



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

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2018 ТОМ 6 № 3

Видається з вересня 2013 року
12 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2018



Аспекти
публічного
управління
2018 Том 6 № 3

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

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

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

Друкується за рішенням Вченої ради Дні-
пропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 03/212 від 27.03.2018).

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

Індексується:
IndexCopernicus
DOAJ
ERIH PLUS
Google Scholar
Vernadsky National Library of Ukraine
CrossRef
eLibrary
BASE
SIS Scientific Group

Видавець:
Видавництво «Грані»
Україна, 49000, Дніпро
вул. Святослава Хороброго, 25, оф.21
+38(056)744-42-39
Aspects.dnipro@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів,
цитат, власних імен, географічних назв,
підприємств, організацій, установ та ін.
інформації несуть автори статей.
Висловлені у цих статтях думки можуть
не збігатися з точкою зору редакційної
колегії і не покладають на неї
ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються
лише за згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2018

Редакція

Головний редактор: Квітка С.А.
Заступники головного редактора: Серьогіна Т.В.,
Сорокіна Н.Г., Рудік О.М.
Випусковий редактор: Лиман Д.С.
Коректор української та російської мов: Деревбера А.В.
Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

Редакційна колегія

Серьогін С.М.

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

Баштанник В.В.

д. держ. упр., проф.

Бобровська О.Ю.

д. держ. упр., проф.

Бородін Є.І.

д.і.н., проф.

Глуц К.

д. держ. упр., проф. (Польща)

Гугнін О.М.

д. філос.н., проф. (Польща)

Дрешпак В.М.

д. держ. упр., доц.

Квітка С.А.

к. філос.н., доц.

Кравченко Б.

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

Кравченко В.В.

к. юр. наук, проф.

Кринична І.П.

д. держ. упр., проф.

Крушельницька Т.А.

д. держ. упр., проф.

Липовська Н.А.

д. держ. упр., проф.

Маматова Т.В.

д. держ. упр., проф.

Прокопенко Л.Л.

д. держ. упр., проф.

Рудік О.М.

к. політ.н., доц.

Серьогіна Т.В.

к. держ. упр., доц.

Сорокіна Н.Г.

к. держ. упр., доц.

Хожило І.І.

д. держ. упр., проф.

Чубара Т.

д. держ. упр., доц. (Польща)

Шаров Ю.П.

д. держ. упр., проф.



Public
Administration
Aspects

6 (3) 2018

Founder:

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

Registration license

KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the
Ministry of Education and Science of
Ukraine was given the status of specialized
publication on public administration

Published by the decision of Academic
council of Dnipropetrovsk regional institute
of public administration of National academy
for public administration under
the President of Ukraine
(protocol № 03/212 dated 27.03.18)

ISSN 2311-6420 (Print)

ISSN 2413-8231 (Online)

Indexed:

IndexCopernicus

DOAJ

ERIH PLUS

Google Scholar

Vernadsky National Library of Ukraine

CrossRef

eLibrary

BASE

SIS Scientific Group

Publisher:

Publishing house «Grani»
25, Svyatoslava Khorobroho St., office 21

Dnipro, Ukraine, 49000

+38(056)744-42-39

Aspects.dnipro@gmail.com

Publishing license:

ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

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

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

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

Editorial office

Editor in Chief: Kvitka S.A.

Deputy Chief Editor: Serohina T.V. Sorokina N.G.,
Rudik O.M.

Production Editor: Lyman D.S.

Corrector of Ukrainian and Russian languages: Derebera A.V.

Corrector of English language: Komleva Y.V.

Editorial board

Seryohin S.M.

Full Prof. Dr.,
head of editorial board

Bashtannyk V.V.

Full Prof. Dr.

Bobrovs'ka O.Yu.

Full Prof. Dr.

Borodin E.I.

Full Prof. Dr.

Gluc K.

Full Prof. Dr. (Poland)

Huhnin O.M.

Full Prof. Dr. (Poland)

Dreshpak V.M.

Assoc. Prof. Dr.

Kvitka S.A.

Assoc. Prof. PhD

Krawchenko B.

Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)

Krynichna I.P.

Full Prof. Dr.

Krushel'nyts'ka T.A.

Full Prof. Dr.

Lypovska N.A.

Full Prof. Dr.

Mamatova T.V.

Full Prof. Dr.

Prokopenko L.L.

Full Prof. Dr.

Rudik O.M.

Assoc. Prof. PhD

Serohina T.V.

Assoc. Prof. PhD

Sorokina N.G.

Assoc. Prof. PhD

Hozhylo I.I.

Full Prof. Dr.

Czubara T.

Full Prof. Dr. (Poland)

Sharov Yu.P.

Full Prof. Dr.

Зміст

С. 5

Кравченко В. В., Янчук А. О.

Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи

С. 12

Кривошеїн В. В.

Теоретико-методологічні засади застосування івент-аналізу в діяльності патронатної служби органів державного управління

С. 18

Батанов О. В.

Муніципально-правові проблеми реалізації та захисту прав людини, що належать до ЛГБТ-спільноти

С. 25

Андрєєв В. О.

Генезис присяги державного службовця як складового елемента його правового статусу

С. 32

Мосьондз С. О., Казміришин Е. О.

Стратегічні вектори адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України

С. 39

Витко Т. Ю.

Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні

С. 48

Гайнутдинова Л. А.

Глобальное управление и гражданское общество

С. 56

Прокопенко Л. Л., Ракша О. В.

Розвиток інституційної основи співробітництва України та ЄС

Contents

P. 5

Kravchenko V. V., Yanchuk A. O.

Formation of legislation on local referendums in Ukraine: problems and perspectives

P. 12

Kryvoshein V. V.

Theoretical and methodological principles of application of event analysis in the activity of the patronage service of state administration

P. 18

Batanov O. V.

Municipal legal problems of realization and protection of human rights depending on belonging to the LGBT community

P. 31

Andrieiev V. O.

Genezis of the person of the public service, as a complex element of its legal status

P. 32

Mosondz S. A., Kazmirushun E. O.

Strategic vectors of the адміністративно-правового providing of public policy are in the field of European integration of Ukraine

P. 39

Vytko T. Y.

The state personnel in conditions of reform of public administration in Ukraine

P. 48

Gaynutdinova L. A.

Global government and civil society

P. 56

Prokopenko L. L., Raksha O. V.

Development of the institutional basis for cooperation between Ukraine and the EU

Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи

Кравченко В. В., Янчук А. О., Академія праці, соціальних відносин і туризму

У статті досліджуються питання, пов'язані з визначенням концептуальних засад нового законодавства України про місцеві референдуми в контексті вимог Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, який був ратифікований Верховною Радою України 2 вересня 2014 року. Формуються пропозиції щодо законодавчого закріплення предмета місцевих референдумів, порядку їх призначення, юридичної сили рішень, прийнятих на референдумах тощо.

Автори наголошують на тому, що законодавче регулювання ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів потребує суттєвого законодавчого вдосконалення. На сьогодні уже напрацьовано достатньо багато законодавчих ініціатив у сфері ініціювання, організації, проведення місцевих референдумів та реалізації їх рішень. Для імплементації таких напрацювань у діюче законодавче поле необхідна узгоджена та злагоджена робота Верховної Ради України та Президента України.

У статті робиться висновок, що ухвалення Закону «Про місцеві референдуми» уже давно назріло, а тому прийняття будь-яких законодавчих ініціатив у даному напрямку стане кроком вперед на шляху до розбудови правової, демократичної держави, в якій громадяни зможуть реалізувати належне їм право на участь в управлінні державними справами не лише через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й безпосередньо – шляхом референдуму.

Врахування у законотворчій діяльності парламенту наведених нами напрямків удосконалення законодавства про місцеві референдуми дозволить суттєво підвищити роль місцевого референдуму в механізмі вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, сприятиме створенню реальних способів безпосереднього самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Ключові слова: місцевий референдум в Україні; народовладдя в Україні; місцеве самоврядування в Україні; Європейська хартія місцевого самоврядування; територіальна громада

Formation of legislation on local referendums in Ukraine: problems and perspectives

Kravchenko V. V., Yanchuk A. O., Academy of Labor, Social Relations and Tourism

The article deals with the issues related to the definition of the conceptual framework of the new legislation of Ukraine on local referendums in the context of the requirements of the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in local government affairs, which was ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine on September 2, 2014. The proposals on the legislative consolidation of the subject of local referendums, the order of their appointment, the legal force of decisions taken at referendums, etc. are formulated.

The authors emphasize that legislative regulation of the initiation, organization and conduct of local referendums requires significant legislative improvement. To date, enough legislative initiatives have been developed in the field of initiation, organization, holding of local referendums and the implementation of their decisions. To implement such work in the current legislative field, a coordinated and coordinated work of the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine is necessary.

The article concludes that the adoption of the Law «On Local Referenda» has long been overdue, and therefore the adoption of any legislative initiatives in this direction will be a step forward towards the development of a legal, democratic state in which citizens will be able to exercise their right to participate in the management of state affairs not only through state authorities and local self-government bodies, but directly – through a referendum.

Consideration in the legislative activity of the Parliament of the directions of improvement of the legislation on local referendums given by us will significantly increase the role of the local referendum in the mechanism of solving local issues by the territorial community, will help to create real ways of direct solving local community issues by a territorial community.

Keywords: local referendum in Ukraine; democracy in Ukraine; local government in Ukraine; European Charter of Local Self-Government; local community

Формирование законодательства о местных референдумах в Украине: проблемы и перспективы

Кравченко В. В., Янчук А. А., Академия труда, социальных отношений и туризма

В статье исследуются вопросы, связанные с определением концептуальных основ нового законодательства Украины о местных референдумах в контексте требований Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве участия в делах местного органа власти, который был ратифицирован Верховной Радой Украины 2 сентября 2014. Формулируются предложения по законодательному закреплению предмета местных референдумов, порядка их назначения, юридической силы решений, принятых на референдумах и тому подобное.

Авторы подчеркивают, что законодательное регулирование инициирования, организации и проведения местных референдумов требует существенного законодательного совершенствования. На сегодня уже наработано достаточно много законодательных инициатив в сфере инициирования, организации, проведения местных референдумов и реализации их решений. Для имплементации таких наработок в действующее законодательное поле необходима согласованная и слаженная работа Верховной Рады Украины и Президента Украины.

В статье делается вывод, что принятие Закона «О местных референдумах» уже давно назрело, а поэтому принятие каких-либо законодательных инициатив в данном направлении станет шагом вперед на пути к развитию правового, демократического государства, в котором граждане смогут реализовать принадлежащее им право на участие в управлении государственными делами не только через органы государственной власти и органы местного самоуправления, но и непосредственно – путем референдума.

Учение в законотворческой деятельности парламента приведенных нами направлений совершенствования законодательства о местных референдумах позволит существенно повысить роль местного референдума в механизме решения территориальной громадой вопросов местного значения, будет способствовать созданию реальных способов непосредственного самостоятельного решения территориальной громадой вопросов местного значения.

Ключевые слова: местный референдум в Украине; народовластия в Украине; местное самоуправление в Украине; Европейская хартия местного самоуправления; территориальная община

Постановка проблемы.

Конституція України [1], закріплюючи у статті 140 право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, визначає, що це право реалізується територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення. Тим самим певний пріоритет Основний Закон України віддає прямій демократії – визначальній формі здійснення місцевого самоврядування. Ці конституційні положення відтворені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

В системі форм безпосереднього народовладдя особливе місце належить місцевому референдуму, що являє собою голосування виборців – членів територіальної громади, шляхом якого приймаються рішення з будь-яких питань самоврядного характеру [3, с. 232]. Водночас існує низка проблем, що стримують поширення в муніципальну практику цієї важливої форми місцевої демократії. Так, раніше питання організації та проведення місцевих референдумів регламентувалися Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р. [4], який втратив чинність на підставі п. 4 Прикінцевих положень Закону України «Про всеукраїнський референдум» від

06 листопада 2012 року [5].

На жаль, вже минуло майже шість років, протягом яких парламент України так і не спромігся сформулювати нову законодавчу основу місцевих референдумів. Таким чином, на порядку денному і сьогодні залишається актуальною проблема формування такого законодавчого поля, яке б максимально сприяло розвитку партисипативної місцевої демократії (демократії участі) в Україні шляхом закріплення такого важливого каналу ефективної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, як місцевий референдум. Про актуалізацію цієї проблеми свідчить і ратифікація Верховною Радою України 02 вересня 2014 року Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [6], в статті другій якого наголошується на необхідності створення таких процедур залучення людей, які включають консультативні процеси та місцеві референдуми.

Зазначене в свою чергу вимагає наукового обґрунтування концептуальних положень нового законодавства про місцеві референдуми. При цьому дуже важливо врахувати положення європейських стандартів з цієї проблематики, в яких звертається увага на те, що партисипативна демократія повинна доповнювати репрезентатив-

ну (представницьку) демократію, проте не може замінити її, зважаючи на те, що обидві моделі мають різні рамки легітимізації [Див. напр. 6], а практика місцевих референдумів може мати деякі потенційні ризики, яких важливо уникнути (наприклад, складність процесу, труднощі з правильним вибором, вірогідність ухвалення суміжними органами влади суперечливих рішень з питань, що становлять спільний інтерес тощо) [7-9].

Аналіз публікацій.

Питання місцевих референдумів, референдумного процесу досить активно досліджуються вітчизняними вченими в галузях конституційного та муніципального права.

Так, наприклад, ґрунтовне дослідження питань референдумного права в Україні здійснено вітчизняними науковцями В. Ф. Погорілком та В. Л. Федоренком. Актуальні питання референдумного процесу стали предметом вивчення Приходько Х. В., Совгирі О. В. та ін.

Проблемам місцевих референдумів присвячені праці О. В. Прієшкіної, П. А. Трачука, О. В. Батанова. Варті уваги також праці М. В. Оніщука, який вводить у науковий обіг поняття «референдної демократії».

Крім того, науково-теоретичний вплив на дослідження проблематики місцевих референдумів мали теоретичні розробки у галузі теорії держави та права, конституційного права, виборчого права, форм народного суверенітету таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: Баймуратов М. О., Барабаш Ю. Г., Волянська Г. М., Воронов М. М., Зайчук О. В., Копиленко О. Л., Мурашин О. Г., Шаповал В. М. та інші.

В той же час ознайомлення з сучасними науковими публікаціями дозволяє зробити висновок, що багато питань проблематики місцевих референдумів ще не отримали однозначної відповіді. Зокрема, це стосується:

- предмета місцевого референдуму, в першу чергу, обов'язкового;
- підстав та порядку призначення місцевого референдуму та відповідальності за неправомірну відмову від його призначення;
- предмета законодавчого регулювання питань місцевого референдуму та ролі локальних нормативних актів (зокрема, статутів територіальних громад) у їх регулюванні;
- скасування (зупинення дії) актів, прийнятих на місцевому референдумі, співвідношення юридичної сили актів референдуму та актів органів місцевого самоврядування тощо.

Мета дослідження.

Наведений вище перелік невирішених питань проблематики місцевого референдуму не може бути вирішений в межах однієї статті, тому автори ставлять перед собою більш конкретну мету – сформулювати основні напрямки вдосконалення

законодавчого регулювання питань організації та проведення місцевих референдумів, встановлення їх результатів.

Виклад основного матеріалу.

