

Беньковський С. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри соціально-гуманітарних
та правових дисциплін
факультету забезпечення державної безпеки
Київського інституту Національної гвардії України
(м. Київ, Україна)

Коршунов А. К.,
командир 23 обрОГП «Хортиця», полковник
(м. Київ, Україна)

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ ІНОЗЕМНИХ КРАЇН ІЗ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЙ НАЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Україна обрала стратегічним напрямком розвитку інтеграцію у демократичний європейський економічний і політико-правовий простір. Але це можливо лише за становлення громадянського суспільства. Вступ до Європейського Союзу був визначений «ключовим зовнішньополітичним пріоритетом і стратегічною метою України на найвищому державному рівні. Виникнення великої кількості нових незалежних держав на пострадянському просторі, корінні зміни у економічних та політичних системах країн Центральної та Східної Європи повністю змінили геополітичний простір європейського континенту і кардинально вплинули на геополітичну орієнтацію України. Національні інтереси України об'єктивно потребують утвердження її як правової європейської держави, повноправного члена Європейського Союзу» [1, с. 78].

Одне з найбільш повних з існуючих сучасних порівняльних досліджень державних устроїв європейських країн охоплює 39 держав. Навіть саме швидке ознайомлення залишає враження величезної різноманітності історичного досвіду й політичних контурів, що втілилися в державній системі кожної досліджуваної країни. Природне прагнення до впорядкування цього різноманіття виливається в спроби виділити всередині нього якісь типи, згрупувати країни по моделях державного устрою. Однієї з таких спроб є виділення англосаксонської, «наполеонівської», німецької й скандинавської моделей [2, р. 17-18]. Однак така типологізація представляється вразливою.

Фахівці звертають увагу на розмитість і невизначеність критеріїв виділення. Так, до англосаксонської моделі в Європі, крім самої Англії, можна віднести хіба що Мальту, і то із застереженнями. Німецька модель сполучає у собі Німеччину й Австрію. Швейцарія, по практично одностайному визнанню дослідників, являє собою унікальне явище домінуванням федеративних механізмів і методів прямої демократії в більшості сфер державного управління. «Наполеонівський» тип, можливо, включав Італію до адміністративної реформи 1992-1997 рр., та й то головним чином у плані схожих із Францією принципів організації державного устрою [3, с. 227-234].

При цьому ситуація усередині країн не залишається незмінною. Тому, наприклад, зараз типологічна схожість організації державного устрою в Греції із французькою моделлю зберігається, а ось включення в дану типологічну групу Іспанії (парламентське правління із широкою практикою урядів меншості, автономні провінції, інститути, сконструйовані до деякої міри за німецьким зразком) представляється не цілком обґрунтованим. Типологічна спільність державного устрою у Швеції, Данії й Норвегії очевидна, але віднесення до тієї ж групи Фінляндії є дискусійним. Головне ж полягає в тому, що запропонована типологія нічого не говорить про «європейську модель» у цілому й про типологічну приналежність переважної більшості європейських країн [3, с. 227-234].

Наразі визнається існування «європейської моделі» державного устрою як сукупності деяких значимих рис, характерних як тенденція для більшості країн Європи й нехарактерних для іншої групи країн. Хоча із цієї моделі випадає найстарша демократія світу й одна з основоположниць ЄС Велика Британія.

Членство в Європейському Союзі вимагає, щоби кожна адміністративна галузь та індустріальний сектор країни-члена ЄС відповідали *acquis communautaire* (правила співтовариства). Зокрема, якщо національна молочна промисловість країни-кандидата продовжить своє існування після дати вступу в ЄС, вона повинна відповідати всім вимогам *acquis*. Якщо ні, то промисловість не зможе експортувати свою продукцію в інші держави члени ЄС. Фактично вона не зможе здійснювати торгівлю навіть на своєму власному внутрішньому ринку. Установи національного державного управління країн членів ЄС застосовують і забезпечують виконання *acquis communautaire*. Щоб ефективно здійснювати аналогічну діяльність, державна адміністрація країни-кандидата повинна дотримуватися загальних принципів належного управління й відповідати адміністративним стандартам, прийнятим у ЄС. У країнах-кандидатах повинні існувати адміністративні системи й установи державного управління, здатні до перетворення, застосування й забезпеченню виконання *acquis* відповідно до принципу «обов'язкових результатів» («*obligation de résultat*»).

