнародного співробітництва й забезпечення колективної безпеки. Перші засідання основних органів ООН – Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки відбулися в Лондоні в Вестмінстерському палаці в січні 1946 року.

Таким чином, ООН є форумом, у рамках якого відбуваються консультації, переговори між усіма акторами світової політики. Організація Об'єднаних Націй активно сприяє вирішенню багатьох глобальних проблем – від питань міжнародної безпеки та роззброєння до таких питань, як погіршення стану оточуючого середовища й незаконний обіг наркотиків.

Організація Об'єднаних Націй є одним із унікальних механізмів для підтримання міжнародного співробітництва. Її спеціалізовані установи надають допомогу в вирішенні питань економічного будівництва та стабілізації фінансових ринків, надають механізм для встановлення технічних і юридичних стандартів у найважливіших сферах глобальної взаємодії – від забезпечення авіаційної безпеки до прав людини<sup>56</sup>.

Значна кількість питань і проблем, із якими має справу ООН, свідчить про її універсальність. При цьому жодна міжнародна організація в світі не має такої легітимності, як ООН.

Організація Об'єднаних Націй є центром дипломатичних контактів і проведення міжнародних дискусій, зу-

<sup>56</sup> Аннан Кофи. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке. Доклад Генерального секретаря / Кофи Аннан // Коммерсантъ. – 2000. – 4 апр. – № 54.

стрічей і конференцій. Своєю роботою вона забезпечує необхідні умови для мирного вирішення спорів. Під час міжнародних криз ООН робить усе, щоб послабити напруженість і сприяти успіху переговорів. Вона сприяє зміцненню миру всіма своїми діями:

- докладає зусиль щодо захисту прав людини;
- здійснює превентивні дипломатичні заходи для запобігання конфліктам;
- надає допомогу в проведенні виборів і підтримує процеси демократизації;
- сприяє економічному та соціальному розвитку;
- надає гуманітарну допомогу;
- займається репатріацією біженців;
- допомагає відновлювати державні інфраструктури та сприяє процесу відновлення.

Слід зазначити, що ООН не є світовим урядом, оскільки вона є організацією суверенних і незалежних держав та виконує лише ті завдання, що за домовленістю між державами-членами, їй слід виконувати відповідно до свого Статуту.

Статут Організації Об'єднаних Націй ні в якому разі не надає ООН права на втручання в справи, що по суті належать до внутрішньої компетенції держав (держави).

Відповідно до Статуту, членом ООН може бути лише держава. Прийняття в члени цієї організації, як зазначено в главі II (ст. 4) Статуту, «відкрите для всіх миролюбних держав, які приймуть на себе зобов'язання, що містяться в Статуті та які, за міркуванням Організації, можуть і бажать ці зобов'язання виконувати».

Прийняття нових держав-членів відбувається постановою Генеральної Асамблеї за рекомендацією Ради Безпеки. Генеральна Асамблея також має право з санкції Ради Без-

пеки призупинити здійснення прав і привілеїв держави-члена або виключити її за порушення принципів, проголошених Статутом. Здійснення цих прав і привілеїв може бути відновлене Радою Безпеки.

Із часу утворення ООН кількість держав-членів Організації постійно зростає: з 51 в 1945 році до 192 у цей час. Рівень прийняття нових держав до ООН відображає загальні світові тенденції другої половини ХХ століття. Прагнення та боротьба колоніальних країн за незалежність призвели до падіння колоніальної системи світу й утворення нових суверенних держав у Африці та Азії, які без зволікань скористалися правом вступу до ООН. Так, у 1955 році членами цієї організації стали 16 країн, а в 1960 році – 17 країн. Розпад Радянського Союзу, соціалістичного блоку дав імпульс для подальшої фрагментації геополітичного простору в Європі та Центральній Азії, де утворилися нові незалежні країни. Лише з 1991 по 1993 роки членами ООН стали 26 країн.

Усі члени ООН – суверенні держави. Статут ООН є одним із найнадійніших гарантів суверенітету. Більшість проблем, із якими зіштовхується сучасний світ, є настільки складними, що не можуть бути вирішені жодною стороною, яка діє індивідуально (самотужки).

Співпрацюючи в конкретних сферах через посередництво механізму ООН, держави створюють структури, що регулюють міжнародне життя. Міжнародні угоди вимагають від держав-підписантів виконання спільних зобов'язань у таких різних сферах, як телекомунікації, незаконне поширення наркотиків, торгівля та ін. Держави усвідомлено вирішують прийняти на себе відповідні зобов'язання, оскільки вважають, що це в найбільшій мірі відповідає їхнім інтересам. Через ООН держави-члени виробляють механізми для вирішення проблем, пов'язаних

із масовими порушеннями прав людини, що здійснюються навіть у якійсь одній країні, а також є предметом стурбованості всієї міжнародної спільноти. Універсальність і безпристрасність ООН є загальним базисом, співробітництвом, що може принести державам максимальну вигоду та водночас виступати гарантом їх суверенітету.

Організація Об'єднаних Націй, хоч і є міжнародною міжурядовою структурою, та її Статут пропонує шляхи залучення до роботи інших суб'єктів світової політики, співробітництво з якими стає більш важливим для вирішення глобальних проблем. Різні структури, що виражають інтереси громадянського суспільства: міжнародні неурядові організації, транснаціональні корпорації (ТНК), профспілки, професійні асоціації здійснюють внесок у роботу ООН, а тому їх участь стає значно активнішою. Організація також розширює співробітництво з дослідними та академічними інститутами, молодіжними й іншими асоціаціями.

Наприклад, такі неурядові організації, як Міжнародна амністія, Міжнародна кампанія за заборону протипіхотних мін, Форум демократичних лідерів країн Азії та Тихоокеанського регіону, є одними з найвідоміших учасників роботи ООН.

Майже 1520 міжнародних неурядових організацій, що активно працюють у сферах економічного та соціального розвитку, володіють консультативним статусом при Економічній і соціальній раді, що є головним органом, який відповідає за вироблення політики з економічних і соціальних питань. Їх представників можуть запрошувати для виступів на її засіданнях.

Міжнародні неурядові організації виступають від імені широких міжнародних і національних спільнот, справляючи значний вплив на роботу ООН. Вони відіграють поміт-

ну роль на конференціях ООН, виражаючи погляди своїх спільнот із найширшого кола питань, наприклад: права жінок, продовольча безпека та ін. Так, вони відіграли важливу роль у прийнятті Конвенції про заборону протипіхотних мін у 1997 році та створенні Міжнародного суду для розслідування звинувачень у геноциді, військових злочинів і злочинів проти людства в 1998 році. В найбільшій країнах міжнародні неурядові організації працюють у контакті з ООН, надаючи допомогу тим, хто її потребує.

Статутом ООН затверджені шість головних органів Організації Об'єднаних Націй: Генеральна Асамблея, Рада Безпеки, Економічна й соціальна рада, Секретаріат, Рада з опіки, Міжнародний Суд. Організація Об'єднаних Націй є центром вирішення проблем, із якими зіштовхується все людство. Ця діяльність здійснюється спільними зусиллями більше 30 організацій, що становлять систему ООН. Вона охоплює близько двадцяти спеціалізованих установ, декілька програм і такі специфічні фонди, як Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Програма розвитку ООН (ПРООН), Управління Верховного комісара ООН зі справ біженців і ін. Структура ООН включає й низку пов'язаних із нею органів: МАГАТЕ, ВТО (торгівля), ВТО (туризм) і ін.

*Спеціалізовані установи є самостійними автономними організаціями, що пов'язані з ООН спеціальними угодами та координують свою роботу з її діяльністю. До них належать<sup>57</sup>:*

1. *Міжнародна організація праці (МОП), що розробляє політику та програми, спрямовані на поліпшення умов праці й підвищення рівня зайнятості, встановлює міжнародні трудові стандарти, які використовуються країнами всього світу.*

<sup>57</sup> Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке / В.Н. Федоров. – М., 2005. – 340 с.

2. *Продовольча та сільськогосподарська організація Об'єднаних Націй* (ФАО), що спрямовує зусилля на підвищення продуктивності сільського господарства та зміцнення продовольчої безпеки, а також на поліпшення умов життя сільського населення.

3. *Організація Об'єднаних Націй із питань освіти, науки й культури* (ЮНЕСКО), що сприяє здійсненню цілей всезагальної освіти, розвитку культури, збереженню всесвітньої природної та культурної спадщини, міжнародному науковому співробітництву, забезпеченню свободи преси й комунікації<sup>58</sup>.

4. *Всесвітня організація охорони здоров'я* (ВООЗ), що координує здійснення програм, спрямованих на вирішення проблем охорони здоров'я та максимальне зміцнення здоров'я населення Землі. Здійснює роботу за такими напрямками, як імунізація, санітарне просвітництво та постачання основних лікарських засобів.

*Група Всесвітнього банку* надає позики та технічну допомогу країнам, що розвиваються, для зменшення зубожіння й сприяння сталому економічному зростанню.

*Міжнародний валютний фонд* (МВФ) сприяє розвитку міжнародного співробітництва в кредитно-грошовій сфері та забезпеченню фінансової стабільності, а також слугує постійним форумом для проведення консультацій, надання рекомендацій і допомоги з фінансових питань.

*Міжнародна організація цивільної авіації* (ІКАО) встановлює міжнародні норми, необхідні для безпеки, надійності та ефективності повітряного сполучення, а також виступає координатором міжнародного співробітництва в усіх сферах, пов'язаних із цивільною авіацією.

58 Бельков О. Международное гуманитарное право: причины актуализации / О. Бельков // Власть. – 2000. – № 4.

*Всесвітній поштовий союз* (ВПС) устанавлює міжнародні норми поштового обслуговування, надає технічну допомогу та сприяє розвитку співробітництва в сфері поштових послуг.

*Міжнародний союз електрозв'язку* (МСЕ) сприяє розвитку міжнародного співробітництва для удосконалення всіх видів електрозв'язку, координує використання радіо- й телевізійних частот, сприяє прийняттю заходів безпеки та здійснює дослідження.

*Всесвітня метеорологічна організація* (ВМО) заохочує наукові дослідження, пов'язані з вивченням атмосфери Землі та кліматичних змін, сприяє всесвітньому обміну метеорологічними даними.

*Міжнародна морська організація* (ММО) сприяє вдосконаленню процедур міжнародного морського судноплавства та докладає зусиль для запобігання забрудненню моря з суден.

*Всесвітня організація інтелектуальної власності* (ВОІВ) заохочує міжнародну охорону інтелектуальної власності та сприяє розвитку співробітництва в процесах, що стосуються авторських прав, товарних знаків, промислових зразків і патентів.


*Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку* (МФСР) займається мобілізацією фінансових ресурсів для збільшення виробництва продовольства та поліпшення стану харчування бідних груп населення в країнах, що розвиваються.

*Організація Об'єднаних Націй із промислового розвитку* (ЮНІДО) сприяє промислового розвитку країн, що розвиваються, шляхом надання технічної допомоги та консультативних послуг і підготовки кадрів.

Таким чином, ООН виконує значний обсяг функцій, поширюючи свій вплив фактично на всі сфери діяльності:

– прийняття рішень щодо проведення миротворчої операції для урегулювання конфлікту;

- введення стандартів у сфері безпеки авіаперельотів і сумісності засобів зв'язку;
- надання екстреної допомоги жертвам стихійних лих;
- координація дій із боротьби з загрозою СНІДу в усьому світі;
- надання державам допомоги в проведенні вільних і справедливих виборів;
- надання пільгових позик для розвитку економіки в найбідніших країнах.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p><i>Офіційними мовами Організації Об'єднаних Націй є англійська, іспанська, китайська, російська, французька. У якості офіційної мови Генеральної Асамблеї, Ради Безпеки, Економічної та соціальної ради додатково введена арабська.</i></p>
---	--

Усі держави – члени Організації Об'єднаних Націй представлені (кожна – одним голосом) у Генеральній Асамблеї, що є своєрідним світовим парламентом. Саме на ній розглядаються всі найгостріші світові проблеми. Всі країни можуть висловити свої думки й досягнути розуміння щодо того, як їм доцільно діяти. При цьому всі члени мають однакові права та привілеї, а також аналогічні обов'язки й зобов'язання. Генеральна Асамблея є головним органом ООН, яка, відповідно до р. IV Статуту Організації Об'єднаних Націй наділена низкою важливих функцій. Перш за все, з розгляду таких основних питань, як зміцнення міжнародного миру, пом'якшення міжнародної напруженості, зменшення озброєнь і роззброєння.

Генеральна Асамблея проводить щорічні сесії, що починаються третього вівторка вересня. На початку кожної чергової сесії Асамблея обирає нового голову, 21 заступ-

ника голови та представників шести головних комітетів Асамблеї:

- Першого комітету з питань роззброєння та міжнародної безпеки.
- Другого комітету з економічних і фінансових питань;
- Третього комітету з соціальних і гуманітарних питань і питань культури;
- Четвертого комітету з спеціальних політичних питань і проблем деколонізації;
- П'ятого комітету з адміністративних і бюджетних питань;
- Шостого комітету з правових питань.

Щоб забезпечити справедливе географічне представництво, пост Голови Асамблеї по черзі на рік займають представники п'яти груп держав: африканських, азійських, східноєвропейських, латиноамериканських і Карибського басейну, західноєвропейських і інших держав.

Генеральний секретар ООН не менш, ніж за 60 днів до відкриття сесії повідомляє членам ООН попередній порядок денний.

На початку кожної чергової сесії Асамблея проводить загальні слухання, де часто виступають глави держав і урядів із широкого кола міжнародних питань. Таким чином, держави-члени висловлюють власні думки. Після цього більшість питань обговорюються в шести комітетах.

Асамблея може збиратися на спеціальні сесії на вимогу або Ради Безпеки, або більшості членів Організації Об'єднаних Націй, або одного члена Організації за згоди більшості інших. Надзвичайні спеціальні сесії можуть бути скликані впродовж 24 годин із моменту надходження вказаної вимоги.

Чергові щорічні сесії Асамблеї проводяться в період із вересня по грудень. За необхідності Асамблея може продовжити свою роботу на відновленій сесії або проводити спеціальні чи надзвичайні сесії з питань, що викликають особливу стурбованість. У період між сесіями Асамблеї її робота продовжується в шести головних комітетах, інших допоміжних органах і Секретаріаті Організації Об'єднаних Націй.

Кожна держава – член ООН має в Генеральній Асамблеї один голос. Рішення з таких важливих питань, як питання миру й безпеки, прийом нових членів і проблеми бюджету, вимагають більшості голосів – 2/3. Рішення з інших питань приймаються простою більшістю голосів.

Рішення Генеральної Асамблеї не мають обов'язкової юридичної сили для держав-членів, проте голосування відображає думки та судження авторитетної спільноти, світової громадської думки.

У останні роки вживаються особливі зусилля, спрямовані на те, щоб рішення Асамблеї приймалися на основі консенсусу, а не офіційного голосування.

У роботі Генеральної Асамблеї можуть брати участь держави – *не члени ООН*, які мають своїх постійних спостерігачів при ООН (Швейцарія, Ватикан), а також спостерігачі та представники низки міжнародних організацій (Ліга арабських держав, Європейський Союз та ін.).

Відповідно до Статуту ООН Генеральна Асамблея має наступні функції та повноваження:

- розглядати принципи співробітництва в справі підтримання міжнародного миру та безпеки, в тому числі принципи, що визначають роззброєння та регулювання озброєнь і виробляти рекомендації щодо цих принципів;
- обговорювати будь-які питання, що належать до міжнародного миру та безпеки, виробляти рекомендації

щодо них, за виключенням тих випадків, коли суперечка або ситуація перебувають на розгляді Ради Безпеки;

- обговорювати (за відповідним вище зазначеним виключенням) й виробляти рекомендації з будь-яких питань у межах Статуту або з питань щодо повноважень і функцій будь-якого органу Організації Об'єднаних Націй;

- організовувати дослідження та виробляти рекомендації з метою: сприяння міжнародному співробітництву в політичній сфері; розвитку та кодифікації міжнародного права, реалізації прав людини й основних свобод для всіх і сприяння міжнародному співробітництву в економічній та соціальній сферах, а також у сферах культури, освіти, охорони здоров'я;

- рекомендувати заходи мирного урегулювання будь-якої ситуації, що могла б завдати шкоди дружнім стосункам між націями;

- одержувати й розглядати доповіді Ради Безпеки й інших органів Організації Об'єднаних Націй;

- розглядати й затверджувати бюджет Організації Об'єднаних Націй і визначати обсяги внесків окремих членів;

- обирати непостійних членів Організації Об'єднаних Націй, членів Економічної та соціальної ради, а також членів Ради з опіки, які підлягають обранню;

- спільно з Радою Безпеки брати участь у обранні суддів Міжнародного Суду та за рекомендацією Ради Безпеки призначати Генерального секретаря.

Окремі питання розглядаються лише на пленарних засіданнях, а не в одному з головних комітетів. Усі питання голосуються за резолюціями на пленарних засіданнях, здебільшого, під завершення чергової сесії, після того, як комітети їх розглянуть і нададуть проекти резолюцій на пленарні засідання.



У комітетах проекти резолюцій приймаються простою більшістю голосів. На пленарних засіданнях резолюції можуть прийматися простим схваленням, без заперечень і без голосування або шляхом голосування, що вноситься до протоколу поіменного голосування.

Рішення Генеральної Асамблеї не мають обов'язкової юридичної сили та є рекомендаційними для урядів країн-членів.

За прийнятими рішеннями в вигляді резолюцій, постанов, звернень розуміють світову громадську думку, а також моральний авторитет світової спільноти.

Річна робота Організації Об'єднаних Націй здійснюється, здебільшого, на основі рішень Генеральної Асамблеї, тобто волі більшості членів, що виражена в резолюціях, прийнятих Асамблеєю. Ця робота здійснюється комітетами та іншими органами, створеними Асамблеєю, для вивчення таких конкретних питань, як роззброєння, підтримання миру, розвиток і права людини.

*Економічна та соціальна рада* (ЕКОСОП) заснована Статутом ООН у якості головного органу з координації економічної та соціальної діяльності Організації Об'єднаних Націй і спеціалізованих установ, а також інститутів ООН. Економічна та соціальна рада складається з 54 членів ООН, які обираються Генеральною Асамблеєю на три роки.

У своїй практичній діяльності, що реалізується під керівництвом Генеральної Асамблеї, ЕКОСОП покликана сприяти:

- підвищенню рівня життя, цілковитій зайнятості населення та умовам економічного й соціального прогресу, а також розвитку;
- вирішенню міжнародних проблем у економічній і соціальній сферах, сфері охорони здоров'я та ін.;
- міжнародному співробітництву в сфері культури й освіти;


– всезагальній повазі й дотриманню прав людини та основних свобод для всіх, без відмінності раси, статі, мови, релігії.

Відповідно до розділу X Статуту ООН, функції та повноваження ЕКОСОП полягають у наступному:

- слугувати центральним форумом для обговорення міжнародних економічних і соціальних проблем, а також вироблення практичних рекомендацій, адресованих державам-членам і системі Організації Об'єднаних Націй;
- здійснювати дослідження, складати доповіді та виробляти рекомендації з міжнародних питань у економічній і соціальній сферах, сферах культури, освіти, охорони здоров'я й питань, що до них належать;
- заохочувати повагу та дотримання прав людини й основних свобод;
- скликати міжнародні конференції та готувати проекти конвенцій для надання Генеральній Асамблеї;
- узгоджувати діяльність спеціалізованих установ шляхом консультацій із ними та надання їм рекомендацій, а також шляхом вироблення рекомендацій Генеральній Асамблеї й державам-членам;
- консультуватися з відповідними неурядовими організаціями з питань, що входять до її компетенції.

Економічна та соціальна рада зміцнює свої координуючі функції, особливо в частині соціально-економічної діяльності всієї системи, в тому числі враховуючи підсумки всесвітніх конференцій і нагляду за оперативною діяльністю для цілей розвитку.

Основний принцип ООН полягає в тому, що економічний розвиток народів всього світу є головним способом досягнення політичної, економічної та соціальної безпеки.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p><i>Основні проблеми економічного та соціального розвитку походять від слаборозвинених країн і країн, що розвиваються. Так, більше 60% населення світу (країни Латинської Америки та Карибського басейну, Азії, Африки) існують менше, як на 2 дол. на день. Близько 1,3 млрд. осіб живуть в умовах глибокого зубожіння. Близько 1 млрд. осіб є неграмотними, а більше 1 млрд. – не мають доступу до питної води. Щодня до 840 млн. осіб голодують або не мають достатньо коштів для харчування.</i></p>
---	--

У зв'язку з цим політика ЕКОСОП зорієнтована на ліквідацію розриву між Північчю (індустріально розвиненими та багатими країнами) та Півднем (слаборозвиненими, бідними країнами).

У 1990-ті роки офіційна допомога ООН країнам, що розвиваються, становила близько 60 млрд. дол. США. Ця сума надходить у вигляді субсидій від спеціалізованих і технічних установ, фондів, програм ООН, а також у вигляді позик від кредитних установ системи ООН. Офіційна допомога на розвиток розподіляється серед 130 країн. Країни Африки одержують майже 40% ресурсів у вигляді субсидій, країни Азійсько-Тихоокеанського регіону та Латинської Америки – по 22%, країни Європи – 6,6%, країни Західної Азії – 6%. Основна допомога (близько 90%) надається 15 промислово розвиненими країнами.

Економічна та соціальна рада, як правило, щороку проводить одну основну п'ятитижневу робочу сесію почергово в Нью-Йорку та Женеві. Сесія включає спеціальне засідання на високому рівні, в якому беруть участь міністри та інші високі посадові особи, для обговорення значних економічних і соціальних проблем. Кожний член ЕКОСОП має один голос, а рішення приймаються більшістю голів її членів, які присутні та беруть участь у голосуванні.

При цьому ЕКОСОП може запрошувати на свої засідання інших членів ООН із правом участі в обговоренні питань, що становлять інтерес для Економічної та соціальної ради.

На своїх засіданнях ЕКОСОП приймає резолюції у формі прохань, рекомендацій, закликів, наполегливих закликів, звернень до Генерального секретаря ООН, Генеральної Асамблеї, держав-членів, урядів і міжурядових організацій, організацій системи ООН, а також до своїх допоміжних органів. Наприклад, у 2000 році їх було прийнято 38.

Основна робота Ради відбувається постійно упродовж року в її допоміжних органах – комісіях і комітетах, що регулярно проводять свої засідання та звітуються перед Радою.

Наприклад, працюють дев'ять функціональних комісій, що є нарадчими органами: Статистична комісія; Комісія з народонаселення та розвитку; Комісія соціального розвитку; Комісія з прав людини; Комісія зі стану жінок; Комісія з наркотичних засобів; Комісія з запобігання злочинам та кримінального правосуддя; Комісія з науки й техніки з метою розвитку; Комісія зі сталого розвитку. Їх завдання полягає в підготовці рекомендацій з питань, що входять до кола їх відповідальності та компетенції.

Існують п'ять регіональних комісій, що визначені Організацією Об'єднаних Націй за групами країн: Економічна комісія для Африки (Аддис-Абеба, Ефіопія); Економічна та соціальна комісія для Азії й Тихого океану (Бангкок, Таїланд); Європейська економічна комісія (Женева, Швейцарія); Економічна комісія для Латинської Америки та Карибського басейну (Сантьяго, Чилі); Економічна та соціальна комісія для Західної Азії (Бейрут, Ліван). Основне завдання цих комісій – надання допомоги в економічному розвитку кожного регіону та зміцнення економічних від-

носин країн відповідного регіону як між ними, так і з іншими країнами світу.

Існують чотири постійні комітети: Комітет із програми та координації; Комітет із населених пунктів; Комітет із неурядових організацій; Комітет із переговорів з міжурядовими установами.

Крім згаданих комісій і комітетів діють наступні допоміжні органи: Дитячий фонд ООН; Управління Верховного комісара ООН у справах біженців; Програма розвитку ООН; Фонд ООН у сфері народонаселення; Світова продовольча програма; Міжнародний навчальний і науковий дослідницький інститут із поліпшення становища жінок.

Економічна та соціальна рада взаємодіє з міжнародними неурядовими організаціями. Відповідно до ст. 71 Статуту ООН, ЕКОСОП може здійснювати консультації з *міжнародними неурядовими організаціями* (МНУО), що, зі свого боку, зацікавлені в розгляді питань. Консультативним статусом при Раді володіють більше 1500 МНУО. Це означає, що ці організації мають можливість висловлювати свої думки, оскільки володіють особливим досвідом або технічними знаннями, що становлять цінність для роботи Ради.

Економічна та соціальна рада поділяє МНУО на три категорії:

- до категорії I належать організації, що мають відношення до більшості видів діяльності Ради;
- організації, що належать до категорії II, володіють спеціальною компетенцією в конкретних сферах;
- за допомогою до організацій, що включені до категорії III, Рада звертається для консультацій у окремих випадках.

Слід зазначити, що МНУО, які мають консультативний статус, можуть надсилати спостерігачів на відкриті засі-

дання Ради та її допоміжних органів, скласти письмові заяви, що стосуються роботи Ради, консультуватися з Секретаріатом Організації Об'єднаних Націй із питань, які становлять спільний інтерес<sup>59</sup>.

До цього часу відносини між Організацією Об'єднаних Націй і пов'язаними з нею МНУО набули значного розвитку, оскільки МНУО розглядаються вже як партнери, з якими консультуються з питань політики та програми. Вони розглядаються як цінні ланки, що пов'язують ООН із громадянським суспільством. Все більша кількість МНУО в усьому світі постійно співпрацює зі спільнотою Об'єднаних Націй для досягнення цілей, заявлених у Статуті ООН.

Новими функціями ЕКОСОП, що покладені на неї за підсумками Всесвітнього саміту 2005 року, є:

– проведення щорічних засідань на рівні міністрів для оцінки прогресу, досягнутого в здійсненні рішень великих конференцій і зустрічей на вищому рівні ООН за останні роки, включаючи узгоджені на міжнародному рівні цілі в сфері розвитку;

– сприяння в вирішенні проблем у глобальній політиці та економічній, соціальній, екологічній і гуманітарній сферах, а також проведення один раз на два роки форуму з питань співробітництва з метою розвитку.

Таким чином, не слід уявляти ООН як організацію, що займається, здебільшого, питаннями підтримання миру й безпеки. Цим функціям присвячено менше 30% роботи ООН. Її робота, переважно, пов'язана з розвитком і наданням гуманітарної допомоги. Система ООН, що є єдиним всесвітнім інститутом зі сприяння розвитку найбідніших

<sup>59</sup> Шреплер Х.-А. Международные организации : справочник / Х.-А. Шреплер. – М., 1995. – 400 с.

районів світу, реалізуючи свої спеціальні програми, допомагає поліпшити життя мільйонам людей.

Шляхом цих програм система ООН надає допомогу в обсязі більше 25 млрд. дол. США близько 135 країнам щорічно: майже 5 млрд. дол. виділяється в вигляді субсидій і більше 20 млрд. дол. – у вигляді позик. Організація надає допомогу біженцям, бідним і голодним, сприяє виживанню дітей, охороні оточуючого середовища, боротьбі зі злочинністю та поширенням наркотиків, захисту прав людини, рівноправності жінок і демократії.

Ресурси ООН націлені головним чином на країни та народи, які найбільше потребують допомоги. При цьому слід розуміти, що ООН нерідко є основним, якщо не єдиним, джерелом технічної та фінансової допомоги для багатьох держав.

У випадку воєнного конфлікту, паводку, землетрусу, посухи, неврожаю, епідемії – оперативні установи ООН негайно вживають заходів із надання допомоги населенню, яке постраждало. Спеціальні підрозділи ООН із надання надзвичайної допомоги в співпраці з гуманітарними неурядовими організаціями терміново доставляють необхідні ресурси (здебільшого для дітей, жінок, пристарілих) – продовольство та медикаменти, дають їм прихисток і забезпечують матеріально-технічну підтримку. Так, у 1997 – 1998 роках ООН надала допомогу 51 державі-члену в їх зусиллях із подолання наслідків більше 77 стихійних лих і екологічних катастроф.

Організація Об'єднаних Націй координує свої дії з ліквідації наслідків гуманітарних криз через спеціальне Управління. Його основним завданням є мобілізація та координація зусиль, спрямованих на здійснення ефективної допомоги та заснованих на принципах гуманітарної діяльності.

Людам, які рятуються від воєнних дій, переслідувань або порушень прав людини, – біженцям і переміщеним особам надає допомогу Управління Верховного комісара ООН із справ біженців.

**Приклад**



Наприклад, серед масштабних операцій цього Управління: Західна Азія, в якій налічується близько 2 – 3 мільйони афганських біженців; колишня Югославія, де потребують допомоги близько 1,8 млн. осіб; район Великих озер у Африці, де зосереджено близько 500 тис. біженців.

За надання надзвичайної продовольчої допомоги відповідає Всесвітня продовольча програма, яка щороку задовольняє до 2/3 світових потреб. За останнє десятиліття в результаті війн і громадянських безладів більше 1 млн. дітей були розлучені з батьками, 12 млн. залишилися без даху, 10 млн. зазнали важкої психологічної травми. ЮНІСЕФ спрямовує свої зусилля на задоволення потреб цих дітей, забезпечуючи їх продовольством, питною водою, ліками, житлом. Крім цього, в умовах збройного конфлікту з метою надання їм найнеобхідніших послуг ЮНІСЕФ розробив концепцію «діти як зона миру» та проголосив «дні мирного життя», а також «коридори миру».