В цьому плані певну цікавість являє історія новацій старого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». За час його дії до нього неодноразово пропонувалося внести зміни чи доповнення, однак зробити це вдалося лише тричі. При цьому всі зміни так чи інакше стосувалися актуальних питань організації і проведення місцевих референдумів, місцевого самоврядування. Вперше зміни до вказаного закону були внесені 19 червня 1992 року Законом України «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який ввів до Закону дві нові статті, а також змінював ряд інших положень Закону. Загалом, зміни були спрямовані на чітке законодавче визначення предмета республіканського і місцевих референдумів у Республіці Крим, а також на обмеження проведення референдумів з питань, що не належать до відання Республіки Крим та органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць в Україні, встановлення відповідальності за проведення таких референдумів тощо.

Вдруге зміни до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» були внесені Законом України «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III. Вони мали незначний характер і передбачали зарахування питань про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, до питань, що вирішуються виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

Втретє зміни до даного Закону були прийняті 2010 року – Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України». Дані зміни передбачали викладення статті 11 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» у новій редакції і були направлені на законодавче врегулювання питання фінансового забезпечення підготовки і проведення референдумів, в тому числі місцевих.

У цілому за часів незалежності було розроблено достатньо багато законопроектів та проектів законів про всеукраїнський та місцеві референдуми, про всеукраїнський референдум, про місцеві референдуми, про референдуми тощо. Наприклад, до Верховної Ради України VI скликання внесено на розгляд 2 законопроекти про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», 2 проекти законів про місцеві ре-

ферендуми, 17 законопроектів, прийняття яких могло б повністю або частково замінити діючий Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» тощо.

Деякі із законопроектів, присвячених місцевому референдуму, були направлені на розширення законодавчої деталізації підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму (Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо підстав дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування за рішенням місцевого референдуму № 8509 від 16.05.2011 року, внесений суб'єктом права законодавчої ініціативи – н. д. Д. О. Ветвицьким), вирішення питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах виключно на місцевих референдумах (Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (щодо найменування і перейменування населених пунктів і районів), Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо проведення всеукраїнського та місцевих референдумів (який стосувався змін порядку реєстрації ініціативних груп референдумів через викладення в новій редакції відповідних статей Закону) № 4299 від 01.04.2009, внесений суб'єктом права законодавчої ініціативи – н. д. А. І. Семиновою тощо.

Декілька слів хотілося б присвятити Проекту Закону «Про місцевий референдум» № 2004 від 05.02.2008 року, внесеного суб'єктами права законодавчої ініціативи – народними депутатами України А. В. Портновим та С. П. Подгорним (згодом замінений на проект Закону від 24 вересня 2008 року, внесений суб'єктами права законодавчої ініціативи – народними депутатами України С. П. Подгорним та В. П. Пилипенком), який свого часу був одним із найперспективніших, з точки зору його схвалення Парламентом, однак у силу різних обставин 30 березня 2010 року його було відкликано. Звичайно, він містив чимало недоліків, потребував істотного доопрацювання, та поряд з цим включав і позитивні положення.

Зокрема, серед позитивних новел проекту слід відзначити положення про проведення місцевих референдумів виключно за народною ініціативою, про зміну порядку створення ініціативних груп, про процедуру утворення та реєстрації ініціативних груп, порядок відмови в реєстрації та способи оскарження рішень про відмову в реєстрації зацікавленими особами, строки розгляду звернень про реєстрацію, розгляду різноманітних заяв, пов'язаних із проходженням стадій референдум-

ного процесу, строків прийняття рішень уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, строки оскарження таких рішень тощо.

Суттєвою новелою також було розмежування в процедурному аспекті місцевих референдумів із питань про дострокове припинення повноважень обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських рад Києва і Севастополя, міських голів Києва і Севастополя та місцевих референдумів з інших питань.

Положення зазначених законопроектів зберігають своє значення і сьогодні та можуть бути враховані при напрацюванні нового законодавства про місцеві референдуми.

При вирішенні проблем розробки нового законодавства про місцеві референдуми принципового значення, на наш погляд, набувають такі аспекти:

1. Узгодження предмета і змісту законодавства про місцеві референдуми з виборчим законодавством та законопроектами, що розробляються сьогодні в Україні з питань виборчого права. Зрозуміло, що і в референдумному і у виборчому законодавстві є спільні (за предметом регулювання) положення, які потребують такого узгодження, зокрема щодо:

- суб'єктів права на участь в місцевих референдумах (місцевих виборах);
- списків виборців (учасників місцевих референдумів);
- процедури голосування;
- утворення та повноважень виборчих комісій (комісій з проведення місцевого референдуму) тощо.

У зв'язку із зазначеним видається доцільним структуру та предмет майбутнього закону про місцеві референдуми визначати з урахуванням структури та предмета чинного Закону України «Про місцеві вибори» [11], а в майбутньому і Виборчого кодексу України (у разі його прийняття). Це необхідно для уніфікації правового регулювання питань, які сьогодні неоднозначно регламентуються, що, зокрема, стосується:

1) права голосу на місцевому референдумі та на місцевих виборах у частині визначення належності до територіальної громади;

2) змісту права громадян на участь у місцевих референдумах та місцевих виборах;

3) принципів утворення та діяльності виборчих дільниць (дільниць референдуму) та формування складу дільничних комісій (в одному випадку дільниці утворюються за кількістю виборців, в іншому – за чисельністю населення).

2. Вирішення питання щодо суб'єкта права на проведення референдуму. Так, якщо виходити з положень статті 140 Конституції стосовно права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (однією з форм реалі-

зації якого є місцевий референдум), то можна зробити однозначний висновок – суб'єктом права на проведення місцевого референдуму є територіальна громада. Відповідно, можна говорити про сільські, селищні, міські (з певним застереженням і районні у містах) референдуми. Відповідно до статті 6 Конституції Автономної Республіки Крим [10], подібний висновок можна зробити і стосовно громадян України, які постійно проживають в Автономній Республіці Крим – вони виступають суб'єктом права проведення місцевого референдуму в Криму.

Складніше, на наш погляд, стоїть питання про обласні, районні референдуми – чи взагалі вони можуть проводитися в регіоні (область) чи субрегіоні (район) та чи є для цього політико-правові підстави? Відповідь на це питання пов'язана з двома обставинами. Так, по-перше, Конституція України не передбачає інституту регіонального самоврядування, немає, відповідно, і суб'єкта права на регіональне самоврядування – регіонального територіального колективу. Логічно виникає питання і щодо суб'єкта права на проведення місцевого самоврядування в межах регіону (субрегіону) – якщо відсутній регіональний територіальний колектив, то у якості такого суб'єкта теоретично могли б виступати жителі області, району. Але тоді, природно, виникає інше запитання – чи є взагалі питання місцевого значення, які б стосувалися жителів регіону в цілому як певної територіальної спільноти людей? Очевидно, що таких питань немає, як немає і відповідної територіальної спільноти. Конституція України містить положення лише про обласні, районні ради як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ. При цьому ніяких положень щодо можливості вирішення питань, що становлять подібні спільні інтереси безпосередньо жителями області, району, Конституція України не містить.

Зазначене дозволяє зробити висновок про доцільність законодавчого закріплення лише таких видів місцевих референдумів, як референдум Автономної Республіки Крим, сільський, селищний, міський, районний в місті референдум (у всякому разі – це стосується обов'язкових референдумів).

3. Чіткого визначення потребує предмет місцевого референдуму, тобто коло питань, з яких може бути проведений або ж обов'язково проводиться місцевий референдум. Вихідним положенням щодо цього мають бути норми Конституції України, згідно з якими до відання місцевого самоврядування належать питання місцевого значення. При цьому виникають два запитання: 1) які ж саме питання можна зарахувати до питань місцевого значення; 2) чи всі з питань місцевого значення можуть становити предмет місцевого референдуму (в першу чергу – обов'язкового).

Відповідь на перше запитання однозначно сформулювати неможливо, оскільки ні Конституція, ні чинне законодавство України чітко не визначають вичерпного переліку таких питань. У різних нормативних актах закріплюються лише питання, зараховані до компетенції окремих видів органів місцевого самоврядування. Не визначено такого переліку і у відповідних законопроектах про місцеві референдуми, внесених у різні часи до Верховної Ради України. Так, наприклад, в проекті Закону «Про місцевий референдум» реєстраційний номер 7082, внесеному до Верховної Ради Кабінетом Міністрів України 03 вересня 2010 р. пропонується під питаннями місцевого значення вважати «питання, віднесені Конституцією України, законами України до відання місцевого самоврядування, в тому числі питання про дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів, а також інші питання, які не належать до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих органами виконавчої влади». Такий підхід видається не цілком коректним, оскільки, по-перше, зарахування питань місцевого значення до тих, які не належать до компетенції органів державної влади та органів влади Автономної Республіки Крим, крім питань, делегованих органами виконавчої влади, суперечить принципу законності, закріпленому в статті 19 Конституції України – «органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень, та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», по-друге, органи виконавчої влади не делегують місцевому самоврядуванню ніяких питань, делегуються органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів виконавчої влади, при цьому лише законом.

Питання предмета місцевого референдуму тісно пов'язане з питанням щодо видів місцевих референдумів, оскільки на різних видах референдумів може вирішуватися різне коло питань місцевого значення. Зокрема, пропонується їх законодавча класифікація на імперативні, консультативні та повторні [8]. Подібна класифікація має право на існування, але за умови чітких критеріїв зарахування місцевих референдумів до певного виду. На наш погляд, принципового значення набуває такий критерій, як підстава призначення місцевого референдуму. За цією підставою їх можна було класифікувати на: обов'язкові, консультативні та повторні.

При цьому до предмета обов'язкового референдуму належать лише питання місцевого значення, що можуть бути вирішені виключно шляхом референдуму, а саме:

- входу територіальної громади до складу об'єднаної громади, зміна меж територіальної

громади, участь у міжкомунальних об'єднаннях;
- дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради та сільського, селищного, міського голови у разі неналежного виконання покладених на них законом повноважень.

Цей перелік має бути вичерпним, а, відповідно, рішення обов'язкового місцевого референдуму повинні мати імперативний характер та підлягати обов'язковому виконанню на території громади. Такий підхід сприятиме відтворенню на практиці сутності та призначення місцевого референдуму – прийняття рішення територіальною громадою лише з принципового, життєво важливого для громади питання. Він завадить використанню референдуму в політичних чи корпоративних інтересах і не дозволить дестабілізувати управління територіальною громадою шляхом постійних референдумів. У Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи № R (96) 2 від 15 лютого 1996 року «Про референдуми і місцеві ініціативи на місцевому рівні» передбачається можливість застосування також і іншого підходу до законодавчого визначення предмета місцевого референдуму – закріплення переліку питань, що не можуть бути винесені на референдум (наприклад, питання кадрового характеру) [9].

Місцеві референдуми з інших питань доцільно зараховувати до консультативних, а їх рішення повинні мати рекомендаційний характер.

4. Чіткого розмежування процедури ініціювання консультативних та імперативних референдумів.

На жаль, сьогодні неможливо поділити референдумні процеси на імперативні та консультативні в залежності від юридичної сили рішень, що приймаються референдумом, і це створює певні складнощі в їх реалізації та застосуванні. Нагадаємо, що референдуми, в залежності від юридичної сили їх рішень, поділяються на імперативні та консультативні (на відміну від консультативного, імперативний референдум має вищу юридичну силу, його рішення є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території України і не потребує затвердження з боку будь-якого державного органу). Відповідна класифікація була також закріплена Законом України «Про всеукраїнський

та місцеві референдуми». При цьому Закон не розрізняв відповідні референдумні процеси, зводячи процесуальну різницю між ними виключно до різниці у видах референдумів. Такий стан речей породжував довільне трактування необхідності виконання рішень референдуму уповноваженими органами.

Для уникнення подібних колізій ми пропонуємо встановити на законодавчому рівні різні процедури ініціювання, організації та проведення імперативних та консультативних референдумів, що, на нашу думку, надасть змогу чітко визначати належність референдуму до одного із видів вже на перших його стадіях, а також нівелює всі суперечки стосовно необхідності виконання його рішень.

Висновки.

Отже, законодавче регулювання ініціювання, організації та проведення місцевих референдумів потребує суттєвого вдосконалення законодавчого регулювання. На нашу думку, на сьогодні уже напрацьовано достатньо багато законодавчих ініціатив у сфері ініціювання, організації, проведення місцевих референдумів та реалізації їх рішень. Для імплементації таких напрацювань у діюче законодавче поле необхідна узгоджена та злагоджена робота Верховної Ради України та Президента України.

На наше глибоке переконання ухвалення Закону «Про місцеві референдуми» уже давно назріла, а тому прийняття будь-яких законодавчих ініціатив у даному напрямку стане кроком вперед на шляху до розбудови правової, демократичної держави, в якій громадяни зможуть реалізувати належне їм право на участь в управлінні державними справами не лише через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й безпосередньо – шляхом референдуму.

Врахування у законотворчій діяльності парламенту наведених нами напрямків удосконалення законодавства про місцеві референдуми дозволить суттєво підвищити роль місцевого референдуму в механізмі вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, сприятиме створенню реальних способів безпосереднього самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Конституція України // ВВР – 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // ВВР – 1997. – № 94. – ст. 170.
3. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник / В. В. Кравченко. – 6-те вид., виправл. та доповн. – Київ: Атіка, 2009. – 608 с.
4. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України // ВВР – 1991. – № 33. – ст. 443.
5. Про всеукраїнський референдум: Закон України // ВВР – 2013. – № 44-45. – ст. 482.
6. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади // ВВР – 2014. – № 43. – ст. 2033.
7. Про референдуми і місцеві ініціативи на місцевому рівні: Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи № R (96) 2 від 15 лютого 1996 року // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – № 11. – С. 25-28.

8. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: www.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Майбутнє Європи: рекомендації Європейської соціально-економічної ради (ЄСЕК) 06.07.10 р. – Режим доступу: www.fpsu.org.ua-templates-fpsu_general_template-imeges-flag.gf.url.
10. Про затвердження Конституції автономної Республіки Крим: Закон України // ВВР – 1999. – № 5-6. – ст. 43.
11. Про місцеві вибори: Закон України // ВВР – 2015. – № 37-38. – ст. 366.

REFERENCES

1. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996). *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, art. 141 [in Ukrainian].
2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy [On Local Self-Government in Ukraine: The Law of Ukraine] (1997). *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 94, art. 170 [in Ukrainian].
3. Kravchenko, V.V. (2009). *Konstytutsiine pravo Ukrainy: Navchalnyi posibnyk [Constitutional Law of Ukraine]* (6th ed., rev.). Kyiv: Atika [in Ukrainian].
4. Pro vseukrainskyi ta mistsevi referendumy: Zakon Ukrainy [About All-Ukrainian and Local Referendums: The Law of Ukraine] (1991). *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 33, art. 443 [in Ukrainian].
5. Pro vseukrainskyi referendum: Zakon Ukrainy [About the All-Ukrainian Referendum: The Law of Ukraine] (2013). *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 44-45, art. 482 [in Ukrainian].
6. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of the local government] (2014). *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 43, art. 2033 [in Ukrainian].
7. Pro referendumy i mistsevi initsiatyvy na mistsevomu rivni: Rekomendatsii Kabinetu Ministriv Rady Yevropy № R (96) 2 vid 15 liutoho 1996 roku [On referendums and local initiatives at the local level: Recommendations of the Council of Europe's Cabinet of Ministers № R (96) 2 from 15 February 1996]. *Bulletin of the Council of Europe Information Office in Ukraine*, 11, 25-28 [in Ukrainian].
8. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government]. Retrieved from: www.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
9. Maibutnie Yevropy: rekomendatsii Yevropeiskoi sotsialno-ekonomichnoi rady (IeSEK) 06.07.10 r. [The future of Europe: the recommendations of the European Economic and Social Council (ESEC) 06.07.10]. Retrieved from: www.fpsu.org.ua-templates-fpsu_general_template-imeges-flag.gf.url.
10. Pro zatverdzhennia Konstytutsii avtonomnoi Respubliky Krym: Zakon Ukrainy [On Approval of the Constitution of the Autonomous Republic of Crimea: The Law of Ukraine] (1999). *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 5-6, art. 43 [in Ukrainian].
11. Pro mistsevi vybory: Zakon Ukrainy [About Local Elections: The Law of Ukraine] (2015). *Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 37-38, 366 [in Ukrainian].