Застосування *acquis* в адміністративній сфері, звичайно ж, залежить від наявності можливостей і ресурсів у рамках окремого сектору але це не єдине питання. Загальні системи горизонтального управління країни-кандидата також повинні відповідати вимогам ЄС, оскільки вони є критичними для надійного функціонування всієї адміністрації, включаючи сфери *acquis*. Успішне застосування й виконання прямо залежать від структур і систем горизонтального управління, таких як процедури адміністративних дій і механізмів, що забезпечують діяльність державних службовців у відповідності зі стандартами ЄС.

Умови країн-кандидатів повинні відповідати критеріям, встановленим для членства в ЄС і схваленим Радою Європи в Копенгагені, Мадриді й Люксембурзі. На підставі цих критеріїв оцінюється прогрес у країнах-кандидатах, що представляється у формі регулярних звітів Європейської комісії у відношенні їх адміністративної й судової можливості із застосування *acquis*. Оцінка, в якому

ступені весь адміністративний контекст, включаючи державну службу, відповідає стандартам, сформульованим на основі принципів адміністративного права ЄС, має важливе значення для перспектив вступу країни в Євросоюз.

Європейський досвід свідчить про те, що альтернативні унітарній концептуальні форми державного устрою України в основному пов'язані з федералізацією. Динамізм формування федеральних систем і включення елементів федералізму в інші політичні системи сприяли інтенсивному поширенню ідей і практики федералізму у світі після Другої світової війни. Цей процес нерідко називають «федералістською революцією», що, поряд з іншими революціями, що змінюють світ, трансформує політичний вигляд земної кулі. Нині майже 80% усього світового населення проживає або у федеративних державах, населення яких становить більше 2 млрд. людина (Індія, США, Росія, Бразилія та т.п.), або в децентралізованих державах з федеральним реструктуруванням, самими великими з яких є Китай, Великобританія, Італія та Іспанія [4, с. 5]. З позиції такого роду змін, владно-управлінські механізми федералізму все частіше привертають увагу правлячих кіл у різних країнах, одночасно даючи привід і вченим розглядати їх як найбільш підходящу форму політичної інтеграції суспільства, що забезпечує різноманіття форм життєдіяльності різних груп в рамках єдиного політичного простору.

У контексті європейського досвіду важливо, що на сьогодні проблематика бікамералізму набула нового актуального значення. Хотілось би також піддати сумніву тезу про те, що двопалатний парламент є іманентною характеристикою виключно федеральної держави. З огляду на кількість унітарних країн з системою бікамералізму на Європейському континенті, вищевказана теза може бути спокійно застосована і до держав з простим адміністративно-територіальним устроєм. На карті Європи можна знайти як мінімум 10 таких країн, а саме: Білорусь, Ірландія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Польща, Румунія, Франція, Хорватія та Чехія (хоча в окремих випадках слід зважати на неоднозначність «простоти» територіального устрою вказаних країн, як, наприклад, в Італії з її автономними областями).

У Франції та інших країнах Європи регіональна компонента відіграє ключову роль у створенні та виконанні стратегій економічного зростання, акцентуючи на перебудові регіонів, максимальному використанні їхніх потенціалів та підтримці малого і середнього бізнесу.

Законодавчі основи стратегічного планування включають: Закон Франції від 13.07.2018 про військове планування на 2019-2025 роки, Закон від 22.01.2018 про планування державних фінансів на 2018-2022 роки, Органічний закон від 17.12.2012 про управління державними фінансами, та Закон від 29.07.1982 про реформу планування. Основний документ, що регулює територіальний розвиток у Франції, - це «Регіональний план соціально-економічного розвитку та устрою територій».