Рада з опіки ООН була організована для спостереження за управлінням підопічними територіями, що включені до міжнародної системи опіки, створеної в відповідності з розділом XII Статуту ООН. Головні цілі міжнародної системи опіки – поліпшення становища населення 11 початкових підопічних територій і сприяння їх прогресивному розвитку в напрямі самоуправління або незалежності.

Рада з опіки складається з п'яти постійних членів Ради Безпеки – Китаю, Російської Федерації, Великобританії,

Сполучених Штатів Америки та Франції. Вона діє під керівництвом Генеральної Асамблеї. Створення міжнародної системи опіки припало на час розпаду колоніальної системи та утворення нових незалежних і суверенних держав. Цей історичний процес, після прийняття Статуту ООН у 1945 році, тривав декілька десятиліть. Саме після закінчення Другої світової війни та виникнення нових історичних тенденцій постала необхідність у створенні спеціального міжнародного інституту, що координував би й допомагав незалежним територіям набутти статусу суверенної держави. Ця ціль знайшла відображення в Статуті ООН, у якому йдеться про необхідність створення під керівництвом ООН міжнародної системи опіки для управління тими територіями, що можуть бути включені до неї шляхом наступних індивідуальних угод і для спостереження за цими територіями. Основні завдання системи опіки полягають у наступному:

- зміцнювати міжнародний мир і безпеку;
- сприяти політичному, економічному та соціальному прогресу населення територій під опікою, прогресу в сфері освіти та прогресивному розвитку на шляху до самоуправління або незалежності;
- заохочувати повагу прав людини й основних свобод для всіх без виключення раси, статі, мови, релігії;
- заохочувати визнання взаємозалежності народів світу.

Система опіки була поширена на такі території з наведених нижче категорій, що можуть бути включені до неї шляхом угод про опіку: території, що перебувають під мандатом; території, що можуть бути відторгнуті від ворожих держав у результаті Другої світової війни; території, що добровільно включені до системи опіки державами, відповідальними за їх управління. Система опіки не поширюва-

лася на країни, що стали членами Організації, відносини між якими мали залишатися на повазі принципу суверенної рівності.

У відповідності до розділу XIII Статуту ООН Рада з опіки уповноважена розглядати доповіді керуючої влади щодо прогресу в політичній, економічній, соціальній сферах, а також сфері освіти населення підопічних територій; розглядати петиції від населення цих територій і надсилати туди спеціальні місії.

До цього часу всі підопічні території досягнули самоуправління або незалежності, або приєдналися до сусідніх незалежних держав. У зв'язку з цим у 1994 році Рада Безпеки припинила дію Угоди про опіку Організації Об'єднаних Націй щодо останньої з первинного переліку 11 територій – підопічної території Тихоокеанські Острови Палау, що перебувала під управлінням Сполучених Штатів Америки та 1 жовтня 1994 року набула незалежності. Шляхом резолюції, прийнятої 25 травня 1994 року, Рада внесла свої правила поправки, що передбачають відміну зобов'язання з проведення щорічних засідань, погодившись збиратися в міру необхідності за своїм рішенням, рішенням свого голови або на прохання більшості своїх членів, або Генеральної Асамблеї, або Ради Безпеки.

Інститут міжнародної системи опіки був унікальним і необхідним інструментом у міжнародних відносинах. Водночас система опіки – один із небагатьох механізмів управління кризовими ситуаціями, який виконав покладені на нього функції. Цілі міжнародної системи опіки були досягнуті.

*Міжнародний Суд*, дислокований у Гаазі (Нідерланди), є головним судовим органом Організації Об'єднаних Націй. Суд вирішує юридичні спори між державами-учасницями й дає консультативні висновки Організації

Об'єднаних Націй і її спеціалізованим установам. Його Статут є невід'ємною частиною Статуту ООН.

До Суду можуть звертатися держави, що є учасниками його Статуту. До їх складу автоматично входять усі члени ООН. Держава, що не входить до Організації Об'єднаних Націй, може стати учасником Статуту (як, наприклад, Швейцарія та Науру). До Суду не можуть звертатися приватні особи.

Усі країни, що є учасницями Статуту Суду, можуть бути сторонами в справах, які він розглядає. Інші держави можуть передавати на його розгляд справи на умовах, визначених Радою Безпеки.

Генеральна Асамблея та Рада Безпеки можуть робити запит до Суду щодо консультативних висновків із будь-якого юридичного питання. Інші органи Організації Об'єднаних Націй і спеціалізовані установи можуть із санкції Генеральної Асамблеї робити запит щодо консультативних висновків із юридичних питань, що входять до кола їх компетенції.

Суд почав свою роботу в 1946 році, замінивши Постійну палату міжнародного правосуддя, що працювала в Палаці Націй із 1922 року. Він діє в відповідності зі Статутом, що в значній мірі аналогічний Статутові його попередниці та утворює невід'ємну частину Статуту ООН<sup>60</sup>.

До компетенції (юрисдикції) Суду входять усі справи, що передаються йому державами, а також усі питання, передбачені Статутом Організації Об'єднаних Націй або діючими договорами й конвенціями. Держави можуть заздалегідь визнати обов'язковою для себе юрисдикцію Суду, підписавши з цією метою договір або конвенцію, що

60 Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда. – М., 1996. – 172 с.

передбачає передачу справ Суду, або зробивши заяву про визнання обов'язковою юрисдикції Суду, що може містити виключення певних категорій справ. Згідно Статуту, Суд вирішує спори, застосовуючи<sup>61</sup>:

- міжнародні конвенції, що встановлюють правила, визнані державами, які мають спори;
- міжнародний звичай як доказ всезагальної практики, визнаної в якості правової норми;
- загальні принципи права, визнані націями;
- судові рішення та доктрини найбільш кваліфікованих фахівців різних країн із публічного права.

На Суд покладена подвійна функція – вирішення в відповідності з міжнародним правом юридичних спорів, переданих на його розгляд державами й винесення консультативних висновків із юридичних питань, переданих йому належним чином уповноваженими на це міжнародними органами та установами.

Міжнародний Суд (його нерідко називають «Всесвітній суд») виносить рішення з міжнародних спорів у таких сферах, як економічні права, право проїзду (проходу), незастосування сили, невтручання у внутрішні справи держав, дипломатичні відносини, захоплення заручників, право притулку та національної належності. Завдяки винесенню мирних рішень із таких питань, як суходільні та морські кордони й територіальний суверенітет, Суду часто вдавалося запобігти ескалації конфліктів.

Суд має компетенцію розглядати будь-який спір, лише якщо відповідні держави визнали його юрисдикцію:

- шляхом укладення спеціальної угоди про передачу спору на розгляд Суду;

61 Энтин М.Л. Международные судебные учреждения / М. Л. Энтин. – М., 1984. – 180 с.

– в силу юрисдикційного встановлення, тобто, зазвичай, коли держави є сторонами договору, який містить положення про те, що у випадку розбіжностей щодо його тлумачення, одна з них може передати спір на розгляд Суду. Такий пункт міститься в декількох сотнях договорів і конвенцій;

– шляхом взаємної дії заяв, зроблених ними (сторонами/державами) в відповідності до Статуту, згідно з якими кожна з них визнала юрисдикцію Міжнародного Суду в якості обов'язкової, в тому випадку, якщо мова йде про спір із іншою державою, що зробила аналогічну заяву.

У випадку сумнівів щодо юрисдикції Суду це питання вирішує сам Суд.

Процедура, якої дотримується Суд під час розгляду спорів, визначена в його Статуті та Регламенті. В цей час діє Регламент, прийнятий 14 квітня 1978 року. Розгляд включає в себе письмове судочинство, в ході якого сторони подають змагальні папери та обмінюються ними, а також усне судочинство, що складається з відкритих слухань, на яких представники й повірені звертаються до Суду. Після усного розгляду Суд засідає за закритими дверима й після цього виносить своє рішення на відкритому засіданні. Рішення є остаточним і оскарженню не підлягає. Якщо одна з відповідних держав не виконує рішення, то інша сторона може звернутися до Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй<sup>62</sup>.

Суд виконує свої функції в повному складі. На прохання сторін він може створити спеціальну палату. Першу таку палату Суд утворив у 1982 році, другу – в 1985 році; ще дві палати утворив у 1987 році. Кожного року в відповідності

<sup>62</sup> Кожевников Ф.И. Международный Суд ООН: организация, цели, практика / Ф.И. Кожевников, Г.В. Шарманазашвили. – М., 1971. – 240 с.


зі своїм Статутом Суд обирає палату спрощеного судочинства. В червні 1993 року Суд утворив палату в складі семи членів для розгляду екологічних питань, що підпадають під його юрисдикцію.

Висновки міжнародного Суду є консультативними за своєю сутністю. Зважаючи на це, вони не мають обов'язкової сили для сторін, які звернулися з запитом. Однак окремі документи або положення можуть заздалегідь передбачати, що консультативний висновок має обов'язкову силу.

Звертатися за консультативним висновком Суду можуть лише міжнародні організації. В цей час шість органів Організації Об'єднаних Націй і 16 спеціалізованих установ системи ООН мають право робити запит консультативного висновку Суду.

За одержання запиту Суд вирішує питання, які держави та організації можуть надати корисну інформацію, й дає їм можливість подавати письмові або усні доповіді. Процедура винесення Судом консультативних висновків змодельована за прикладом розгляду спорів і джерела застосовного права є однаковими.

Із 1946 року Суд виніс 23 консультативні висновки, що стосуються, безпосередньо, прийому в члени Організації Об'єднаних Націй, відшкодування за збитки, зазанані на службі ООН, територіального статусу Південно-Західної Африки (Намібія) та Західної Сахари, рішень, винесених міжнародними адміністративними трибуналами, витрат на деякі операції Організації Об'єднаних Націй і застосовності Угоди про Центральні установи ООН.

<p><b>Від теорії до практики</b></p> 	<p>Станом на 2012 рік Суд виніс 65 рішень із спорів, що стосуються, безпосередньо, суходільних і морських кордонів, територіального суверенітету, незастосування сили, невтручання у внутрішні справи держав, дипломатичних відносин, захоплення заручників, права притулку, громадянства, опіки й економічних прав. До Суду надійшло 22 звернення за консультаціями з боку міжнародних організацій. Наприклад, у 1986 році Суд своїм рішенням урегулював територіальний спір із питання про ділянку кордону між Буркіна-Фасо та Малі<sup>63</sup>.</p> <p>У 1994 році після зіткнення нігерійських військ із камерунською поліцією Камерун почав процес проти Нігерії з питань територіальної приналежності багатого на нафту півострова Бакассі, а потім – про суходільні та морські кордони в цілому. З цього випадку до Суду було надіслано запит.</p>
--	--

Численні випадки звернення до Суду пов'язані з політичними переворотами та регіональними конфліктами. В 1980 році США звернулися до Суду з питання захоплення їх посольства в Тегерані та затримання його співробітників. Суд постановив, що Іран повинен звільнити заручників, повернути посольство та виплатити компенсацію. Однак до того, як Суд міг визначити суму компенсації, запит було відкликано в зв'язку з досягненням домовленості між двома країнами.<sup>63</sup>

У 1989 році Іран звернувся до Суду з претензією щодо знищення іранського авіалайнера війсьним кораблем США «Вінсенс» та про визнання США відповідальними за це з виплатою Ірану відповідної компенсації. Цю справу було закрито в 1996 році після винесення Судом рішення про компенсацію.

<sup>63</sup> Официальный сайт Организации Объединенных Наций (русская версия). – <http://www.un.org/>

У 1992 році Лівія двічі зверталася до Суду зі «справи Локербі» – один раз проти Великобританії та один раз проти США із запитом щодо інтерпретації використання «Конвенції про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації». Необхідність у роз'ясненні виникла після катастрофи рейсу № 103 компанії «Пан Америкен» в 1988 році поблизу Локербі (Шотландія).

Республіка Боснія та Герцеговина порушила справу проти Республіки Югославія з питання використання «Конвенції про попередження злочину геноциду та покарання за нього». В 1993 році Суд звернувся до сторін із проханням про запобігання подальшим злочинним акціям геноциду та загострення конфлікту. В 1996 році Суд відхилив заперечення Югославії щодо своєї правомочності. Ця справа також була направлена до Суду.

У 1996 році Суд відхилив заперечення США щодо своєї правомочності в процесі руйнування іранських нафтових платформ війсьними кораблями США та визначив, що він має право розглянути окремі претензії Ірану.

Держави також зверталися до Суду з питаннями щодо економічних прав. Наприклад, у 1989 році Суд відхилив вимогу про компенсацію, яку США висунули Італії в зв'язку з реквізицією італійської компанії, яка перебувала у власності американських корпорацій.

У 1995 році в зв'язку з вирішенням спору про територіальну приналежність зон рибальства між Канадою та Європейським Союзом Іспанія відкрила справу проти Канади з приводу канадського Акту про охорону прибережних рибних ресурсів і його застосування після захоплення Канадою в відкритому морі іспанського рибальського траулера.

Справа, що включала вимогу про захист оточуючого середовища, стосувалася спору між Угорщиною та Сло-



ваччиною щодо проекту будівництва системи гребель на Дунаї. В 1997 році Суд визнав обидві сторони винними в порушеннях своїх офіційних зобов'язань і закликав їх виконувати Договір від 1977 року, укладений щодо спорудження цієї системи.

Консультативні визначення Суду виносилися, серед іншого, з питань вступу до членів ООН, про виплату компенсацій за завдання збитків, одержаних за час служби в системі ООН, про територіальний статус Західної Сахари та про витрати на відповідні миротворчі операції, наприклад у Конго в 1960 – 1964 роках.

У 1971 році в визначенні, винесеному за консультативним запитом Ради Безпеки, Суд констатував, що тривала присутність ПАР у Намібії була незаконною й ПАР необхідно відкликати свою адміністрацію та покласти край окупації території, створивши цим умови для набуття Намібією реальної незалежності.

Два важливих консультативних висновки були винесені в червні 1996 року в відповідь на запит Всесвітньої організації охорони здоров'я про законність застосування державою ядерної зброї в збройному конфлікті, а також запит до Генеральної Асамблеї ООН про законність загрози ядерною зброєю або її застосуванням.

На початку 2000-х років на розгляді Міжнародного Суду перебували наступні спори: делімітації морського кордону й територіальні питання між Катаром і Бахрейном (Катар проти Бахрейну); питання тлумачення та застосування Монреальської конвенції 1971 року, що виникли в зв'язку з повітряним інцидентом поблизу Локербі (як уже зазначалося, Лівійська Арабська Джамахирія проти Об'єднаного Королівства); питання тлумачення та застосування Монреальської конвенції 1971 року, що виникли в зв'язку з

повітряним інцидентом поблизу Локербі (як уже зазначалося, Лівійська Арабська Джамахирія проти Сполучених Штатів Америки); нафтові платформи (Ісламська Республіка Іран проти Сполучених Штатів Америки); застосування Конвенції про попередження злочину геноциду та покарання за нього (Боснія та Герцеговина проти Югославії); суходільний та морський кордони між Камеруном і Нігерією (Камерун проти Нігерії); юрисдикція щодо рибальства (Іспанія проти Канади); приналежність острова Касикілі/Седуду (Ботсвана/Намібія); Віденська конвенція про консульські домовленості (Парагвай проти Сполучених Штатів Америки).

\* \* \*

Таким чином, міжнародні організації займають провідне місце в системі міжнародного публічного управління. В центрі цієї системи знаходиться Організація Об'єднаних Націй. Головна роль, яку відіграють міжнародні організації в світовій політиці, – це обмеження міжнародної анархії, внесення до міжнародних відносин упорядкованості, стабільності, формування клімату довіри між всіма суб'єктами, що взаємодіють. Хоча існування міжнародних організацій багато в чому залежить від волі суверенних держав, вони відіграють у сфері міжнародного публічного управління достатньо важливу самостійну роль, що стає все більше значущою та різноманітною.

Міжнародне публічне управління – це відносини між людьми, що не зводяться до міждержавних політичних процесів, а включають у себе й недержавні. Вони набувають все більшого значення, а саме колективні та індивідуальні контакти між людьми. Інституціоналізація цього процесу відображається в виникненні та зростанні кіль-

кості міжнародних неурядових організацій, що відстоюють права та свободи людини й становлять важливий елемент у системі міжнародних відносин.

Неурядові міжнародні організації в їх традиційному розумінні не мають статусу в рамках міжнародного публічного права. Водночас вони проводять значну роботу з поширення інформації про міжнародні проблеми, що потребують громадської уваги, ініціюють конкретні підходи до їх вирішення, спонукають уряди до укладення відповідних угод, здійснюють спостереження за діяльністю урядів у відповідних сферах міжнародного життя, мобілізують громадську думку, сприяючи виникненню почуття співучасті пересічних громадян до великих міжнародних проблем. Багато з них спираються в своїй діяльності на ООН.

Водночас, якщо ООН продовжує залишатися унікальною та незамінною універсальною міжнародною організацією, то це не означає применшення ролі регіональних міжурядових організацій. Однією з найбільш авторитетних регіональних міжурядових організацій є Європейський Союз.

Особливий тип неурядових міжнародних організацій становлять транснаціональні корпорації. Вони володіють значною автономією в своїх рішеннях і діяльності, здатні вносити зміни в міжнародні відносини та відповідають усім ознакам впливового міжнародного актора. За своїми величезними економічними ресурсами вони в змозі «підточувати» національний суверенітет держав у такій визначальній сфері суспільних відносин, як економіка. Це свідчить про провідну роль економіки, а значить і транснаціональних корпорацій у розвитку цього процесу. Разом із цим транснаціональні корпорації як міжнародні організації, що становлять основу глобалізації й беруть

участь у перегрупуванні діючих на міжнародній арені суб'єктів, реально здатні впливати на перетворення, які стосуються й політичної складової державного суверенітету.

### Запитання для самоперевірки до розділу

1. Як тлумачить визначення «Міжнародна організація» школа *політичного реалізму*?
2. Як тлумачить визначення «Міжнародна організація» школа *транснаціоналізму*?
3. Назвіть основні функції Міжнародного валютного фонду.
4. Назвіть складові структури та функції, які виконує Група Всесвітнього банку.
5. Які основні принципи та норми покладено в основу правового режиму Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) ?
6. Які основні питання розглядаються в Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) ?
7. У чому полягають основна мета та напрями діяльності Міжнародного економічного форуму в Давосі ?
8. Назвіть основні цілі діяльності Організації країн-експортерів нафти та структуру цієї міжнародної організації.
9. У чому полягають основні причини створення Організації Об'єднаних Націй ?
10. Назвіть основні установчі документи Організації Об'єднаних Націй і їх значення для роботи ООН.
11. Якими саме конкретними діями та механізмами ООН сприяє зміцненню миру в світі ?
12. Поясніть механізм співпраці в різних сферах держав-підписантів міжнародних угод у рамках ООН.

13. Назвіть провідні світові міжнародні організації, що активно співпрацюють із ООН.

14. Назвіть спеціалізовані установи, що є самостійними автономними організаціями, пов'язаними з ООН спеціальними угодами.

15. Які цілі та функції виконує Генеральна Асамблея ООН?

16. Які цілі та функції виконує Рада Безпеки ООН?

17. Назвіть основні цілі й завдання Економічної та соціальної ради ООН.

18. Поясніть специфіку функціонування Міжнародного Суду в Гаазі.

#### **Завдання для самостійної роботи до розділу**

1. Складіть карту відмінностей у цілях функціонування та організації діяльності *Лондонського клубу, Паризького клубу та «Сімки»*.

2. Складіть карту позитивних і негативних наслідків вступу країни до Всесвітньої торгівельної організації (ВТО).

3. За якими критеріями та як можна виміряти ефективність функціонування (діяльності) Міжнародного Суду в Гаазі?

*Складіть систему вимірювання.*

#### **Напрями магістерських робіт**

1. Місце та роль Міжнародного валютного фонду в розвитку міжнародного співробітництва в кредитно-грошовій сфері.

2. Місце та роль Групи Всесвітнього банку в заохоченні економічного та соціального прогресу в країнах, що розвиваються.

3. Вплив неформальних міжнародних економічних організацій на політику Організації Об'єднаних Націй.

4. Особливості співпраці Організації Об'єднаних Націй з іншими міжнародними організаціями.

5. Місце та роль Економічної й соціальної ради ООН із вирішення міжнародних соціально-економічних проблем.

#### **Список використаних джерел**

1. Аннан Кофи. Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке. Доклад Генерального секретаря / Кофи Аннан // Коммерсантъ. – 2000. – 4 апр. – № 54.

2. Бельков О. Международное гуманитарное право: причины актуализации / О. Бельков // Власть. – 2000. – № 4.

3. Ефимов Г.Н. Устав ООН – инструмент мира / Г.Н. Ефимов. – М., 1998. – 200 с.

4. Кожевников Ф.И. Международный Суд ООН: организация, цели, практика / Ф.И. Кожевников, Г.В. Шарманазашвили. – М., 1971. – 240 с.

5. Крылов Н.Б. Принципы участия государств в системе ООН / Н.Б. Крылов. – М., 1986. – 198 с.

6. Кузнецов И. Новая роль ООН в вопросах нераспространения в контексте выполнения резолюции Совета Безопасности ООН 1540 / И. Кузнецов // Аналитические записки НКСМИ. – 2007. – № 3. – С. 79.

7. Международные организации системы ООН ; отв. ред. В.Ф. Петровский. – М., 1990. – 450 с.
8. Организация Объединенных Наций. Основные факты. – М., 2000. – 290 с.
9. Основные факты об Организации Объединенных Наций. – М., 2005. – 320 с.
10. Петровский В. Международное гуманитарное право / В. Петровский // Международная жизнь. – 1999. – № 11. – С. 132.
11. Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда. – М., 1996. – 172 с.
12. Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке / В.Н. Федоров. – М., 2005. – 340 с.
13. Шрепpler X.-A. Международные организации : справочник / X.-A. Шрепpler. – М., 1995. – 400 с.
14. Энтин М.Л. Международные судебные учреждения / М.Л. Энтин. – М., 1984. – 180 с.
15. Официальный сайт Организации Объединенных Наций (русская версия). – <http://www.un.org/russian>

### РОЗДІЛ 3

## МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

### В СФЕРІ БЕЗПЕКИ

#### 3.1. Формування та діяльність Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй

В і д п о в і д н о  
до ст. 23 Статуту ООН,  
Рада Безпеки ООН  
складається з 15 чле-  
нів: п'яти постійних

членів – Китаю, Франції, Росії, Великобританії, Сполучених Штатів Америки й десяти непостійних членів, що обираються Генеральною Асамблеєю на дворічний термін. Рада Безпеки проводить засідання, що можуть бути періодичними або позачерговими.

Кожний член Ради має один голос. Рішення з питань процедури вважаються прийнятими, коли за них подано голоси як мінімум 9 з 15 членів. Якщо постійний член Ради не погоджується з рішенням, він може проголосувати проти. Цей акт має силу вето. Всі п'ять постійних членів у той або інший час застосовували право вето. Якщо постійний член не підтримує рішення, проте не хоче блокувати його шляхом вето, він може утриматися.

Рада Безпеки щомісяця обирає свого голову згідно списку держав – членів Ради Безпеки, розташованих у по-

рядку англійського алфавіту. В відповідності зі Статутом ООН лише Рада Безпеки має право приймати як рекомендації, так і юридичні рішення, які всі держави-члени зобов'язані виконувати, тоді як інші органи Організації Об'єднаних Націй дають рекомендації урядам.

Рада Безпеки несе головну відповідальність за підтримання міжнародного миру й безпеки та, за виникнення загрози миру, може бути скликана в будь-який час дня або ночі.

Рада Безпеки організована таким чином, щоб вона могла функціонувати безперервно. Представник кожного з її членів завжди перебуває при центральних установах Організації Об'єднаних Націй. Робота Ради Безпеки детально регламентується спеціальним документом «Тимчасові правила та процедури Ради Безпеки». Відповідно до них проміжок між засіданнями не повинен перевищувати 14 діб. Так, у 2000 році Рада Безпеки провела більше 130 засідань.

Рада може збиратися не лише в штаб-квартирі ООН. Так, у 1972 році засідання проводилося в Аддис-Абебі (Ефіопія), а в 1973 році – в столиці Панами. Із 24 жовтня 1945 року першим членом Організації Об'єднаних Націй був Союз Радянських Соціалістичних Республік.

Із моменту утворення Ради Безпеки не було жодної важливої міжнародної події, на яку б вона не звернула увагу. Саме за результатами діяльності Ради Безпеки можна говорити про удачі й невдачі роботи ООН і в цілому про її вплив на розвиток міжнародних відносин. У відповідності зі статтями 24 – 26 Статуту ООН Рада Безпеки наділена значними повноваженнями щодо запобігання збройних конфліктів і створення умов для мирного шляху їх вирішення, а також налагодження співробітництва між державами. Функції та повноваження Ради Безпеки полягають у наступному:

– підтримувати міжнародний мир і безпеку в відповідності з принципами та цілями Організації Об'єднаних Націй;

– розслідувати будь-яку суперечку або будь-яку ситуацію, що можуть призвести до міжнародних конфліктів;

– рекомендувати методи врегулювання таких спорів або умови їх вирішення;

– виробляти плани для створення системи регулювання озброєнь;

– визначати наявність загрози миру або акту агресії та рекомендувати заходи, що доцільно вжити;

– закликати членів Організації до застосування економічних санкцій або інших заходів, непов'язаних із застосуванням сили, для попередження або припинення агресії;

– застосовувати воєнні дії проти агресора;

– рекомендувати прийняття нових членів;

– здійснювати функції Організації Об'єднаних Націй із опіки в «стратегічних районах»;

– виробляти рекомендації Генеральній Асамблеї про призначення Генерального секретаря та спільно з Асамблеєю обирати суддів Міжнародного суду.


У відповідності з зазначеними функціями та повноваженнями Рада виробляє власні рішення.

Коли Рада Безпеки одержує інформацію про виникнення загрози міжнародному миру, то спочатку вона розглядає шляхи мирного врегулювання спору. Вона може виробити принципи врегулювання чи виступити в ролі посередника. В випадку розв'язування воєнних дій, Рада Безпеки докладає зусиль щодо припинення вогню. Наприклад, вона може направити миротворчу місію для того, щоб допомогти сторонам зберегти перемир'я або забезпечити роз'єднання ворогуючих сил.

Рада Безпеки може вживати примусові заходи, що забезпечують виконання прийнятих нею рішень. Наприклад: увести економічні санкції чи встановити ембарго на постачання зброї (в відповідності до розділу VII Статуту); в низці випадків Рада уповноважувала держави-члени використовувати «всі необхідні засоби», включаючи спільні воєнні дії. Так, у відповідності з резолюцією Ради Безпеки ООН у 1991 році були застосовані колективні воєнні дії проти Іраку, що окупував у 1990 році територію суверенного Кувейту.

Під час унесення на розгляд Ради Безпеки скарги щодо загрози миру, вона спочатку, здебільшого, рекомендує сторонам спробувати досягнути згоди мирними засобами. Іноді Рада сама здійснює розслідування й реалізує посередництво. Вона може призначити спеціальних представників або запропонувати Генеральному секретареві зробити такі призначення, або скористатися її послугами. Рада може встановлювати принципи мирного вирішення спору.

Коли суперечка призводить до воєнних дій, Рада Безпеки, перш за все, прагне якнайшвидше покласти їм край. У багатьох випадках Рада віддавала вказівки про припинення вогню. Вони відігравали важливу роль у запобіганні ескалації воєнних дій.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Так, резолюція ООН по Афганістану № 1510 від 13 жовтня 2003 року «санкціонує розширення мандату Міжнародних сил сприяння безпеці для того, щоб вони могли... надавати підтримку перехідній адміністрації Афганістану та її правонаступникам у підтриманні безпеки в районах Афганістану за межами Кабулу...».</p>
---	--

На засіданні Ради Безпеки можуть заслуховуватися заяви Голови Ради, заяви Ради Безпеки, доповіді Генераль-


ного Секретаря ООН. Так, за п'ять місяців 2006 року на засіданнях Ради Безпеки було заслухано 26 заяв Голови РБ й заслухана 31 доповідь Генерального секретаря ООН.

### 3.2. Дії ООН із попередження конфліктів, міжнародних криз і нових загроз миру

Одним із головних завдань Організації Об'єднаних Націй є підтримання миру в усьому світі.

Відповідно до п. 3 ст. 2 Статуту ООН, держави-члени повинні вирішувати свої міжнародні спори мирними шляхами та способами, утримуватися від загрози сили або її застосування проти інших держав.

Упродовж багатьох років Організація Об'єднаних Націй відіграла важливу роль у сприянні запобіганню міжнародних криз і в урегулюванні тривалих конфліктів. Вона здійснювала комплексні операції, пов'язані з установами і підтриманням миру й наданням гуманітарної допомоги.