Кравченко Віктор Віталійович

Кандидат юридичних наук, професор
Академія праці, соціальних відносин і туризму
3-А, Kiltseva doroha,

Kravchenko Victor

PhD at Law, Full Prof.
Academy of Labor, Social Relations and Tourism
2, Frometovskaya Str., Kyiv, 03187, Ukraine
Email: viktork52@meta.ua

Янчук Артем Олександрович

Кандидат юридичних наук, професор
Академія праці, соціальних відносин і туризму
3-А, Kiltseva doroha,

Yanchuk Artem

PhD at Law, Assoc. Prof.
Academy of Labor, Social Relations and Tourism
2, Frometovskaya Str., Kyiv, 03187, Ukraine
Email: artem_yanchuk@ukr.net

Цитування: Кравченко В. В. Формування законодавства про місцеві референдуми в Україні: проблеми та перспективи / В. В. Кравченко, А. О. Янчук // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 5-11.

Citation: Kravchenko, V.V., & Yanchuk, A.O. (2018). Formuvannia zakonodavstva pro mistsevi referendumy v Ukraini: problemy ta perspektvy [Formation of legislation on local referendums in Ukraine: problems and perspectives]. *Aspects of public administration*, 6 (3), 5-11.

Теоретико-методологічні засади застосування івент-аналізу в діяльності патронатної служби органів державного управління

Кривошеїн В. В., Дніпровський національний університет ім. Олеса Гончара

Розглядаються теоретико-методологічні засади застосування методики івент-аналізу в діяльності патронатної служби органу державного управління. Показано, що за допомогою методу івент-аналізу стає можливим упорядкувати потік соціально-політичних подій таким чином, щоб крізь низку явищ виявити об'єктивні тенденції і на цій основі виробити об'єктивну оцінку, сформулювати й обґрунтувати прогноз розвитку подій. Наведено типову схему проведення івент-аналізу. Виокремлено етапи проведення івент-аналізу й описано процедури на кожному з них. Детально розписано процедури етапу створення банку даних: виокремлено фази процесу створення даних про події (вибір інформаційного забезпечення; розробка системи кодування; вибір способу кодування; формування бази даних); визначено структуру інформаційного архіву (спеціальні реферати; спеціальні вказівники; спеціалізований фонд формалізованих аналізів подій, проблем і документів); описано основні критерії оцінки, добору, реферування і формалізації інформації (суб'єкт події; мета, план, задум суб'єкта події; дія; образ, форма, засоби дії суб'єкта події; об'єкт, предмет події; час (дата) події; місце події; результат, продукт, фінал події; причина події; наслідок події; інші особливі обставини і умови події). Розкрито переваги і недоліки івент-аналізу в діяльності патронатної служби органу державного управління.

Ключові слова: подія; типова схема проведення івент-аналізу; ланцюг івент-аналізу; етапи проведення івент-аналізу; банк даних; банк-картка; реферат; кодування ін-формації

Theoretical and methodological principles of application of event analysis in the activity of the patronage service of state administration

Kryvoshein V. V., Oles Honchar Dnipro National University

The theoretical and methodological principles of application of the method of event analysis in the activity of the patronage service of the state administration body are considered. It is shown that using the method of event analysis it becomes possible to streamline the flow of socio-political events in such a way that through a series of phenomena to identify objective tendencies and on this basis to develop an objective assessment, to formulate and substantiate the forecast of the development of events. The typical scheme of the event analysis is given. It is disclosed that the method of event analysis involves a consistent description of the chain: the situation – events – the environment – the participants (their resources, interests, interconnections) – limitation of activities – goals and objectives (success / failure criteria) – alternative solutions – scenarios and forecasts – action strategy. The stages of the event analysis are singled out and procedures are described on each of them. In particular, the following stages of the event analysis are defined: compiling a data bank or join-ing an existing one; separation of the information array into separate units of observation and data sorting; calculation of results of filling matrix classifier; analytical comparison of the obtained values; verification of the results. Detailed procedures of the stage of creation of a data bank are described: the phases of the process of creating data about events are selected (choice of information support; development of coding system; choice of coding method; database creation); the structure of the information archive is determined (special abstracts, special indexes, specialized fund for formalized analysis of events, problems and documents); describes the main criteria for evaluating, selecting, refining and formalizing information (subject of the event, purpose, plan, idea of the subject of the event, action, image, form, means of action of the subject of the event, object, subject of the event, time (date) event, event location, result, product, event finale, event reason, event outcome, other special circumstances and event conditions). The advantages and disadvantages of the event analysis in the activity of the patronage service of the public administration body are revealed.

Keywords: event; typical scheme of the event analysis; chain of event analysis; stages of the event analysis; bank of data; bank card; ref-rate; information coding

Теоретические основы применения ивент-анализа в деятельности патронатной службы органов государственного управления

Кривошеин В. В., Днепропетровский национальный университет им. Олеса Гончара

Рассматриваются теоретико-методологические основы применения методики ивент-анализа в деятельности патронатной службы органа государственного управления. Показано, что с помощью метода ивент-анализа становится возможным упорядочить поток социально-политических событий таким образом, чтобы через ряд явлений выявить объективные тенденции и на этой основе выработать объективную оценку, сформулировать и обосновать прогноз развития событий. Приведена типичная схема проведения ивент-анализа. Выделены этапы проведения ивент-анализа и описаны процедуры на каждом из них. Подробно расписаны процедуры этапа создания банка данных: выделены фазы процесса создания данных о событиях (выбор информационного обеспечения, разработка системы кодирования; выбор способа кодирования; формирование базы данных); определена структура информационного архива (специальные рефераты, специальные указатели; специализированный фонд формализованных анализов событий, проблем и документов); описаны основные критерии оценки, отбора, реферирования и формализации информации (субъект события, цель, план, замысел субъекта события; действие; образ, форма, средства действия субъекта события; объект, предмет события, время (дата) события, место события, результат, продукт, финал события; причина происшествия; последствия этого события, другие особые обстоятельства и условия события). Раскрыты преимущества и недостатки ивент-анализа в деятельности патронатной службы органа государственного управления.

Ключевые слова: событие; типичная схема проведения ивент-анализа; цепь ивент-анализа; этапы проведения ивент-анализа; банк данных; банк-карточка; реферат; кодирование информации

Постановка проблеми.

Аналіз суспільної обстановки через вивчення загальнодоступної політичної та соціально-економічної інформації є ключовим і необхідним елементом забезпечення ефективності діяльності будь-якого державного органу (включаючи органи регіонального та місцевого самоврядування). Ця робота входить до завдань патронатної (від лат. *patronatus* – стан або права патрона) служби органу влади. Остання є складовою частиною загальної державної служби і може складатися з помічника, радника, керівника прес-служби або інших посад, передбачених штатним розписом. Залежно від складності та кваліфікованості виконуваних обов'язків, патронатна служба складається з різних посад як за своєю назвою, так і за своєю суттю [2, с. 91].

У рамках діяльності патронатної служби органу державного управління перспективним напрямком вивчення суспільної обстановки є івент-аналіз (від англ. *ivent* – подія) (або аналіз подій), який спрямований на відслідковування перебігу та інтенсивності подій з метою визначення основних тенденцій еволюції обстановки як в окремій країні, регіоні, так і на міжнародній арені. При цьому, якщо спочатку переважала практика проведення «загального», неспрямованого аналізу подій, тобто просування до аналітичних висновків «знизу», відштовхуючись від емпіричних даних, то в подальшому все більшої значимості стали набувати нормативні моделі, які висуваються дослідником (цільовий івент-аналіз) та їх подальше наповнення фактологічним матеріалом (підхід «згори»). В першому випадку дослідник заздалегідь

не визначає, які саме елементи процесу (ситуації), що вивчається, він буде відмічати перш за все, а визначає в попередньому порядку лише самий безпосередній об'єкт спостереження. У другому випадку дослідження проводиться на основі структурованого підходу до збору інформації. В цих цілях заздалегідь визначається, які з елементів процесу (ситуації), що вивчається, мають найбільше значення для дослідження. Але частіше обидва види спостереження органічно поєднуються.

Аналіз досліджень і публікацій.

Проблема застосування івент-аналізу в соціальних дослідженнях розроблялася в контексті загальних питань кількісної методології. Окремі аспекти вказаної проблеми досліджувалися Д. Кінселлою, Б. Рассеттом, Г. Старром, а також А. С. Ахременком, К. П. Боришполець, О. М. Степком та ін.

Мета дослідження.

Метою дослідження є розкриття теоретико-методологічних засад застосування івент-аналізу в діяльності патронатної служби органів державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У рамках івент-аналізу суспільний процес уявляється як подієвий ряд, представлений, наприклад, у вигляді виступів політичних лідерів, масових демонстрацій, виборів, прийняття нормативних актів, політичних убивств та ін., кожне з яких робить той чи інший вплив на ситуацію в цілому й за кожним із яких стоять конкретні діючі особи зі своїми інтересами тощо. Тим самим даний метод дозволяє впорядкувати потік соціально-політичних подій (на противагу накладенню

готової концептуальної схеми на ситуацію, що часто приводить до неадекватних результатів), пропонуючи методологічний інструментарій, що допомагає структурувати його таким чином, щоб крізь низку явищ виявити об'єктивні тенденції, сховані іноді навіть від самих діючих осіб цього процесу. У результаті з'являється можливість виробити об'єктивну оцінку, сформулювати й обґрунтувати прогноз розвитку подій.

Методика івент-аналізу дозволяє здійснити порівняння різних подій, які агрегуються (збираються), підрозумовуються і описуються в термінах кількості, чисельності учасників, тривалості і масштабів різноманітних інтеракцій. Це полегшує, наприклад, порівняння короточасних дій чи виступів, які зазнали поразки з діями, які увінчалися успіхом, і тим самим створює додаткові можливості в сфері тактичного прогнозування. Аналіз дозволяє також виділяти етапи розвитку ситуації і оцінювати нову якість (стан) того чи іншого суспільного процесу як результат різного виду акцій учасників подій.

На основі отриманих даних можливо побудувати багатоваріантні сценарії, що сприяє точності прогнозування не тільки на рівні тактики, але і стратегії.

Можна навести таку типову схему проведення івент-аналізу:

1) виявлення безпосередніх учасників суспільного процесу та суб'єктів, які стоять за кожним із учасників або які чинять вплив на процес у цілому;

2) оцінка рівнів впливу (адміністративного, політичного, економічного тощо) та інших ресурсів кожного із учасників подій і підтримуючих їх сил;

3) установлення стратегічних цілей і тактичних завдань учасників суспільного процесу, оцінка розміщення сил і конфігурації суспільних інтересів;

4) з'ясування можливих стратегічних союзів і тактичних коаліцій, формування сценаріїв розвитку подій та оцінка характеру реакції учасників і суб'єктів суспільного процесу на ті чи інші сценарії розвитку відповідної ситуації;

5) формулювання альтернативних дій та оцінка ймовірності досягнення успіху;

6) формування цілісної стратегії на основі оптимальних варіантів дій з урахуванням прогнозу розвитку суспільної ситуації, а також засобів і ресурсів для їхньої реалізації.

Таким чином, методика івент-аналізу передбачає послідовний опис ланцюга: ситуація – події – середовище – учасники (їхні ресурси, інтереси, взає-мозв'язки) – обмеження діяльності – цілі й завдання (критерії успіху/неуспіху) – альтернативні рішення – сценарії й прогнози – стратегія дій.

У цілому методика івент-аналізу передбачає реалізацію низки етапів (див., наприклад [4, с. 170-171]).

На першому етапі складається банк даних або використовуються вже наявні бази даних. Як джерела інформації використовуються офіційні документи, повідомлення, огляди новин, статистична інформація.

Процес створення даних про події передбачає такі фази:

- Вибір інформаційного забезпечення.

- Розробка системи кодування (або адаптацію вже існуючої системи). Найбільш просто кодується часова складова події – дата, а також об'єкти і суб'єкти подій, якими часто виступають держави, політичні партії, транснаціональні компанії, несистемні гравці (наприклад, партизанські рухи) тощо, тобто всі учасники суспільного процесу, які явно ідентифікуються. Державам присвоюються стандартні трилітерні аббревіатури. Так, Україна позначається як UKR, Ірак – IRQ, Кувейт – KUW і т.д.

Найбільш «тонкою» частиною кодування в івент-аналізі є кодування дій. Кожна типова дія входить у певний клас (підклас) дій, кожен клас дій має своє фіксоване місце на якійсь шкалі, що відображує стан відносин між акторами. Найбільш поширеною ознакою побудови такої шкали є рівень конфліктності (або, навпаки, «мирної» складової) в тій чи іншій дії або класі дій.

У рамках івент-аналізу найпершою кодувальною системою є WEIS (World Event Interaction Survey), яка розроблена Ч. Маклеландом. WEIS зараховує всю сукупність дій до 63 підкласів, які агрегуються в 22 класи. Кодувальний номер класу відповідає рівню «конфліктної поведінки», що міститься в тій чи іншій дії. Наприклад, класи з найбільш високим числовим значенням включають демонстрацію і застосування військової сили, з найбільш низьким числовим значенням – укладання міждержавних альянсів. Таким чином, кодування дій в івент-аналізі виводить на порядковий рівень вимірювання. Наприклад, відомо, що в класі дій «Відмова» («Reject», № 11 в WEIS) менший рівень конфліктності, ніж у класі «Загроза» («Threat», № 17 в WEIS).

Те ж правило порядкового вимірювання поширюється і на підкласи. Так, уже названий клас «Загроза» в WEIS містить чотири підкласи:

171 – загроза, що не передбачає застосування санкцій;

172 – загроза, що припускає застосування невійськових санкцій;

173 – загроза, що тягне за собою застосування військових санкцій;

174 – загроза-ультиматум, що передбачає застосування військових санкцій в обмежений час.

Неважко помітити, що рівень конфліктності поведінки в класі зростає від підкласу до підкласу, що відбивається в зростанні цифрового коду. Це класична порядкова шкала: відомо, що в дії 173 («загроза, що тягне за собою застосування військових санкцій») більше виражена ознака «конфліктність», ніж

в дії 171 («загроза, яка не передбачає застосування санкцій») і менше, ніж в дії 174 («загроза-ультиматум, що передбачає застосування військових санкцій в обмежений час»), тобто $171 < 173 < 174$. У той же час невідомо наскільки ознака виражена більше, оскільки у нас немає чіткої одиниці виміру ознаки «конфліктність» (див. [1, с. 240-241]).

Класичною шкалою, що трансформує значення кодів в інтервальні величини, є шкала Гольдштейна, яка дозволяє працювати з кодуваннями WEIS на інтервальному рівні і застосовувати в роботі з подієвими даними складні статистичні методи. Приклад застосування цієї шкали наведено в таблиці 1.