Також варто зазначити, що не стільки стратегія, скільки процес її розробки допомагає координувати державні та приватні інтереси в економіці, об'єднувати зусилля для вирішення економічних проблем. Процес базується на консультаціях

і узгодженні державного плану з бізнесом. Стратегія включає приватні інвестиції, відповідно до стратегічних напрямків розвитку національної економіки, та чітко розділяє обов'язкові та прогностичні аспекти. Це робить стратегію активним інструментом впливу на розвиток економіки [5, с. 120].

Національний досвід стратегічного планування у країнах ЄС добре ілюструється на прикладі Польщі, де державна політика базується на нормативно закріплених стратегіях розвитку:

- довгострокова стратегія, що визначає тренди, виклики та сценарії розвитку на мінімум 15 років;

- середньострокова стратегія, яка окреслює умови і напрями розвитку на 4-10 років;

- інші стратегії, що відповідають параметрам середньострокової стратегії щодо розвитку регіонів і галузей, включаючи програми ЄС [6, с.243].

Слід також висловити низку міркувань з приводу найбільш оптимальних шляхів створення в Україні двопалатного парламенту. Найбільш ефективний з точки зору регіонального представництва спосіб формування верхньої палати застосовується у Франції. Верхня палата французького парламенту, Сенат, обирається по департаментах (тобто областям) колегіями, які складаються з обраних у департаменті депутатів нижньої палати, регіональних радників, генеральних радників цього департаменту, делегатів муніципальних рад та їх заступників. Кількість делегатів від муніципалітетів залежить від кількості населення.

У Конституції Австрії є Розділ 6 «Гарантії дотримання Конституції та законності управління» (положення про адміністративні сенати, Федеральний сенат у справах біженців, Адміністративний суд та Конституційний Суд). У Конституції Південноафриканської Республіки є Глава 9 «Державні установи, що підтримують конституційну демократію» (положення про Народного захисника, Комісію з прав людини, Комісію з розвитку та захисту прав культурних, релігійних та мовних спільнот, комісію із тендерної рівності, Генерального Аудитора та Виборчу комісію) [7, с. 88].

Отже, вивчаючи як різні країни світу організовують стратегічне планування в межах свого правового поля, можна відзначити складність, різнонаправленість та взаємозалежність усіх елементів планувальної системи. Для інтеграції в українське законодавство особливо цінними виявилися міжнародні практики, такі як установлення ключових стратегічних пріоритетів через партнерські відносини між владними структурами, бізнесом та громадськістю; розвиток специфічних галузей за допомогою фінансування не тільки з держбюджету, але й через гранти та іншу підтримку; використання ефективного діалогу для зміцнення державно-приватного партнерства; та фокусування на досягненні колективних цілей. Одночасно, актуальними темами для подальших наукових досліджень залишаються питання адміністративного забезпечення стратегічного планування, визначення механізмів контролю виконання стратегічних цілей і завдань, аналіз помилок, а також впровадження штучного інтелекту та інших новітніх технологій у стратегічне планування у державному секторі.

Список використаних джерел:

1. Максимець Б. В. Національно-демократичні партії України у виборчих кампаніях початку ХХІ століття: монографія / Максимець Богдан Володимирович ; Держ. ВНЗ «Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника». Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2014. 218 с.
2. Government at a Glance 2013. OECD Publishing. Bruxelles, 2013. 196 p.
3. Дем'янчук О. П. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти: монографія. Київ : Факт, 2008. 272 с.
4. Беззубко Б. І. Вдосконалення державних механізмів стратегічного планування соціально- економічного розвитку територій: дис.канд.н.держ.упр.: 25.00.02 / Донецький державний університет управління, Маріуполь, 2017. 245 с.
5. Кухарська Н. Закордонний досвід стратегічного планування регіонального розвитку. *Економічний аналіз*. 2020. Том 30. № 1. С. 118-125.
6. Євмешкіна О.Л. Теоретико-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні: дис. д-ра. н. держ. упр.: 25.00.01. Дніпро, 2018. 436 с.
7. Конституційне право України: прагматичний курс / [Афанасьєва М. В. та ін. ; за заг. ред. Афанасьєвої М. В., Єзерова А. А.] ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса : Юридична література, 2017. 254 с.