<p><b>Від теорії до практики</b></p> 	<p>Однак у реальності сучасної світової політики виникли нові загрози та конфлікти, що в умовах процесу глобалізації підривають безпеку й стабільність цілих регіонів і груп країн. Відбулася якісна зміна природи конфліктів. Вони стали не стільки міждержавними, скільки внутрішньодержавними. Це, здебільшого, громадянські конфлікти між групами населення, що відрізняються за ознаками етнічної приналежності, раси, релігії або культури. Саме такі відмінності та групові інтереси, що формуються, належать до причин виникнення нових і ескалації колишніх конфліктів і війн.</p>
--	---

Так, на надзвичайному засіданні Ради Безпеки в 1992 році – першому на рівні глав держав і урядів, світові лідери звернулися з проханням до Генерального секретаря ООН підготувати рекомендації щодо посилення впливу Організації Об'єднаних Націй у превентивній дипломатії, миротворчості та підтриманні миру. Генеральний секретар Б. Бутрос-Галі в 1992 році висунув низку пропозицій у своїй доповіді «Порядок денний для миру. Превентивна дипломатія, миротворчість і підтримання миру».

Ці пропозиції включали створення системи раннього запобігання виникненню загрози миру; розгортання сил ООН на території, де цілком можливий конфлікт, до початку воєнних дій; створення спеціальних воєнних миротворчих формувань для застосування їх у випадку, коли постає питання про необхідність припинення вогню, що виходить за рамки місії з підтримання миру; більш активне залучення регіональних організацій до співробітництва в превентивній дипломатії, миротворчості та підтриманні миру.

У підсумку нарад Робочої групи Генеральна Асамблея вручила Генеральному секретареві ООН відкритий мандат на здійснення превентивної дипломатії та розширення повноважень Організації Об'єднаних Націй із виявлення потенціальних конфліктних ситуацій. У підсумку для врегулювання конфліктів було запропоновано чотири напрями: превентивна дипломатія; миротворчість; підтримання миру; миробудівництво.

Превентивна дипломатія ООН передбачає безперервне відслідковування можливих джерел напруженості всередині та серед держав для стримування й урегулювання можливих конфліктів. При цьому першочергова увага надається стрижневим причинам конфліктів. Організація Об'єднаних Націй виходить із того, що превентивна дипло-

матія має бути зовнішньо стриманою, щоб не привертати до потенціального конфлікту надмірної міжнародної уваги.

Миротворчість є другим надійним інструментом урегулювання конфліктів. Свою актуальність і ефективність щодо витрат показала дипломатія та, конкретно, посередництво. Миротворчість передбачає застосування юридичних важелів, що є в розпорядженні ООН.


Операції з підтримання миру включають існуючий громадянський компонент. Сили з підтримання миру, здебільшого, розгортаються для припинення вогню та сприяння політичному урегулюванню. Це передбачає залучення сил для підтримання миру до такої діяльності, як збір озброєння, обеззброєння, демобілізація ополчень, спостереження за виборами та нагляд за поліцейськими формуваннями, а також їх підготовка. З пасивного спостерігача війська з підтримання миру перетворюються в активного учасника політичного врегулювання. В операціях ООН із підтримання миру є окремі унікальні переваги, яких ні в кого більше немає, включаючи універсальність їх мандату та багатий досвід організації таких операцій.

Постконфліктне миробудівництво передбачає здійснення комплексних і скоординованих дій (політичних, правових, інституціональних, воєнних, гуманітарних, правозахисних, екологічних, економічних, соціальних, культурних або демографічних), спрямованих на усунення основних причин насилля та створення інфраструктури надійного миру й безпеки.

Організація Об'єднаних Націй ґрунтується на взаємодоповнює застосування цих чотирьох інструментів вирішення конфліктів. Водночас доцільно зазначити, що оскільки причини конфліктів відрізняються від країни до країни, то не існує стандартної моделі постконфліктного миробудівництва.

До цих чотирьох важливих інструментів доцільно додати ще один – управління конфліктами в усіх аспектах, особливо в гуманітарному.

Терміни проведення миротворчих операцій можуть тривати від декількох місяців до декількох років.

<p><b>Приклад</b></p> 	<p><i>Наприклад, операція Організації Об'єднаних Націй, розгорнута вздовж лінії припинення вогню між Індією та Пакистаном у штаті Джамму та Кашмир, триває з 1949 року, а операція Організації Об'єднаних Націй у смузі Аозу між Лівією та Чадом у 1994 році зайняла трохи більше місяця.</i></p>
---	---

У Статуті Організації Об'єднаних Націй немає конкретної згадки про операції з підтримання миру. Водночас на Раду Безпеки покладається відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки. Рада Безпеки встановлює місії з підтримання миру й визначає їх мандат, обсяг, масштаби й тривалість операцій, ґрунтуючись на рекомендаціях, у тому числі фінансовій інформації, що представлені їй Генеральним секретарем. Бюджет операції приймається рішенням Генеральної Асамблеї. П'ять постійних членів Ради Безпеки – Китай, Російська Федерація, Великобританія, Сполучені Штати Америки, Франція можуть накласти вето на будь-яке рішення щодо операцій із підтримання миру.

Генеральний секретар здійснює керівництво та управління операціями ООН із підтримання миру та представляє Раді Безпеки звіт про хід реалізації місій. Для більш чіткої координації миротворчих місій було засновано Департамент операцій із підтримання миру. Ураховуючи результати його діяльності, Генеральний секретар розробляє політику, процедури та виносить рекомендації щодо заснування нових і функціонування вже існуючих місій.

Рада Безпеки може чинити дипломатичний і політичний тиск на учасників конфлікту або надати засоби для урегулювання спору, наприклад направити місії зі збору інформації або спеціальну посередницьку місію.

У свою чергу Генеральна Асамблея може використати силу світової громадської думки для здійснення впливу на сторони конфлікту. Дипломатичні контакти Генерального секретаря можуть призвести до початку переговорів і припинення воєнних дій. Якщо домовленості про примирення не досягнуто, то Рада Безпеки має право розгорнути операцію з підтримання миру. Рада Безпеки може застосувати рішучі дії: ввести економічні санкції або оголосити торговельне ембарго, заснувати міжнародний трибунал для суду над особами, які звинувачуються в здійсненні воєнних злочинів, що й було здійснено стосовно перших державних осіб Руанди й колишньої Югославії. В окремих випадках Рада Безпеки може санкціонувати застосування державами-членами «всіх необхідних засобів», у тому числі сили, для врегулювання збройного конфлікту. Відповідні примусові заходи (наприклад, відновлення суверенітету Кувейту в 1991 році або відновлення законного уряду Гаїті в 1994 році) здійснювалися під контролем держав-учасниць.

Рада Безпеки визначає завдання учасників операцій, ураховуючи особливості кожної конкретної ситуації.

Основу операцій Організації Об'єднаних Націй із підтримання миру становить принцип, у відповідності до якого безпристрасна присутність ООН на місцях здатна знизити напруженість і створити умови для врегулювання конфліктної ситуації шляхом переговорів.

У якості першого кроку, що нерідко потребує інтенсивних дипломатичних зусиль із боку Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй, необхідно досягнути




припинення бойових дій і заручитися згодою сторін на розгортання миротворчих сил.

Однак, за всієї своєї універсальності та унікальності, ООН ще не має можливості нав'язати мир силою, оскільки вона не є світовим урядом. Ефективність діяльності ООН залежить від політичної волі держав-членів, які вирішують, коли та яким чином їй доцільно вживати відповідних заходів для припинення конфлікту.

При цьому слід ураховувати той факт, що операції ООН із підтримання миру традиційно здійснюються зі згоди сторін, що конфліктують, передбачаючи розгортання миротворчих сил для забезпечення вже підписаної угоди, досягнутої цими сторонами. Однак, у окремих випадках, Рада Безпеки може приймати рішення, спрямовані на те, щоб змусити держави-члени вжити всіх необхідних заходів для досягнення поставленої цілі. Для цього не потрібна згода сторін.

Примусові заходи вживалися лише декілька разів.

<p><b>Приклад</b></p> 	<p><i>У якості прикладів можна назвати події в Перській затоці, Сомалі, Руанді, Гаїті, Боснії та Герцеговині, Албанії та Східному Тиморі. Примусові операції здійснюються не під командуванням ООН, а конкретної країни чи групи країн. Наприклад, командування міжнародними силами, розгортання яких у Східному Тиморі санкціонувала Рада Безпеки в 1999 році, здійснювала Австралія. До їх складу входили військовослужбовці з 22 держав-членів. У Боснії та Герцеговині багатонаціональні сили, що очолювалися НАТО, в 1995 році змінили миротворчу місію ООН. У червні 1999 року Рада Безпеки санкціонувала міжнародну присутність сил безпеки в Косово, що діють під керівництвом НАТО та спільно з однією з миротворчих місій ООН – Місією ООН із справ тимчасової адміністрації в Косово.</i></p>
--	--

У кожному конкретному випадку перед сформованими миротворчими силами ставляться конкретні завдання. Вони можуть: здійснювати спостереження за припиненням вогню; встановлювати буферні зони; допомагати колишнім сторонам конфлікту виконувати мирні угоди; підтримувати безпеку для надання гуманітарної допомоги; надавати допомогу в проведенні демобілізації колишніх учасників воєнних конфліктів і їх поверненні до нормального життя; реалізовувати програми розмінування; спостерігати за проведенням виборів або організувати їх проведення; здійснювати підготовку цивільних поліцейських; контролювати дотримання прав людини.

Операції ООН із підтримання миру можна розподілити на дві широкі категорії:

– місії воєнних спостерігачів у складі порівняно невеликої кількості незброєних офіцерів, перед якими ставляться такі завдання, як спостереження за виконанням домовленостей щодо припинення вогню, контроль за виведенням військ або патрулювання кордонів чи демілітаризованих зон;

– миротворчі сили в складі військовослужбовців національних контингентів, розгорнутих для виконання завдань, аналогічних до тих, які виконують військові спостерігачі, а також для того, щоб служити буфером між сторонами конфлікту.

Не кожний конфлікт у світі може бути врегульований шляхом проведення операцій із підтримання миру. Наприклад, незважаючи на всі зусилля, вжиті ООН у Сомалі, сторони конфлікту не припинили збройної боротьби. Однак, за умови реалістично сформульованого мандату, достатніх ресурсів, за підтримки міжнародного співтовариства та співробітництва сторін, операція з підтримання

миру стає ефективним засобом вирішення конфлікту та підтримання миру.

Накопичені роками знання та досвід становлять основу для постановки нових миротворчих завдань, що можуть бути виконані в рамках багатокomпонентних операцій силами військовослужбовців, цивільних поліцейських і іншого цивільного персоналу, які залучаються до вирішення конкретних завдань.

У Організації Об'єднаних Націй немає власної армії. Миротворчі операції розробляються з урахуванням тих вимог, що висуває кожна нова ситуація. Генеральний секретар, за згоди Ради Безпеки, призначає главу місії та командувача воєнним контингентом або головного воєнного спостерігача та просить держави-члени надати війська, контингенти цивільної поліції чи інший персонал. Глава місії підпорядковується Генеральному секретареві, який, у свою чергу, підпорядкований Раді Безпеки.

Генеральний секретар вносить рекомендації щодо порядку розгортання та здійснення операції, а також звітується про її хід. Департамент операцій із підтримання миру відповідає за щоденне керівництво й управління миротворчими операціями Організації Об'єднаних Націй у всьому світі та їх матеріально-технічне забезпечення.

Для розгортання відповідних місій потрібний різний час, що, перш за все, залежить від готовності держав-членів надавати військові контингенти для конкретної операції. Для підвищення оперативної готовності, а також матеріально-технічного забезпечення й професійної підготовки держави – члени ООН, регіональні організації, а також Секретаріат ООН створили так звані резервні домовленості.

У сучасних умовах близько 80 держав-членів офіційно висловили свою готовність підписати з ООН резервні

угоди. З них 61 держава точно визначила, які саме ресурси вони можуть надати, якщо вирішать брати участь у відповідній операції, а також 20 країн підписали резервні угоди. В цих рамках група держав-членів для більш ефективної спільної участі підрозділів цих держав у операціях із підтримання миру заснували Бригаду підвищеної готовності резервних сил.


У штаб-квартирі ООН у Нью-Йорку цілодобово працює Ситуаційний центр, що забезпечує зв'язок із усіма операціями з підтримання миру. В Бриндізі (Італія) знаходиться склад предметів матеріально-технічного забезпечення операцій ООН із підтримання миру.

Відповідальність, ризик і можливі втрати покладаються на держави, які надали свої війська. Так, із 1948 року свій персонал у різні періоди часу надавали 123 держави. Станом на грудень 2008 року 120 країн надавали військовослужбовців і цивільний поліцейський персонал чисельністю близько 91712 осіб. Із них до першої п'ятірки входять: Пакистан – 11135 осіб; Бангладеш – 9567 осіб; Індія – 8693 особи; Нігерія – 5908 осіб; Непал – 3920 осіб. Невелика острівна держава Фіджи брала участь практично в усіх миротворчих операціях Організації Об'єднаних Націй. Аналогічно можна сказати й про Канаду. Держави, що не є членами Організації Об'єднаних Націй, також здійснюють свій внесок. Наприклад, Швейцарія надає для операцій із підтримання миру грошові ресурси, медичні підрозділи, літальні апарати та інше майно.

Діяльність ООН із підтримання миру здійснюється в постійних інтенсивних контактах між державами-членами, Секретаріатом і сторонами на місцях. Важлива роль належить членам Ради Безпеки, в першу чергу п'яти постійним членам, а також країнам, що надають персонал.

У низці випадків підключаються також регіональні організації. Консультації починаються на етапі планування операції та тривають упродовж усього терміну її здійснення.

Для проведення операції з підтримання миру уряди надають воєнні контингенти та підрозділи цивільної поліції. В кожному конкретному випадку питання про таку участь вирішується окремо. Кожний уряд зберігає в останній інстанції контроль над своїм контингентом. Кожний національний контингент підпорядковується своєму командирову. Всі співробітники, яким належить носити уніформу, продовжують носити свою національну форму. Їх можна розпізнати як миротворців ООН за голубим беретом, шоломом або беретом ООН і значкові ООН. Присяги на вірність ООН не існує<sup>64</sup>.


<p><b>Довідка</b></p> 	<p><i>Військовослужбовцям, які беруть участь у миротворчій операції ООН, здебільшого, дозволено мати при собі лише легке стрілецьке озброєння, яке вони можуть застосувати в відповідності з суворими правилами самооборони або в випадку, коли будь-яка озброєна група чинить для них перепони в ході виконання мандату операції.</i></p>
---	--

Персонал операцій із підтримання миру включає: військовослужбовців; цивільних поліцейських; експертів із проведення виборів; фахівців із розмінування; співробітників, які здійснюють спостереження за станом у сфері прав людини; фахівців із цивільних справ і комунікацій. При цьому всі вони є представниками різних держав.

Уряди, які добровільно надають воєнний і цивільний персонал, чітко обговорюють і визначають умови їх участі.

<sup>64</sup> Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке / В.Н. Федоров. – М., 2005. – 300 с.

Ресурси для проведення миротворчих операцій виділяються не з регулярного бюджету ООН, а зі спеціального бюджету. Вони встановлюються Генеральною Асамблеєю окремо для кожної операції в відповідності зі спеціальною шкалою, в основі якої лежить шкала оцінки внесків до регулярного бюджету. Шкала передбачає більш високі ставки внесків для п'яти постійних членів Ради Безпеки. Вони мають право вето під час прийняття рішень у Раді Безпеки й несуть особливу відповідальність за проведення миротворчих операцій.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p><i>У 1998 році на частку п'яти основних постійних членів – Великобританії, Китаю, Російської Федерації, Сполучених Штатів Америки та Франції доводилося 49% витрат на операції з підтримання миру (порівняно з 57% в 1992 році<sup>65</sup>). Внески інших розвинених країн розраховуються за відповідною шкалою внесків до регулярного бюджету. Ставки внесків країн, що розвиваються, є значно нижчими.</i></p>
---	--


Вартість операцій із підтримання миру, порівняно з витратами на війну, в фінансовому відношенні та щодо людських страждань, є значно нижчою. Найвищої позначки в 3,5 млрд. дол. США витрати на операції з підтримання миру досягнули в 1994 році. Саме в цей час здійснювалася масштабна операція в колишній Югославії. В 1996 році витрати на операції з підтримання миру зменшилися до 1,4 млрд. дол., а в 1997 році – до 1,3 млрд. дол. Передбачалося, що вартість миротворчих операцій у 1998 році буде меншою за 1 млрд. дол. США, що становить 0,2% загальної суми воєнних витрат у світі. В зв'язку з проведенням більш

<sup>65</sup> Шустов В. Способна ли ООН вести войну ? / В. Шустов // Международная жизнь. – 2000. – № 11. – С. 82.

масштабних операцій витрати зросли до 1,7 млрд. дол. у 1999 році. За оцінками експертів, вони становили близько 2,6 млрд. дол. США в 2000 році.

До десяти країн із найбільшим рівнем нарахованих внесків для операцій із підтримання миру ООН (на 1 січня 2007 року) належать: Сполучені Штати Америки, Японія, Німеччина, Великобританія, Франція, Італія, Китай, Канада, Іспанія, Республіка Корея. Станом із 1 липня 2006 року по 30 червня 2007 року загальна сума асигнувань становила близько 5,48 млрд. дол. США.

Усі держави-члени зобов'язані виплачувати свою частку внесків на операції з підтримання миру в відповідності з формулою, яку вони самі узгодили.<sup>66</sup>

<p><b>Від теорії до практики</b></p> 	<p><i>Військовослужбовці, які беруть участь у операціях із підтримання миру, отримують винагороду від урядів їх країн у відповідності з їхніми військовими званнями в національних збройних силах і національною шкалою окладів. Організація Об'єднаних Націй відшкодовує витрати країнам, які добровільно надають воєнні контингенти для операцій із підтримання миру, за єдиною ставкою, що становить близько 1000 дол. США на кожного військовослужбовця на місяць. Організація Об'єднаних Націй також виплачує країнам компенсацію за майно. Однак виплата компенсації часто затримується через дефіцит готівкових коштів, що пов'язане з несплатою державами-членами своїх внесків<sup>66</sup>.</i></p>
---	---

Кількість операцій із підтримання миру упродовж багатьох років коливається від 14 до 17. Сюди належать декілька тривалих за часом операцій, наприклад, на Кіпрі

<sup>66</sup> Крылов Н.Б. Принципы участия государств в системе ООН / Н.Б. Крылов. – М., 2002. – 142 с.

та в Джамму й Кашмірі, де присутність миротворців розглядається як принципово важливий фактор, незважаючи на застарілість і складність відповідних конфліктів. У 1998 році були розпочаті нові операції в Центральноафриканській Республіці та Сьєрра-Леоне.

Узагалі з 1948 року було організовано 54 операції Організації Об'єднаних Націй із підтримання миру. З них 41 була застосована Радою Безпеки.

Діяльність із підтримання миру замислювалася як засіб стримування та врегулювання міждержавних конфліктів і передбачала розгортання воєнного персоналу з низки країн під командуванням ООН саме з цією метою. В сучасних умовах діяльність із підтримання миру часто здійснюється в зв'язку з внутрішньодержавними конфліктами та громадянськими війнами. За останні роки завдання, пов'язані з підтриманням миру, стали більш різноманітними та комплексними. Хоча воєнний персонал, як і раніше, становить основу більшості місій із підтримання миру, проте збільшується відносна кількість цивільного персоналу, що працюють із військовими.

Воєнні спостерігачі та цивільні поліцейські Організації Об'єднаних Націй зазвичай неозброєні. Миротворці зазнають найбільших складнощів, коли конфліктує сторонами не виконують взяті ними зобов'язання та відновлюють бойові дії або свідомо руйнують зусилля миротворців. У таких ситуаціях миротворці прагнуть звести до мінімуму загрозу для некомбатантів (осіб, які не входять до складу збройних сил і безпосередньо не беруть участі в воєнних діях). Цим вони піддають себе високому ризику, оскільки, здебільшого, діють силою переконання шляхом переговорів, незважаючи на нечітко сформульовані завдання та відсутність достатніх ресурсів.

Однак, іноді, складаються такі ситуації, коли діяльність миротворців стає неможливою. Конфлікти в Руанді 1994 року, в Боснії та Герцеговині й Сомалі в період із 1992 по 1995 роки свідчать про обмежені можливості підтримання миру в тих випадках, коли цього миру немає, а також про необхідність вибору між миротворчістю та застосуванням сили.

Після розгортання багатьох операцій їх учасники зіштовхувалися з труднощами або ворожим ставленням до себе. Так, місцеві угруповання погрожували їм розправою та дійсно були готові в будь-який момент застосувати силу. Під час проведення операції в Конго (1960 – 1964 роки) Рада Безпеки в 1961 році дозволила миротворцям Організації Об'єднаних Націй застосовувати в необхідній мірі силу для забезпечення виведення найманців, дії яких призвели до відокремлення провінції Катанга. Для протидії іноземній інтервенції, що ослабила позиції центрального уряду, миротворцям Організації Об'єднаних Націй довелося вести жорсткі бої з озброєними елементами.

Як наслідок, Рада Безпеки намагалася забезпечити операціям із підтримання миру вагому воєнну підтримку, що допомагало уникати застосування сили. Наприклад, у 1996 році для демонстрації потужності миротворчої операції Тимчасова адміністрація Організації Об'єднаних Націй для Східної Славонії, Бараньї та Західного Срема (Балкани) була оснащена деякими видами важкого озброєння в якості засобу стримування<sup>67</sup>. Рада Безпеки також дала санкцію державам-членам надавати безпосередню авіаційну підтримку місії та застосовувати інші засоби силового впливу.

67 Батюк В.И. Миротворческая деятельность ООН и великие державы / В.И. Батюк // США: экономика, политика, идеология. – 1996. – № 12. – С. 61.

#### Приклад



У ході операції Організації Об'єднаних Націй у Сьєрра-Леоне здійснювався потужний політичний тиск у поєднанні з демонстрацією воєнної сили для примушення однієї зі сторін відмовитися від відновлення воєнних дій. У червні 2000 року, після низки неспровокованих нападів на військовослужбовців місії ООН у Сьєрра-Леоне, а також після того, як було вичерпано всі інші можливості, місія провела воєнну операцію зі звільнення більше 230 миротворців, які більше двох місяців перебували в оточенні антиурядових сил<sup>68</sup>.

Якщо можливість застосування сили може зашкодити миротворцям виконувати покладені на них обов'язки, то програми громадянського будівництва, спрямовані на поліпшення життя людей у районі діяльності місії, можуть сприяти зміцненню доброї волі та слугувати для сторін стимулом до співробітництва з миротворцями. В багатьох місіях миротворці допомагали відновлювати основні об'єкти інфраструктури, вузли зв'язку та підприємства сфери обслуговування, пошкоджені або зруйновані в ході воєнних дій. Наприклад, нині в Косово надання підтримки цим зусиллям є одним із основних обов'язків місії Організації Об'єднаних Націй із справ тимчасової адміністрації в Косово.

68 Аннан Кофи. Мы народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке. Доклад Генерального секретаря / Кофи Аннан // Коммерсантъ. – 2000. – 4 апреля. – № 54.

### 3.3. Організація з безпеки та співробітництва в Європі

Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), що впродовж більше 20-ти років мала назву Нарада з безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ), почала функціонувати в 1973 році як дипломатичний форум у складі 35 держав. До її складу входили практично всі країни Європи, крім Албанії та Андорри. Слід зазначити, що Андорра не мала на той час цілковитого суверенітету. До складу НБСЄ входили США й Канада. Унікальність цієї організації полягала в тому, що держави, які входили до різних суспільно-політичних систем, воєнних структур, що протистояли одна-одній (НАТО та Організація Варшавського договору), а також нейтральні держави й держави, які не приєдналися, змогли (зуміли) організувати постійний процес діалогу та переговорів із актуальних проблем забезпечення миру й стабільності на континенті.

Результатом діяльності НБСЄ став Заключний акт, прийнятий у Гельсінкі в 1975 році. Він визначив принципи взаємовідносин між державами («Гельсінський діалог»), а також намітив конкретні кроки з розвитку співробітництва в низці сфер. Продовженням цієї лінії стали зустрічі представників держав НБСЄ в Белграді (1977 – 1978 роки), Мадриді (1980 – 1983 роки), Відні (1986 – 1989 роки), організація наукового (Бонн, 1980 рік) і культурного (Будапешт, 1985-й рік) форумів, проведення конференцій із економічного співробітництва (Бонн, 1990-й рік), із «людського виміру» НБСЄ (Копенгаген, 1990-й рік; Москва, 1991-й рік), із Середземномор'я (Пальма-де-Майорка, 1990-й рік).

Важливим напрямом діяльності НБСЄ стало забезпечення воєнної розрядки на континенті. Конкретні за-

ходи з підвищення взаємної довіри в воєнній і військовій сферах були визначені Гельсінським Заключним актом. Їх подальший розвиток і поглиблення передбачалося відповідними документами, прийнятими в Стокгольмі (1984-й рік) та Відні (1986 – 1989 роки). В той період у рамках НБСЄ велися переговори з Договору про звичайні збройні сили в Європі (ДЗЗСС, що підписаний 22 країнами в Парижі в 1990-му році), що став етапною подією в справі зміцнення стабільності на континенті. В відповідності з прийнятими в рамках НБСЄ зобов'язаннями щодо більшої відкритості й транспарентності військової діяльності держав-учасниць було підписано Договір із відкритого неба (1992 рік).

У цілому впродовж 1980 – 1990-х років НБСЄ здійснила важливий внесок у справу стабілізації обстановки в Європі та розвитку загальноєвропейського співробітництва. Закінчення холодної війни, в значній мірі, було результатом діяльності саме НБСЄ та об'єктивно ставило цю структуру в центр постконфронтаційної фази міжнародно-політичного розвитку в Європі. Паризька хартія для Нової Європи, в якій проголошувалося закінчення холодної війни, була прийнята на зустрічі глав держав і урядів країн НБСЄ в 1990-му році.

Розпад соціалістичної співдружності, а потім Радянського Союзу, як і кардинальні зміни в європейському міжнародно-політичному ландшафті, наклали помітний відбиток на діяльність НБСЄ. Так, у 1990-х роках відбулося значне розширення кола її учасників. Їх кількість зросла до 55 держав. До складу організації були прийняті всі пострадянські держави, а також держави, що виникли на території колишньої Югославії. Це додало НБСЄ більшої репрезентативності та сприяло інтеграції до світового співтовариства нових держав, що виникли в Закавказзі та

Центральній Азії. Якщо раніше вказані регіони входили до НБСЄ як частина СРСР, то нові країни представлені безпосередньо. З 1995 року до цього часу НБСЄ має Бюро зі зв'язків у Центральній Азії, що дислокується в Ташкенті. Таким чином, зона НБСЄ географічно вийшла далеко за межі Європи.

Були здійснені кроки з організаційного зміцнення НБСЄ та її структурної консолідації. На це був спрямований ще документ Паризького саміту 1990-го року. В 1992 році в Гельсінкі було прийнято документи «Виклик часу змін» і пакет організаційних рішень. Так, безпосередньо введено пост Генерального секретаря НБСЄ. В 1994 році на Будапештській нараді в верхах було вирішено перетворити НБСЄ з переговорного форуму в постійно діючу організацію та називати її з 1 січня 1995 року Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Вищим структурним рівнем у ОБСЄ є нарада глав держав і урядів, що скликається один раз на два роки. Центральним керівним органом є Рада міністрів (у складі міністрів закордонних справ), яка збирається на свої сесії щорічно. Керівна рада періодично скликається на рівні директорів політичних департаментів зовнішньополітичних відомств. Цей орган один раз на рік збирається в якості Економічного форуму. Основним органом, що здійснює політичні консультації та приймає поточні рішення, є Постійна рада, дислокована в Відні. Вона включає постійних представників держав-учасниць. Постійна рада може скликатися за виникнення надзвичайних обставин. До ОБСЄ входять 56 країн-учасниць і 11 партнерів зі співробітництва.

Одним із найважливіших організаційних принципів прийняття рішень у ОБСЄ є обов'язковий консенсус. Однак останнім часом через значне розширення організації

і, як наслідок, її значну системну гетерогенність ускладнюється процес розроблення політики та прийняття рішень ОБСЄ. В цих умовах цілком обґрунтовано критикується принцип консенсусу при прийнятті рішень, дотримання якого може паралізувати діяльність організації.

Загальне керівництво оперативною діяльністю ОБСЄ здійснює голова. Функції голови виконують по черзі міністри закордонних справ держав-членів упродовж одного року. Діючий голова заручається допомогою попереднього та наступного голів. Разом вони утворюють інститут «трійки». Діючий голова може призначати й направляти особистих представників; ініціювати створення спеціальних цільових груп; підтримувати контакти з Парламентською асамблеєю ОБСЄ, що складається з представників національних парламентів і здійснює щорічні сесії в різних містах держав-членів. Асамблея не має повноважень із прийняття рішень у ОБСЄ, а тому служить, здебільшого, сполучною ланкою з національними законодавчими органами. Головною посадовою особою організації є Генеральний секретар, який обирається на три роки Радою міністрів. Він очолює секретаріат ОБСЄ, що базується в Відні.

Підвищену вагу ОБСЄ приділяє проблемам міжнародно-політичного розвитку в Європі, що набули особливого значення після закінчення холодної війни. Бюро з демократичних інститутів і прав людини, що розміщене в Варшаві, сприяє розширенню співробітництва в сфері «людського виміру» та формування громадянського суспільства в нових демократичних країнах. У 1997 році в ОБСЄ було введено посаду представника зі свободи засобів масової інформації. Постійно діючий орган ОБСЄ – Форум зі співробітництва в сфері безпеки, займається

проведенням переговорів із контролю над озброєннями, роззброєнням і зміцненням довіри й безпеки<sup>69</sup>.