Табл. 1. Фрагмент застосування шкали Гольдштейна в кодувальній системі WEIS

Клас у WEIS	Код WEIS	Значення за шкалою Гольдштейна
«Похвала» (політичному курсу, лідеру та ін.)	41	3,4
Обіцянка політичної підтримки	51	4,5
Ультиматум	174	6,9
Військове втручання	223	10,0

• Вибір способу кодування. Зазвичай вибір відбувається між машинним чи ручним способом кодування. У першому випадку необхідна розробка і переклад на мову програмування спеціальних словників, у другому – підготовка кодувальників. Практично з 90-х рр. машинне кодування майже повністю замінило ручне.

• Формування бази даних, інформаційного архіву, який складається з інформаційних фондів по конкретних подіях і проблемах. Можна навести таку структуру інформаційного архіву в рамках івент-аналізу:

- спеціальні реферати (реферативний фонд) по конкретних подіях, проблемах, документах;
- спеціальні вказівники: за хронологією, за тематикою та бібліографічні вказівники;
- спеціалізований фонд формалізованих «ручних» аналізів подій, проблем і документів.

Перші два розділи готуються природною мовою з елементами формалізації, третій – в основному готується єдиною в межах конкретного дослідження формалізованою мовою.

Текстова (реферативна) інформація про конкретні події, проблеми і документи готується фахівцем на основі аналізу відповідних джерел і літератури. Інформаційною одиницею розгорнутої текстової інформації є реферат, який розкриває зміст конкретної події, проблеми і документа за певними критеріями і правилами. Матеріальним носієм цієї інформаційної одиниці є спеціальна банк-картка. Інформаційна банк-картка не є звичайною сторінкою; вона – не технічна одиниця виміру тексту, а тематична і подієва одиниця. Назва «банк-картка» є умовною: з одного боку (слово «банк») підкреслюється характер реферату як інформаційної одиниці банку даних, з іншого (слово

«картка») – характер певної стандартизації форми бланків, на яких міститься інформація. В основі кожної банк-картки лежить конкретна подія, проблема або документ, незалежно від кількості сторінок, необхідних для опису цієї події, проблеми чи документа. Складаючи одну інформаційну одиницю, банк-картка має один порядковий номер для всіх сторінок. Порядковий облік банк-карток (а значить і рефератів) ведеться за допомогою індексування, що входить до обов'язкових правил і критеріїв підготовки банк-карток.

До основних критеріїв оцінки, добору, реферування і формалізації інформації зараховують:

1. Суб'єкт(и) події – поняття, яке позначає дійові сили або осіб у події, що описується в текстовій інформації. В якості суб'єкта(ів) події можуть ви-ступати:

- громадські сили і окремі індивіди – у суспільних подіях;

- природні, стихійні сили – у природних подіях.

2. Мета (цілі), план(и), задум(и) суб'єкта(ів) події – поняття, яке позначає «ідеальне» уявлення про результати, до яких прагне суб'єкт і які він ставить в якості свого завдання. Цільовий елемент події може співпадати:

- з граматичними обставинами мети;

- з логічною групою предикату;

- з предметним змістом цілей в історичних, юридичних, політичних, економічних та інших подіях, документах, прогнозах.

3. Дія (протидія, бездіяльність, стан суб'єкта(ів) події) або група предикату – останнє позначає будь-які дії, поведінку і процеси, які виходять від суб'єктів і становлять динамічне начало події, це головна риса події. У залежності від кількості суб'єктів слід розрізняти окремі дії суб'єктів і

загальні, спільні дії суб'єктів у даній події, а також прямі й непрямі дії (предикати). При аналізі предиката подій необхідно враховувати його багатомірність – граматичний предикат, логічний предикат, діалектика дії і розвитку в предметному змісті події. На відміну від мети, предикат позначає дію в реальній події.

4. Образ, форма, засоби дії суб'єкта(ів) події. Тут, крім точних відомостей, необхідно враховувати і те, що елемент події може складати цілу групу відомостей, до якої входять як окремі, так і спільні засоби і форми дії декількох суб'єктів та їх взаємини між собою тощо.

5. Об'єкт(и), предмет(и) події, тобто те, на що спрямовані дії і засоби суб'єктів або процеси природних сил.

6. Час (дата) події або група часових показників (час початку, час закінчення, тривалість) події.

7. Місце події або група просторових рамок події.

8. Результат(и), продукт(и), фінал події.

9. Причина(и) або посилання на інші події як на причини, якщо про це спеціально говориться у джерелах і літературі, на базі яких здійснюється реферування.

10. Наслідок(и) або посилання на інші події як на наслідки події, що реферується, якщо про це спеціально говориться у джерелах і літературі, на базі яких здійснюється реферування.

11. Інші особливі обставини і умови події, що реферується, якщо про це спеціально говориться у джерелах і літературі, на базі яких здійснюється реферування.

При роботі над рефератом фахівець здійснює первинну оцінку і аналіз наявної інформації на предмет виявлення в ній необхідних відомостей, «очищення» цих відомостей від так званої шлак-інформації. У рефераті, перш за все, треба точно і повно відобразити саму подію (у відповідності з критеріями, що наведені вище), а не всю джерелознавчу базу з цієї події – головна увага приділяється опису самої події. Це дає можливість позбавитися дублювання і викривлення інформації, які можуть бути наявні в різних джерелах. Завдання реферативного банку полягає в тому, що він містить практично достовірні і науково точні відомості, а не просто посилання до того чи іншого джерела інформації.

На другому етапі відбувається розчленування інформаційного масиву на окремі одиниці спостереження та сортування даних відповідно до цілей дослідження. Найпростіший приклад – кодування за принципом: хто здійснює дію (свої чи чужі); тип дії (вербальні чи фізичні); мета (ворожнеча, нейтралітет, співробітництво).

У цілому метод івент-аналізу спрямований на обробку публічної інформації, яка б показала, «хто говорить або робить, що, по відношенню до кого і коли». Систематизація та обробка відповід-

них даних здійснюється за такими ознаками:

- 1) суб'єкт-ініціатор (хто);
- 2) сюжет або «issue-area» (що);
- 3) суб'єкт-мішень (по відношенню до кого);
- 4) дата події (коли) [5, р. 260-261].

Тут важливим питанням є визначення одиниці спостереження, яка по-винна однозначно інтерпретуватися і співвідноситися з терміносистемою дослідження. Зазвичай у залежності від цілей дослідження виділяють два види одиниць спостереження: суб'єкти суспільних відносин (актори) та їхні дії (ак-ції). Як суб'єктів найчастіше розглядають держави, політичні інститути, організації, політичних лідерів.

На третьому етапі здійснюється підрахунок результатів заповнення матричного класифікатора. Систематизовані на попередньому етапі події зводяться в матричні таблиці, ранжуються і вимірюються за допомогою обчислювальної техніки. Як правило, в реальній змістовній інформації бракує точних цифрових даних, на які можна було б спиратися для визначення якісних категорій досліджуваної взаємодії. Тому кількісні дані, необхідні для аналітичного порівняння якісних характеристик суспільної ситуації чи процесу, виражаються через визначення їх відносних значень, а також через побудову індексів.

У рамках четвертого етапу проводяться аналітичні порівняння отриманих величин, що характеризують події на певному часовому проміжку. Звичайно порівнюють: події в рамках одного проміжку часу, але на різному просторі; події в рамках одного простору, але в різні проміжки часу; події в межах різних просторів на декількох часових етапах.

Тут використовується дуже широкий набір статистичних технік і математичних підходів: факторний, дискримінантний, кластер-аналіз, метрика Левенштейна, кореляційний аналіз, множинна регресія тощо.

З метою проведення аналітичних порівнянь весь аналізований проміжок часу розбивається на інтервали, а спостережувані в межах кожного з них події порівнюються за різними критеріями. Інтенсивність окремих видів дій може бути оцінена чисто статистично або за допомогою шкалювання. Цікаві результати також може дати і застосування кореляційного аналізу зв'язків між окремими параметрами.

На п'ятому етапі відбувається верифікація отриманих результатів, яка може проводитися аналогічно верифікації результатів застосування контент-аналізу (див. [3]). У разі успішного підтвердження результатів аналітичної роботи вони фіксуються в підсумковому документі конкретного прикладного проекту і можуть служити як самостійною, так і проміжною основою для підготовки практичних кроків у діяльності патронатної служби органу державного управління.

Висновки.

Як і будь-яка прикладна методика, івент-аналіз має сильні й слабкі сторони. Найсуттєвіша його перевага полягає у високому ступені об'єктивності інформації про події, а отже, і надійності як основи для прийняття відповідних рішень. Проте івент-аналіз є дуже ресурсоємною процедурою, а в деяких випадках існує небезпека перебільшення можливостей квантифікації та кількісного вимірю-

вання як до побудови програми дослідження, так і при формулюванні категорій класифікації подій. Тут варто відмітити, що методика івент-аналізу виступає як самостійний вид дослідження і як допоміжна дослідницька процедура в рамках більш об'ємного дослідницького проекту. Ця універсальність відкриває великі перспективи застосування методики івент-аналізу в діяльності патронатної служби органу державного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Ахременко А.С. Политический анализ и прогнозирование: учеб. пособие / А.С. Ах-ременко. – М.: Гардарики, 2006. – 333 с.
2. Бондаренко Н. В. Правові аспекти патронатної служби / Н. В. Бондаренко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 2. – С. 90-97.
3. Костенко Н. Досвід контент-аналізу: Моделі та практики: Монографія / Н. Костен-ко, В. Іванов. – Київ: Центр вільної преси, 2003. – 200 с.
4. Степко О. М. Методи аналізу при проведенні комунікативних кампаній / О. М. Сте-пко // Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: Економіка, право, політологія, туризм. – 2010. – Т. 1. – № 1. – С. 169-173.
5. Kinsella D. World Politics. Menu for Choice / D. Kinsella, B. Russett, H. Starr; 10th ed. – San Francisco: Wadsworth Publishing, 2012. – 480 p.

REFERENCES

1. Ahremenko, A.S. (2006). Politicheskii analiz i prognozirovanie [Policy Analysis and Forecasting]. Moscow: Gardariki [in Russian].
2. Bondarenko, N.V. (2010). Pravovi aspekty patronatnoi sluzhby [Legal aspects of patron-age service]. Bulletin of the High Council of Justice, 2, 90-97 [in Ukrainian].
3. Kostenko, N., & Ivanov, V. (2003). Dosvid kontent-analizu: Modeli ta praktyky [Content Analysis Experience: Models and Practices]. Kiev: Tsentrl vilnoi presy [in Ukrainian].
4. Stepko, O.M. (2010). Metody analizu pry provedenni komunikativnykh kampanii [Methods of analysis during communicative campaigns]. Scientific herald of the Institute of International Relations of the NAU. Economics, law, political science, tourism, 1 (1), 169-173 [in Ukrainian].
5. Kinsella, D., Russett, B., & Starr, H. (2012). World Politics. Menu for Choice; 10th ed. San Francisco: Wadsworth Publishing.

Кривошеїн Віталій Володимирович

Доктор політичних наук, професор
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара
49010, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 72.

Kryvoshein Vitaliy V.

Full Prof., Dr.
Oles Honchar Dnipro National University
72, Naharina Ave., Dnipro, 49010, Ukraine.

Email: 1-704@i.ua

ORCID: 0000-0002-3380-7850

Цитування: Кривошеїн В. В. Теоретико-методологічні засади застосування івент-аналізу в діяльності патронатної служби органів державного управління / В. В. Кривошеїн // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 12-17.

Citation: Kryvoshein, V.V. (2018). Teoretyko-metodolohichni zasady zastosuvannya ivent-analizu v diialnosti patronatnoi sluzhby orhaniv derzhavnoho upravlinnia [Theoretical and methodological principles of application of event analysis in the activity of the patronage service of state administration]. *Public administration aspects*, 6 (3), 12-17.

Муніципально-правові проблеми реалізації та захисту прав людини, що належать до ЛГБТ-спільноти

Батанов О. В., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Статтю присвячено дослідженню процесу становлення та реалізації прав осіб, що належать до ЛГБТ-спільноти у контексті місцевого самоврядування та функціонування територіальних громад. Досліджуються проблеми ідентичності як самовизначення, самоідентифікації особи в якості представника певної соціальної групи в контексті прав осіб, що належать до ЛГБТ-спільноти. Обґрунтовується, що сама по собі ідентичність не може бути підставою дискримінації. Акцентується увага на важливості безпосередньої реалізації принципу поваги до ідентичності особи, протидії та запобігання маргіналізації та демонізації меншин.

Зазначається, що акти з прав людини міжнародного значення і законодавства переважної більшості країн світу, в тому числі й України, ґрунтуються на принципах справедливості, рівності та не-дискримінації. Автор обґрунтовує положення про те, що відсутність діючого механізму захисту прав людини і заборони дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації як на національному, так і на муніципальному рівнях, неминуче суперечитиме ідеям правової соціальної держави та громадянського суспільства. У зв'язку з цим робиться висновок, що розробка ефективного муніципального механізму захисту прав людини і заборона дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації є нагальними завданнями сьогодення.

Ключові слова: місцеве самоврядування; сексуальна орієнтація; права людини; законодавство; дискримінація; демократизація; міжнародні стандарти прав людини

Municipal legal problems of realization and protection of human rights depending on belonging to the LGBT community

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

The article is devoted to the study of the process of formation and realization of the rights of persons belonging to the LGBT community in the context of local self-government and the functioning of territorial communities. In the article is investigated the concept and nature of identity as self-determination, self-identification as a representative of a particular social group in the context of the human rights for LGBT. It is proved that the identity itself cannot be a basis for discrimination. Attention is drawn to the importance of the immediate implementation of the principle of respect for the identity of the person, combating and prevention of marginalization and demonization of minorities.

It is reported that acts on human rights of international importance and legislation of the most countries of the world, including Ukraine, are based on the principles of justice, equality and non-discrimination. The author justifies the position that the lack of effective mechanism of protection of human rights and non-discrimination based on sexual orientation both at national and municipal levels inevitably conflict with the ideas of social legal state and civil society. In this regard, it is concluded that the development of an effective human rights protection municipal mechanism and prohibition of discrimination based on sexual orientation are a significant target to achieve.

Keywords: local self-government; sexual orientation; human rights; legislation; discrimination; democratization; international human rights standards

Муниципально-правовые проблемы реализации и защиты прав человека в зависимости от принадлежности к ЛГБТ-сообществу

Батанов А. В., Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

Статья посвящена исследованию процесса становления и реализации прав лиц, принадлежащих к ЛГБТ-сообществу в контексте местного самоуправления и функционирования территориальных громад. Исследуются проблемы идентичности как самоопределения, самоидентификации лица в качестве представителя определенной социальной группы в контексте прав лиц, принадлежащих к ЛГБТ-сообществу. Обосновывается, что сама по себе идентичность не может быть основанием дискриминации. Акцентируется внимание на важности непосредственной реализации принципа уважения к идентично-

сти лица, противодействия и предотвращения маргинализации и демонизации меньшинств.

Отмечается, что акты по правам человека международного значения и законодательства подавляющего большинства стран мира, в том числе и Украины, основанные на принципах справедливости, равенства и недискриминации. Автор обосновывает положение о том, что отсутствие действующего механизма защиты прав человека и запрета дискриминации по признаку сексуальной ориентации как на национальном, так и на муниципальном уровнях неизбежно будет противоречить идеям правового социального государства и гражданского общества. В связи с этим делается вывод, что разработка эффективного муниципального механизма защиты прав человека и запрет дискриминации по признаку сексуальной ориентации являются неотложными задачами современности.

Ключевые слова: местное самоуправление; сексуальная ориентация; права человека; законодательство; дискриминация; демократизация; международные стандарты прав человека

Однією з найскладніших у теорії та практиці конституційного права є проблема прав меншин. Втім, було б помилкою розглядати питання меншин визначально як проблему, що неодмінно загрожує конфліктами та нестабільністю. Навпаки, повноправна і повноцінна участь меншин у житті суспільства є важливою умовою розвитку будь-якої країни, а також важливим фактором в міжнародному співробітництві. Питання меншин – масштабна та складна галузь теоретичних дискусій та практичної політики. Більш того, вона не може бути відокремлена від інших тематичних галузей, таких як громадянська інтеграція, мультикультуралізм, подолання та ліквідація дискримінації, розвиток міжкультурного діалогу та толерантності. Необхідність у розумінні та повазі культурної, етнічної та мовної неоднорідності населення виникає та усвідомлюється практично у будь-якій країні, а вміння знаходити та проводити в життя стратегії, які гарантують співіснування людей різного походження, кольору шкіри, мови або релігії, є об'єктивною вимогою, яку сучасне життя пред'являє будь-якому суспільству [3, с. 6].

У цьому контексті однією з найбільш складних, суперечливих та таких, що вкрай неоднозначно сприймаються та вирішуються у сучасному світі, є проблема прав сексуальних меншин або прав людей за належністю до ЛГБТ-спільноти, тобто за ознакою сексуальної орієнтації та сексуальної ідентичності. Причин тому багато [10]. Протягом століть, з моменту деформації античної цивілізації та популяризації християнства, гомосексуали піддавалися перманентній дискримінації (інквізиція, кримінальні переслідування «содомітів» тощо) з боку офіційних інституцій, детермінованих конформізмом більшості.

Особливо загострилася проблематика щодо реалізації прав людини стосовно ЛГБТ-спільноти в останнє століття. Попри те, що майже усе XX ст. пройшло під прапором боротьби сексуальних меншин за свої права, сьогодні залишається чимало проблем у даній сфері. Так, як зазначається у Вступі до Джок'якартських принципів [4, с. 6], «порушення прав осіб за ознакою їх дійсної

або уявної сексуальної орієнтації чи гендерної ідентичності є загальносвітовою або укоріненою практикою, яка викликає серйозну занепокоєність. Такі порушення включають позасудові розправи, катування та недозволене поведіння, сексуальні посягання та зґвалтування, втручання у приватне життя, свавільне затримання, позбавлення можливості отримання роботи та освіти, а також серйозну дискримінацію у користуванні іншими правами і свободами. Ці порушення нерідко ускладнюються іншими формами насилля, ненависті, дискримінації та відторгнення, в тому числі за ознакою раси, віку, релігії, інвалідності, економічного або соціального положення чи іншої обставини. У багатьох державах та суспільствах норми у галузі гендерної ідентичності і сексуальної орієнтації нав'язуються людям за допомогою звичаїв, законів та насилля і здійснюються спроби контролювати міжособистісні відносини та самоідентифікацію. Поліцейське ставлення до сексуальності залишається одним із головних факторів насилля, що продовжується за гендерною ознакою, та гендерної нерівності, що зберігається».

Досить часто проти лесбіянок, геїв, бісексуалів і транссексуалів різного віку у різних країнах грубо порушують фундаментальні права людини через глибоко вкорінені гомофобні та трансфобні настрої, що поєднуються із відсутністю достатнього правового захисту проти дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та статевої приналежності. Ці люди відчувають дискримінацію на ринку праці, у школах та лікарнях, жорсткому поведінні, а іноді і повному відреченні своїх близьких. Вони піддаються фізичним атакам – побиттю, зґвалтуванням, катуванню та вбивствам. У багатьох країнах кримінальне законодавство забороняє одностатеві шлюби шляхом арешту, судового переслідування, ув'язнення, а у деяких країнах діє смертна кара.

Занепокоєння цими та іншими спорідненими порушеннями прав людини були неодноразово виражені механізмом ООН з прав людини ще на початку 90-х років XX ст. Ці механізми передбачали договірні органи, створені для контролю за дотриманням державою міжнародних договорів з

прав людини, а також спеціальних доповідачів та інших незалежних експертів, призначених Радою ООН з прав людини для розслідування та доповіді про нагальні потреби у галузі захисту прав людини [7].

Не є виключенням у контексті відповідних проблем правореалізації та правозахисту і сучасна Україна. Як свідчать соціологічні дослідження, в Україні існує високий рівень дискримінаційного фону. Випадкам дискримінації можуть піддаватися не лише представники ЛГБТ-спільноти, а й усе інше населення. Українське суспільство демонструє вкрай високий рівень гомофобії щодо представників ЛГБТ-спільноти – у переважній більшості громадян залишається упереджене стереотипне сприйняття сексуальних меншин. Негативне ставлення населення зумовлене стереотипним мисленням, що гомосексуальність – протиприродне явище, браком поінформованості, релігійною пропагандою [5].

Так, наприклад, правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ» лише у 2017 р. задокументував 226 випадків порушення прав ЛГБТ в Україні на ґрунті гомофобії та трансфобії. Про це йдеться у звіті організації «На піднесенні. Становище ЛГБТ в Україні у 2017 році». Згідно зі звітом, у 20 кейсах йшлося про події, що відбулися у 2016 році, решта – 206 випадків – трапилися у 2017. Найчастішими проявами порушення прав ЛГБТ ставали образи, приниження людської гідності та погрози, фізичне насильство, гомофобія і трансфобія в сім'ї, розголошення конфіденційної інформації, вимагання та шантаж, а також грабіж, перешкоджання мирним акціям тощо. Експерти організації зауважують, що кількість зафіксованих у 2017 році порушень суттєво перевищує показники за попередні роки.

Експерти підкреслюють, що з 226 випадків 99 можна охарактеризувати як злочини на ґрунті ненависті, які мали б ефективно розслідуватися представниками правоохоронних органів. Втім, і самі правоохоронці нерідко порушують права ЛГБТ – таких зафіксовано 26 інцидентів. Згідно зі звітом, основним порушенням з боку поліції залишається неналежне реагування на звернення за захистом з боку ЛГБТ. Тобто самі поліцейські відмовляються приймати заяви про правопорушення або вносити в них суттєво важливі свідчення потерпілих про гомофонний / трансфобний мотив порушників. Слідчі так само намагаються звести розслідування злочинів на ґрунті ненависті до зручного для них хуліганства або нанесення тілесних ушкоджень. А також затягують розслідування, оскільки нібито неможливо встановити особи правопорушників [1].

Показовим у аспекті порушень прав осіб, що належать до ЛГБТ-спільноти, є й 2018 рік. Так, 30 березня 2018 року представники партії «Національний корпус» у Полтаві зірвали тренінг

організації TERGO для психологів, присвячений особливостям роботи з представниками ЛГБТ-спільноти. Націоналісти увірвалися до приміщення, де проходив захід, порвали матеріали організаторів, забирали телефони в учасників семінару. Тренінг «Особливості роботи психолога з представниками ЛГБТ-спільноти» був запланований з метою діалогу про проблеми толерантності й інклюзії. У свою чергу представники керівництва «Національного корпусу» повідомили, що ініціатором акції була полтавська організація, а причиною зриву заходу те, що полтавська організація сприйняла тренінг як пропаганду гомосексуалізму [6].

Слід констатувати, що у цілому вітчизняний досвід конституційно-правової регламентації прав людини, практика конституційної правореалізації та конституційного правокористування у цій сфері, а також доктринального супроводу цього процесу свідчать, що ЛГБТ-спільнота в Україні займає маргінальне положення не тільки у політичній та соціально-культурній сфері, але і в сучасному академічному дискурсі [2].

На наш погляд, як у концептуальному аспекті, так і, насамперед, в контексті правозахисної практики слід враховувати, що права людини за ознаками сексуальної ідентичності переважно порушуються саме на локальному рівні, адже життєвим простором існування цієї категорії людей є, насамперед, територіальна громада. Тому питання прав ЛГБТ-спільноти об'єктивно може розглядатися не лише у конституційно-правовому та політичному вимірах, а і в аспекті формування та реалізації муніципальних прав людини. Так, наприклад, у Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280 (2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини від 19 жовтня 2011 року [8] зазначається, що демократія і права людини є взаємозалежними, причому демократія, в тому числі на місцевому та регіональному рівні, не може існувати без безумовного дотримання прав людини.

Свідченням тому також є позиція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВРЕ), який звернув увагу на необхідність подолання проблеми дискримінації сексуальних меншин. Відповідно до позиції даної установи, гомофобні інциденти у ряді держав-членів свідчать не тільки про систематичні порушення основних прав ЛГБТ, а й показують, що в багатьох випадках органи влади, на які покладено позитивний обов'язок захисту громадян від дискримінації, фактично заохочують несправедливість та сприяють неправомірному обмеженню прав. Задля запобігання та протидії дискримінації у державах-членах Ради Європи 2007 р. КМРВРЕ було прийнято Рекомендацію 211 (2007) «Про свободу зборів і висловлювання думок для лесбійок, геїв,

бісексуалів і трансгендерних осіб» [11]. Враховуючи, що свобода вираження думки і свобода зборів є ядром демократичного суспільства, і що роль влади у захисті цих прав є фундаментальною, КМРВРС запропонував модель імплементації цих прав на місцевому рівні держав-членів без дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Як зазначається у даних Рекомендаціях, право висловлювати думку та виражати свою ідентичність з іншими людьми є невід'ємною частиною толерантності – принципу захисту різноманітності суспільства шляхом вільного обміну ідеями, які можуть привести до збагачення на рівні індивіда та суспільства. Ці свободи, природно, несуть із собою певні обов'язки і відповідальність, а тому як держава, так і регіональні або місцеві органи можуть встановлювати обмеження тільки там, де вони передбачені законом.

Беручи до уваги, що свобода слова і зібрань лежить в основі демократичного суспільства, а також те, що роль місцевої влади в підтримці цих прав має основоположне значення, КМРВРС здійснив огляд реалізації цих прав на місцевому рівні по всій Європі та рекомендував країнам-членам Ради Європи забезпечити, щоб вони публічно виступали проти дискримінації за ознакою належності до сексуальних меншин; здійснювали заходи щодо боротьби з пропагандою ненависті на даному ґрунті, з усією строгістю розслідували усі випадки насильства або розпалювання ненависті щодо ЛГБТ, визначали, чи є ці дії дискримінацією або гомофобією, можливо, зіграли певну роль у вчиненні злочину, забезпечували судове переслідування винних; у разі необхідності здійснювали позитивні заходи відповідно до вимог Європейського суду з прав людини; щоб гарантувати реалізацію свободи зібрань і висловлювання як на державному, так і місцевому та регіональному рівнях; забезпечували можливості ЛГБТ-груп проводити консультації при реформуванні будь-якого з вищевказаних заходів з точки зору взаємної вигоди всіх зацікавлених сторін і розвивали дух співпраці, а не конфронтації.

КМРВРС також звернув увагу на те, щоб усі місцеві влади були в курсі всіх нових законодавчих норм і відповідного прецедентного права, що стосується свободи зібрань та висловлення думок і антидискримінаційних заходів. На думку Конгресу, надання фінансової або іншої підтримки з боку місцевої влади організаторам заходів ЛГБТ-спільноти має бути забезпечене в рівній мірі щодо всіх подібних груп, при цьому не повинно бути ніяких законодавчих заборон місцевим органам влади, які надають допомогу або рекламують події ЛГБТ-спільноти тощо.

Отже, інтерпретація прав людини стосовно сексуальної орієнтації у сучасному світі є вкрай неоднозначною і залежить не лише від конкретної

політичної, соціально-економічної та культурної ситуації в конкретній державі, а й стану розвитку муніципальної демократії та суспільно-політичної і духовно-культурної зрілості територіальних громад.

Прикладом порушення в Україні прав людини за ознаками сексуальної ідентичності у муніципальному вимірі їх реалізації є звернення Громадянської організації «Громадянський рух «Всі разом!» до місцевих рад всіх рівнів із пропозицією ухвалити рішення і звернутися до керівних органів держави для захисту інституту сім'ї та підтримки сімейних цінностей. В організації констатують, що за останні роки в Україні зроблено найбільше за роки незалежності для викривлення моральних і етичних норм, знищення інституту сім'ї та батьківства, нехтування національною ідентичністю, а саме: «чинні закони розширюються поняттями «сексуальна орієнтація» та «гендерна ідентичність»; планується розширення можливостей для осіб, які мають одностатеві сексуальні стосунки; вже розроблено законопроект про так звані цивільні партнерства, який покликаний стати останнім кроком перед легалізацією одностатевих «шлюбів» тощо; здійснюються наміри переписати пряму норму Конституції, яка нині визначає шлюб як союз чоловіка і жінки» [9]. Відповідні рішення протягом останніх двох років прийняли депутати Запорізької обласної ради, Рівненської міської ради, Острозької міської ради, Галицької міської ради, Червоноградської міської ради та низки органів місцевого самоврядування інших територіальних громад.

На наш погляд, такі рішення значною мірою виходять за межі повноважень місцевого самоврядування, суперечать конституційним цінностям та принципам. Адже, згідно ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Згідно ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Ми вважаємо, що рівною мірою усі права людини визначають зміст та спрямованість діяльності усіх суб'єктів місцевого самоврядування. Згідно ст. 22 Конституції України, права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Згідно ст. 24 Конституції, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Сукупність цих та інших конституційних норм та принципів вказує, що органи та посадові особи місцевого самоврядування у своїй діяльності,

у тому числі шляхом прийняття рішень або звернень, не повинні посягати на фундаментальні свободи та основи демократії, у тому числі прикриваючись іншими конституційними цінностями та мотивуючи їх шляхом посилення на інші конституційні норми. Значною мірою такого роду девіантні з точки зору конституційної доктрини та практики нетолерантні акції та дискримінаційні дії місцевих влад є ілюстрацією штучного «втягування» місцевого самоврядування та територіальних громад у вирішення «немісцевих» за своєю природою та значенням справ, які здебільшого роз'єднують суспільство та територіальні громади.

Враховуючи серйозні виклики та загрози, які виникають як у сфері реалізації та захисту прав людини в цілому, так і в процесі становлення дієздатних територіальних громад і муніципальної демократії, у тому числі й у порушеній у даній статті сфері, наукова громадськість має висловлювати свою виражену позицію щодо актуальних проблем муніципально-правового забезпечення прав людини щодо ЛГБТ-спільноти.

Якщо в цілому проблема ЛГБТ-спільноти у міжнародному та національному конституційному праві вже розглядається в аспекті толерантності й недискримінації та не викликає будь-яких сумнівів як з точки зору своєї практичної актуальності, так і науково-пізнавального значення, то муніципально-правові аспекти реалізації прав людини щодо ЛГБТ-спільноти залишаються за межами серйозної наукової дискусії. Наведені вище методологічні та прикладні проблеми муніципально-правового забезпечення прав людини за ознакою сексуальної орієнтації та сексуальної ідентичності, нажаль, ще не стали предметом пильної уваги вітчизняних учених-муніципалістів.