На допомогу Раді міністрів у Відні створили Центр із запобігання конфліктів, у рамках якого держави-члени проводять відповідні консультації. В заявах, що приймаються на рівні глав держав і урядів або міністрів закордонних справ, неодноразово розглядалися конфлікти в колишній Югославії, Нагірному Карабасі, Таджикистані, Абхазії, Південній Осетії, Придністров'ї та ін. гарячих точках. Однак декларації та заклики, що приймалися, за термінологією часто схожі на резолюції Генеральної Асамблеї ООН, як правило, залишалися без практичних наслідків.

Не скрізь робота місій ОБСЄ відбувається без проблем і в згоді з місцевою владою. Наприклад, у свій час офіційна Москва наполягла на виході місії організації з Чечні. Питання про підвищення ефективності ОБСЄ в справі запобігання конфліктів і їх урегулювання належить до найбільш гострих у її діяльності. Це обумовлено тим, що ОБСЄ покликана стати головним інструментом раннього попередження та запобігання конфліктів, регулювання криз у постконфронтаційній Європі. Довгострокові місії цієї організації, що мали на меті політичний моніторинг, заохочення контактів між сторонами конфліктів, сприяння організації демократичних інститутів, направлялися в Боснію та Герцеговину, Хорватію, Македонію, Грузію, Молдову, Таджикистан, Естонію, Латвію, Україну. Спеціальні групи по лінії ОБСЄ перебували в Чечні, Албанії, Білорусії. Введення в ОБСЄ посади Верховного комісара зі справ національних меншин і його діяльність сприяли певному послабленню напруженості в низці потенційно конфліктних ситуацій.

<sup>69</sup> Современные международные отношения и мировая политика ; под ред. А.В. Торкунова. – М. : Просвещение, 2005. – 500 с.

Значних зусиль ОБСЄ доклала для врегулювання конфлікту в Нагірному Карабасі. Будапештський саміт ОБСЄ 1994 року прийняв рішення про створення на основі відповідної резолюції Ради Безпеки ООН багатонаціональних сил із підтримання миру після досягнення згоди сторін про припинення воєнного конфлікту. Також було прийнято рішення розробити план із формування, складу та оперативної діяльності подібних сил, що означало б принципово нову роль ОБСЄ в справі врегулювання конфліктів. На жаль, упровадження в життя цього рішення виявилось заблокованим у результаті нездатності сторін конфлікту домовитися щодо політичних принципів урегулювання. В 1997 році, а потім у 1998 році Мінська група виступила з новими ініціативами щодо цього.

У цей час місії ОБСЄ працюють майже в 20-ти країнах: Південно-Східній Європі (Албанія, Боснія, Герцеговина, Сербія, Косово, Хорватія, Македонія); Східній Європі: Білорусія, Україна, Молдова; на Кавказі: Вірменія, Азербайджан, Грузія; в Центральній Азії: Казахстан, Таджикистан, Узбекистан, Туркменістан, Киргизстан.

Одне з принципово важливих питань у діяльності ОБСЄ стосується визначення її майбутньої ролі. Держави-члени вважають, що вона має займати одне з центральних місць у організації міжнародно-політичного життя в Європі. Це може розглядатися як прагнення протиставити її НАТО. На сучасному етапі важко з цілковитою визначеністю говорити про майбутню роль ОБСЄ в зміцненні стабільності Європи, оскільки НАТО впевнено розширюється на Схід. Так, після вступу великої групи країн Центральної та Східної Європи, а також країн Балтії в НАТО та ЄС виникла тенденція до маргіналізації ролі ОБСЄ.



### 3.4. Процес формування НАТО та основні принципи Вашингтонського договору

Північноатлантичний договір було підписано в квітні 1949 року в Вашингтоні представниками 12 держав. До організації Північноатлантичного договору ввійшли США, Канада, Великобританія, Франція, Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Ісландія, Данія, Норвегія, Португалія, Італія. З червня 1966 року Франція не входила до воєнної організації НАТО, залишаючись учасницею Північноатлантичного договору. Однак у 2009 році Франція заявила про своє повернення до цілковитого членства в організації. Після цього до них приєдналися Греція та Туреччина (в 1952 році), ФРН (у 1955 році), Іспанія (в 1982 році). У зв'язку з закінченням холодної війни в НАТО були прийняті 10 колишніх соціалістичних держав. У 1999 році до Північноатлантичного договору приєдналися Польща, Чехія, Угорщина, в 2004 році – Болгарія, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина, Словенія, Естонія. В квітні 2009 року до НАТО приєдналися Албанія та Хорватія. Всього до складу НАТО входять 28 країн.

Вашингтонський договір 1949 року є основним документом організації, що закріплює її основні цілі та принципи. Його текст складається з 14 статей і преамбули, де особливо підкреслюється, що НАТО створений у відповідності зі Статутом ООН, який є основоположним при формуванні цілей і завдань організації.

У ст. 1 визначено базові принципи, якими мають керуватися країни в своїх міжнародних відносинах для усунення загрози миру та міжнародній безпеці. В ній ідеться: «Сторони беруть на себе зобов'язання з урегулювання в відповідності зі ст. 4 Статуту ООН кожної спірної міжна-

родної ситуації, в яку вони можуть бути залучені, мирними засобами таким чином, щоб не піддавати небезпеці міжнародний мир, безпеку та справедливість, утримуватися в міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування, що несумісні з цілями ООН».

У інших статтях цього документу визначено умови застосування воєнної сили. Центральне місце Договору займає ст. 5, згідно якої держави – члени НАТО зобов'язалися розглядати збройний напад на одного або декількох її учасників у Європі або Північній Америці як напад на всіх. При цьому країнам надається свобода дій, які вони вважають необхідними, включаючи застосування збройної сили. В статті встановлено, що вони в індивідуальному порядку та колективно мають вживати заходи з відновлення та зміцнення безпеки. Спільні дії підтверджуються правом на індивідуальну та колективну самооборону, закріпленим у ст. 51 Статуту ООН. Однак узгоджено, що вжиті в відповідності з нею зусилля будуть призупинені, коли Рада безпеки ООН зі свого боку застосує відповідні заходи.

Фактично основою Договору був принцип колективної оборони, тобто об'єднання держав-членів у потужний воєнний союз для підготовки до відбиття можливої агресії, джерелом якої розглядалися країни соціалістичного блоку. Північноатлантичний договір був породженням холодної війни.

Як воєнний союз НАТО є найбільш розвиненою структурою з усіх існуючих у Європі багатосторонніх інструментів досягнення безпеки. В Північноатлантичному альянсі створена система механізмів, за допомогою яких здійснюється спільна діяльність держав-членів, починаючи від узгодження політики, що реалізується учасниками договору на міжнародній арені, аж до підготовки й організації воєнних дій у випадку збройного конфлікту.

Вищою політичною інстанцією альянсу є Північноатлантична рада, що уособлює «цивільну» частину інституціональної структури НАТО. Сесії Ради проходять два рази на рік на рівні міністрів закордонних справ. Іноді до них приєднуються міністри оборони. В окремих випадках у сесіях беруть участь глави держав і урядів. Рада визначає напрями діяльності НАТО, здійснює консультації з найважливіших міжнародно-політичних проблем, що стосуються інтересів альянсу та приймає рішення з практичних питань його функціонування.

Военну організацію альянсу очолює Об'єднане військове командування – інтегрована командна структура, що забезпечує взаємодію збройних сил держав-членів і їх підготовку для участі в колективній обороні в випадку виникнення збройного конфлікту. В 1960-ті роки з воєнної структури НАТО вийшла Франція. На сучасному етапі всі держави-члени альянсу беруть участь у воєнній організації, що включає десятки різноманітних компонентів – штаби, комітети, агентства, різні елементи спільної воєнної інфраструктури. Основна частина збройних сил держав-членів перебуває під їх керівництвом і передається союзу лише в випадку воєнних дій. Разом із цим і в мирний час окремі військові формування виділені в розпорядження Об'єданого командування. В цілому воєнний механізм НАТО становить унікальне явище як за своїми масштабами, так і за ступенем інтегрованості національно-державних компонентів, що входять до його складу.

Із закінченням холодної війни загроза масштабного воєнного зіткнення в Європі була практично знята з порядку денного. Тобто воєнний альянс НАТО втратив головний сенс свого існування. Північноатлантичний союз зіштовхнувся з суттєвим завданням адаптації до нових об-

ставин і переосмислення своєї ролі в нових умовах. Двічі упродовж 1990-х років приймалися нові стратегічні концепції НАТО (на самітах у Римі в 1994 році та Вашингтоні в 1999 році). Процес перебудови альянсу, що супроводжувався гострими дебатами між його учасниками, розвивається за наступними основними напрямками.

По-перше, відбувається певне скорочення воєнної інфраструктури НАТО. Водночас традиційне завдання організації колективної оборони, в випадку агресії та забезпечення відповідних воєнних можливостей, зберігається. Так, зменшується чисельність збройних сил. Окрема їх частина переведена на знижений рівень бойової готовності. Знижено роль ядерного компоненту в воєнній стратегії. Передбачається зменшення загальної чисельності штабів різного рівня.

По-друге, на першому етапі перебудови НАТО, після закінчення холодної війни, особлива увага приділялася посиленню невоєнних функцій альянсу. Ухвалена сесією Північноатлантичної ради на вищому рівні в Римі у 1991 році Нова стратегічна концепція особливо виокремлювала значення політичних аспектів забезпечення безпеки через розвиток діалогу та співробітництва. В рішеннях Брюссельського саміту НАТО 1994 року підкреслювалася необхідність підвищення політичної ролі союзу та його вкладу в забезпечення стабільності й безпеки в Європі у взаємодії з іншими структурами, що оперують на континенті. Було взято курс на встановлення широких контактів і активний розвиток кооперативної взаємодії зі сторонами, що не входять у НАТО. В 1991 році створено Раду Північноатлантичного співробітництва (РПАС), що є консультативним форумом, який включає до свого складу поряд із державами НАТО колишні соціалістичні держави, а потім і держави, що виникли на території колишнього СРСР. Згодом «парт-

нерами» НАТО стали декілька нейтральних країн і загальна кількість учасників цієї консультативної структури досягнула 44. У 1997 році вона була формально замінена Радою Євро-Атлантичного партнерства (РСАП), що мала стати інструментом спільного звернення країн НАТО та їх партнерів до проблем європейської безпеки. В 1994 році ініційовано програму «Партнерство заради миру» (ПЗМ), що запрошувала всі країни ОБСЄ до співробітництва з НАТО на основі індивідуальних проєктів із питань: забезпечення транспарентності (прозорості) воєнного планування та військово-воєнних витрат; уведення громадянського контролю над збройними силами; здійснення спільного планування, навчання та бойової підготовки військових формувань для використання з метою миротворчості, рятувальних і гуманітарних операцій. Партнерські відносини з НАТО в рамках програми ПЗМ установили 27 держав.

По-третє, докладаються зусилля не допустити послаблення ролі альянсу як інструменту стратегічного залучення США в Європу з одночасним забезпеченням більшої самостійності для європейських учасників НАТО. В 1994 році офіційно схвалений курс на зміцнення «європейської участі в забезпеченні безпеки та оборони» (European Security and Defence Identity) в рамках НАТО. Прийнято рішення про те, що воєнні можливості альянсу можуть бути використані для операцій Західноєвропейського союзу (ЗЄС). Прийнята концепція об'єднаних спільних оперативних угруповань (Combined Joint Task Force), що можуть виокремлюватися зі складу НАТО для операцій, що здійснюються членами альянсу без участі США.

По-четверте, починаючи з 1993 року, центральне місце в дискусіях щодо НАТО зайняло питання про можливість розширення альянсу та вступу в нього колишніх соціаліс-

тичних країн і країн Балтії. Офіційна політика НАТО ніколи не виключала можливості прийому до свого складу нових членів. У 1997 році було прийняте офіційне рішення про приєднання до союзу Польщі, Чехії та Угорщини, що проявляли наполегливість у цьому питанні. Рішення було реалізоване на ювілейній сесії Ради НАТО в квітні 1999 року одночасно з прийняттям нової стратегічної концепції альянсу. Документи НАТО підкреслюють, що вступ до альянсу нових членів розширить зону стабільності на континенті.

Слід зазначити, що цілковита адаптація нових членів Організації до стандартів НАТО потребує немалих матеріальних витрат (близько 500 млрд. дол.). Важливе й те, що на процедурі прийому трьох східноєвропейських країн, НАТО напрацьовував досвід взаємодії з новими членами, а також підключення їх до роботи в складі альянсу.

У 2004 році на Празькому саміті НАТО до складу цієї організації були прийняті відразу сім нових членів: Латвія, Литва, Естонія, Словаччина, Словенія, Румунія, Болгарія. В 2009 році до НАТО вступили Албанія та Хорватія. Ця подія свідчить про те, що зазначені країни приймаються зі значно заниженими «критеріями якості», навіть порівняно з тими, що висувалися Польщі, Угорщині та Чехії. Таким чином, армії майже всіх новачків не здатні за рівнем оснащення й підготовки до спільних дій зі збройними силами НАТО. Невипадково колишній генеральний секретар НАТО Дж. Робертсон заявив, що зараз «НАТО приділяє значно більше уваги не якісним параметрам збройних сил претендентів на вступ, а їх відданості демократичним цінностям, правам людини й ринковій економіці».

По-п'яте, наприкінці 1990-х років основна увага стала приділятися розробці нової стратегічної концепції альянсу. В результаті усунення воєнної загрози соціалістичного

блоку виникла криза ідентичності НАТО. Це потребувало обґрунтування її ролі в нових умовах. Вихід було знайдено в переорієнтації діяльності організації на протидію міжнародним кризам із відповідним забезпеченням гнучкості та мобільності збройних сил. У 1990-ті роки Північноатлантичний альянс був практично єдиною структурою, що мала можливості для цього. Так, ООН вживала спроб урегулювання численних конфліктів у всьому світі та вступила в тривалий період внутрішньої реорганізації. Провідні європейські інститути – ОБСЄ, ЄС, ЗЄС лише почали створювати власний антикризовий потенціал. У травні 1997 року на зустрічі міністрів закордонних справ НАТО було прийняте рішення кардинально переглянути стратегічну концепцію блоку. В стратегічній концепції НАТО, ухваленій на ювілейному саміті альянсу в квітні 1999 року, до переліку можливих завдань вперше було включено «проведення операцій з реагування на кризові ситуації, що не підпадають під статтю 5 Вашингтонського договору», які не пов'язані з колективною обороною від зовнішньої агресії.

Першим практичним досвідом використання сил НАТО з цією метою стали ракетно-бомбові удари по Югославії, що почалися в березні 1999 року. Офіційною ціллю цієї операції було припинення гуманітарної катастрофи в Косово.

Другий раз Північноатлантичний альянс застосував воєнні сили проти режиму талібів у Афганістані на початку 2000-х років, обґрунтовуючи свої дії злочинною сутністю афганського режиму.

Воєнні кампанії НАТО показали, що нова стратегічна концепція уповноважила альянс здійснювати колективну оборону своїх членів і на власний розсуд здійснювати воєнні операції, реалізуючи принцип колективної безпеки в

будь-якій точці світу без санкцій ООН і ОБСЄ, якщо їх термінове одержання викликає ускладнення<sup>70</sup>.

Західноєвропейський союз (ЗЄС) функціонує на основі підписаного в 1948 році Брюссельського договору та Паризьких угод, що модифікували його в 1954 році. Ця організація тривалий час перебувала на периферії міжнародно-політичного розвитку Європи. Однак, приблизно з середини 1980-х років вона переживає своєрідний ренесанс у зв'язку зі спробами активізувати військово-воєнне співробітництво поза рамками НАТО й без участі США. Питання про можливість протистояння ЗЄС й НАТО в 1990-і роки не переросло в суттєву проблему через обопільну згоду формувати європейську ідентичність НАТО в сфері оборони й безпеки саме на основі ЗЄС.

Цьому сприяє безпосередньо та обставина, що всі 10 західноєвропейських держав, що входять до складу ЗЄС (Бельгія, Великобританія, Німеччина, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Франція), є учасниками НАТО. При цьому змінюється традиційно насторожене ставлення до цієї структури з боку США, які побоювалися, що «європейська військово-політична інтеграція ввійде в конфлікт із «інтеграцією» атлантичною». В другій половині 1990-х років із боку НАТО та ЗЄС були розроблені програми налагодження взаємодії.

Схвалена в рамках ЗЄС Петербургська декларація 1992 року передбачає можливість його дій із використанням збройних сил у сфері миротворчості, в превентивних акціях із метою запобігання конфліктів, у гуманітарних операціях. По лінії ЗЄС здійснювалися окремі заходи на

<sup>70</sup> Кузнецов И. Новая роль ООН в вопросах нераспространения в контексте выполнения резолюции Совета Безопасности ООН 1540 / И. Кузнецов // Аналитические записки НКСМИ. – 2007. – № 3. – С. 79.

підтримку ембарго, введеного ООН проти Сербії, у вигляді патрулювання в Адріатичному морі, а також митного й поліцейського контролю на Дунаї. Привертає увагу й інституціоналізація зовнішніх зв'язків ЗЄС шляхом уведення інститутів асоційованих членів (для «флангових» країн НАТО, що не входять до ЄС, – Норвегії, Туреччини, Ісландії), спостерігачів (для країн, що не входять у НАТО, учасників ЄС, – Австрії, Швеції, Фінляндії, Ірландії) та асоційованих партнерів (для 10 країн Центральної та Східної Європи й Балтії). Всього до ареалу ЗЄС входять 28 європейських країн<sup>71</sup>.

Петерсбергська декларація, що заклала основи відносин ЗЄС й НАТО була доповнена Маастрихтською заявою Європейської ради 1992 року про відносини між ЄС, НАТО та ЗЄС: «ЗЄС стане невід'ємною складовою частиною процесу розвитку Європейського Союзу та внесе більш значний вклад у солідарність усередині Північноатлантичного альянсу. Держави-члени ЗЄС єдині в намірі посилити в довгостроковій перспективі роль ЗЄС у спільній оборонній політиці з Північноатлантичним альянсом у рамках Європейського Союзу».

Однак звернення ЄС до військово-політичної тематики викликало низку проблем, пов'язаних із тим, що ЄС є організацією більш широкого складу, ніж ЗЄС. Окремі країни ЄС, що не входять у ЗЄС (як і НАТО – Австрія, Фінляндія, Швеція, Ірландія), побоюються, що прискіплива увага до військово-воєнного виміру політики безпеки в діяльності ЄС може мати наслідком розмивання їх нейтрального статусу. Для них небажані ні трансформація ЄС у військово-політичне утворення, ні його поступове залучення до сфери діяльності НАТО. Між цим лінія на включення ЗЄС

71 Кулагин В.М. Международная безопасность / В.М. Кулагин. – М. : Аспект-Пресс, 2006. – 350 с.

в ЄС ототожнюється саме з такою перспективою. В результаті цей сюжет не вдалося конкретизувати в новому договорі про Європейський Союз, підписаний в Амстердамі в 1997 році. Було лише підтверджено наміри держав-членів упродовж року після вступу договору в силу розробити спеціальні статті про співробітництво з ЗЄС. На саміті ЄС в Кельні в червні 1999 року був схвалений план об'єднання ЗЄС та ЄС. Водночас учасники вирішили ввести в комісії ЄС додатковий пост координатора з зовнішньої оборонної політики.

Остаточне рішення про передачу Євросоюзу більшості повноважень і оперативного потенціалу ЗЄС було закріплене Марсельською декларацією ЄС у червні 2001 року. Згідно цього документу, ЗЄС фактично припиняє свою діяльність. Структури ЗЄС мають цілковито перейти в розпорядження ЄС. Процес інтеграції ЗЄС в ЄС був фактично завершений до 2002 року.

### Запитання для самоперевірки до розділу

1. Скільки держав-членів входять до складу Ради Безпеки ООН?
2. Розтлумачте процедуру прийняття рішень Радою Безпеки ООН.
3. Які примусові заходи може застосувати Рада Безпеки ООН для забезпечення виконання прийнятих нею рішень?
4. Назвіть основні надійні інструменти ООН із урегулювання конфліктів.
5. Що означає термін «постконфліктне миробудівництво» ООН?

6. Хто здійснює керівництво та управління операціями ООН із підтримання миру?
7. Чи можуть здійснюватися операції ООН із підтримання миру без згоди конфліктуючих сторін?
8. Які основні завдання виконують миротворчі сили ООН?
9. Як фінансуються операції ООН із підтримання миру?
10. Назвіть основні цілі та завдання діяльності ОБСЄ.
11. Назвіть основні цілі та завдання діяльності НАТО.
12. Назвіть основні принципи, якими в своїй діяльності керуються держави-члени НАТО.
13. За яких умов НАТО може застосовувати силу?
14. Деталізуйте структуру системи НАТО.
15. Наведіть приклад першого застосування сил НАТО.
16. У чому полягає основна мета створення Західноєвропейського союзу?
17. У чому полягає сутність взаємодії Західноєвропейського союзу та НАТО?

### Завдання для самостійної роботи до розділу

1. Із закінченням холодної війни загроза масштабного воєнного зіткнення в Європі була практично знята з порядку денного. Тобто воєнний альянс НАТО втратив головний сенс свого існування. Північноатлантичний союз зіштовхнувся з суттєвим завданням адаптації до нових обставин і переосмислення своєї ролі в нових умовах.

*У чому полягає сутність переосмислення ролі НАТО в нових умовах? Обґрунтуйте свою думку.*

2. На першому етапі після закінчення холодної війни, особлива увага НАТО приділялася посиленню невоєнних

функцій альянсу. Ухвалена сесією Північноатлантичної ради на вищому рівні в Римі у 1991 році Нова стратегічна концепція особливо виокремлювала значення політичних аспектів забезпечення безпеки.

*Які саме політичні аспекти відіграють провідну роль у безпековій діяльності НАТО?*

3. Колишній генеральний секретар НАТО Дж. Робертсон заявив, що зараз «НАТО приділяє значно більше уваги не якісним параметрам збройних сил претендентів на вступ, а їх відданості демократичним цінностям, правам людини й ринковій економіці».

*Беручи до уваги заяву Дж. Робертсона, які саме висновки можна зробити щодо перспектив розвитку НАТО?*

### Напрями магістерських робіт

1. Особливості формування та діяльності Ради Безпеки ООН.
2. Специфіка діяльності ООН із попередження конфліктів і нових загроз мирові.
3. Особливості діяльності Організації з безпеки та співробітництва в Європі щодо забезпечення миру й стабільності на континенті.
4. НАТО як інструмент досягнення безпеки.
5. Невоєнні інструменти НАТО з досягнення безпеки.

## Список використаних джерел

1. Аннан Кофи. Мы народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке. Доклад Генерального секретаря / Кофи Аннан // Коммерсантъ. – 2000. – 4 апреля. – № 54.
2. Батюк В.И. Миротворческая деятельность ООН и великие державы / В.И. Батюк // США: экономика, политика, идеология. – 1996. – № 12. – С. 61.
3. Крылов Н.Б. Принципы участия государств в системе ООН / Н.Б. Крылов. – М., 2002. – 142 с.
4. Кузнецов И. Новая роль ООН в вопросах нераспространения в контексте выполнения резолюции Совета Безопасности ООН 1540 / И. Кузнецов // Аналитические записки НКСМИ. – 2007. – № 3. – С. 79.
5. Кулагин В.М. Международная безопасность / В.М. Кулагин. – М.: Аспект-Пресс, 2006. – 350 с.
6. Официальный сайт Организации Объединенных Наций (русская версия). – <http://www.un.org/russian>
7. Современные международные отношения и мировая политика; под ред. А.В. Торкунова. – М.: Просвещение, 2005. – 500 с.
8. Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке / В.Н. Федоров. – М., 2005. – 300 с.
9. Шустов В. Способна ли ООН вести войну? / В. Шустов // Международная жизнь. – 2000. – № 11. – С. 82.

## РОЗДІЛ 4

# МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ (ДЕРЖАВНОЇ / ЦИВІЛЬНОЇ) СЛУЖБИ В ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА США

### 4.1. Види моделей публічної (державної) служби

Зарубіжний досвід функціонування та розвитку державної служби ми

розглянемо, вибираючи з нього найбільш значущі елементи, що становлять науковий та практичний інтерес. Аналіз моделей державної служби є досить умовним, оскільки кожна країна поєднує в собі окремі елементи інших моделей державної служби.

В історично-географічному аспекті вітчизняний вчений О. Ю. Оболенський виділяє *три типи моделей державної служби*: східну та два західних типи – *континентальний* (Європейський континент) та *англо-американський*. Він зазначає, що така класифікація має швидше країнознавчий зміст. Принципова відмінність двох західних типів полягає в тому, що на Європейському континенті демократизація політичної системи відбулася значно пізніше виникнення системи управління державою. Традиції

розгалуженого державного апарату, що наділений широкими повноваженнями, значною мірою зберігаються і досить інкорпоровані до політичних систем демократії.

У США державною парадигмою є самоуправління вільних людей на вільній землі. Крім цього, американцям притаманна відчутна недовіра до будь-якої виконавчої влади. Тому державний апарат у цій країні, що виник на підґрунті вільного самоуправління, мав пристосуватися до умов політичної орієнтації елітарного суспільства. Упродовж ХХ століття західні системи інтенсивно обмінювалися своїми здобутками, що поступово їх зближувало [О. Ю. Оболенський, с. 84-85].

Російські вчені В. П. Васильєв, Н. Г. Деханова та Ю. А. Холоденко виділяють *чотири основні світові моделі державної служби* [В. П. Васильєв та ін., с. 115]:

- *раціональна централізована закрита модель*, що реалізується в унітарних державах (французька модель);
- *раціональна відносно децентралізована закрита модель*, яка застосовується у федеративних державах (німецька модель);
- *відносно децентралізована відкрита модель*, діюча в унітарній державі (британська модель);
- *децентралізована відкрита модель*, що запроваджена у федеративній державі (північно-американська модель).

Російський науковець В.Д. Граждан також поділяє цю думку, зазначаючи, що в цих чотирьох країнах «публічна (цивільна) служба» охоплює досить різні соціальні організації, що в тій чи іншій мірі пов'язані зі здійсненням державних завдань. Водночас, їх діяльність, перш за все, визначається професійною кваліфікацією вищого керівництва [В.Д. Граждан, с. 459].

Нині західним моделям державної служби притаманна вразливість до кризових явищ. Відзначається зниження рівня довіри до них з боку громадянського суспільства. Зарубіжні політологи відзначають, що престиж державної служби стрімко знижується, а соціальний статус державних службовців втрачає привабливість у системі соціальної стратифікації.

У зв'язку з цим, відбувається ревізія засад функціонування державного апарату. Реформування державної служби проводиться в дусі розвитку горизонтальних зв'язків партнерства, кооперації, ринкових механізмів управління – нового державного менеджменту.

Слід зазначити, що вплив на розвиток державної служби чинять не лише особливості окремих країн, а й об'єктивні фактори суспільного розвитку. Якісні глибинні зміни суспільних відносин призводять до докорінних змін систем державного управління у світі, висувають нові вимоги до державних службовців, визначаючи об'єктивні тенденції розвитку державної служби.

Тісний зв'язок якісних стрибків у розвитку суспільства та зміни моделей державної служби проявляються в тому, що «хвилі» реформування державної служби припадали саме на період глибинних соціально-економічних змін. Так, виникнення «раціональної» моделі державної служби припало на кінець ХVІІ – початок ХVІІІ століть і не може бути відокремлене від процесів формування централізованих держав і абсолютних монархій.

Реформи державної служби 50-80-х років ХІХ століття (у Великобританії, Німеччині, США, Росії та Японії) пов'язані із завершенням індустріалізації та переходом до імперіалізму.

Масштабні зміни державної служби в 70-х роках ХХ століття обумовлені переходом до постіндустріальної цивілі-



зації, що докорінно змінили взаємовідносини держави, суспільства й індивіда, а також висунули нові вимоги до державної служби.

Початок останньої «хвилі» реформування державної служби припадає на кінець XX – початок XXI століття. Реформа державної служби стала пріоритетом для багатьох держав, які не бажають безнадійно відставати в розвитку. Вони, як правило, здійснюють реформи, запозичуючи окремі елементи цивільної служби у найбільш розвинутих країн, намагаючись використати їх з урахуванням національних особливостей. Основною ціллю реформи державної служби, як правило, є прагнення вирішити поточні проблеми країни, забезпечивши в перспективі відповідність державної служби потребам глобального світу.


У зв'язку з цим, практично в усіх державах, що реформують національну систему державної (публічної, цивільної) служби, прослідковуються аналогічні тенденції.

У зарубіжній літературі з державного управління широко застосовуються терміни «цивільна служба» (civil service), «громадська служба» (public service), «урядова служба» (government service). Часто-густо ці поняття застосовуються як синоніми. Проте, іноді, в спеціальній літературі з теорії політики використовуються розмежування:

– на *цивільній (громадській) службі* функціонують постійні професійні службовці, які не можуть бути усунуті з посади;

– на *урядовій службі* зайняті вищі державні чиновники, які змінюються на підставі системи «здобування». Тобто, чиновники призначаються на державні посади за політичні заслуги і термін їх служби залежить від часу перебування на чолі Уряду лідера партії, прихильниками якої вони є [Somit A., Tanenhaus J., P. 21. ].