Ми вважаємо, що муніципальна політика та діяльність усіх органів та посадових осіб місцевого самоврядування має базуватися на принципах, згідно яких жоден мешканець або гість міста, селища чи села не повинен зазнавати дискримінації за ознаками етнічної приналежності, місця народ-

ження, віку, статі, гендерної ідентичності, культурної ідентичності, громадянського стану, мови, релігії, ідеології, політичної приналежності, правового стану, соціально-економічного стану, міграційного статусу, сексуальної орієнтації, стану здоров'я, ВІЛ-інфікованості, інвалідності, фізичної відмінності або будь-якої іншої відмінної особливості особистої чи колективної, тимчасової чи постійної, яка може спрямовуватись або призвести до обмеження або анулювання визнання, використання чи здійснення прав.

На нашу думку, кожен мешканець-член територіальної громади, особливо той, хто зазнав або хто є уразливими до дискримінації, має право на консультації й участь в розробці та реалізації антидискримінаційних актів місцевої влади та муніципальної політики щодо здійснення права на рівність. При цьому, муніципальна влада у рамках, визначених Конституцією та законами України, має гарантувати діяльність асоціацій, організацій або інших юридичних осіб, які мають законний інтерес щодо реалізації права на недискримінацію, займатися безпосередньо, від імені або на підтримку тих, хто зазнав або хто є уразливими до дискримінації, в будь-якому судовому та адміністративному порядку.

Також, з метою забезпечення реалізації права на рівність та недискримінацію, місцева влада зобов'язана збирати та надавати гласності інформацію щодо виявлення нерівності, дискримінаційних практик і моделей неблагополуччя, здійснювати заходи щодо заохочення толерантності. Має бути заборонено використовувати таку інформацію у спосіб, що порушує права людини.

У своїй діяльності органи та посадові особи місцевого самоврядування мають забезпечувати підвищення обізнаності громадськості щодо толерантності та недискримінації, гарантувати здійснення просвіти з питань рівності. Муніципальна політика та програми у сфері науки та освіти мають сприяти взаєморозумінню, злагоді, зміцненню солідарності та толерантності у відносинах між людьми тощо.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. В Україні минулого року правозахисники зафіксували 226 порушень на ґрунті гомофобії та трансфобії // Центр інформації про права людини. – Режим доступу: https://humanrights.org.ua/material/minulorich_pravozahisniki_zafiksuvali_ponad_200_vipadkiv_porushen_prav_lgbt_v_ukrajini
2. Вместо науки – пропаганда: ЛГБТ-активистка захитилась в інституте Корецького. – Режим доступу: <http://www.bible.com.ua/news/r/101136>
3. Вопросы меньшинств в Республике Беларусь, Европе и мире / сост., авт. предисл. А. Осипов, А. Василевич // Европейский центр по вопросам меньшинств. Минск: Медисонт, 2012. – 200 с.
4. Джокьякартские принципы // Принципы применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Приняты группой профильных экспертов в Джокьякарте, Индонезия 6-9 ноября 2006 года. – 2007. – 37 с.

5. Звіт за результатами дослідження: «Опитування громадської думки для визначення суспільного сприйняття ЛГБТ та шляхів його поліпшення» // Центр соціальних експертиз Інституту соціології НАН України. Виконаний на замовлення Всеукраїнської громадської організації «Гей-Альянс Україна». – Київ, 2013. – 50 с.
6. «Нацкорпус» зірвав у Полтаві тренінг про роботу з ЛГБТ. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/03/31/7176395/>
7. ООН закликає протидіяти дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та статевий приналежності // Організація Об'єднаних Націй в Україні. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/information-centre/news/1626>
8. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних Влад Європи 280 (2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини (переглянута) від 19 жовтня 2011 року / заг. ред. В. Б. Гройсмана // Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. – Київ: Ін-т зак-ва Верховної Ради України, 2015. – С. 200-202.
9. Рух «Всі разом!» направив звернення до місцевих рад всіх рівнів із метою захисту і підтримки сімейних цінностей в Україні. – Режим доступу: <http://vsirazom.ua/vchinki/oficijne-povidomlennya-pro-napravlennya-zvernennya-do-miscevix-rad-vsix-rivniv-iz-metoyu-zaxistu-i-pidtrimki-simejnih-cinnostej-v-ukra%D1%97ni>
10. Товпеко Я. К. Реалізація конституційно-правових норм про права людини щодо сексуальних меншин: порівняльно-правове дослідження: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Я. К. Товпеко. – Київ, 2017. – 259 с.
11. Recommendation 211. Freedom of assembly and expression for lesbians, gays, bisexuals and transgendered persons // The Congress of Local and Regional Authorities. – 2007. – Retrieved from: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1099699&Site=Congress>

REFERENCES

1. V Ukraini mynulooho roku pravozakhysnyky zafiksuvaly 226 porushen na grunti homofobii ta transfobii [In Ukraine, last year, human rights activists recorded 226 violations on the grounds of homophobia and transphobia]. Center for Human Rights Information. Retrieved from: https://humanrights.org.ua/material/minulorich_prazozahisniki_zafiksuvali_ponad_200_vipadkiv_porushen_praz_lgbt_v_ukrajini [in Ukrainian].
2. Vmesto nauky – propahanda: LHBT-aktivystka zashchytylas v ynstytute Koretskoho [Instead of science – propaganda: LGBT activist defended herself at the Koretsky Institute]. Retrieved from: <http://www.bible.com.ua/news/r/101136> [in Russian].
3. Osypov, A., & Vasylevych, A. (2012). Voprosy men'shinstv v Respublike Belarus', Evrope i mire. European Center for Minority Issues. Minsk: Medysont [in Russian].
4. Dzhok'jakartskie principy [The Yogyakarta Principles]. (2007). Principy primeneniya mezhdunarodno-pravovykh norm o pravakh cheloveka v otnoshenii seksual'noy orientatsii i gendernoj identichnosti. Prinjaty gruppoj profil'nykh jekspertov v Dzhok'jakarte, Indonezija 6-9 nojabrja 2006 goda [Principles of application of international legal norms on human rights in relation to sexual orientation and gender identity. Adopted by a group of specialized experts in Yogyakarta, Indonesia, November 6-9, 2006.] [in Russian].
5. Zvit za rezultatamy doslidzhennia: «Opytuvannia hromadskoi dumky dlia vyznachennia suspilnoho spryiniattia LHBT ta shliakhiv yoho polipshennia» [Report on the results of the study: «Polling public opinion to determine the social perception of LGBT and ways to improve it»]. (2013). Center for Social Expertise of the Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine. Performed on request of All-Ukrainian public organization «Gay-Alliance Ukraine». Kyiv [in Ukrainian].
6. «Natskorpys» zirvav u Poltavi treninh pro robotu z LHBT [«National corps» broke a training in Poltava about working with LGBT]. Retrieved from: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/03/31/7176395/> [in Ukrainian].
7. OON zaklykaie protydiaty dyskryminatsii za oznakoiu seksualnoi oriientatsii ta statevoi prynalezhnosti [The United Nations calls for action to combat discrimination based on sexual orientation and gender identity]. United Nations in Ukraine. Retrieved from: <http://www.un.org.ua/ua/information-centre/news/1626> [in Ukrainian].
8. Hroisman, V.B. (Eds.) (2015). Rekomendatsiia Konhresu mistsevykh i rehionalnykh Vlad Yevropy 280 (2010) pro rol mistsevykh i rehionalnykh orhaniv vlady v dotrymanni prav liudyny (perehlianuta) vid 19 zhovtnia 2011 roku [Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe 280 (2010) on the role of local and regional authorities in the observance of human rights (revised), dated October 19, 2011]. Experience of decentralization in European countries. Kyiv: In-t zak-va Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
9. Rukh «Vsi razom!» napraviv zvernennia do mistsevykh rad vsikh rivniv iz metoiu zakhystu i pidtrymky simeinykh tsinnostei v Ukraini [The Movement «Together!» Sent an appeal to local councils of all levels to protect and support family values in Ukraine]. Retrieved from: <http://vsirazom.ua/vchinki/oficijne-povidomlennya-pro-napravlennya-zvernennya-do-miscevix-rad-vsix-rivniv-iz-metoyu-zaxistu-i-pidtrimki-simejnih-cinnostej-v-ukra%D1%97ni> [in Ukrainian].

10. Tovpeko, Ya.K. (2017). Realizatsiia konstytutsiino-pravovykh norm pro prava liudyny shchodo seksualnykh menshyn: porivnialno-pravove doslidzhennia [Implementation of constitutional and legal norms on human rights in relation to sexual minorities: comparative legal study]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
11. Recommendation 211. Freedom of assembly and expression for lesbians, gays, bisexuals and transgendered persons. (2007). The Congress of Local and Regional Authorities. Retrieved from: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1099699&Site=Congress>

Батанов Олександр Васильович

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

Batanov Oleksandr V.

Full Prof., Dr.
V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine
4, Trokhsviatytelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine.
Email: idpnanu@gmail.com

Цитування: Батанов О. В. Муніципально-правові проблеми реалізації та захисту прав людини, що належать до ЛГБТ-спільноти / О. В. КБатанов // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 18-24.

Citation: Batanov, O.V. (2018). Munitsypalno-pravovi problemy realizatsii ta zakhystu prav liudyny, shcho nalezhat do LHBT-spilnoty [Municipal legal problems of realization and protection of human rights depending on belonging to the LGBT community]. *Public administration aspects*, 6 (3), 18-24.

Стаття надійшла / Article arrived: 04.03.2018

Схвалено до друку / Accepted: 10.03.2018

Генезис присяги державного службовця як складового елемента його правового статусу

Андрєєв В. О., Національна академія державного управління при Президентові України

Стаття присвячена дослідженню основних етапів становлення та розвитку присяги державного службовця як складової частини його правового статусу. Розглянуто нормативно-правові акти, які регламентують питання присяги державного службовця протягом історичного розвитку державної служби на теренах сучасної України.

У статті робиться висновок, що на сучасному етапі інститут присяги державного службовця, ґрунтуючись на історико-правовому аналізі та з урахуванням європейських інтеграційних процесів у сфері державного управління, має сталий розвиток. Протягом усього історичного розвитку присяги державного службовця вагому роль відігравало становлення та розвиток державної служби на теренах України. Основними факторами впливу у різні історичні періоди на становлення та розвиток присяги державного службовця були збройні протистояння, зміна форми державного правління, державно-політичний устрій держави та формування різноманітних українських держав.

Разом із тим, враховуючи надскладні умови історичного розвитку присяги державного службовця, який полягав у сприйнятті суспільством, певного історичного періоду, правового феномену «присяги» як складової частини правового статусу державного службовця, а іноді і відсутність нормативно-правового врегулювання інституту присяги державного службовця, все ж таки відігравав важливу роль у становленні державної служби загалом.

Таким чином, усі історичні етапи генезису присяги державного службовця як складової його правового статусу є важливими з позиції історико-правового дослідження державної служби на теренах України, а також нормативно-правових актів з точки зору фіксації інституту присяги державного службовця.

Отже, з урахуванням історичного розвитку присяги державного службовця, присяга є невід'ємною складовою його правового статусу, тим чинником, який надає особі можливість добровільно набути певних прав і обов'язків, які полягають, насамперед, у служінні своєму народові.

Ключові слова: присяга; генезис державної служби; державна служба; державний службовець; присяга державного службовця; правовий статус державного службовця

Genezis of the person of the public service, as a complex element of its legal status

Andriev V. O., National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article is devoted to the study of the main stages of the formation and development of the oath of a civil servant, as part of his legal status. The normative legal acts regulating the oath of a civil servant during the historical development of the civil service in the territory of modern Ukraine are considered.

The article concludes that at the present stage, the institute of oath of a civil servant, based on historical legal analysis and taking into account European integration processes in the field of public administration, has a sustainable development. Throughout the historical development of the oath of a public servant, the formation and development of the civil service in the territory of Ukraine played a significant role. The main factors of influence in different historical periods on the formation and development of the oath of a civil servant were armed confrontation, change in the form of government, the state-political structure of the state, and the formation of various Ukrainian states.

At the same time, taking into account the complicated conditions for the historical development of the oath of a public servant, which consisted in the perception of society, a certain historical period, the legal phenomenon of «oath» as an integral part of the legal status of a civil servant, and sometimes the lack of normative and legal regulation of the institution of the oath of a civil servant, all however, played an important role in the formation of the civil service in general.

Thus, all historical stages of gossip of the oath of a civil servant as a component of his legal status are important from the point of view of historical and legal study of the civil service in the territory of Ukraine, as well as normative legal acts from the point of view of fixing the oath of the civil servant.

Consequently, taking into account the historical development of the oath of a civil servant, an oath is an integral part of its legal status, a factor that gives an individual the opportunity to voluntarily acquire certain rights and responsibilities, which are, first of all, in the service of their people.

Keywords: oath; genesis of civil service; civil service; civil servant; oath of a civil servant; legal status of a civil servant

Генезис присяги государственного служащего в качестве составного элемента его правового статуса

Андреев В. А., Национальная академии государственного управления при Президенте Украины

Статья посвящена исследованию основных этапов становления и развития присяги государственного служащего как составной части его правового статуса. Рассмотрены нормативно-правовые акты, регламентирующие вопросы присяги государственного служащего на протяжении исторического развития государственной службы на территории современной Украины.

В статье делается вывод, что на современном этапе институт присяги государственного служащего, основываясь на историко-правовом анализе и с учетом европейских интеграционных процессов в сфере государственного управления, имеет устойчивое развитие. В течение всего исторического развития присяги государственного служащего важную роль играло становление и развитие государственной службы на территории Украины. Основными факторами влияния в разные исторические периоды на становление и развитие присяги государственного служащего были вооруженные противостояния, изменение формы государственного правления, государственно-политическое устройство государства и формирования различных украинских государств.

Вместе с тем, учитывая сложнейшие условия исторического развития присяги государственного служащего, которое заключалось в восприятии обществом, определенного исторического периода, правового феномена «присяги» как составной части правового статуса государственного служащего, а иногда и отсутствие нормативно-правового регулирования института присяги государственного служащего, все же играл важную роль в становлении государственной службы в целом.

Таким образом, все исторические этапы генезиса присяги государственного служащего как составляющей его правового статуса являются важными с позиции историко-правового исследования государственной службы в Украине, а также нормативно-правовых актов с точки зрения фиксации института присяги государственного служащего.

Следовательно, с учетом исторического развития присяги государственного служащего, присяга является неотъемлемой составляющей его правового статуса, тем фактором, который придает лицу возможность добровольно вступить в определенные права и обязанности, которые заключаются, прежде всего, в служении своему народу.

Ключевые слова: присяга; генезис государственной службы; государственная служба; государственный служащий; присяга государственного служащего; правовой статус государственного служащего

Постановка проблеми.

Присяга є найголовнішим інститутом, який пройшов довготривалий історичний розвиток і гармонійно увійшов в національне право України. Генезис становлення інституту присяги державного службовця це складний процес, в основі якого лежить розвиток державної служби з урахуванням суспільно-політичних уявлень про організацію державної влади.

Чинне законодавство в сучасній, демократичній, незалежній Україні закріпило у своїх положеннях зміст, сутність та правове регулювання інституту присяги державного службовця. Прийняття Закону України «Про державну службу», з урахуванням євроінтеграційних процесів в Україні, свідчить про те, що інститут присяги державного службовця як складового елемента його

правового статусу і досі перебуває в перманентному стані.

Для визначення ролі і місця присяги державного службовця в структурі його правового статусу дане питання доречно дослідити в історично-правовій ретроспективі становлення державної служби в цілому.

Аналіз останніх публікацій.