В системах державної (публічної, цивільної) служби зарубіжних країн діють як політичні чиновники, так і професійні державні службовці. Традиції та закони кожної країни передбачають особливий порядок діяльності інституту державної служби, що має яскраво виражену соціокультурну специфіку [Василенко І.А., с. 205].

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Публічна служба – діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів та інших.</p> <p>У вузькому розумінні публічна служба – це діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.</p>
--	---

З огляду на *інституційний аспект, публічна служба*, в широкому розумінні, може здійснюватися працівниками усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто, законодавчої, виконавчої та судової), державних підприємств, установ і організацій, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, а також установ.

Таким чином, до *поняття публічної служби* включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо.

У *вузькому розумінні* в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У *країнах романо-германської системи* права існує багато підходів до визначення публічної служби та її сфери. Наприклад, у *Французькій Республіці* існує по-

няття публічної служби, яким охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах. До публічних службовців належать також вчителі, викладачі вузів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які складають окремі корпуси публічних службовців. У загальному статуті публічної служби виділяються: публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба. При цьому, серед усіх агентів акцент у правовому регулюванні робиться на чиновниках «функціонерах», тобто, особах, призначених відповідно до публічного права.

У *Федеративній Республіці Німеччині* поняття публічної служби є загальним поняттям для позначення усіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права.

До публічної служби належать не лише службові відносини з федеральними органами управління (адміністрації), а й з органами управління (адміністрації) на рівні земель, муніципалітетів та з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників, а їх посади є не лише в органах управління. Наприклад, існує така категорія як «чиновники вищих навчальних закладів». Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які відповідно відносяться до наукового та мистецького персоналу вузу, що згідно з правом землі отримав статус визнаного державою вузу, і персонал якого знаходиться на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками.

**Приклад**

Наприклад, існує така категорія як «чиновники вищих навчальних закладів». Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які відповідно відносяться до наукового та мистецького персоналу вузу, що згідно з правом землі отримав статус визнаного державою вузу, і персонал якого знаходиться на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками.

Конституція Федеративної Республіки Німеччина унормовує, що виконання владних повноважень у вигляді постійного завдання, як правило, повинно доручатися особам, які перебувають на державній службі та зв'язані функціями публічно-правових відносин служби і вірності.

У *країнах англо-американської правової системи* термін «публічна служба» поширюється на всі організації публічного сектору, а статус публічного службовця розповсюджується на більшість працівників публічного сектору, в тому числі вчителів, лікарів та інших. Водночас, для означення діяльності професійних чиновників – службовців державного (урядового) апарату в цих країнах, як правило, використовується термін «цивільна служба».

**Висновок**

Отже, незважаючи на особливості різних країн щодо розуміння поняття публічної служби, найважливіший акцент зроблено саме на регулюванні статусу чиновників публічної адміністрації.

#### 4.2. Публічна служба в Федеративній Республіці Німеччина


Серед європейських країн з федеральним типом адміністративно-державного управління найбільш впливовою є Німеччина.

Сучасні цивільні службовці є прихильниками демократії. Вони одержують професійну підготовку на «останніх» курсах у різних університетах країни. «Боннським бюрократам» притаманна тенденція педантичного дотримання римського права, що надає цивільним службовцям частково догматичного, книжкового стилю мислення [Василенко І. А., с. 176].

Провідна роль партій в політичному процесі Німеччини, що закріплена її Основним Законом, суттєво впливає на розвиток системи державного управління.

Слід зазначити декілька факторів, що сприяли активній ролі політичних партій у становленні та еволюції системи державної адміністрації Німеччини:

- концепція «надпартійності та політичної нейтральності» бюрократії була скомпрометована в період націонал-соціалізму;
- процес денацифікації системи державної служби не дав бажаних результатів, а призвів до виникнення феномену партійного «патронату» щодо державної адміністрації;
- саме партії як найбільш надійні інститути мали підтримку західних союзників;
- наявність членів партії на державній службі розглядалася як гарантія лояльності бюрократії до політичного режиму.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p><i>У результаті боротьби політичних партій (перш за все СДПН та ХДС/ХСС) за вплив на органи державної адміністрації виникли й утвердилися принципи партійного патронату. Найважливішим серед них є принцип пропорційного представництва партій в органах державного управління. Водночас партії прагнуть розширити свій вплив в системі державної адміністрації, призначаючи своїх членів на ключові посади в міністерствах.</i></p>
---	---

Для сучасної Німеччини притаманне щільне взаємопроникнення та поєднання політичної й адміністративної сфер. Це віднайшло своє відображення і в Законі про державну службу, згідно якого чиновники мають право брати участь в діяльності політичних партій та добиватися парламентської кар'єри.

Чиновники, обрані до *Бундестагу* (вищого представницького органу Німеччини) або *ландтагу* (земельного парламенту), мають право двомісячної відпустки на час виборчої кампанії. Поряд із депутатським утриманням вони продовжують отримувати значну частину своєї основної заробітної плати. Водночас вони зберігають право на отримання пенсій для державних службовців.


Отже, чиновники в Німеччині є особливою привілейованою політичною групою. Їх професійна компетентність і фінансова незалежність сприяють їм досягати значного просування в партіях.

На відміну від таких європейських країн як Великобританія та Франція, а також США, кар'єра державного службовця в Німеччині не є альтернативною політичній кар'єрі. Тобто, вона є передумовою для успішної політичної діяльності.

Сучасний Уряд Німеччини має досить сильну федеральну адміністрацію. Теоретично вона відповідає за контроль зовнішніх відносин, збір податків, оборону, транспорт, поштову службу, програми соціального забезпечення та розвідувальну діяльність. Проте на практиці Федеральний Уряд контролює лише найбільш загальні внутрішні програми. Так навіть збір податків центральна адміністрація здійснює спільно з урядами земель. Більшість внутрішніх програм здійснюються адміністрацією земель за спільного федерального керівництва.

Нині у Федеративній Республіці Німеччина кожна із 16 земель має власну Конституцію та свою організацію управління.

Слід зазначити, що в Німеччині не існує поняття «державна служба». Після Першої світової війни виник термін «публічна служба».

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>З функціональної точки зору «<b>публічна служба</b>» – це діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління.</p> <p>В інституціональному плані під <b>публічною службою</b> розуміють певне коло осіб, для яких виконання публічних справ становить професійну діяльність.</p>
--	---

Публічна служба охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і робітників. Критерієм розрізнення є правова форма призначення:

– для *чиновника* – це акт призначення, що видається в особливому порядку компетентною владою;

– для *службовця та робітника* – це договір про вступ на службу, що укладається сторонами.

Чиновників виділено в групу особливо довірених осіб, спеціально наділених управлінськими функціями

та пов'язаних із ними особливим правовим і політичним статусами.

Основним нормативним актом, що регулює діяльність чиновників, є Федеральний Закон про чиновника, прийнятий в 1953 році та діючий в редакції 1985 року. Згідно з ним до категорії чиновників належать не лише працівники державного апарату – державні службовці, а й судді, викладачі шкіл та вищих учбових закладів, військовослужбовці, працівники пошти, залізниці, державних банків.

*Табель про ранги передбачає 16 груп чиновників:*

– A1 – A5 – нижчі чини (допоміжно-технічні);

– A6 – A9 – середні чини (урядові секретарі, обер-секретарі, гаупт-секретарі);

– A10 – A13 – вищі чини I ступеня (урядові інспектори, регірунгс-амтмани);

– A14-A16 – вищі чини II ступеня (вищі урядові радники).

Матеріальне утримання чиновників складається з основного окладу, територіальної надбавки, надбавок на дітей, за вислугу років, за звання. Обсяг, структура та динаміка виплат визначаються спеціальним Законом про оплату.

До особливої групи належать політичні та почесні чиновники.

*Сутність інституту політичних чиновників* полягає в тому, що разом із Урядом або окремим міністром приходять і йдуть зі своїх посад найбільш близькі до їх політичної програми співробітники адміністрації. Таким чином у разі зміни кабінету та його політичної платформи забезпечується реалізація нових політичних установок в діяльності адміністрації.

*До політичних чиновників належать:* статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального

канцлера та федерального президента; керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального канцлера і федерального президента, федеральному відомстві у справах друку та інформації, адміністрації Бундестагу та Бундесрату; керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники).

Персональні переміщення у вищій ланці державної адміністрації є зручним засобом для досягнення кращої взаємодії між Урядом і бюрократією. Особливо важливо це в тих випадках, коли відповідно до своїх політичних уподобань бюрократія (державні службовці) не симпатизує тому чи іншому Уряду. Так відбулося після приходу до влади в 1970 році соціал-демократів у коаліції з вільними демократами. Тоді було здійснено значні переміщення серед вищого персоналу федеральних міністерств і відомств, що отримало назву «тихої революції».

До *інституту почесних чиновників* належать особи, які мають цивільну професію та яких призначають на почесну посаду без оплати й права претендувати на особливе соціальне забезпечення. До них належать присяжні, виборні консули.

Згідно споконвічної німецької доктрини чиновник розглядається як слуга, орган і представник держави та її ідеї. На цьому постулаті ґрунтується вся система підготовки чиновників і їх просування по службі. Згідно п. 2. ст. 33 Основного Закону Німеччини «кожний німець має рівний доступ до всякої державної посади у відповідності зі своїми здібностями та професійної кваліфікації». Водночас Закон 1953 року вказує *на особливі якості, що дозволяють претендувати на звання чиновника:*

– перш за все, для цього слід бути німцем в сенсі ст. 116 Основного Закону. В особливому порядку Закон припускає

призначення чиновником іноземця (наприклад, у якості викладача вищого навчального закладу Німеччини). Однак, таке призначення не має наслідком автоматичне набуття громадянства;

– особа, яка претендує на посаду чиновника, має надати гарантії своєї політичної благонадійності, тобто, готовності в будь-який час виступити на захист конституційного ладу;

– майбутній чиновник має володіти необхідною професійною підготовкою. Вид і діяльність такої підготовки встановлюються відповідно рівневі службової ієрархії.

До служби на нижчому рівні (A1 – A5) допускаються особи, які успішно закінчили народну школу та пройшли підготовчу службу; віковий ценз: 16-30 років.

До служби на середньому рівні (A6 – A9) допускаються особи, які успішно закінчили народну школу, пройшли службову підготовку упродовж року та склали спеціальний екзамен для вступу на посаду середнього рівня; віковий ценз: 16-32 роки.

До служби на вищому рівні (A10 – A13) допускаються особи, які успішно закінчили середню школу, пройшли спеціальну підготовку упродовж трьох років і склали екзамен з вимог відповідного рівня; віковий ценз: 18-30 років.

До служби на вищому рівні (A14 – A16) допускаються особи, з вищою освітою, склали перший державний екзамен, пройшли підготовчу службу упродовж двох років і склали другий екзамен; 18-30 років.

Слід зазначити, що постановою 1968 року для багатьох видів служби віковий ценз для прийому на державну службу збільшений до 50 років.

Серед сфер, із яких рекрутується персонал міністерської бюрократії, чільне місце займає юстиція, а після неї – економіка та соціальні науки. Професія юриста в Німеч-

чині традиційно надає найкращі можливості для вступу на державну службу.

Щодо соціального походження керівних чиновників, то більш як на 2/3 вони рекрутуються з «верхньої страти середнього класу» (вільні професії, керівні службовці та вищі чиновники, заможні бізнесмени), а також на ¼ із «нижчої страти» (чиновники середньої та нижчої категорій, службовці, ремісники, селяни).

Вищі чиновники Німеччини широко представлені в різних об'єднаннях, громадських і економічних організаціях, керівництві партій. На думку експертів, така діяльність сприяє розширенню «горизонту спілкування» вищих адміністраторів, служить для них важливим джерелом інформації. Контакти в державному секторі відіграють важливу роль і для рекрутування персоналу на провідні посади в державній адміністрації.

*Система просування по службі* суворо регламентується законами. Вона ґрунтується на двох принципах:

- *підвищення кваліфікації*, що підтверджується або спеціальною перевіркою та відповідною оцінкою, або здачею спеціального екзамену;
- *поступового просування*, що забороняє оминати черговий щабель. Виключення з правил може дозволити лише Федеральна комісія з кадрів.

У нижчих посадових групах за оцінки роботи «добре» підвищення здійснюється через шість років, а за оцінки «цілком задовільно» – через вісім років.

У середніх і вищих групах просування регламентується для кожної посади окремо. Якщо претендент на вищу посаду не досяг віку 40 років, то необхідний спеціальний дозвіл міністра. Відхилення від установлених термінів може відбутися, якщо службова діяльність оцінюється як «дуже

добра». Якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань із просування по службі, оплаті чи інших заходах турботи про чиновника, то він має право домагатися відшкодування збитків.

При підвищенні по службі особливе місце займає політичний статус чиновника. Приймаючи на себе «обов'язок вірності» він передбачає пряму вимогу політичної вірності: «Чиновник служить своєму народу, а не окремій партії. Він виконує свої обов'язки добросовісно та поза зв'язку з партійними інтересами, при цьому він зобов'язаний керуватися турботою про спільні інтереси та благо».

#### Висновок



*Отже, публічна служба в Німеччині відзначається високою ефективністю, престижем і повагою серед населення. У зв'язку з цим, для адаптації публічної служби до умов, що змінюються, було обрано тактику «великого якісного стрибка шляхом малих кроків». Ця тактика дала результати: децентралізовано публічну службу, відбулася дивергенція статусу чиновників, переорієнтовано публічну службу на «клієнтські» відносини з громадянами.*

#### 4.3. Публічна служба у Французькій Республіці

Республіка Франція є унітарною державою. Унітарні уряди та їх центральна адміністрація значно більше впливають на повсякденне життя громадян, ніж федеративні. Більшість унітарних європейських країн мають бюрократію, що структурована на французький кшталт.

У Франції раніше від інших західноєвропейських країн завершився процес централізації, відбулося відособлення державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна бюрократія, що ґрунтується на специфікації функцій, розподілі праці та диференціації ролей.

У другій половині XIX століття служба на посаді в державному апараті стала потужним фактором соціального просування. Державна служба передбачала мінімальний рівень освіти. Чиновники мали носити уніформу або пристойний костюм. Крім цього, державна служба давала достатньо велику гарантію зайнятості. В міру зростання чисельності чиновників їх становище все більше стабілізувалося і лише вищі службовці державного апарату залежали від політичної кон'юнктури. В 1853 році було створено загальний режим пенсійного забезпечення державних службовців.

В цей період в державному апараті широко обговорювалася проблема уніфікації найму на державну службу за допомогою екзамнів або конкурсів та введення випробувального терміну до включення стажиста в штат.

Однак 1847 року Державна рада відхилила ідею єдиного статусу чиновників і підтвердила право адміністративних установ створювати власні регламенти, вводити свої правила рекрутування. Вища адміністрація не могла змінити принцип ієрархічної та необмеженої влади.

Зниження рівня підготовки чиновників, збільшення чисельності державного апарату, фемінізація окремих видів діяльності адміністративно-державного управління призвели до падіння престижу державної служби.

#### Довідка



*Так, до Першої світової війни батько міг сказати своєму синові: якщо ти не будеш добре вчитися, то тобі залишиться лише бізнес. Після Першої світової війни він вже застерігав: якщо не будеш вчитися, то тобі доведеться стати чиновником [Василенко І.А., с. 206].*

*Дійсно, починаючи з 1920-х років заробітна плата рядових чиновників стала значно відставати від платні кваліфікованих робітників і ще більше – від доходів службовців у приватному секторі. Ця тенденція продовжувала посилюватися. Нині у Франції вона не змінилася.*

Щодо організації адміністративно-державного управління, то до 1981 року в країні існувала сильна влада центральної адміністрації. Керівні кола Третьої (1871-1940), Четвертої (1947-1958) та П'ятої республік рішуче проводили політику централізації країни. Французький Уряд і його адміністрація жорстко контролювали всю бюрократичну мережу держави. Іноді, централізація доходила до крайнощів.

Соціалісти, які прийшли до влади в 1981 році, здійснили децентралізацію влади. Так, частину повноважень економічного та соціального планування було передано від центральної адміністрації до регіонів. Оподаткування, освіта, охорона здоров'я та економічний розвиток стали сферою повноважень адміністрацій в 22 регіонах і 96 департаментах. Закон 1982 року змінив назву префектів, які призначалися Парижем, на спеціальних уповноважених Республіки. Їх влада стала дещо ширшою, ніж влада поліції або пожежної охорони. Тобто, після п'яти століть централізації Франція стала рухатися у зворотному напрямі.

Нині діюче у Франції законодавство про цивільну службу є підсумком реформ, які почалися відразу після звільнення країни від німецької окупації. Хоч поняття «чиновник»

застосовується для всіх осіб, які перебувають на службі в органах державного управління, та в суто юридичному сенсі воно є значно вузьчим. По-суті, воно стосується лише службовців цивільної (*публічної служби*). Поняття «чиновник» і «державний службовець» не розрізняються.

Закон про загальний статус чиновника, прийнятий в 1946 році, регламентує структуру цивільної служби та систему оплати праці чиновників. Ордонансом 1959 року про генеральний статут державних службовців внесено незначну кількість поправок до Закону 1946 року, проте, всі вони спрямовані на ієрархічне підпорядкування чиновників владі.

Закон 1946 року увів до системи цивільної служби поняття «*кадр*», що означає об'єднання всіх посад, зайнятих цивільними службовцями однакового рангу. Тобто, це поняття охоплює положення групи людей, які займають аналогічні посади. Так, існує *кадр директорів*, до якого входять директори всіх департаментів, *кадр контролю*, що об'єднує всіх інспекторів тощо. Крім цього, існує поняття «*клас чиновників*». Всього передбачено чотири класи, згруповані в ієрархічному порядку.

*Клас* – це статус чиновника в усьому державному апараті, важливість і складність виконуваної ним роботи:

- клас А (20% службовців) – виробляє управлінські рішення, виходячи з політичних установок Уряду;
- клас В (41% службовців) – виконує управлінські рішення;
- клас С (32% службовців) – спеціалісти;
- клас D (7% службовців) – допоміжний персонал.


Для визначення статусу професійних державних службовців застосовують ряд понять:

- *розряд* (кваліфікація, що надає право посісти певну посаду);

- *посада* (сукупність обов'язків державного службовця);
- *кадр* (сукупність функціонально та ієрархічно рівних посад в одній сфері діяльності);
- *корпус* (сукупність ієрархічно різних посад в одній сфері діяльності).


До державних (*публічних*) службовців належать усі особи, які отримують заробітну плату з державного бюджету (виключення: військові та судді).

Чиновник, прийнятий на службу, в залежності від результатів конкурсних екзаменів отримує розряд і починає робити кар'єру, що поділяється на звичайну та виключну:

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>– <i>звичайна кар'єра</i> – це синхронне просування з тією групою осіб, з якою чиновник був прийнятий на службу на рівних правах.</p>
--	--

Тобто, поступове зростання (1,5-2 роки) за розрядами і класами, що супроводжується зростанням оплати праці у разі бездоганної служби та успішної атестації.

Перейти з класу В до класу А можна лише за високі, визнані вищим керівництвом, заслуги. Інша можливість – взяти участь у відповідному конкурсі;

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>– <i>виключна кар'єра</i> – це прискорене службове зростання на підґрунті професійних критеріїв за рахунок відбору службовців (вступ до Національної адміністративної школи).</p>
--	--

Випускника очікує гарантоване службове просування. Відраджено до іншого корпусу передбачає діяльність у між-



народних організаціях, закордонних службах, що є підставою для службового зростання). Чиновник має відпрацювати певний термін, щоб отримати підвищення. Резервування посади здійснюється на час навчання чи відрядження службовця.

Відповідно до законодавства особа не може бути призначеною на цивільну посаду якщо:

- не має французького громадянства;
- не володіє громадянськими правами та не відповідає вимогам хорошої моральної поведінки.

Теоретично відбір кандидатів на посади відбувається на основі єдиного критерію – здатності виконувати покладені на них обов'язки, тобто оцінки професійної кваліфікації. Інструкція 1946 року встановлює коло обов'язків та затверджує необхідний освітній рівень для кожного класу:

– конкурсні экзамени в клас А спрямовані на виявлення широких загальних і технічних знань, а також мають переконати в тому, що кандидат має достатні інтелектуальні здібності та твердий характер. У кандидата обов'язково має бути диплом про закінчення вищого навчального закладу;

– кандидат для вступу до класу В повинен вміти визначати, оцінювати та вирішувати з посиланням на законодавство діяльність осіб, які перебувають під його керівництвом. Це досить складна функція, оскільки виконання загальних приписів вимагає значної гнучкості та професійних знань. Конкурсні экзамени до цього класу мають більш технічний сенс, ніж экзамени до вищого класу А. Однак, при цьому, відповідно до інструкції вимагається високий рівень загальноосвітніх і професійних знань;

– конкурсні экзамени до класу С, члени якого зайняті технічним виконанням, покликані виявляти саме виконавчо-технічні навички, оскільки здатність до особистої ініціативи при цьому не вимагається;

– для заміщення посад класу D підходять працівники, які не володіють спеціальною професійною кваліфікацією. У зв'язку з цим, конкурсні экзамени до цього класу не виходять за межі програми загальноосвітньої школи.

У Франції існують два типи конкурсів: *зовнішній* та *внутрішній*.

На зовнішніх конкурсах відбувається набір нових чиновників. Внутрішні конкурси проводяться для просування частини чиновників по службі.

Головним принципом відбору на конкурс є не професійні якості претендентів, а загальна ерудиція та елегантність стилю викладення, в основі яких має бути класична гуманітарна освіта.

Просування по службі виражається через збільшення заробітної плати залежно від стажу роботи чиновника та одержаних ним оцінок. *Підвищення в чині може здійснюватися двома шляхами:*

– через процедуру вибору способом внесення чиновників до щорічного списку підвищення, який складається після рішення адміністративної паритетної комісії, ґрунтуючись на одержаних щорічних оцінках з урахуванням вислуги років;

– на основі професійного відбору, що проводиться за допомогою спеціального экзамену.

Таким чином, основним елементом бюрократичної кар'єри у Франції є гарантія поступового, проте, впевненого просування за вислугою років або за періодом перебування у відповідній установі.

Поряд зі звичайним порядком просування по службі у Франції існує виключний порядок. Його мета – прискорене підвищення в класі чи рангу всередині класу особливих видатних чиновників. Є два шляхи виключної кар'єри.

Перший полягає в тому, що керівники адміністративних агенцій створюють для перспективних чиновників у виключному порядку відповідні умови, надаючи їм можливість достроково підготуватися до конкурсних екзаменів, зарезервувавши для них певну посаду. Другий шлях – це відрядження. Тобто, за чиновником, направленим на службу за кордон або в міжнародну організацію, зберігається право на просування по службі.

Як і в інших розвинутих країнах, у Франції існує *інститут політичних чиновників*. Вони мають усі привілеї чиновників, проте, не пов'язані ієрархічною системою адміністративно-державного управління, оскільки із самого початку поставлені над нею. До політичних призначенців належать посади директорів і членів міністерських кабінетів, директорів адміністративних департаментів, генеральних комісарів, генеральних секретарів департаментів. Призначення цих осіб відбувається рішенням Уряду або зацікавленого міністра. Ці особи йдуть у відставку разом з Урядом.

Отже, в системі французького чиновництва виключну роль займає верхня група – еліта цивільної служби, вищі адміністративні та політичні чиновники. У Франції вищий корпус представляє замкнену групу, члени якої є вихідцями із одних і тих же навчальних закладів. Без перебільшення слід звзначити, що переважна більшість цих осіб особисто знайомі один-з-одним.

Особливе місце в підготовці вищих кадрів державного апарату займає Національна школа адміністрації. До цього елітного навчального закладу приймаються особи з вищою освітою не старші 26 років і державні службовці не старші 30 років, які мають стаж практичної роботи не менше п'яти років. Почуття солідарності серед колишніх учнів Національної школи адміністрації досить розвинуте: міністр,

який закінчив у свій час цей заклад, буде прагнути набирати своїх співробітників серед колишніх однокурсників.

Французька правова доктрина ґрунтується на принципі загальної лояльності чиновника щодо держави, проте, ця лояльність має пасивний зміст. Вона не вимагає активного вираження – вступу до правлячої партії або підтримки урядового курсу. У Франції лояльність розуміється швидше як вірність нації та Конституції, а не Урядові. Лише від високопоставлених посадових осіб вимагається політичний конформізм.

Декларуючи свободу політичних поглядів чиновників поза службою, французька правова доктрина обмежує її так званим обов'язком стриманості під час служби. На службі чиновникам рекомендується відмовитися від відкритого вираження своїх політичних, філософських або релігійних переконань.

#### Висновок



*Отже, сутність французької моделі публічної служби – це замкнена та прискіпливо регламентована система адміністрування з притаманним їй духом ієрархічності, «кастовості» та вірнопідданості державі. Крім цього, слід відмітити високий рівень централізації публічної служби, незначна увага до місцевих умов, проблем та ініціатив, а також жорсткий контроль за місцевою бюрократією з центру. Разом із цим доцільно відмітити здійснення значної частини внутрішньоорганізаційної діяльності на основі формальних, нормативно закріплених процедур.*

*Незмінність кадрів призводить до інерційності державного апарату, що особливо негативно може проявитися в періоди політичних, соціальних і економічних змін. Система гарантованої від ризику кар'єри може заохочувати посередність, заважаючи висуненню динамічних ініціативних чиновників. Цьому сприяє й пріоритет стажу над діловими якостями.*

#### 4.4. Цивільна служба в Великобританії

На відміну від Франції, Великобританія має стійкі традиції самоврядування в межах унітарної системи адміністративно-державного управління. Упродовж XIX століття посилення місцевого рівня управління посприяло відносній децентралізації адміністративної влади в країні.

Центральна адміністрація британського Уряду очолюється *постійним секретарем*, якому допомагають численні помічники, заступники та службовці на більш нижчих рівнях адміністративного управління. Лондонські бюрократи знають, що, лояльними вони мають бути, перш за все, щодо свого міністра і тому вірно (віддано; у розумінні відносин вірності) здійснюють свою політичну місію, рідко проявляючи власну ініціативу.

Інститут сучасної цивільної служби склався порівняно нещодавно – у 1970-ті роки. Тоді в країні були проведені великі адміністративні реформи. Комітет з реформи цивільної служби очолив лорд Фултон, який представив Урядові доповідь «Цивільна служба», в якому містилися 158 рекомендацій. Всі вони були прийняті Урядом. Констатувавши недоліки цивільної служби в країні та назвавши її «антикварною», комітет Фултона запропонував *принципово нову модель цивільної служби – менеджерську*. Ідея полягала в тому, щоб запозичити у бізнес-структур раціональні та ефективні методи керівництва. В основу планів реорганізації цивільної служби було покладено американську модель адміністративно-державного управління. Проведення реформи розпочалося в січні 1971 року. Першим її етапом стала відміна системи класів і утворення трьох основних груп чиновників:


– *групу старших політичних і адміністративних керівників* склали чиновники адміністративного класу в ранзі помічника заступника, заступника постійного секретаря, постійного секретаря. Ті, хто увійшли до цієї групи, утворюють верхівку складу цивільної служби; вони несуть особисту відповідальність безпосередньо перед міністром в частині керівництва своїм напрямком адміністративно-державного управління. Ця «відкрита структура» передбачає сім ступенів у ієрархії посад цивільної служби:

- 1 ступінь – постійний секретар;
- 2 ступінь – заступник постійного секретаря;
- 3 ступінь – помічник секретаря;
- 4 ступінь – виконавчий директор;
- 5 ступінь – асистент секретаря;
- 6 ступінь – старший принципал;
- 7 ступінь – принципал;

– *адміністративна група* включає два ступеня – учень адміністратора та старший виконавець. Чиновники цієї групи вирішують широке коло питань: від координації діяльності державного апарату управління та керівництва роботою міністерств до виконання звичайних канцелярських обов'язків;

– *група науково-професійних працівників і технічних спеціалістів*. До неї входять архітектори, вчені, інженери, які зайняті проблемами освіти та професійної підготовки чиновників.


Утворено також *допоміжну групу технічних працівників*: креслярі, діловоди, виконуючі простої виконавчої роботи.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p>Цивільний службовець – це особа, яка займає посаду на цивільній службі та отримує винагороду за рахунок коштів, що виділяються з дозволу Парламенту.</p>
--	---

**Менеджерська модель державної служби** передбачає залученість адміністративного апарату до процесу вироблення та прийняття політичних рішень, що стосуються як довгострокової, так і повсякденної політики міністерств.

У доповіді комітету Фултона констатувалося, що «державна служба працює під політичним керівництвом і на ній лежить обов'язок політичної підзвітності», тому «цивільні службовці повинні мати живе розуміння політичного змісту того, що вони роблять і що вони радять» [Василенко І.А., с. 216].