Деякі аспекти поняття присяги державного службовця розглядали такі науковці: Г. Аджеджанова, М. Ганопольський, О. Гончаренко, В. Завальнюк, М. Кобилецький, О. Кравчук, В. Кривенко, В. Кругляков, П. Михайленко, Н. Мокрицька, М. Никифоров, Є. Папенко, В. Шадра, О. Селіванова, С. Семенов та ін. Водночас дослідженню генезису присяги державного службовця належної уваги не приділялось.

Формулювання цілей (мети) статті.

Основною метою статті є дослідження генези присяги державного службовця. Виокремлення основних історичних етапів становлення присяги як складової правового статусу державного службовця на теренах України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Зародження державності на території новітньої української держави у середині IX століття зумовило виникнення державної служби. Державні утворення, які виникли на українських землях того періоду, визначали зміст та напрями діяльності державних органів, службовців, що були покликані виконувати функції держави в залежності від природи державного ладу держав.

Процес створення професійної державної служби як особливого правового, соціального, економічного, організаційного, культурного інституту охоплює тривалий проміжок часу і обумовлюється закономірностями розвитку суспільства й держави, сутнісними рисами історичних форм держави, їх завданнями і функціями [1, с. 141]. Звідси випливає, що інститут присяги державного службовця як субінститут державної служби під час його становлення та формування зазнав впливу таких факторів, як історія становлення держави та її політичного ладу, традицій (звичаєвого права), розвиток політичної культури, правової культури суспільства.

В свою чергу присяга як правовий феномен має глибоке історичне коріння і сягає часів звичаєвого права. Так, у IX-VIII ст. до н.е. легендарний реформатор, оратор та законодавець Лікурґ, звертаючись до своїх співвітчизників, зазначав: «Потрібно, щоб ви розуміли, що клятва є основою демократії, оскільки троє становлять сутність державного ладу – правитель, суддя і приватна людина. Кожен із вас приносить цю клятву вірності. Якщо хто-небудь порушить клятву, принесену богам, він не сховається від них і не уникне покарання. І якщо не він сам, то діти його і рід клятву відступника потраплять у великі біди» [2, с. 79], тим самим одночасно згуртовував народ, зобов'язуючи його вірно служити на благо державі, та наголошував на відповідальності за порушення даної клятви.

Таким чином, присяга не спонукала осіб, які її складали до правової культури та правосвідомості, а викликала лише почуття страху, що унеможливило становлення демократичної правової держави та органів державного управління. Не винятком було становлення інституту присяги і на теренах нашої держави за часів звичаєвого права. Присяга у ті часи, як правове явище, також мала характер релігійно-правового інституту.

Історія розвитку інституту присяги державного службовця тісно пов'язана з розвитком державної служби в українській державі. Кожен з етапів розвитку присяги державного службовця різниться історичними особливостями проходження державної служби. Державні утворення, які з'явилися на території сучасної України, ще зі стародавніх часів мали в своїй структурі систему посад державних службовців, а також було створене правове забезпечення проходження державної служби. Таким чином, становлення інституту державного службовця можна тісно пов'язувати з генезою державної служби.

Аналізуючи історичний розвиток інституту присяги державного службовця в контексті державної служби, хотілось би погодитись з авторами, які наголошують, що виникнення державної служби пов'язане з розвитком української держави, яка бере свій початок із часів Київської Русі.

Відтак, український дослідник М. Іншин виокремлює чотири етапи становлення державної служби, а саме: часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі; період існування Козацької держави; державне управління і державна служба в Україні 1917-1991 років; сучасний етап – з моменту здобуття Україною незалежності [3, с. 6].

На думку М. Грушевського, Київська Русь була давньоукраїнською державою, яка існувала IX-XIII століттях і центральна влада в ній належала князю [4, с. 38]. Великому князю київському була підконтрольна виконавча, судова та законодавча влада в державі, що в свою чергу давало можливість князю одноособово призначати на посади тивунів (державних службовців), удільних князів (керівників адміністративних одиниць), які складали присягу на вірність князю.

Присяга як правове явище за часів Київської Русі мала декілька самостійних значень: зобов'язання суддів судити по праву, яке супроводжувалося ритуалом її принесення – хресне цілування; забезпечення достовірності особистих доказів у цивільному та кримінальному судочинстві [5, с. 54, 100-101, 373]. Як бачимо, присяга службовців у часи Київської Русі мала релігійно-правовий характер.

Джерелом права Київської Русі була «Руська правда» князя Ярослава Мудрого, яка дає можливість зробити висновок, що княжі службовці мали досить високий соціальний статус, який надавав їм певний захист з боку зовнішніх факторів впливу.

У XIV-XV за часів панування Великого князівства Литовського апарат державного управління

був незначним, оскільки на той час домінантом було натуральне оподаткування, результатом чого великий князь не мав змоги утримувати великий штат чиновників на землях, які були своєрідною федерацією практично самостійних удільних князівств. Цілком державний апарат державної служби великого князівства Литовського сформувався у другій половині XV ст. У той час центральний апарат налічував близько трьох з половиною десятків урядів, які теж мали свою систему і поділялись на три групи: канцелярія великого князя; двірські посади; військовий апарат [6, с. 41].

Під час призначення на посаду кожен вїт та урядник складали присягу, яка була на той час обрядом, що передбачав обітницю в церкві або костелі. Присяга того часу була такого змісту: «Я присягаю панові Богу всемогутньому і найяснішому панові нашому, королеві польському, також усьому поспільству цього міста. Хочу бути вірним і справедливим – однаково як багатим, так і убогим, сусідам і гостям – чинити і множити, а несправедливості нищити. Права, привілеї, дарчі, а також посполитий міський пожиток стерегти і множити, наскільки вмію і можу. Таємниць міських словом або вчинком нікому не виказувати. Сварок у місті не допускати, сиріт і вдів, згідно зі своїми можливостями, боронити. І тим не поступлюся через приязнь, страх, дарунки і таке інше. Тож допоможи мені, пане Боже». Зі змісту присяги службовців, можна зробити висновок, що сила присяги полягала насамперед у тому, що її давали перед Богом і своєю совістю.

Таким чином, інститут присяги державного службовця в контексті розвитку державної служби доби Великого князя Литовського поступово змінювався відповідно до потреб того часу.

Наступним етапом становлення інституту присяги державного службовця хотілося б виділити період, упродовж якого Україна була козацькою державою з власною системою державного управління і державної служби. В той час в українській козацькій державі була створена нова система органів державної публічної влади, яка мала три уряди: генеральний, полковий і сотенний. Гетьманщина і собі мала досить потужний управлінський апарат, який складався з місцевих установ, до складу яких входили службовці (канцеляристи і служителі).

Проходження державної служби в період козацько-гетьманської України XVII-XVIII ст. було те, що всі органи влади та більшість посадових осіб (від вїтів у селах, райців у містах, сотників, полковників, полкової старшини і до генеральної старшини та гетьмана України) були виборними.

Очолював державу гетьман, якого Генеральна Рада обирала довічно [7, с. 93]. Державні службовці повинні були обов'язково складати присягу на вірність Батьківщині та гетьману. Єдиної присяги державного службовця не існувало, а текст присяги залежав від посади, на яку обиралася чи призначалася особа. Разом із тим у зміст кожної присяги вкладали релігійні обряди та канони. Так, наприклад, присяга канцеляриста була такого змісту: «Я присягаю Богові Всемогутньому, панам райцям і всьому поспільству міста того на посаді писаря, на яку я обраний, вірним бути лавникам, і таємних рад міським, які знатиму, або тих, про які говорити мені заборонено буде. Ті справи, що при суді відбуватимуться, вірно своєму найвищому розуму записуватиму та зачитуватиму як убогому, так і багатому. Тож мені, Господи Боже, допомагай»

У XVIII ст. була ліквідована автономія України і на всю її територію поширювався загальноімперський устрій і нормативно-правові акти про державну службу Російської імперії. У той час на всій території України відбулися кардинальні зміни в розвитку інституту державного службовця та державної служби в цілому. Встановлювалися нові вимоги до кандидатів на державні посади, які відтіснили на другий план походження особи, а надавалися переваги природним здібностям кандидата, досвід та освіта. Закріплювалися на законодавчому рівні порядок добору та призначення на посаду державних службовців, прийняття присяги державного службовця, їх матеріальне та пенсійне забезпечення, процес проходження державної служби та підготовку державних службовців.

На початку XVIII ст. було поширене приведення до «присяги на вірність службі». У червні 1719 р спеціальним указом Імператора Петра I «Про присяги на вірність службі» пропонувалося привести до присяги чиновників Сенату і колегій, губернаторів, воєвод та інших. У 1720 р затверджений Генеральний регламент (статут) державної служби. Право на черговий чин службовці набували за вислугою років за успішної служби і «доброї моральності», про що говорив загальний порядок надання чину.

Ритуалу приведення до присяги «на вірність службі» дотримувалися неухильно протягом усього XVIII століття. До присяги «на вірність службі» приводили безпосередні начальники того, хто давав присягу або давав обіцянку.

Будь-якого уніфікованого, офіційного або єдиного тексту (змісту) присяги на вірність службі аж до 1743 р не виявляється. Присяга на вірність давалася лише тільки одній особі – государю. За-

слуговує на увагу той факт, що при формуванні кадрів державної служби урядовці віддавали перевагу особам, які вступали на державну службу з вищою освітою.

Започаткована чітка процедура прийняття осіб на державну службу, яка передбачала, що особа, яка вступала на державну службу, повинна була скласти присягу, текст якої передбачав узяття особою на себе зобов'язань вірно служити государю й вітчизні, відстоювати державні інтереси, добросовісно й відповідально ставитися до справи.

Періоду пореформеної Росії 1864 р. були відомі три види присяги: 1) на вірність службі; 2) певній посаді; 3) з конкретної справи. Усі вони зберігали характер релігійного інституту, який передбачав присутність духівника того сповідання, до якого належала особа, що присягала. Відмова від принесення присяги (чи урочистої обіцянки, що її замінювала) була безумовною перешкодою допуску до посади. Більше того, коли особа відмовлялася від принесення присяги на виконання покладених державних обов'язків, винний підлягав відповідальності як за ухилення від виконання покладеного обов'язку [8, с. 230-231].

Становлення інституту державного службовця та державної служби на теренах сучасної України характеризувалось періодом після 1917 року, який був новим етапом розвитку державного управління в українській державі. У 1918 році за часів Гетьмана Павла Скоропадського державна служба набула нового бачення, наближеного до розуміння і сприйняття у наші часи.

Напрямок розвитку державного управління покладал на державу створення професійної державної служби. 29 квітня 1918 року був затверджений Закон про тимчасовий державний устрій України, який у своїх положеннях висував державну службу на новий рівень розвитку. Була приділена значна увага питанням організації проходження державної служби. В цей історичний період на законодавчому рівні також закріплюється присяга державного службовця, що є важливим елементом його правового статусу.

Так, відповідно до артикулу 1 закону «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі», затвердженого 30 травня 1918 року Павлом Скоропадським, урядовці, що на державній службі цивільних відомств Української Держави, а також ті особи, що мають вступити на цю службу, повинні дати таку обітницю на вірність Українській Державі: «Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її ін-

тереси й добробут» [9]. Зміст обітниці, її елементи знаходять своє відображення і в теперішній час, зокрема в Законі України «Про державну службу».

У період розвитку та становлення Радянського Союзу найважливішим знаряддям будівництва комунізму став радянський державний апарат. Але державно-службові відносини того часу здійснювалися не на основі норм чинного законодавства, а в порядку, визначеному органами комуністичної партії Радянського Союзу. Таким чином, у Радянському Союзі державної служби як повноцінного інституту державного управління не існувало. Державний апарат радянських часів розглядався як система працівників радянських, господарських органів.

Відповідно до радянської ідеології, було недоцільно виокремлювати державних службовців із числа працівників, тим самим унеможлиблювало прийняття нормативно-правових актів, які б закріплювали у своїх положеннях правовий статус державних службовців. Тобто інституту присяги державного службовця при радянському союзі не існувало априорі.

В період становлення та формуванні державності, набуття незалежності Україна стала однією з перших – у 1993 році прийняла Закон України «Про державну службу», тим самим ознаменувавши етап становлення державної служби як найбільш активного та змістовного, з точки зору нормативно-правового забезпечення, інституту присяги державного службовця. Фактично, це був перший нормативно-правовий акт, який закріпив на законодавчому рівні інститут присяги державного службовця в Україні. З 1993 року Закон України «Про державну службу» зазнав значних змін, доповнень, а також прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року.

Відповідно до усіх редакцій Закону України «Про державну службу», слід констатувати, що кожна редакція Закону у своїх положеннях закріплює текст присяги, її зміст та сутність. Відтак, правовий статус службовця, відповідно до чинного законодавства, виникає з моменту складання присяги особою, яка вступає на державну службу. Якщо особа пройшла конкурсний відбір і вперше зараховується на публічну службу, таку особу законодавець зобов'язує скласти присягу. У разі відмови від складання даної присяги особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця, втрачає таку можливість, а державний орган скасовує відповідний акт. Таким чином, інститут державного службовця тісно пов'язаний із державною службою і є складовим елементом його правового статусу.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

На сучасному етапі інститут присяги державного службовця, ґрунтуючись на історико-правовому аналізі та з урахуванням європейських інтеграційних процесів у сфері державного управління, має сталий розвиток. Протягом усього історичного розвитку присяги державного службовця, вагому роль відігравало становлення та розвиток державної служби на теренах України. Основними факторами впливу у різні історичні періоди на становлення та розвиток присяги державного службовця були збройні протистояння, зміна форми державного правління, державно-політичний устрій держави та формування різноманітних українських держав.

Разом із тим, враховуючи надскладні умови історичного розвитку присяги державного службовця, який полягав у сприйнятті суспільством,

певного історичного періоду, правового феномену «присяги», як складової частини правового статусу державного службовця, а іноді і відсутність нормативно-правового врегулювання інституту присяги державного службовця, все ж таки відігравав важливу роль у становленні державної служби загалом.

Таким чином, усі історичні етапи генезису присяги державного службовця як складової його правового статусу є важливим з позиції історико-правового дослідження державної служби на теренах України, а також нормативно-правових актів із точки зору фіксації інституту присяги державного службовця.

Отже, з урахуванням історичного розвитку присяги державного службовця, присяга є невід'ємною складовою його правового статусу, тим чинником, який надає особі можливість добровільно набути певних прав і обов'язків, які полягають, насамперед, у служінні своєму народові.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Кізілов Ю. Правове регулювання проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи / Ю. Кізілов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – № 2. – С. 137-142.
2. Цуркан М. І. Присяга судді як невід'ємний структурний елемент його правового статусу / М. І. Цуркан // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 12. – С. 11-18.
3. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні / М. І. Іншин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 4-9.
4. Киричук В. В. Історія державного управління в Україні: навч. посіб. / В. В. Киричук, В. І. Тимцуник. – Київ: Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
5. Российское законодательство X-XX веков: [в 9-ти т.] – М., 1984 – Т. 1.
6. Аркуша О. Г. Історія державної служби в Україні: [у 5 т.] / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін.; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. – Київ: Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
7. Державна служба : навч. посіб. / кол. авт.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Київ: ТОВ «СІК ГРУП Україна», 2013. – 526 с.
8. Фойницький І. Я. Курс уголовного судопроизводства. – Т. 1. / І. Я. Фойницький – СПб., 1996.
9. Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Української Держави: Закон України від 30 травня 1918 року. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/photoalbum/792/44107>

REFERENCES

1. Kizilov, Yu. (2016). Pravove rehuliuвання prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini v umovakh administrativnoi reformy [Legal regulation of passing civil service in Ukraine under the conditions of administrative reform]. *State administration and local self-government*, 2, 137-142 [in Ukrainian].
2. Tsurkan, M.I. (2010). Prysiaha suddi yak nevidiemnyi strukturnyi element yoho pravovoho statusu [Oath of the judge as an integral structural element of his legal status]. *Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine*, 12, 11-18 [in Ukrainian].
3. Inchin, M.I. (2011). Istoriia vynyknnennia, rozvytku ta formuvannia derzhavnoi sluzhby v Ukraini [History of the emergence, development and formation of civil service in Ukraine]. *Legal science and practice*, 2, 4-9 [in Ukrainian].
4. Kirichuk, V.V., & Timtsunyk, V.I. (2001). *Istoriia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [History of Public Administration in Ukraine]*. Kyiv: View of the UADU [in Ukrainian].