У відповідності до рекомендацій комітету Фултона організаційна структура міністерств була перебудована таким чином, щоб наблизити їх до вирішення політичних завдань. Безпосередньо, в міністерствах були утворені відділи з планування політики. Їх завданням стало слідкування за тим, щоб повсякденні політичні рішення в міністерствах приймалися з урахуванням довгострокових політичних перспектив. З'явилася посада *старшого радника міністра з питань політики*. Цей чиновник призначався міністром із числа осіб, які не належали до цивільних службовців. Крім цього, міністру надали право наймати на тимчасовій основі таку кількість експертів, яку він сам вважає за необхідну.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Основна вимога, що ставиться до цивільних службовців, – лояльність. Як її порушення розглядається участь у «лівих» партіях. В циркулярі 1953 року прямо вказано, що цивільні службовці «мають зберігати стриманість у політичних питаннях». Службовці нижчих ступенів мають отримувати спеціальні дозволи для участі в політичній діяльності.</p>
---	--

Набір до кадрової цивільної служби належить до компетенції *Комісії у справах цивільної служби*, яку утворено ще в 1855 році. У якості головної умови вступу на цивільну службу введений письмовий екзаме́н загального типу, що ґрунтується на програмах провідних університетів – Оксфорда та Кембриджа. В результаті саме ці університети поставляють найбільшу частку кандидатів на керівні посади.

Для набору до адміністративного класу приймаються заяви від випускників університетів віком 20-28 років. При наборі чиновників у третю групу, освітній ценз формально не встановлений, проте, розраховувати на успіх можуть лише ті, хто отримав освіту, відповідну програмі екзамену. З 1971 року екзамен у адміністративний клас проводиться за «методом II». Він передбачає три ступеня:

- письмові доповіді із загальних предметів;
- тести;
- інтерв'ю (в управліннях із остаточного відбору цивільних службовців).

Перепідготовку цивільні службовці проходять у коледжі з навчання цивільних службовців, що заснований в 1970 році. Загальне керівництво ним здійснює Міністерство у справах цивільної служби. Коледж вибудовує свою роботу, виходячи з основного завдання – посилення спеціалізації в діяльності адміністративного управління. Навчаються в коледжі службовці міністерств та інші посадові особи, які працюють у державному секторі.

Просування по службі в трьох основних групах відбувається по-різному. Адміністративні та політичні керівники призначаються Міністерством у справах цивільної служби. При міністерстві діє спеціальний відбірковий комітет з призначення керівного складу цивільної служби. Комітет має конфіденційний список всього штату вищих адміні-

страторів, до якого входять дані про освіту, професію, стаж тощо. При комітеті існує спеціальна група, яка займається розглядом питань щодо просування по службі вищих адміністраторів. Для решти чиновників передбачена практика щорічних звітів, які складаються на рівні окремих міністерств. Кожний звіт складається чиновником, який перебуває на один-два щаблі вище за тих, щодо яких формується звіт. Звіти здаються до міністерської ради з просування. Члени ради призначаються міністром, якому належить прийняти остаточне вирішення питання щодо підвищення по службі висунутих чиновників.

Британська система просування по службі відрізняється жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з одного міністерства до іншого та з однієї групи до іншої дуже обмежені. Великого значення традиційно надають старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам. Вся система найму, навчання та просування по службі у Великобританії організована так, щоб створити тип *професійного управління, адміністратора широкого профілю*.

Багато британських політологів вважають, що «вузькі» спеціалісти мало підходять для адміністративної роботи. Такий висновок вони зробили, виходячи із загальної концепції державного управління як процесу узгодженого прийняття рішень між *спеціальними інтересами*, представленими в експертних оцінках окремих міністерств, і *зовнішніми інтересами*, вираженими в аргументації груп тиску. Успішний адміністратор має бути нейтральним до конкретної проблеми, проте, завдяки знанням і досвіду роботи він зобов'язаний знаходити баланс між різними інтересами.

Політичні керівники міністерств завжди особливо цінують професійних управлінців (джеренералістів). Відомо,

що лише незначна кількість міністрів є спеціалістами з управління у своїй галузі діяльності. Їм потрібні консультанти – посадові особи, які можуть трансформувати думки експертів у пропозиції та проекти, зрозумілі міністру. Другим важливим аргументом на користь дженералістів в апараті державного управління є те, що повсюдне використання адміністраторів широкого профілю спрощує завдання загальної координації управління. Крім цього, спеціалісти не здатні аналізувати проблеми, що виникають в широкому контексті загальних завдань державного управління.

Нині у Великобританії близько 25% державних чиновників – спеціалісти в різних сферах права, економіки, науки й техніки. Значення таких спеціалістів постійно зростає: вони становлять близько 60 % керівників підрозділів державного апарату. Досить часто застосовується інтегральна ієрархія, коли спеціалісти та адміністратори працюють під єдиним керівництвом вищих чиновників. Однак, у цілому, дженералісти переважають: на них припадає близько 75 % від загальної кількості чиновників у країні.

#### Висновок



Отже, законодавство Великобританії про цивільну службу становить несистематизовану та досить своєрідну сукупність норм, що складаються з парламентських статутів і актів, королівських наказів у Раді, постанов, інструкцій окремих міністерств. Однак, єдиного консолідованого закону, поки це, немає. Регулюються лише окремі найбільш важливі аспекти цивільної служби, сформульовані в Кодексі з регулювання цивільної служби 1995 року.

Зі складу цивільних службовців утворюється апарат міністерств і відомств. Вони зараховуються на цивільну службу в результаті спеціальної відбіркової процедури та перебувають у цій якості невизначений термін «на королівський розсуд», тобто довічно.

#### 4.5. Державна (цивільна) служба в Сполучених Штатах Америки

У Сполучених Штатах Америки основу адміністративно-державного управління становлять 15 урядових департаментів, в яких зайняті від 85 до 90% усіх федеральних державних службовців. Департаменти мають спільну структуру, хоч відрізняються за масштабами і функціями. Кожний департамент очолює *секретар*, який призначається Президентом за згодою сенату. Заступники та помічники секретаря одержують також політичне призначення. Ця система відрізняється, наприклад, від британської, в якій чиновники, які відповідають заступникам секретаря у США, є працівниками постійної державної служби.

Основною функцією урядових департаментів є проведення законодавчої та виконавчої політики. Наприклад, департаменту сільського господарства доручено підтримувати передбачені конгресом ціни на сільгосппродукцію. Це складне завдання, оскільки департамент має вирішувати, як розуміти наміри конгресу. Досить часто, коли на порядок денний ставиться суперечливе питання, єдиним способом, яким конгрес може забезпечити мінімальну більшість, необхідну для проходження законодавчого акту, є формулювання питання в найбільш загальних, політичних термінах. Отже, парламент часто дає лише широкий керівний напрям для діяльності, а бюрократія має свободу встановлювати особливу робочу політику, що відповідає її власним інтересам (або інтересам тих, хто володіє більш високою виконавчою владою).

Урядові департаменти поділяються на бюро, федеральні агенції та корпорації.

*Бюро*, частіше за все, очолюють професійні чиновники, ніж призначені особи. Наприклад, Бюро статистики праці


є частиною Департаменту праці США. Керівники бюро наділені значною дискреційною владою, незважаючи на те, що вони мають діяти в рамках постійного законодавства та адміністративної політики. Крім цього, урядові департаменти підтримують місцеві установи в кожному штаті і єдина адміністративна політика превалює на всіх відомчих рівнях.

*Незалежні агенції Федерального Уряду США* – це агенції, створені поза федеральними відомствами, що належать до виконавчої гілки влади. Їх очолює Глава Кабінету Міністрів. Згідно затверджених конгресом законів Уряд надає їм грошові гранти, які й визначають цілі діяльності агенцій. Незалежні агенції утворюються конгресом для забезпечення завдань, що перебувають за рамками звичайного законодавства США. Вони відповідальні за підтримання стабільності роботи Федерального Уряду та економіки країни.

*Федеральні корпорації*, що належать до компетенції Уряду, є поєднанням урядових агенцій і підприємств приватного бізнесу. Хоч глави корпорацій призначаються Президентом за згодою сенату, вони наділені значною автономною владою. Наприклад, корпорації можуть приймати власні рішення про те, як розподілити й куди спрямувати фонди, що асигнувала законодавча влада. Водночас, лише незначна частина корпорацій є прибутковими. Тому вони залежать від щорічних урядових субсидій.

Початок сучасної цивільної служби у США припадає на 1883 рік з прийняттям Закону про цивільну службу. Цим актом ліквідувалася «система здобування», вводилася система заслуг і конкурсні екзаменаци для набору для служби; заборонялася дискримінація за ознакою партійної належності, цивільна служба оголошувалася політично нейтральною. Крім цього, Закон встановив особливий ор-

ган – Комісію цивільної служби, що стала незалежним відомством в системі виконавчої влади.

<p><b>Визначення</b></p> 	<p><b>Федеральний державний службовець</b> – це будь-яка особа, праця якої оплачується із федерального бюджету.</p>
--	---

Одним із останніх найбільш значущих актів став Закон про реформу цивільної служби, прийнятий 1978 року. У відповідності з ним, Комісія цивільної служби припинила своє існування. Її функції були поділені між Бюро управління персоналом і Радою із захисту системи заслуг. Окремо було створено Комісію з рівних можливостей зайнятості, що взяла на себе функції контролю за дотриманням Закону про цивільні права, спонукаючи центральний уряд до розслідування скарг із дискримінації.

На Бюро управління персоналом покладено завдання щодо забезпечення централізації та координації кадрової роботи в апараті адміністративно-державного управління. До компетенції Бюро входить призначення службовців на посади та їх просування по службі, оцінка їх праці, підвищення кваліфікації, заохочення та покарання, вироблення рекомендацій з удосконалення кадрової роботи.

Повноваження Ради із захисту системи заслуг зводяться до забезпечення дотримання законів цивільної служби у сфері найму, звільнення, та проходження служби у відповідності із принципами системи заслуг. До законодавства включено дев'ять основних принципів системи заслуг:

– рекрутування службовців із усіх сегментів суспільства з підбором і просуванням на основі здібностей, знань і умінь за справедливою та відкритою змагальністю;

– справедливе та безпристрасне ставлення в процесі управління персоналом незалежно від політичних поглядів, раси, кольору шкіри, релігії, національного походження, статі, сімейного статусу, віку або інвалідності з належною повагою до конфіденційності особистого життя та конституційних прав;

– рівна оплата за роботу рівної цінності з урахуванням як національного, так і місцевого рівня оплати працівників приватного сектору в поєднанні із заохоченням і визнанням відмінного виконання роботи;

– високі стандарти чесної поведінки та турботи про суспільний інтерес;

– дієве та ефективне використання федеральної робочої сили;

– збереження добре працюючих службовців, виправлення роботи тих, чия діяльність є неадекватною, а також звільнення тих, хто не може і не хоче задовольняти стандартні вимоги;

– поліпшення роботи шляхом ефективного навчання та підготовки;

– захист службовців від необгрунтованих дій, персонального фаворитизму або політичного примусу;

– захист службовців від покарань за законне розкриття інформації. Покарання не може бути застосоване до службовця, який дав «сигнал тривоги».

Професійні цивільні службовці займають посади, розподілені в ієрархічному порядку за 18 категоріями Генеральної схеми посад відповідно складності та відповідальності роботи, а також ступеня участі кожної категорії в процесі прийняття рішень і управління.

Правовий статус державних службовців регулюється актами, зібраними в Титулі 5 Зводу законів США. Вони поділяються на дві основні групи:

- *політичні керівники*, призначення яких відбувається відповідно до принципів патронату;
- *професійні бюрократи*, які проходили службу на підґрунті «системи заслуг».

*Кар'єра їх більшої частини ґрунтується на:*

- проведенні відкритих екзаменів для претендентів;
- забороні звільнень за політичними мотивами;
- політичній нейтральності державної служби;
- випробувальному терміні для пошукачів урядової посади;
- забороні прийняття на державну службу осіб, близькі родичі яких вже перебували на ній.

Решта посад віднесена до розряду «виключних», що відповідають внутрішньовідомчим документам (дипломатична служба, служба в ЦРУ, ФБР тощо). Сюди віднесені посади, заміщення яких є недоцільним (реєстр А і В).

Отже, цивільна служба в США підрозділяється на конкурсну – всі призначення на цю службу відбуваються в результаті відбору на конкурсних екзаменах (більше 90% всіх державних службовців проходять через конкурсну систему) та виключну – посади цієї служби виключені з-під дії Закону про цивільну службу.

Категорії 1-4 належать до *нижчого персоналу адміністративних установ, безпосередніх виконавців*. Службовці цих категорій виконують найпростішу рутинну роботу або діяльність, що має деяку частку складності під безпосереднім і загальним наглядом. Від цих службовців або зовсім не вимагається винесення незалежних міркувань, або допускається, проте, обмежено – «у відповідності з

установленою політикою та процедурами». За своїм матеріальним статусом вони належать до низькооплачуваних працівників: середній розмір їхньої заробітної плати співставний із заробітною платою некваліфікованих працівників приватного сектору.

До категорій 5-8 належать *службовці, які виконують роботу, що вимагає спеціальних знань і підготовки, здібностей до індивідуальної роботи*. Це виконавчий персонал вищої кваліфікації, який має дипломи вищих навчальних закладів. Вони не виконують ніяких функцій з адміністративного керівництва, а їх професійна діяльність відбувається під загальним наглядом з боку вищих адміністраторів. За своїм матеріальним статусом вони належать до середньооплачуваних працівників, однак, їх заробітна плата значно нижча від доходів їх «колег» із приватного сектора.

Службовці категорій 9-14 належать до середнього керівного персоналу, хоч їх діяльність відбувається під загальним адміністративним спостереженням та керівництвом. Наприклад, службовці 11-ї категорії мають бути здатними приймати рішення, 12-ї категорії – проявляти здібності до керівництва, службовці 13-ї категорії – можуть бути помічниками глав невеликих підрозділів, а 14-ї – главами підрозділів і бюро.

Службовці категорій 15-18 є вищим керівним складом державних установ. До кола їх обов'язків входить планування та керівництво спеціалізованими програмами виключної складності та відповідальності. Як правило, вони очолюють бюро та відділи. Частка таких службовців є незначною – близько 2%.

У США також існує *патронатна система*, або «система здобування»: призначення на вищі адміністратив-



ні посади за політичні заслуги та періодична змінність вищих чиновників у залежності від часу перебування в Білому домі представника партії, прихильниками якої вони є. Нині лише 5% особливо важливих посад заповнюються «патронатними» методами. Це глави виконавчих відомств і агенцій, послы, консули. Їх призначає Президент за поради та згоди сенату (звичай «сенаторської ввічливості»). Існує також ряд посад, призначати на які Президент може без згоди сенату: керівники урядових програм, радники, помічники та особисті секретарі Президента.

Законом дозволено вступ на будь-який ступінь, однак, для цього необхідно скласти екзамен зі встановленої програми. Управління проводить щорічну оцінку діяльності співробітників. Від їх результатів залежить кар'єрне зростання чиновника та його матеріальне становище. Ті, хто одержали відмінну оцінку можуть розраховувати на премію та позачергове підвищення, а незадовільна оцінка затримує службовця в кар'єрному зростанні.

У підсумку щорічна оцінка результатів праці стала реальним інструментом кадрової політики в системі адміністративно-державного управління. Нині в кожному відомстві існує власна система оцінок. При цьому, заохочується залучення до розроблення критеріїв оцінки самих службовців. Оцінка роботи є підґрунтям для прийняття рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, пониження, залишення на відповідній посаді чи зміщення державного службовця.

Особлива увага у США приділяється *політичній діяльності державних службовців*. Закон 1978 року дозволяє американському чиновникові:

– реєструватися та голосувати на будь-яких виборах;

– висловлювати свою думку як приватної особи у вузькому колі та публічно з усіх політичних питань і кандидатів доти, поки він не візьме активну участь у політичному управлінні чи політичній кампанії в якості прихильника одного з кандидатів;

– носити значки чи гудзики з політичною символікою або прикріплювати наклейки на власний автомобіль, проте, не за робочих умов;

– вносити вклад у добровольчі кампанії політичної партії або організації;

– займати посаду в громадській організації; надавати будь-якій громадській організації допомогу, якщо це не вступає в конфлікт і не є перепорою виконанню службових обов'язків;

– здійснювати канцелярські чи суддівські функції, що не передбачають партійний зміст під час виборів, у відповідності із законодавством штату чи місцевим законодавством;

– проявляти політичну активність із питань, що не пов'язані з тією чи іншою партією, наприклад, у обговоренні конституційних поправок, на референдумах, під час схвалення муніципальних указів;

– бути членом політичної партії чи іншої політичної організації, бути присутнім на її засіданнях, голосувати з окремих питань, але не брати активної участі в управлінні цією організацією;

– бути присутнім на політичних з'їздах (проте, не в якості делегата чи кандидата), заходах із наповнення партійних фондів та інших політичних зборах, але не брати активної участі в їх підготовці, а також проведенні;

– висловлювати своєму сенатору або конгресмену свою точку зору щодо того, як він має голосувати з того чи іншого питання.

**Довідка**

За порушення Закону цивільний службовець може бути відсторонений від роботи на 30 днів без оплати, а за активну політичну діяльність, навіть звільненим із посади.

Закон 1978 року також передбачає *етичний кодекс державної служби*. У відповідності до нього кожний цивільний службовець США зобов'язаний:

- ставити прихильність вищим чеснотам у своїй країні вище за лояльність щодо окремої людини, партії чи державного департаменту;
- захищати Конституцію, закони та постанови США і всіх урядових органів країни, а також ніколи не брати участі в їх порушенні або ухилятися від їх виконання;
- виконувати повноцінну денну роботу за повноцінну денну оплату, докладати максимальних фізичних і розумових зусиль для виконання своїх обов'язків;
- прагнути знайти та використати найбільш ефективні економічні способи виконання завдань;
- ніколи не дискримінувати несправедливо одних, надаючи іншим особливі блага та привілеї за винагороду чи без неї; ніколи не приймати для себе та членів своєї родини ніяких благ і переваг за обставин, що можуть бути створені певними особами для вчинення впливу на виконання державних обов'язків;
- ніколи не давати ніяких особистих обіцянок, пов'язаних із обов'язками його служби, оскільки державний службовець не має свого особистого слова, що могло б бути пов'язаним з громадським обов'язком;
- ніколи не використовувати ніякої інформації, одержаної конфіденційно під час виконання службових обов'язків, як засобу одержання особистої вигоди;

- не бути залученим ні до якого бізнесу з урядом, ні прямо, ні побічно, оскільки це є несумісним зі свідомим виконанням службових обов'язків;
- викривати корупцію скрізь, де вона виявляється;
- дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна служба – це довіра.

**Висновок**

Отже, основними рисами моделі цивільної служби у США є: значна роль політичних призначень в системі цивільної служби; дія «системи заслуг», що передбачає оплату праці та просування по службі залежно від результатів праці; спрощені процедури звільнення цивільних службовців, заохочення високої мобільності чиновників; значна децентралізація системи цивільної служби, що пов'язана з функціонуванням федеральної державної служби та служби суб'єктів федерації.

Слід звернути увагу на незначну уніфікацію цивільної служби: існують чиновники, під якими розуміють усіх працюючих за наймом в установах США, урядові чиновники – вищі політичні призначенці, цивільні службовці – професійні незмінні чиновники, які становлять більшу половину державних службовців.

**Запитання для самоперевірки до розділу**

1. В чому полягає специфіка інституту державної (публічної, цивільної) служби в західних країнах?
2. В чому полягає загальне та особливе в організації інституту державної (публічної, цивільної) служби в унітарних і федеративних країнах?
3. Які особливості цивільної служби у Великобританії?
4. Що таке цивільна служба в Сполучених Штатах Америки?

5. Які історичні традиції вплинули на формування інституту публічної служби у Франції?

6. Які фактори посприяли активній ролі політичних партій у становленні та еволюції системи державної адміністрації Німеччини?

7. Для яких країн притаманна раціональна централізована замкнута система державної служби? В чому полягають переваги та недоліки цієї системи?

8. Що таке адміністративна регламентація діяльності державних (публічних, цивільних) службовців?

9. Чому у світі існують декілька моделей державної служби?

10. Які можливості адаптації зарубіжного досвіду публічної (цивільної) служби в Україні?

### Завдання для самостійної роботи до розділу

1. Існують два підходи до розуміння поняття «бюрократія» та «бюрократизм»: традиційний і веберівський (Макс Вебер). За традиційного підходу між цими поняттями не здійснюється розмежування й вони використовуються як синоніми. На думку Макса Вебера, «бюрократія» – це форма дій чиновників за суворо формальними та раціональними правилами. Звідси у нього виникла ідея про «раціональну бюрократію».

*Яка із розглянутих моделей державної (публічної, цивільної) служби, на Вашу думку, може претендувати на раціональну? Обґрунтуйте та аргументуйте Вашу відповідь.*

2. На думку багатьох учених у галузі державного управління, основним шляхом подолання негативних на-

слідків саморозростання бюрократизму в системах державного управління є зменшення функцій держави, обмеження кола її завдань, звуження повноважень. Взаємін складної ієрархічної системи державного управління необхідно вводити різні форми соціального самоуправління, що є дієвим механізмом у боротьбі з бюрократизмом.

*Чи поділяєте Ви цю наукову точку зору? Яка із розглянутих моделей державної (публічної, цивільної) служби, на Вашу думку, є найбільш стійкою до бюрократичних відхилень? Обґрунтуйте та аргументуйте Вашу відповідь.*

3. Як зазначають вітчизняні та зарубіжні вчені, «новий державний менеджмент» підкреслює ідею необхідності перетворення великих бюрократичних структур у напівавтономні агенції, що відзначаються високим ступенем динамізму, здатністю до конкуренції та схильністю приймати ризиковані рішення.

*Яким із розглянутих моделей державної (публічної, цивільної) служби притаманний «новий менеджменталізм»? У чому він проявляється? Виділіть його слабкі та сильні сторони.*

### Напрями магістерських робіт

1. Публічна служба у Французькій Республіці як механізм реалізації цілей державного управління.

2. Публічна служба у Федеративній Республіці Німеччина: вплив на формування та реалізацію державної політики.

3. Місце та роль еліти у функціонуванні та розвитку публічної служби Французької Республіки.

4. Менеджерська модель цивільної служби Великобританії: переваги, недоліки та перспективи.
5. Особливості реалізації принципів системи заслуг у цивільній службі США.
6. Щорічна оцінка результатів праці цивільних службовців як інструмент кадрової політики у США.
7. Сутність і специфіка політичної діяльності цивільних службовців у США.

### Список використаних джерел

1. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление : учебник / И. А. Василенко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2010. – 415 с.
2. Васильев В.П. Государственное управление : учебное пособие / В.П. Васильев., Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. – М.: Дело и Сервис, 2009. – 320 с.
3. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба : учебник / В.Д. Граждан. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2011. – 620 с.
4. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран : учебное пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – 3-е изд., доп. и прераб. – М. : КДУ, 2007. – 496 с.
6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
7. Somit A. The Development of American Political Science / A. Somit, J. Tanenhaus. – N. Y., 1982. – 221 P.

## РОЗДІЛ 5

### СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ

Назавтра після перемоги, одержаної вільними народами над режимами, що намагалися зробити рабами та принизити людську особистість, французький народ проголошує знову, що будь-яка людська істота без відмінності раси, релігії, як і вірування, володіє невідчужуваними та священними правами. Він урочисто підтверджує права та свободи людини й громадянина, освячені Декларацією прав 1789 р., і фундаментальні принципи, визнані законами Республіки.

*Із Преамбули Конституції Французької Республіки  
від 27 жовтня 1946 р.*

#### 5.1. Система державної влади Французької Республіки

Франція є неподільною, світською, демократичною та соціальною Республікою. Вона забезпечує рівність перед законом усіх громадян. Вона поважає всі віросповідання. Її організація децентралізована.

Мовою республіки є французька.

Національною емблемою є трьохколірний прапор: синій, білий, червоний.

Національним гімном є «Марсельєза».

Девізом Республіки є: Свобода, Рівність, Братерство.

Принцип Республіки: правління народу, народом і для народу.

Чисельність населення 64,3 млн. громадян.

Заморські території Франції: 1. П'ять заморських департаментів: Гваделупа, Мартиніка, Гвіана, Реюньон, Майота. 2. П'ять заморських територій: Французька Полінезія, острови Уолліс і Футуна, Сен-П'єр і Мікелон, Сен-Бартелемі, Сен-Мартен. 3. Три території, що мають особливий статус: Нова Каледонія, Кліппертон, Французькі Південні та Антарктичні території.

Французька Республіка займає восьме місце в світі за індексом розвитку людського потенціалу.

За формою правління Франція є президентсько-парламентською республікою.

За формою територіально-політичного устрою – складна унітарна держава. Так, Корсика – це політична автономія; Нова Каледонія – щось на кшталт «асоційованого штату».

Президент Французької Республіки обирається на п'ять років, слідує за дотриманням Конституції. Він забезпечує своїм арбітражем належне функціонування публічної влади, як і приемственність держави. Він є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності та дотримання міжнародних договорів.

Президент Французької Республіки призначає Прем'єр-міністра. Він припиняє функції Прем'єр-міністра за його поданням про відставку Уряду. За пропозицією Прем'єр-міністра Президент Республіки призначає інших

членів Уряду та припиняє їх функції. Президент республіки головує в Раді міністрів.

Президент Французької Республіки, після консультацій із Прем'єр-міністром і головами палат, може оголосити про розпуск Національного зібрання. Він підписує ордонанси та декрети, прийняті в Раді міністрів. Президент призначає на цивільні та військові посади Держави<sup>72</sup>.

Державні радники<sup>73</sup>, Великий канцлер Почесного легіону, надзвичайні послы й посланці, старші радники Рахункового суду, префекти, представники Держави в заморських колективах, що управляються відповідно до статті 74, і в Новій Каледонії, генерали, ректори академій, директори центральних адміністративних органів призначаються Радою міністрів<sup>74</sup>.

Президент Республіки акредитує надзвичайних послів і посланців у іноземних державах; іноземні надзвичайні послы та посланці акредитуються при ньому. Він очолює Збройні сили, головує у вищих радах і комітетах національної оборони.

Президент Республіки звертається до обох палат Парламенту шляхом послань, які зачитуються від його імені й не допускають ніякого обговорення.

Уряд Французької Республіки визначає та реалізовує політику Нації, розпоряджаючись адміністрацією та Збройними силами й несе відповідальність перед Парламентом згідно умов і дотримуючись процедур, передбачених у статтях 49 і 50 Конституційного закону.

Прем'єр-міністр керує діяльністю Уряду. Він несе відповідальність за Національну оборону, забезпечує вико-

72 У редакції Конституційного закону від 4 серпня 1995 року № 880.

73 Маються на увазі члени державної ради.

74 У редакції Конституційного закону від 28 березня 2003 року № 276.

нання законів, здійснює регламентарну владу й призначає на цивільні, а також військові посади.

Прем'єр-міністр заміщує, в випадку необхідності, Президента Республіки, головуючи в радах і комітетах. Він може в виключних випадках замінити його, головуючи в Раді міністрів у силу точного доручення та для визначеного порядку денного.

Акти Прем'єр-міністра контрасигнуються в випадку необхідності міністрами, на яких покладене їх виконання.

Парламент шляхом голосування приймає закони. Він контролює діяльність Уряду, оцінює публічну політику.

Парламент складається з Національних зборів і Сенату.

Депутати Національних зборів, кількість яких не може перевищувати 577, обираються прямим голосуванням.

Сенат, кількість членів якого не може перевищувати 348, обирається непрямим голосуванням. Він забезпечує представництво територіальних колективів Республіки.

Французи, які поселилися за межами Франції, представлені в Національних зборах і в Сенаті.

Члени Уряду мають доступ до обох палат. Вони мають бути вислухані, коли цього вимагають.

Голова Національних зборів обирається на термін легіслатури. Голова Сенату обирається після кожного часткового оновлення.

Законодавча ініціатива належить як Прем'єр-міністру, так і членам Парламенту.

Рахунковий суд допомагає Парламенту в контролі за діяльністю Уряду. Він допомагає Парламенту та Уряду в контролі за виконанням законів про фінанси та за застосуванням законів щодо фінансування соціального забезпечення, як і в оцінці фінансової політики. Своїми публічними доповідями він сприяє інформуванню громадян.

Рахунки публічної адміністрації є регулярними та достовірними. Вони дають дійсне відображення результатів управління, що здійснюється, її майна та фінансового становища.

Система правосуддя у Французькій Республіці включає п'ять різних гілок:

1) громадські суди, де розгляд дрібних спорів здійснюється непрофесійними суддями – медіаторами (посередниками); здебільшого це судді в відставці, чиновники, знайомі з юриспруденцією. Вони призначаються місцевими радами – муніципалітетами. В країні їх близько тисячі осіб;

2) ієрархічна система судів загальної юрисдикції, що розглядають кримінальні та цивільні справи; справу розглядає або один суддя, або декілька професійних суддів, проте без участі присяжних засідателів;

3) спеціальні суди (для неповнолітніх, військовослужбовців і ін.);

4) ієрархічна система адміністративних судів;

5) суди присяжних (судових засідателів).

Крім цього, діють окремі квазісудові органи (наприклад, при Рахунковій палаті – суд бюджетної та фінансової дисципліни).

Основну роль у системі правосуддя відіграють суди загальної юрисдикції, нижчим рівнем якої є *трибунали нижчої інстанції*. Під час розгляду кримінальних справ вони називаються поліцейськими судами або поліцейськими трибуналами. Вони утворюються: в головному місті департаменту, проте в разі, якщо департамент є невеликим; в центральному місті спеціального судового округу або кантону<sup>75</sup>. До складу трибуналу входять декілька суддів, проте

<sup>75</sup> Кантон – історико-географічна, а не адміністративно-територіальна одиниця.

справу розглядає один суддя особисто. В цьому трибуналі розглядаються порівняно невеликі цивільні справи – з оцінкою позову до 4 тис. євро та дрібні кримінальні справи – позбавлення волі до двох місяців, штраф – до 1 тис. євро.

У кожному департаменті або судовому окрузі, що об'єднує декілька дрібних департаментів, утворюється *трибунал великої інстанції*. Слід зазначити, що у великому департаменті їх декілька. Він має палати з кримінальних і цивільних справ. Ці палати засідають, здебільшого, в складі трьох суддів. Окремі справи суддя розглядає одноосібно. Якщо здійснюється кримінальне судочинство, то судова присутність називається виправним судом. При трибуналі великої інстанції діють декілька слідчих суддів (слідчих). Із дрібних злочинів слідство проводить поліція.

Судовий округ апеляційного суду охоплює в середньому три-чотири департаменти. В складі апеляційного суду є численні палати – з цивільних, кримінальних, соціальних питань, палата зі справ військовослужбовців, із справ неповнолітніх і ін. Суд розглядає справи завжди колегіально, в складі декількох суддів. Вища ланка – Касаційний, тобто верховний суд. Він розглядає касаційні скарги щодо порушень законів судами в судовому процесі. Він має декілька палат. Їх рішення можуть бути оскаржені в пленарне засідання касаційного суду.

Спеціальні суди створюються з різних питань: крім «державних» судів із справ неповнолітніх і військовослужбовців, існують суди, що формуються особливим чином. Це суди з торгівельних справ. Вони обираються комерсантами, так звані ради з трудових угод – ради прюдомів, що формуються підприємцями та працівниками на паритетних засадах, суди з орендних справ (обираються сторонами на паритетній основі).

Суди судових засідателів, у тому числі особливі суди зі справ неповнолітніх і суди для військовослужбовців, є особливою ланкою в системі загальних судів. Вони утворюються в кожному департаменті та розглядають лише кримінальні справи, за якими загрожує суворе покарання (більше п'яти років тюремного ув'язнення). Судова присутність складається з трьох професійних суддів і дев'яти судових (народних) засідателів, які підбираються шляхом жеребкування зі списку виборців. Відмова від виконання цього обов'язку карається штрафом. Такі суди відрізняються від судів присяжних у англосаксонських країнах: судді та присяжні приймають рішення спільно.

Систему судів адміністративної юстиції очолює Державна рада. В системі адміністративної юстиції працюють не судді, а інші державні службовці – чиновники. Діють 25 адміністративних судів першої інстанції та апеляційні адміністративні суди. Скарги на їхню діяльність подаються до Державної ради. Адміністративні суди мають право перевіряти законність усіх адміністративних актів – від муніципальних постанов до ордонансів Президента з різних питань: політичних (вибори); економічних (господарське керівництво на державних підприємствах); соціальних (охорона оточуючого середовища); з питань освіти та ін.

Особливими судами є вже зазначені: Високий суд правосуддя (відповідальність Президента); Суд республіки (відповідальність міністрів).

Прокурори перебувають при судах, починаючи з *трибуналу великої інстанції*. При Касаційному суді перебуває генеральний прокурор. Усі прокурори підпорядковуються міністру юстиції. Вони представляють у судах державу: підтримують звинувачення, захищають інтереси держави з цивільних справ. Питання призначень і дисциплінарної

відповідальності судових і прокурорських магістрів вирішує Вища рада магістратури.

Важливу роль у розвитку держави відіграє система місцевого самоврядування.

У Франції існують чотири види територіальних колективів:

1) комуни – низова ланка; 2) департаменти; 3) регіони; 4) заморські території. В усіх видах територіальних колективів утворюються обрані ради. Водночас у всіх колективах, за виключенням комун, діють призначені префекти.

Адміністративні округи (аррондисмани) не є територіальними колективами (виборних органів самоуправління немає; округом управляє призначений виконавчою владою префект)<sup>76</sup>. Існують історико-географічні одиниці – кантони, що не мають власних органів самоврядування, а використовуються як виборчі округи для виборів до рад департаментів. Інколи в них утворюються судові органи – трибунали малої інстанції.

Особливе місце займає острів у Середземному морі – Корсика, що є формою політичної автономії. Там діє місцевий законодавчий парламент (Збори) з обмеженою компетенцією. Він обирає більш скромніший колегіальний орган. Водночас місцеву виконавчу владу одноосібно здійснює голова, який обирається радою. Контроль за законністю діяльності цих органів і загальнодержавні повноваження на острові здійснює префект, якого призначає Уряд Франції.

Уряд Франції має право розпустити парламент Корсики.

Нова Каледонія (колишня колонія) має своєрідний статус члена співтовариства з Францією. У неї є місцевий парламент і виборний орган. Водночас у Нову Каледонію також призначається представник держави. Територіальне

<sup>76</sup> Існують і інші округи, що не є адміністративно-територіальними одиницями, – військові, судові, шкільні та інші.

зібрання Нової Каледонії може видавати закони з низки питань, окремі з яких до опублікування мають надаватися на розгляд і рішення в Конституційну раду Франції.

Низовою адміністративно-територіальною одиницею є комуна (община). Великі міста також мають статус общин, проте з ширшими повноваженнями. В общині (комуні) обирається рада терміном на шість років (9 – 69 осіб) за мажоритарною системою. Рада, в свою чергу, шляхом таємного голосування обирає мера терміном на шість років і його заступників. Мер одночасно є головою ради та за посадою – представником державної влади в комуні.

Кожна комуна має свій статут, що складається на основі типового статуту, затвердженого в 1984 році. До відання общин (комун) належать: водопостачання, ринки, муніципальні бібліотеки й музеї, соціальне обслуговування, кладовища тощо. Комунальна (муніципальна) рада приймає бюджет, установлює місцеві податки, розпоряджається майном комуни, затверджує службовців, приймає програми розвитку, займається ринками, санітарією, місцевими дорогами тощо. Місцеві дороги належать комуні (общині) на праві публічної власності (розпорядження здійснюється на основі адміністративного права); підприємства, ліси – на праві приватної власності (розпорядження здійснюється на основі цивільного права).

Муніципальна рада може бути достроково розпущена декретом президента, прийнятим на засіданні Ради міністрів, проте лише з однієї причини: якщо вона не здатна управляти комуною. Мера може тимчасово відсторонити від посади префект департаменту або міністр внутрішніх справ, а зняти з посади – Рада міністрів. Усі такі акти можуть бути оскаржені в адміністративному суді.

У департаментах (96 одиниць) обирається генеральна (департаментська) рада також на шість років за мажори-



тарною системою. Вона відає питаннями, аналогічними відання комунальної ради. Водночас, повноваження генеральної ради значно ширші. Крім цього, рада департаменту має право вводити місцеві податки на житло, будівлі та споруди, земельний податок, податки на автотранспорт, річковий транспорт і ін. Виконавчим органом ради є голова ради, який обирається радою. При цьому рада департаменту менш самостійна в своїх діях, ніж рада комуни общини. Вона більш жорстко контролюється центром, префектом, якому підпорядковані окремі місцеві служби міністерств. Окремі департаменти метрополії (це найбільші міста: Париж, Ліон) поділені на внутрішньоміські райони (округи) з виборними радами й мерами.

У регіонах, що об'єднують від трьох до восьми департаментів (22 регіони в метрополії та 4 заморських регіони – Гваделупа, Гвіана, Мартініка, Реюньон), прямими виборами обирається регіональна рада. Виконавчим органом ради є голова, що нею обраний. Разом із ним рада регіону обирає бюро.

У заморських територіях (крім чотирьох, що вже були зазначені, Майотта, острови Фитуна та ін.) обираються *територіальні збори*. Вони видають свої нормативні акти. Їх законність контролює Державна рада Франції. Закони, що діють у Франції, мають бути адаптовані до умов заморських територій. Проте така адаптація не може стосуватися статусу особистості, організації правосуддя, покарань, грошової системи тощо.

Паралельно з виборними органами в адміністративно-територіальних одиницях (крім комуни) діють призначені виконавчою владою префекти (представники держави – чиновники загальної компетенції). Префект призначається декретом Президента, прийнятим у Раді міністрів. Префект представляє в своїй адміністративно-територіальній

одиниці Уряд і кожного міністра, керує діяльністю державних служб, несе відповідальність за дотримання національних інтересів, законів, за підтримання громадського порядку. Він безпосередньо відповідає за стан сільського господарства, соціальні питання, санітарію, благоустрій. У його розпорядженні перебуває поліція. В окремих заморських територіях діють спеціальні префекти з охорони громадського порядку. Вони підпорядковані класичному префекту відповідної території.

Префект не здійснює адміністративної опіки над органами місцевого самоврядування, проте має право контролю за ними щодо дотримання законності: всі рішення місцевих рад мають виконуватися з моменту представлення їх префектові незалежно від його візи на них. Ці рішення мають представлятися упродовж 15 днів префектові, який, якщо вважає їх незаконними, може упродовж двох місяців звернутися до місцевого адміністративного суду з позовом щодо їх анулювання.

## 5.2. Міністерства та відомства у Французькій Республіці

Міністерства та відомства є найважливішими елементами центральної адміністрації, «головними пружинами» адміністративного апарату у Франції.

Притаманною рисою французького міністерства є ототожнення міністра з міністерством, практично цілковита залежність організації міністерства від волі відповідного міністра.

Французька адміністративно-правова наука визначає в якості структурного елемента центральної адміністрації не міністерства, а міністрів.

Власне міністерство розглядається швидше як сукупність адміністративних служб, що забезпечують діяльність міністра.

Міністерство становлять три основних елементи – міністр, персонал, кредити (бюджет міністерства). Таким чином, декрети, якими регулюється міністерська ланка управління, говорять про компетенції та функції міністрів, а не міністерств.

Франція пішла шляхом відмови від законодавчого закріплення структури міністерської ланки управління та компетенції міністерств.

Нині, в умовах П'ятої Республіки кількість і компетенція міністерств не є стабільними. Відповідних норм немає ні в Конституції, ні в законах. Перелік міністерств устанавлюється прем'єр-міністром за формування Уряду.

Таке рішення може прийматися з урахуванням як технічних, так і політичних міркувань (наприклад, воно може ставитися в залежність від співвідношення різних політичних партій у коаліційних кабінетах).

Відсутня законодавча база, що встановлює структуру міністерств.

Кожне міністерство організоване у відповідності зі своїми власними правилами, що закріплені в декреті, який приймається за пропозицією відповідного міністра, які можуть змінюватися на розсуд міністра на всіх етапах існування міністерства.

При цьому за рахунок використання Урядом, в основному, стандартних підходів до організації та компетенції міністерств, вдається забезпечити уніфікацію в організації цих органів виконавчої влади.

Виникнення нових орієнтирів у державній політиці призводило не лише до виникнення нових міністерств, а й до видозміни вже існуючих.

Так, в Уряді Ф. Міттерана на міністерство внутрішніх справ була покладена функція підготовки та реалізації заходів із децентралізації управління на рівні територіальних колективів і регіонів, після чого міністерство одержало назву «Міністерство внутрішніх справ і децентралізації» й стало не лише контролювати діяльність місцевих органів управління, а й координувати ініціативи різних міністерств, спрямовані на здійснення політики децентралізації.

Драматичні події 2006 – 2007 років («бунти околиць»), що максимально загострили проблему незаконної міграції, абсорбції некорінного населення, призвели до організації в 2007 році нового міністерства – «У справах міграції, інтеграції та національної ідентичності» (самобутності). Створення такого міністерства було однією із передвиборних обіцянок президента Н. Саркозі.

Склад міністерської ланки управління відзначається надзвичайною нестійкістю. Упродовж усього періоду існування Уряду, можуть утворюватися та ліквідуватися окремі міністерства. Міністерські комбінації призводять до того, що окремі служби переходять із одного міністерства до іншого, а, іноді, дрібняться на частини між декількома міністерствами.

Сформований після президентських виборів 2007 року Уряд Ф. Фійона об'єднав 15 міністрів, 16 державних секретарів і одного верховного комісара.

Міністри очолили наступні міністерства: сільського господарства та рибальства; екології та стійкого розвитку; економіки, фінансів і зайнятості; національної

освіти; вищої освіти та досліджень; з питань імміграції, інтеграції та національної ідентичності; внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів; культури та комунікацій; оборони; юстиції; охорони здоров'я, молоді та спорту; закордонних і європейських справ; бюджету, публічних рахунків і публічної служби; з питань житла та урбанізму; праці, соціальних відносин і солідарності.

Державні секретарі очолили державні секретаріати, окремі з яких були створені при прем'єр-міністрах (наприклад, державні секретаріати зі зв'язків із парламентом; із розвитку публічної політики та ін.), а окремі – при окремих міністрах.

Три державні секретаріати – з європейських справ, у справах співробітництва та франкофонії, із закордонних справ і прав людини – створені при Міністрі закордонних і європейських справ; державний секретаріат із питань солідарності – при Міністрі праці, соціальних відносин і солідарності; державний секретаріат транспорту та секретаріат із питань екології – при Міністрі екології та стійкого розвитку; державний секретаріат із питань заморських територій – при Міністрі внутрішніх справ, заморських територій і територіальних колективів; державний секретаріат із питань публічної служби – при Міністрі бюджету, публічних рахунків і публічної служби; два державних секретаріати – з питань підприємств і зовнішньої торгівлі та з питань споживання й туризму – при Міністрі економіки, фінансів і зайнятості; державний секретаріат із питань міської політики – при Міністрі з питань житла й урбанізму; державний комітет зі справ молоді та спорту – при Міністрі охорони здоров'я, молоді та спорту.

**Приклад**

*Нововведенням Ф. Фійона стало створення посади державного секретаря з питань активної боротьби зі злиднями, який очолив відповідний верховний секретаріат при прем'єр-міністрі.*

Особливістю статусу міністра є двоїстість його становища:

- з одного боку, міністр є членом Уряду і в цій якості, разом із іншими міністрами, виконує політичну функцію;
- з іншого боку, міністр керує міністерством і є главою довіреної йому сфери державного управління.

У якості члена Уряду міністр несе відповідальність перед Главою держави, прем'єр-міністром, парламентом. У цьому випадку його статус визначається нормами конституційного права.

У якості глави довіреної йому адміністративної галузі (носії спеціальної адміністративної влади), міністр виступає як керуючий міністерським апаратом, як особа, зобов'язана слідкувати за функціонуванням підлеглих йому підрозділів і служб, регулярно підтримувати контакти з багатьма посадовими особами різних адміністрацій. І в цій якості його статус визначається нормами адміністративного права.

Міністрів призначає Президент Франції за пропозицією прем'єр-міністра, який контрасигнує відповідне призначення.

Міністр володіє вищою владою в підвідомчій йому галузі (сфері). У відповідності з постановою Державної ради від 12 листопада 1965 року в справі Туніської торгівельної компанії ні Президент Республіки, ні Прем'єр-міністр не наділені ієрархічною владою над міністром.

Однак, на практиці прем'єр-міністр може впливати на рішення своїх міністрів, наприклад, через реалізацію на-

даного йому права арбітражу: в останній інстанції він має право відхиляти ті рішення, які, на його думку, можуть поставити під загрозу загальну політику Уряду.

Акти, які приймає міністр, не є регламентними. Міністр може прийняти регламентний акт лише в тому випадку, якщо він одержить відповідні нормотворчі повноваження згідно припису закону чи декрету.

При цьому, навіть за відсутності таких повноважень, делегованих міністру законодавством або декретом, він має приймати акти, що не містять індивідуального характеру, в цілях організації публічної служби, якою він керує (постанова Державної ради від 7 лютого 1936 року).

Останнім часом спостерігається тенденція розширення сфер міжміністерського управління та координації. Так, наприклад, національна поліція підпорядковується одночасно міністру внутрішніх справ і міністру з питань імміграції;

дирекція соціальної безпеки управляється одночасно трьома міністерствами – праці, охорони здоров'я та бюджету;

генеральна інспекція фінансів управляється міністром фінансів і міністром бюджету та ін.

Конституція 1958 року не містить згадки про різні категорії міністрів. Однак, наступна практика державного будівництва ввела звання «державний міністр» (почесне звання), «міністр-делегат» (міністр з делегованими повноваженнями – заступники міністрів), «державний секретар».

Пост державного секретаря також може бути встановлений при прем'єр-міністрові або в низці міністерств. Як і у випадку з міністром-делегатом, державний секретар здійснює керівництво певною ділянкою в конкретній сфері державного управління на основі делегування йому повноважень прем'єр-міністром або міністром.

Державні секретарі можуть наділятися правом участі в засіданнях Ради Міністрів із питань, що віднесені до їх компетенції.

У низці випадків створення постів міністрів-делегатів і державних секретарів спрямоване на встановлення балансу політичних сил, а також надання Уряду більшої політичної стабільності.

Основна адміністративна робота в міністерстві покладається на міністерський апарат. Численні співробітники міністерств утворюють низку структурних підрозділів і органів: кабінет міністра; дирекції; служби; відділи; бюро та ін.

Право визначення структури міністерства належить безпосередньо міністру. Це конституційний звичай, закріплений судовою практикою (відповідну позицію сформулювала Державна Рада). Він забороняє прем'єр-міністру втручатися у вирішення питань структури та організації міністерств. Відповідні повноваження реалізуються міністром дискреційно, тобто на власний розсуд.

Оскільки організація міністерства доручена міністру та розглядається як засіб забезпечення виконання покладених на міністерство завдань, доктрина потребує, щоб ніщо не заважало міністру здійснювати реорганізацію служб і їх регламентацію.

Адміністративна доктрина ґрунтується на тому, що для забезпечення власних адміністративних функцій урядові органи мають багато співробітників. Президент і Уряд також мають свої адміністративні служби, що допомагають їм у здійсненні урядової та адміністративної діяльності.

Поняттям «центральна служба» позначають, здебільшого, служби міністерств, що підпорядковані міністру та організовані за пірамідальною моделлю.

Кабінет міністра, або міністерський кабінет – типowo французький адміністративно-політичний інститут. Це своєрідний особистий штаб, що складається зі співробітників, які відповідають особисто перед міністром. Співробітники кабінету призначаються на свої посади міністром на його розсуд і йдуть у відставку разом із ним. Здебільшого, до складу кабінету входять начальник кабінету, директор, глава секретаріату, радники з особливих доручень, аташе (до 10 осіб офіційно).

У міністерські кабінети входить значна кількість неофіційних осіб, чисельність яких неможливо встановити точно. Це особисті друзі міністра, його політичні соратники, провінційні емісари та ін.

Функції міністерств поділяються на три групи:

- 1) функції секретаріату та представництва;
- 2) політичні функції (підтримання контактів із парламентом і політичними партіями, зв'язки з пресою, підготовка питань до засідання Ради Міністрів та ін.);
- 3) технічні функції (координація діяльності окремих структурних підрозділів міністерства, забезпечення контактів міністра з дирекціями, відділами, окремими службами, окремими бюро, здійснення контрольної функції).

Базовою ланкою кожного міністерства є бюро, завдання якого визначаються у відповідній постанові міністра. Чисельність працівників бюро також встановлюється міністром й може варіювати від декількох осіб до сотні співробітників і більше.

Декілька бюро становлять відділ у дирекції. Відділи утворюються спільною постановою прем'єр-міністра та відповідного міністра. Відділи можуть об'єднуватися в служби. Служби, як правило, напряду підпорядковують-

ся міністру, оскільки, здебільшого, виконують функції горизонтального управління.

На вершині цієї структурної піраміди – відділи (якщо вони не були об'єднані в служби) та служби (якщо вони не були підпорядковані напряду міністру) об'єднуються в дирекції (управління).

Чисельність дирекцій варіює в залежності від функціональної специфіки конкретного міністерства.

У низці міністерств декілька дирекцій можуть об'єднуватися в генеральну дирекцію.


Дирекції та генеральні дирекції перебувають на одному управлінському рівні, якщо не встановлюються відмінності в правовому статусі керівника цих підрозділів – директорів і генеральних директорів.

Кожна дирекція призначена для реалізації однієї або декількох функцій міністерства. Таким чином, компетенція міністерства виявляється поділеною між дирекціями та складається з їх компетенцій.

Власне дирекція є автономним підрозділом, що підтверджується в тому числі особливим статусом керівника – директора. Призначення директорів не належить до компетенції міністра; призначення оформляється декретами Ради міністрів.


Директори не йдуть у відставку з приходом нового міністра, що сприяє стабільності публічної адміністрації в цілому. Директори зберігають свою посаду та свої повноваження, за виключенням права підпису, делегованого їм попереднім міністром.

Автономність дирекцій нерідко перевтілюється в сепаратизм. Із цими негативними тенденціями доводиться боротися міністерським кабінетам.

<p><b>Думка</b></p> 	<p>Дирекції, за визначенням відомого французького адміністратора Ф. Газьє, «мовчазно ігнорують одне одного». При цьому він же зазначає, що саме дирекції є реальним зосередженням бюрократії, серцем самої адміністрації: неможна нічого вдіяти без участі чиновників дирекції та їх згоди.</p>
---	---

У французькій доктрині дирекції прийнято поділяти на вертикальні – спрямовані безпосередньо на реалізацію нових функцій міністерства, горизонтальні – пов'язані зі здійсненням функцій міністерства опосередковано (наприклад, дирекції (служби) персоналу, бюджету, міжнародних відносин та ін.) і технічні (архівна справа, систематизація документації, планування та звітність й ін.).

У структурі окремих міністерств може встановлюватися генеральний секретаріат, який очолює генеральний секретар. Раніше ця посада була в усіх міністерствах. Генеральний секретар забезпечував безперервність управління, гарантував нормальне та безперебійне функціонування міністерства в період частих міністерських відставок.

<p><b>Довідка</b></p> 	<p>Генерального секретаря називали «пам'ять міністерства», оскільки йому доручалося продовжувати й завершувати досьє, початі ще колишнім міністром.</p> <p>Зараз посада генерального секретаря збереглася лише в міністерстві закордонних справ. Він є керівником апарату зовнішньополітичного відомства, призначається з числа найбільш досвідчених і авторитетних дипломатів і зберігає свою посаду, як правило, упродовж тривалого періоду.</p>
---	--

Особливе значення в структурі окремих міністерств відводиться інспекціям. На них покладаються функції внутрішнього контролю. Інспекції контролюють діяльність усіх підрозділів міністерства. Міністр доручає інспекторам

проведення перевірок, у ході яких вони досліджують якість і ефективність адміністративної діяльності, розслідують проступки, що здійснюються чиновниками міністерства, виявляють недоліки в діяльності інспектованих об'єктів.

Загальне керівництво діяльністю інспекцій здійснює міністр. Фактичне ж керівництво інспекційним корпусом покладається на директора міністерського кабінету.

Окремі міністерства мають свої «зовнішні» (*периферійні*) служби, що є складовою частиною системи місцевих органів державної адміністрації. На них покладені функції проведення на місцях політики, яку визначає центральний апарат управління міністерства, а також підтримання контактів із населенням.

Периферійні служби залишаються в підпорядкуванні свого міністра, проте вони підпорядковані й керівнику департаменту – префекту. Окремим периферійним службам міністерства вдалося уникнути подвійного підпорядкування, й вони залишилися формально незалежними від префекта.

Так, із підпорядкування префекта виведені територіальні служби міністерств оборони, юстиції, освіти, різні територіальні служби міністерства економіки та фінансів (податкові служби, казначейство, регіональні митні служби та ін.).

Французька доктрина ґрунтується на тому, що завданням міністерства, як центрального органу управління, є здійснення влади, управління та втручання, які в сукупності ведуть до зміни організації та напряму діяльності об'єктів управління.

Для цього міністерський апарат реалізує наступні управлінські функції: створення нових форм і методів діяльності з досягнення цілі, для здійснення якої й було створене міністерство, управління службами міністерства, координація та контроль.

### 5.3. Система державної влади

#### Федеративної Республіки

##### Німеччина

Неприпустимо змушувати будь-кого до військової служби зі зброєю всупереч його совісті.

Релігійне навчання є в публічних школах обов'язковим предметом, за виключенням світських шкіл.

Усі німці мають право збиратися мирно та без зброї без повідомлення або дозволу.

*Основний закон для Федеративної Республіки Німеччини  
1949 року*

Федеративна Республіка Німеччина є демократичною та соціальною федеративною державою.

Державний прапор – чорно-червоно-золотий.

У законодавчій діяльності беруть участь:

1. Бундестаг (Союзні збори – 614 депутатів);
2. Бундесрат (Союзна рада – 69 членів);
3. Президент Республіки, який підписує закони та має право повернути їх на повторний розгляд (за весь період це було 5 разів із технічних причин).

Бундестаг обирається за змішаною системою терміном на 4 роки. Депутати мають вільний мандат, депутатську недоторканність, проте можуть бути затримані без дозволу парламенту на місці скоєння злочину й упродовж наступного за цим дня.

Заробітна плата – близько 8 тис. євро.

Засіданнями Бундестагу керує обрана президія. Головою президії є президент Бундестагу.

Секретарі Бундестагу відають організаційними питаннями.

У Бундестагові утворюються партійні фракції. Фракція утворюється, якщо партія має не менше 5% членів Бундестагу. В інших випадках утворюється депутатська група.

Керівництво фракцій бере участь у формуванні постійних комітетів і визначенні їх керівників.

Голова палати, його заступник, а також 23 представника фракцій пропорційно до їх чисельності утворюють Раду старійшин. Він приймає порядок денний.

Бундестаг не працює сесійно. Він перебуває в стані постійної сесії та скликається за необхідності.

Бундесрат є представництвом земель і не обирається. Його члени призначаються урядами земель (органами виконавчої влади земель) з їх складу та відкликаються ними (здебільшого, це прем'єр-міністри земель):

Баден-Вюртемберг; Баварія; Берлін; Бранденбург; Бремен; Гамбург; Гессен; Мекленбург – Передня Померанія; Нижня Саксонія; Північний Рейн – Вестфалія; Рейнланд-Пфальц; Саар; Саксонія; Саксонія-Анхальт; Шлезвіг-Гольштейн; Тюрингія<sup>77</sup>.

Він має змінний членський склад. Кількість представників земель залежить від чисельності населення кожної землі. Землі мають від 3-х до 6-ти представників. При голосуванні більші землі мають більше голосів, а менші – менше.

Міста Берлін, Гамбург і Бремен за своїм статусом прирівняні до земель.

Найбільша земля – Баварія, в 174 рази більша за найменшу землю – Бремен.

Найбільш населена земля Північний Рейн – Вестфалія в 26 разів перевищує Бремен.

<sup>77</sup> Избранные конституции зарубежных стран : учеб. пособие / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 795 с.

Землі мають свої конституції, законодавчі органи. Здебільшого, вони однопалатні (в Баварії дві палати). Обираються громадянами в різних землях на чотири-п'ять років.

Вони формують уряди земель на тих принципах, що й федерація.

Статус прем'єр-міністра землі аналогічний статусу федерального канцлера.

У землях діють конституційні суди, проте діють тимчасово (їх склад скликається з голів і інших осіб постійно діючих судів земель).

Землі мають значну самостійність, проте існує й значна централізація. Так, у результаті реформи 2006 року розширено права земель у освіті, в інших соціальних сферах, проте значно обмежено їх право вето.

Голова Бундесрату переобирається щорічно. Засідання скликаються за необхідності, здебільшого через 2-4 тижні по п'ятницях. Він зобов'язаний скликати засідання на вимогу від двох земель або федерального уряду.

Бундесрат бере участь у виданні актів уряду.

Акти уряду та федеральних міністрів (політичні) мають бути погоджені в Бундесраті.

Парламент має право передавати суверенні права Європейському Союзу.

Бундестаг (Союзні збори) може без згоди Бундесрату (Союзної ради) делегувати органам виконавчої влади повноваження з видання актів, що входять до компетенції федерації.

Такі повноваження можуть бути делеговані окремому міністру або, навіть, уряду землі.

Парламент ФРН здійснює контроль за діяльністю виконавчої влади.

Уряд несе відповідальність лише перед Бундестагом (Союзними зборами).

Відповідальність є колективною, що виражається у відповідальності канцлера (глави уряду). Відставка канцлера тягне відставку уряду.

Формою відповідальності канцлера є конструктивний вотум недовіри, що суттєво ускладнює цей процес. Його сутність: питання про недовіру канцлерові має голосуватися в Бундестагові одночасно з пропозицією кандидатури його наступника, як єдина суцільна резолюція.

Оскільки запропонувати кандидатуру нового канцлера на практиці може лише партія (блок) більшості в парламенті, то конструктивний вотум недовіри застосовується вкрай рідко.

Канцлер і сам може поставити питання про довіру Урядові, що пов'язане з вимогою прийняти закон, необхідний Уряду. В цьому випадку за висловлення недовіри можливе обрання нового канцлера (за пропозицією президента) або розпуск парламенту (Бундестагу).

Наприклад, у 2005 році канцлер ініціював таке питання, щоб досягнути розпуску парламенту й нових виборів (він думав, що його партія в парламенті зміцниться, проте відбулося інакше).

Верхня палата (Бундесрат – Союзна рада) не може бути розпущеною.

Виконавча влада ФРН відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку країни.

Президент ФРН діє за вказівками Уряду (проте, в 2005 році він відмовився підтримувати закон про ратифікацію Європейської конституції 2004 року).

Президент є главою держави, проте реальною виконавчою владою здійснюється Урядом.



Федеральний Президент обирається терміном на 5 років шляхом непрямих виборів. Так, Федеральні збори, що складаються із членів Бундестагу й такої ж кількості членів, обраних представницькими органами земель (ландтагами) пропорційно кількості їх депутатів в Бундестагу.

Президентом може бути обраний будь-який громадянин, який досягнув віку 40 років і має право виборця. У перших двох турах необхідна абсолютна більшість, а в третьому – відносна більшість. Громадянин ФРН, обраний на цей пост, може бути Президентом 2 терміни підряд<sup>78</sup>. Президент має право подати у відставку, що відбулося на практиці в 2010 році.

Усі документи президента мають контрастуватися федеральним канцлером. Без його підпису документи президента не мають юридичної сили.

Відповідно до чинного законодавства Президент ФРН представляє державу, укладає міжнародні договори, акредитує дипломатичних представників, призначає федеральних суддів, офіцерів, має право вето (на практиці його не застосовує), здійснює право помилування та ін.

Відповідальність президента полягає в позбавленні його посади через навмисне порушення Конституції ФРН або законодавства. Таке обвинувачення можуть висунути лише Бундестаг чи Бундесрат. Пропозиція може бути висунута чвертю від складу будь-якого з цих органів. Прийняття відповідного рішення потребує двох третин у одній із двох палат.

Обвинувачення вноситься до Федерального Конституційного суду, який приймає остаточне рішення.

Федеральний Уряд Німеччини, якому належать основні важелі управління державою, складається з канцлера

78 Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 608 с.

та міністрів. Німеччину часто-густо називають канцлерською республікою.

Федеральний канцлер обирається Бундестагом з пропозиції Президента. Обраним вважається особа, яка набере абсолютну більшість голосів у Бундестагові. Тобто Федеральний Президент практично може запропонувати, а Бундестаг обрати канцлером лідера партії (коаліції партій), що має більшість у парламенті. На практиці, здебільшого, в ФРН усі уряди були коаліційними.

Якщо запропонована президентом особа не набирає абсолютної більшості голосів, то Бундестаг може висунути кандидатуру канцлера.

Для обрання в першому турі також необхідна абсолютна більшість, а в другому – відносна більшість (другий тур на практиці не застосовується).

У призначенні федеральних міністрів парламент не бере участі. Міністри призначаються президентом за пропозицією канцлера та звільняються канцлером. Юридично все це здійснюється актом президента за вимогою канцлера.

Судова влада в ФРН ґрунтується на принципі полісистемності: не існує одного конкретного вищого судового органу ні в федерації, ні в землях. Це спеціалізована судова система.

Крім конституційної юрисдикції – Федерального конституційного суду та конституційних судів земель, є ще п'ять гілок правосуддя: загальна, адміністративна, трудова, фінансова, соціальна юстиції.

Кожна гілка судової влади має свій верховний орган (вищий суд), що називається по-різному<sup>79</sup>:

Федеральна судова палата (очолює систему судів загальної юрисдикції);

79 Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 608 с.

Федеральний адміністративний суд; Федеральний фінансовий суд;

Федеральний суд із трудових справ;

Федеральний суд із соціальних справ.

Законодавство встановлює, що федерація може створювати й інші суди, безпосередньо військово-кримінальні.

Існують інші (професійні) суди, що діють на громадських засадах: дисциплінарні суди (для медпрацівників, інженерів та ін.), суди для адвокатів.

Вищі суди належать до федеральної судової системи. Їх суддів призначає федеральний міністр юстиції спільно з комітетом виборів суддів (складається з членів Бундестагу й такої ж кількості представників земель).

Суддів судів земель призначають міністри юстиції земель (також спільно з комітетом виборів суддів).

В землях також за галузевою ознакою (фінанси, праця та ін.) утворюються дільничні суди, суди першої та другої інстанції, вищі земельні суди.

Для вищих земельних судів вищою інстанцією є п'ять вищих федеральних судів.

У Німеччині більше 22 тис. суддів. Вона займає 2-ге місце в світі (після США) за кількістю суддів на душу населення.

Суди загальної компетенції розглядають кримінальні справи.

Суди з трудових спорів розглядають спори між роботодавцями та працівниками, між профспілками та спілками роботодавців.

Адміністративні суди розглядають позови громадян до державних службовців щодо дотримання прав громадян у процесі управління; спори державних службовців із адміністрацією щодо їх прав; з питань охорони навколишнього середовища; спори між адміністративно-територіальни-

ми одиницями, скарги, пов'язані з дозволом або відмовою з видачі дозволу органам виконавчої влади на проведення відповідних масових заходів поза приміщеннями.

Суди з соціальних справ розглядають позови громадян до державних установ щодо пенсій, виплати різних соціальних допомог.

У системі загальних судів більшу частину кримінальних і цивільних справ розглядає дільничний суд, в якому судочинство іноді здійснює одноосібно суддя, а нерідко – суддя та два засідателі (вони приймають рішення спільно).

Суд землі розглядає більш складні кримінальні й цивільні справи та є апеляційною інстанцією щодо дільничних судів. У одних випадках кримінальні справи можуть розглядатися колегією суддів, а в інших – за участі декількох засідателів, які разом із суддею або суддями вирішують питання не лише факту, а й права.

Верховний суд землі проводить ревізію. Це особливий процес у німецькому праві, де поєднуються елементи апеляції та касації, тобто перевіряється рішення нижчого суду щодо відповідності фактичній справі й дотриманню закону.

Федеральна судова палата здійснює лише касаційний процес. У низових судах інших гілок у процесі (у них немає дільничних судів) беруть участь судді та два шеффена (засідателі).

Прокуратура в Німеччині, як і у Франції, не становить окремої системи, а діє при судах, перебуваючи в підпорядкуванні міністра юстиції. Прокурори розслідують найбільш складні справи за допомогою поліцейських служб і висувають обвинувачення<sup>80</sup>.

Система місцевого самоврядування має свою специфіку. Землі поділяються на округи (їх більше 50).

80 Избранные конституции зарубежных стран : учеб. пособие / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 795 с.

Округи поділяються на райони та міста, що мають статус районів (їх близько 630).

Райони поділяються на общини (багато міст мають статус общин).

У малих землях округів немає (у них є райони та община).

У великих містах утворені внутрішньоміські райони.

Головна одиниця – община. Вона може бути наділена будь-якими повноваженнями публічної влади, за винятком повноважень вищого керівництва.

Статус і організація адміністративно-територіальних одиниць регулюються конституціями земель, а більш детально статутами общин, районів і округів.

У всіх адміністративно-територіальних одиницях існують представницькі органи, що обираються громадянами терміном від 4-х (земля Гессен) до 6-ти років (Баварія).

Схеми управління в округах, районах і общинах є схожими. Так, поряд із представницьким органом (його компетенція обмежена місцевими справами) в окрузі діє урядовий президент (регірунгспрезидент), який призначається урядом землі. Він слідкує за дотриманням законів і актів Уряду та федерації, а також землі.

У районі функціонує районне зібрання, що обирається терміном від 4-х до 6-ти років.

Голова адміністрації району – ландрат обирається в одних землях районними зборами, а в інших – безпосередньо виборцями. Однак він завжди розглядається як державний чиновник.

В общинах населення обирає муніципальну раду. Вона, або безпосередньо громадяни, обирають бургомістра (обербургомістра в общинах із населенням більше 50 тис. осіб).

Бургомістр, іноді, наймається за контрактом на тривалий термін – 8 – 12 років. Бургомістр, як і мер у Франції, одночасно призначається як представник держави.

Існують чотири моделі організації місцевого самоврядування та управління в общинах<sup>81</sup>:

1. *Південнонімецька* (наприклад, у Баварії). Представницький орган – *рада общини* та виконавчий орган – *бургомістр* складають єдину колегію. Вони обираються населенням окремо, проте бургомістр стає за посадою головою ради общини; провідна роль належить раді общини.

2. *Північнонімецька* (наприклад, у землі Нижня Саксонія). Представницький орган (рада та ін.), обраний населенням, обирає *директора общини* та виконавчий комітет. Комітет займається підготовкою рішень ради, а директор керує общинною адміністрацією, веде поточні справи. Провідна роль належить раді (представницькому органу).

3. *Рада-бургомістр* (землі Пфальц, Саар). Представницький орган обирається населенням. Бургомістр обирається представницьким органом і є за посадою його головою. Однак бургомістр наділений значно ширшими повноваженнями, ніж рада та одноосібно приймає рішення.

4. *Рада-магістратура* (земля Гессен, земля-місто Гамбург). Представницький орган обирається населенням, а виконавчим органом є колективна магістратура, що обирається радою. Магістратура складається з оплачуваного бургомістра (здебільшого, це найманий на певний термін фахівець із управління, який лише оформляється

81 Шарий В.І. Характеристика світових тенденцій розвитку місцевого самоврядування / В.І. Шарий // Публічне адміністрування : теорія та практика : Електронне наукове фахове видання Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. – Вип. 10-2012. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/>

на посаду в порядку обрання) та неоплачуваних членів магістратури – ради при бургомістрі (на громадських засадах). Важливі питання вирішуються колегіально, а бургомістр веде, здебільшого, поточну роботу з управління.

Правовий нагляд за діяльністю муніципальних органів здійснює Міністерство внутрішніх справ, а також вищі органи – окружні та районні управління різних міністерств. Цей контроль підлеглості пояснюється тим, що в Німеччині муніципалітети розглядаються як корпорації публічного права, а тому підлягають контролю з боку держави<sup>82</sup>.

Судовий контроль здійснюється адміністративними судами.

#### 5.4. Система державної влади Великобританії

Великобританія за формою державного правління є парламентською монархією.

Це складна унітарна держава (з автономними одиницями в складі).

Політичний режим – демократичний.

Конституція – неписана, а відповідно відсутній конституційний контроль.

У Великобританії існують три види громадянства: британське (громадяни Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії), громадянство Британського

82 Шарий В. Європейський досвід реалізації державної політики органами місцевого самоврядування / В. Шарий // Державне управління та місцеве самоврядування : Збірник наукових праць Дніпропетровського регіонального інституту державного управління. – 2012. – Вип. 4 (15). – С. 282 – 291.

співтовариства (40 країн, які були британськими колоніями) та громадянство залежних територій.

*Британське співтовариство:* Австралія, Антігуа та Барбуда, Багами, Бангладеш, Барбадос, Буліз, Ботсвана, Бруней, Вануату, Домініка, Гайана, Гана, Гренада, Замбія, Індія, Камерун, Канада, Кіпр, Кенія, Кірібаті, Лесотто, Маврікій, Малаві, Малайзія, Мальта, Мозамбік, Намібія, Науру, Нігерія, Нова Зеландія, Пакистан, Папуа Нова Гвінея, Руанда, Самоа, Свазиленд, Сейшельські Острови, Сент-Кітс і Невіс, Сент-Люсія, Сент-Вінсент і Гренадіни, Сінгапур, Солломонові Острови, Серра-Леоне, Танзанія, Тонго, Тринідад і Тобаго, Тувалу, Уганда, Фіджі, Шрі-Ланка, ПАР, Ямайка.

*Залежні території:* Архіпелаг Чагос, Бермуди, Британські Вергінські Острови, Гібралтар, Кайманові Острови, Острів Ангілья, Острів Гернсі, Острів Джерсі, Острів Монсеррат, Острів Мен, Острів Піткерн, Острів Святої Єлени, Острів Тристан-да-Кунья, Острів Південна Георгія, Острови Тьоркс і Кайкос<sup>83</sup>.

Таким чином, у Англії проживає 85 % населення Великобританії.

Монарх має широкі зовнішньополітичні повноваження. Він є Главою Британського співтовариства, представленим у окремих його країнах генерал-губернатором, і як такий наказом у Співтоваристві промульгує конституції цих країн і країн, що одержали незалежність (колишніх британських колоній).

Монарх є головнокомандуючим Збройних сил (юридично), призначає вищих воєначальників, присвоює військові звання й сам має військове звання. Так, царствующа нині Королева Єлизавета II – полковник.

83 Избранные конституции зарубежных стран : учеб. пособие / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 795 с.

Традиційні прерогативи монарха – питання війни та миру, амністія, помилування, скликання, розпуск Парламенту та ін. Все це здійснюється за представленням Прем'єр-міністра.

Державною церквою є Англіканська протестантська церква, главою якої є Монарх. Рішення її синоду набувають сили після затвердження Парламентом і погодження Монархом.

Монарх має бути протестантом і не бути в шлюбі з католиком.

Щорічно на утримання Монарха та його двору витрачається близько 8 млн. ф.с. Монарх звільняється від сплати податків (Йї Величність Королева від цієї пільги добровільно відмовилася).

Законодавча влада в Великобританії належить Парламенту. Парламент є триединою установою:

Глава держави (*монарх*);

*Палата лордів* – верхня палата (історично – це палата знаті та вищого духовенства);

*Палата обцин* – нижня палата (історично – палата простих людей).

Нижня палата реально здійснює законодавчі функції, а верхня палата може накладати вето на прийняті рішення, що відстрочує їх дію на рік.

*Монарх* підписує всі закони та, за звичаєм, вже 300 років не застосовує право вето. Із точки зору концепції розподілу влади він, все ж, відноситься до виконавчої влади.

Монарх відкриває щорічну сесію Парламенту, виступаючи з тронною промовою на спільному засіданні палат. В ній він викладає програму діяльності Кабінету на наступний рік.

Юридично Монарх призначає Прем'єр-міністра, а фактично ним стає лідер партії, яка перемогла на виборах у

Палату обцин (у 1957, 1963, 1974 роках рішення одноосібно приймав Монарх).

*Палата обцин* складається із 646 депутатів, які обираються на 5 років. Заробітна плата – 65 тис. ф.с. на рік. Проте, депутат може заробляти гроші, виконуючи інші роботи.

*Спікер* Палати обцин призначається монархом після обрання палатою, фракцією більшості, а потім виходить зі складу своєї партії, оскільки має бути позапартійним.

Прем'єр-міністр призначає лідера Палати обцин зі своєї партії.

У *Палаті обцин* утворюються постійні та тимчасові комітети. Вони попередньо обговорюють законопроекти, контролюють діяльність адміністрації, здійснюють парламентські розслідування та ін.

Кворум для засідання в нижній палаті – 40 депутатів.

*Палата лордів*. У 1999 році їх було 1216 членів, бо формувалися по спадковості (титул – не нижче барона).

Зараз їх 550 осіб. Титул присвоюється по життєво Монархом за рекомендацією Прем'єр-міністра за видатні заслуги й не передається у спадок.

Духовні лорди (2 архієпископи та 24 єпископи англіканської церкви).

Судові лорди утворюють Верховний суд Великобританії (раніше вони входили до складу Палати лордів).

У *Палаті лордів* головує *лорд-канцлер*, якого призначає Прем'єр-міністр терміном на 5 років.

У Великобританії Уряд є впливовим органом державної влади.

Офіційно Прем'єр-міністр займає посаду першого лорда казначейства.

Уряд має численний склад – 95 осіб. Здебільшого, це 75-80 міністрів, державних міністрів, міністрів без порт-

феля, носіїв традиційних посад (лорд-хранитель печатки та ін.), молодших міністрів (в тому числі «кнутів» фракції правлячої партії), секретарів.

Ранг міністрів мають генеральний прокурор – юридичний радник уряду, його представник у суді, заступник генерального прокурора.

Титул державного секретаря застосовується для найважливіших міністрів: закордонних справ, внутрішніх справ та ін.

Уряд може включати лише членів Парламенту (в т.ч. Палати лордів).

Уряд, як колегіальний орган, не збирається на засідання та не приймає рішень. Із його складу формується Кабінет провідних міністрів (18-23 особи), в їх складі: державні секретарі внутрішніх справ і оборони, канцлер казначейства та ін.

Цей Кабінет скликається на засідання та приймає рішення в особистій резиденції Прем'єр-міністра на Даунінг-стріт, 10, в Лондоні.

Частіше на засідання за вказаною адресою збирається «Внутрішній кабінет». Він приймає рішення від імені Кабінету, проте, ніякі правові акти від імені Кабінету не видаються.

Діяльність Кабінету є закритою. Закон забороняє знайомитися з його протоколами упродовж 30 років. Рішення на засіданнях приймаються без голосування.

Головну роль в управлінні країною відіграє Прем'єр-міністр. Він формує Уряд, подає на підпис монарху правові акти й сам контрасигнує їх, в будь-який момент може запропонувати монарху розпустити нижню палату (Палату общин) із призначенням нових виборів (що монарх завжди робить). Міністр, який не згоден із рішенням Прем'єр-міністра, має піти в відставку.

При Прем'єр-міністрові та міністрах існують багато допоміжних органів – комітетів, комісій, секретаріатів, служб.

Особливе значення мають служби, що слідкують за ходом дебатів у Парламенті, інформують міністрів про питання, підняті в Парламенті, готують йому відповіді на запитання депутатів, виступи в Парламенті.

Для виконання законів Парламенту, Уряд приймає нормативні акти, проте вони приймаються не від імені Уряду й не від імені Кабінету, яких законодавство по-суті не знає, а від імені *окремих міністрів*.

Парламент може делегувати Уряду право приймати акти, що мають силу закону, що оформляються як акти міністрів або накази в Раді (Палаті общин). Актів із делегованого законодавства приймається близько 2 тис. на рік, а законів – не більше 100.

Судова гілка влади Великобританії має низку особливостей.

Найнижча судова інстанція з цивільних справ – *помічники суддів у графствах*, які розглядають справи з незначною ціною позову.

Із незначущих кримінальних справ таку роль виконують *громадські магістрати* – громадяни, які не є професійними суддями та виконують функцію мирових суддів. (їх 30 тис. осіб). Працюють безкоштовно.

Більш значущі справи (з сумою позову до 1 тис. ф.с.) розглядають *суди графств* (близько 350).

Ті кримінальні справи, що непідсудні громадським магістратам і мировим суддям (у містах), розглядаються *Судом Корони* (королівським судом).

Суд Корони може діяти в різних формах: справу може розглядати окружний суддя (суддя спеціального судового округу в графстві або групі графств), суддя Високого суду

(він базується в Лондоні, а його члени організують виїзні сесії суду), адвокат, що має спеціальну освіту й повноваження, виконуючий обов'язки судді.

Якщо обвинувачуваний не визнає провину, то справа розглядається за участі присяжних засідателів (10-12 осіб).

Апеляційний суд є вищестоящою судовою інстанцією. До його складу входять 18 суддів, які утворюють декілька колегій. У кожній колегії по три судді.

Колегії розглядають апеляції на рішення відділень Високого суду.

Суд Корони, Високий суд і Апеляційний суд узагальнено називають високими судами.

Рішення Апеляційного суду (в окремих випадках, Високого суду) можуть бути оскарженими в вищій судовій інстанції – Верховному суді.

Адміністративний суд розглядає скарги на чиновників. Вони видають судові накази з вимогою припинити порушення закону під страхом покарання.

Усі судді у Великобританії призначаються: вищі суди – Короною (за рекомендацією Прем'єр-міністра, фактично лорда-канцлера), нижчі – самим міністром (галузеві суди).

Судді в Великобританії можуть бути піддані імпічменту – зміщені за рішенням обох палат Парламенту.

Виконанням рішень суду відають шериф графства та призначений ним бейліф.

Територіальна автономія та місцеве самоврядування Великобританії є специфічними.

Території Англії (39), Північної Ірландії (26), Уельсу (22) поділені на графства, а графства – на округи (339).

Шотландія поділена на 32 одиниці місцевого самоврядування.

У Великому Лондоні, в його округах, утворені ради та мери, функціонує рада та мер Великого Лондона.

Округи в графствах (у кожному окрузі населення має бути не більше 10 тис. осіб) поділяються на *приходи* або *общини* – низова ланка адміністративно-територіального поділу.

В усіх адміністративно-територіальних одиницях обираються ради терміном на 4 роки з ротацією (оновленням) на третину через один рік або два роки. Зі складу ради обираються спеціальні комісії (робочі органи ради), що відають питаннями: дороги, ринки, протипожежна служба, соціальне обслуговування населення та ін.) та наймають для цього муніципальних чиновників, що затверджуються радою на пленарних засіданнях<sup>84</sup>.

Ради мають право видавати підзаконні нормативно-правові акти. Вони мають бути затверджені відповідним міністром і опубліковані.

У малих приходах (до 150 осіб) рішення приймаються на загальних зборах.

Виконавчим органом ради є мер.

Можливі три варіанти управління, обрання яких відбувається громадянами під час прийняття статуту громади:

- 1) мер – кабінет (мер обирається прямими виборами, призначає заступника та створює кабінет (до 9 осіб);
- 2) лідер – мер – кабінет (мер обирається зі складу ради та або він, або рада утворює кабінет);
- 3) мер – керуючий (мер обирається прямими виборами, проте управлінням займається призначений по контракту радою керуючий – головний адміністратор).

У малих за чисельністю общинах (приходах) ради не обираються, а збираються сходи.

<sup>84</sup> Шарий В.І. Системи місцевого самоврядування зарубіжних країн : навч. посіб. / В.І.Шарий. – Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А. – 2011. – 270.

Призначених на місця чиновників загальної компетенції для контролю за місцевими органами самоврядування у Великобританії немає.

Проте, міністерства видають обов'язкові інструкції для місцевих служб (наприклад, міністр внутрішніх справ – з питань муніципальної поліції).

Відбуваються міністерські перевірки (наприклад, освіта, дороги, правоохоронна робота та ін.).

Спеціальні розслідування.

Місцеві чиновники (наприклад, шериф, мають затверджуватися відповідними департаментами міністерств).

Утворюються спеціальні комісії з контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Фінансовий (аудиторський) контроль держави.

### Запитання для самоперевірки до розділу

1. Яке місце займають міністерства в системі органів виконавчої влади Французької Республіки?
2. Із яких трьох основних елементів складається міністерство в Французькій Республіці?
3. Чи закріплена законодавчо структура міністерської ланки управління та компетенція міністрів у Французькій Республіці?
4. Ким у Французькій Республіці встановлюється перелік міністерств?
5. Як організоване міністерство в Французькій Республіці?
6. У чому полягає особливість статусу міністра в Французькій Республіці?
7. Чи наділені Президент і Прем'єр-міністр у Французькій Республіці ієрархічною владою над міністром?

8. На кого покладається основна адміністративна робота в міністерстві Французької Республіки?

9. На які три групи поділяються функції міністрів у Французькій Республіці?

10. Які органи влади здійснюють законодавчу діяльність у Федеративній Республіці Німеччина?

11. Чи обираються члени Бундесрату?

12. Чи обираються депутати Бундестагу?

13. Чи може Парламент ФРН передавати суверенні права Європейському Союзу?

14. Який орган влади ФРН здійснює контроль за діяльністю виконавчої влади?

15. Чи є відставка Федерального канцлера підставою для відставки Уряду?

16. Чи зобов'язаний Президент ФРН виконувати вказівки Уряду?

17. Як і на який термін обирається Президент ФРН?

18. Які функції здійснює Президент ФРН?

19. Як обирається Федеральний канцлер?

20. Як і ким призначаються федеральні міністри в ФРН?

21. Чи існує в ФРН вищий судовий орган?

22. Назвіть п'ять гілок правосуддя в ФРН.

23. Деталізуйте структуру системи місцевого самоврядування в ФРН.

24. Назвіть чотири моделі організації місцевого самоврядування та управління в общинах ФРН.

25. Які види громадянства існують у Великобританії?

26. Назвіть держави, які належать до Британського співтовариства.

27. Назвіть залежні території Великобританії.

28. Назвіть зовнішньополітичні повноваження Монарха Великобританії.



29. Яка церква в Великобританії є державною?
30. Які три структурні складові утворюють Парламент Великобританії?
31. Як формується Палата лордів у Великобританії?
32. Як формується Палата общин у Великобританії?
33. Які особливості кількісного складу Уряду в Великобританії?
34. Які особливості функціонування Кабінету в Великобританії?
35. Назвіть основні особливості функціонування судової влади Великобританії.
36. Назвіть три моделі місцевого самоврядування в Великобританії.

#### **Завдання для самостійної роботи до розділу**

1. Здійсніть аналіз систем організації місцевого самоврядування у Французькій Республіці, Федеративній Республіці Німеччина та Великобританії. *Виокремте їх спільні та відмінні риси.*
2. Здійсніть аналіз систем організації судової влади в Французькій Республіці, Федеративній Республіці Німеччина та Великобританії. *Виокремте їх спільні та відмінні риси.*
3. Здійсніть аналіз систем організації виконавчої влади в Французькій Республіці, Федеративній Республіці Німеччина та Великобританії. *Виокремте їх спільні та відмінні риси.*

#### **Напрями магістерських робіт**

1. Особливості організації та функціонування системи публічного управління Французької Республіки.
2. Специфіка організації та функціонування міністерств і інших центральних органів виконавчої влади Французької Республіки.
3. Особливості організації та функціонування системи публічного управління Федеративної Республіки Німеччина.
4. Специфіка функціонування судової системи Федеративної Республіки Німеччина.
5. Особливості організації та функціонування системи публічного управління Великобританії.
6. Специфіка функціонування системи місцевого самоврядування Великобританії.

#### **Список використаних джерел**

1. Избранные конституции зарубежных стран : учеб. пособие / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 795 с.
2. Теорії, технології та особливості реалізації адміністративних реформ у стрижневих країнах світу : монографія / авт. кол. : В. І. Шарий, О. В. Черевко, В. М. Мойсієнко. Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А., 2017. – 316 с.
3. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 608 с.
4. Шарий В.І. Системи місцевого самоврядування зарубіжних країн : навч. посіб. / В.І.Шарий. – Черкаси : видавець Чабаненко Ю.А. – 2011. – 270.

5. Шарий В. Європейський досвід реалізації державної політики органами місцевого самоврядування / В. Шарий // Державне управління та місцеве самоврядування : Збірник наукових праць Дніпропетровського регіонального інституту державного управління. – 2012. – Вип. 4 (15). – С. 282 – 291.

6. Шарий В.І. Характеристика світових тенденцій розвитку місцевого самоврядування / В.І. Шарий // Публічне адміністрування : теорія та практика : Електронне наукове фахове видання Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. – Вип. 10-2012. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/>

## ЗМІСТ

Передмова.....3

### РОЗДІЛ 1. ЄВРОПЕЙСЬКА ТА МІЖНАРОДНА РЕГІОНАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ

1.1. Міжнародна регіональна інтеграція.....	7
1.2. Етапи розвитку інтеграційного процесу.....	11
1.3. Періоди розвитку економічної інтеграції Європейського співтовариства.....	14
1.4. Економічний і валютний союз ЄС.....	18
1.5. Європейська асоціація вільної торгівлі.....	26
1.6. Функції Ради Європейського Союзу та організація її роботи.....	30
1.7. Європейська рада та її місце в системі органів ЄС.....	33
1.8. Функції Європейського Парламенту.....	35
1.9. Особливості функціонування Європейської комісії як органу Європейського Союзу.....	38
1.10. Значення Маастрихтського договору для розвитку європейської інтеграції.....	41
1.11. Оцінки перспектив розвитку Європейського Союзу.....	47
1.12. Особливості міжнародно-правової спрямованості Європейського Союзу.....	51
1.13. Конституція Європейського Союзу.....	54
1.14. Розвиток відносин між Європейським Союзом і країнами Східної Європи.....	60
1.15. Відносини євро регіонів із національними державами.....	69

**РОЗДІЛ 2.**  
**ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІЖНАРОДНОГО**  
**ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

2.1. Міжнародні організації та особливості їх структури й функціонування.....	94
2.2. Цілі, структура та роль ОПЕК.....	110
2.3. Організація Об'єднаних Націй як універсальна міжнародна організація.....	114

**РОЗДІЛ 3.**  
**МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ**  
**В СФЕРІ БЕЗПЕКИ**

3.1. Формування та діяльність Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй.....	151
3.2. Дії ООН із попередження конфліктів, міжнародних криз і нових загроз миру.....	155
3.3. Організація з безпеки та співробітництва в Європі.....	170
3.4. Процес формування НАТО та основні принципи Вашингтонського договору.....	176

**РОЗДІЛ 4.**  
**МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ**  
**(ДЕРЖАВНОЇ / ЦИВІЛЬНОЇ) СЛУЖБИ**  
**В ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА США**

4.1. Види моделей публічної (державної) служби.....	189
4.2. Публічна служба в Федеративній Республіці Німеччина.....	196
4.3. Публічна служба у Французькій Республіці.....	203

4.4. Цивільна служба у Великобританії.....	212
4.5. Державна (цивільна) служба в Сполучених Штатах Америки.....	218

**РОЗДІЛ 5.**  
**СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ**  
**В ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ**

5.1. Система державної влади Французької Республіки.....	231
5.2. Міністерства та відомства у Французькій Республіці.....	241
5.3. Система державної влади Федеративної Республіки Німеччина.....	252
5.4. Система державної влади Великобританії.....	262

*Наукове видання*

# **ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ, МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА БЕЗПЕКА**

**Підписано до друку 2017**

Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний,  
Умов. друк. арк. **17,4**. Гарнітура Neuristica.  
Зам. № 1246. **Тираж прим.**

Видавець: Чабаненко Ю. А.

Свідоцтво про внесення

до Державного реєстру видавців

серія ДК № 1898 від 11. 08. 2004 р.

Україна, м. Черкаси, вул. О. Дашковича, 39

Тел: 0472/56-46-66; (093)788-99-99

E-mail: office@2upost.com

Друк ФОП Чабаненко Ю. А.

Україна, м. Черкаси, вул. О. Дашковича, 39

Тел: 0472/56-46-66; (093)788-99-99

E-mail: office@2upost.com