5. *Russian legislation of the X-XX centuries [Rossijskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov]*. (1984). (Vols. 1-9). Moscow [in Russian].
6. Arkush, O.G., Boyko, O.V., & Borodin, E.I. et. al. (2009). *Istoriia derzhavnoi sluzhby v Ukraini [History of civil service in Ukraine]*. (Vols. 1-5). Kyiv: Nika-Center [in Ukrainian].
7. Seriogin, S.M. (Eds.). (2013). *Derzhavna sluzhba [Civil service]*. Kyiv: «SIC GRUP Ukraine» Ltd [in Ukrainian].
8. Foynitsky, I.Ya. (1996). *Kurs ugovnogo sudoproizvodstva [The course of criminal proceedings]*. (Vol. 1). St. Petersburg [in Russian].
9. *Pro urochystu obitnytsiu uriadovtsiv i suddiv ta prysiahu viiskovykh na virnist Ukrainskoi Derzhavy: Zakon Ukrainy vid 30 travnia 1918 roku [The Law On the solemn vow of government officials and judges and the oath of the military for the loyalty of the Ukrainian State from May 30, 1918]*. Retrieved from: <http://old.minjust.gov.ua/photoalbum/792/44107> [in Ukrainian].

Андреев Виктор Александрович

Аспірант кафедри державної служби та кадрової політики
Національна академія державного управління при Президенті України
02000, Київ, вул. Антона Цедика, 20

Andriev Viktor

Postgraduate student of the Department of Civil Service and Personnel Policy
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 02000, Ukraine

Email: Fedorenko2008@ukr.net

Цитування: Андреев В. О. Генезис присяги державного службовця як складового елемента його правового статусу / В. О. Андреев // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 25-31.

Citation: Andriev V. O. (2018). Henezys prysiahy derzhavnoho sluzhbovtzia yak skladovoho elementa yoho pravovoho statusu [Genezis of the person of the public service, as a complex element of its legal status]. *Aspects of public administration*, 6 (3), 25-31.

Стаття надійшла / Article arrived: 05.03.2018

Схвалено до друку / Accepted: 11.03.2018

Стратегічні вектори адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України

Мосьондз С. О., Казміришин Е. О., Університет сучасних знань

Стаття присвячена дослідженню напрямів адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України. На підставі проведеного дослідження автором з'ясоване змістове наповнення категорій державна політика та європейська інтеграція України; визначені джерела, які визначають зміст і спрямованість державної політики у сфері європейської інтеграції України; окреслені стратегічні вектори адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Доведено, що європейська інтеграція України як сфера державної політики України не має постійного забезпечення. У сфері європейської інтеграції України виділяються чотири напрями державної політики, що забезпечується за нормами адміністративного права:

1) напрями, що торкаються суспільних відносин у зв'язку із забезпеченням суб'єктів публічної влади, насамперед, шляхом державного управління правами, свободами та законними інтересами приватних осіб у сфері реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України;

2) напрями, що торкаються суспільних відносин щодо управління об'єктами державної та комунальної власності у сфері реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України;

3) напрямки, що стосуються суспільних відносин, що визначають внутрішньоорганізаційну діяльність органів державної влади у зв'язку з реалізацією державної політики у сфері європейської інтеграції України;

4) напрями, які стосуються суспільних відносин у сфері співпраці органів державної влади з інститутами громадянського суспільства щодо реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Ключові слова: державна політика; європейська інтеграція; адміністративне право; напрямки; стратегічні вектори; забезпечення

Strategic vectors of the administrative-legal providing of public policy are in the field of European integration of Ukraine

Mosondz S. A., Kazmirushun E. O., University of Modern Knowledge

The article is devoted to the research of directions of administrative and legal support of the state policy in the field of European integration of Ukraine. On the basis of the study, the author clarifies the content of the categories of state policy and European integration of Ukraine; certain sources that determine the content and direction of state policy in the field of European integration of Ukraine; outlines directions of administrative and legal provision of state policy in the field of European integration of Ukraine.

It is well-proven that European integration of Ukraine as sphere of public policy of Ukraine does not have permanent maintenance. Four groups of directions of public policy are distinguished in the field of European integration of Ukraine, that is provided due to the norms of administrative law:

1) directions that touch public relations in connection with providing of public power subjects, first of all, by public administration of rights, freedoms and legal interests of private persons in the field of realization of public policy in the field of European integration of Ukraine;

2) directions that touch public relations, in relation to the management of public and communal domain objects in the field of realization of public policy in the field of European integration of Ukraine;

3) directions that touch, that public relations that determine внутрішньоорганізаційну activity of public government bodies in relation to realization of public policy in the field of European integration of Ukraine;

4) directions that touch, that public relations in the field of co-operating of public government bodies with the institutes of civil society in relation to realization of public policy in the field of European integration of Ukraine.

Keywords: state policy; European integration; administrative law; direction; strategic vectors; provision

Стратегические векторы административно-правового обеспечения государственной политики в сфере европейской интеграции Украины

Мосендз С. А., Казмиришин Э. О., Университет современных знаний

Статья посвящена исследованию направлений административно-правового обеспечения государственной политики в сфере европейской интеграции Украины. На основании проведенного исследования автором выяснено содержание категорий государственная политика и европейская интеграция Украины; определены источники, которые определяют содержание и направленность государственной политики в сфере европейской интеграции Украины; очерчены стратегические векторы административно-правового обеспечения государственной политики в сфере европейской интеграции Украины.

Доказано, что европейская интеграция Украины как сфера государственной политики Украины не имеет постоянного обеспечения. В сфере европейской интеграции Украины выделяются четыре направления государственной политики, обеспечивающиеся нормами административного права:

1) направления, касающиеся общественных отношений в связи с обеспечением субъектов публичной власти, прежде всего, путем государственного управления правами, свободами и законными интересами частных лиц в сфере реализации государственной политики в сфере европейской интеграции Украины;

2) направления, касающиеся общественных отношений по управлению объектами государственной и коммунальной собственности в сфере реализации государственной политики в сфере европейской интеграции Украины;

3) направления, касающиеся общественных отношений, определяющих внутриорганизационную деятельность органов государственной власти в связи с реализацией государственной политики в сфере европейской интеграции Украины;

4) направления, касающиеся общественных отношений в сфере сотрудничества органов государственной власти с институтами гражданского общества по реализации государственной политики в сфере европейской интеграции Украины.

Ключевые слова: государственная политика; европейская интеграция; административное право; направление; стратегические векторы; обеспечение

Постановка проблемы.

Україна, будучи молододою європейською країною, на початку 90-х років долучилася до процесу євроінтеграції. За роки співпраці України з Європейським Союзом державна політика у сфері європейської інтеграції України суттєво поглибилася. Її змістова частина зазнала змін у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Серед фундаментальних досліджень європейської інтеграції у зарубіжній літературі можна назвати праці таких дослідників, як: М. Арах, Н. Блокер, Ж. Булої, І. Зайдль-Хохенвельдерн, П. Кептейн, Д. Уайет, А. Фердрос, Г. Шермерс, О. Шпірман, Т. Хьюеглін та ін.

Серед вітчизняних науковців проблемами європейської інтеграції України займалися: О. В. Буторіна, В. І. Давлієва, М. В. Каргалова, Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз, О. В. Петришин, О. С. Проневич, В. І. Сало, А. Є.Сергєєв, М. Г. Шевашкевич, С. В. Шевчук, Х. С. Якименко.

Невирішені раніше проблеми. Реалізується ж державна політика у сфері європейської інтеграції суб'єктами публічної адміністрації України на підставі, зокрема, адміністративного права. Фактично суб'єкти публічної адміністрації України є основними виконавцями заходів щодо європейської інтеграції України з української сторони. У зв'язку з цим необхідно визначити стратегічні вектори адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу.

Розглядаючи європейську інтеграцію України, на наш погляд, варто звернути увагу на те, що програмні документи, які визначають зміст, завдання та напрямки європейської інтеграції України були прийняті у різні часи. Враховуючи це, зміст євроінтеграції змінювався, оскільки змінювалися цілі співпраці України з ЄС. Так, наприклад, Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р., яка була першим базовим документом, що визначав основи співробітництва між Україною та ЄС, визначаючи цілі такого співробітництва говорила,

по-перше, про зміцнення та розширення зв'язків між сторонами Угоди, а також, по-друге, встановлення між сторонами Угоди партнерства та співробітництва [1]. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. [2], що замінила Угоду про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р., визначила інші пріоритети.

Звичайно, зазначені зміни вплинули на змістове наповнення державної політики України в сфері європейської інтеграції. Отже, що ж власне сьогодні становить європейська інтеграція України як напрям державної політики? Які джерела права визначають її зміст та межі реалізації?

Безперечно, базовим джерелом права в цій частині є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка була ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р. [2]. Саме вона визначає напрямки спрямування зусиль української сторони, аби реалізовувати асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Важливою складовою цього документа є Додатки до цієї Угоди, які визначають Директиви ЄС щодо положень, які мають бути імplementовані у національне законодавство України.

Фактично ця Угода за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України. Враховуючи цю обставину, визначити межі європейської інтеграції України на підставі аналізу положень цієї Угоди можна лише в загальних рисах, шляхом описання цих меж, адже із 486 статей Угоди більшість статей визначають окремі напрями взаємодії України та ЄС. До основних тематичних напрямів європейської інтеграції України на сьогодні можна зарахувати: політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики; юстиція, свобода та безпека; торгівля і питання, пов'язані з торгівлею; економічне та галузеве співробітництво; фінансове співробітництво та боротьба з шахрайством; інституційні заходи [2].

Важливим документом, який призводить до руху процес європейської інтеграції України та виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, є схвалений

13 березня 2015 року Урядом України та 16 березня 2016 року Радою асоціації між Україною та ЄС Порядок денний асоціації Україна – ЄС [3]. Цінність цього документу виявляється у тому, що він дозволяє провести моніторинг прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію, а також моніторинг та оцінювання досягнень цілей політичної асоціації та економічної інтеграції України.

Проміжні результати щодо виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС фіксується у звітах, які називаються Пріоритетами Порядку денного асоціації Україна – ЄС [4]. Фактично ці звіти дають можливість прослідкувати динаміку виконання Угоди про асоціацію. На підставі їх аналізу можна визначити те, які положення Угоди про асоціацію виконані, а отже і визначити, які існують здобутки у реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції.

Цікавою, в контексті реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції, є доля Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. [5]. Цей Закон України є чинним. Він визначив шістнадцять пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Разом із тим, із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, про цей Закон України забули. Очевидно те, що, оскільки цей Закон України є чинним, він також має реалізовуватися і враховуватися суб'єктами публічної адміністрації України при здійсненні ними заходів щодо реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Зміст і порядок здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції визначається також низкою джерел права на рівні національного законодавства України. Наприклад, на рівні законів України можна назвати ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. [6], де визначаються повноваження Уряду України щодо спрямування, координації та контролю діяльності у сфері європейської інтеграції України. Якщо говорити про рівень підзаконних нормативно-правових актів, то тут можна, наприклад, назвати: Положення «Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імplementацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17 вересня 2014 р. № 847-р, а також Положення «Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 і аналогічні положення щодо інших міністерств, які визначають їх повноваження щодо реалізації певного напрямку державної політики в сфері європейської інтеграції України [7; 8; 9].

Враховуючи те, що державна політика України у сфері європейської інтеграції України є масштабною та охоплює багато сфер, ми б хотіли зосередитися на аналізі лише її адміністративно-правової складової і визначити те, яка її частина реалізовується та забезпечується за рахунок норм адміністративного права України.

Межі аналізу цього напрямку державної політики України, на нашу думку, визначаються предметом адміністративного права України. Як справедливо зазначають вчені-адміністративісти Р. С. Мельник та С. О. Мосьондз: «... адміністративне право становить собою галузь права, яка тісно пов'язана з інститутами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування. Інакше кажучи, адміністративне право існує у межах існуючих категорій. Відповідно за межами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування адміністративного права бути не може» [10, с. 47]. Варто звернути увагу на те, що в цьому контексті ми говоримо про адміністративне право на національному рівні.

У зв'язку з цим вчені виділяють чотири групи адміністративних відносин, які, власне, й окреслюють межі предмету адміністративного права як галузі права. До таких відносин належать: суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед, публічною адміністрацією прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; суспільні відносини, які мають місце у сфері управління об'єктами державної та комунальної власності; суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади; суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [10, с. 47].

На наш погляд, саме ці види адміністративних відносин можна взяти за основу при визначенні тих напрямів державної політики у сфері європейської інтеграції України, які, власне, реалізуються та забезпечуються за рахунок норм адміністративного права. У зв'язку з цим, на наш погляд, можна виділити чотири групи стратегіч-

них векторів державної політики у сфері європейської інтеграції України, які забезпечуються за рахунок норм адміністративного права.

До першої групи ми зарахуємо наступні напрями державної політики у сфері європейської інтеграції України: верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод (ст. 14 Угоди [2]); захист персональних даних (ст. 15 Угоди [2]); співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами (ст. 16 Угоди [2]); заснування підприємницької діяльності (ст. 87 Угоди [2]); надання ліцензій (ст. 104, 105 Угоди [2]); громадське здоров'я та значна кількість інших питань, на підставі яких виникають суспільні відносини у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед, публічною адміністрацією прав і свобод людини та громадянина. При цьому справедливим є зауваження Р. С. Мельника про те, що порядок забезпечення суб'єктами публічної адміністрації окремих прав людини регулюється нормами інших галузей публічного права [11, с. 36]. У зв'язку з цим окремі напрямки реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції хоч і здійснюються із залученням суб'єктів публічної адміністрації України, проте, очевидно, регламентуються іншими галузями публічного права. Наприклад, такий напрям державної політики у сфері європейської інтеграції України, як співробітництво у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин, який закріплений у ст. 21 Угоди [2], буде регулюватися переважно за рахунок норм кримінального та кримінально-процесуального права.

В контексті другої групи мова йде про напрями державної політики України у сфері європейської інтеграції, які стосуються поняття майна; окремих категорій майна, набуття прав на майно та інших пов'язаних із цим питань. До таких напрямів варто зарахувати наступні сфери євроінтеграції України: державні закупівлі; законодавство про компанії; інтелектуальну власність; свободу руху капіталів; цінні папери та інвестиційні фонди [12].

До третьої групи ми зараховуємо наступні напрями реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України: розроблення та здійснення заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також інших міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції та домовленостей між Україною та Європейським Союзом, адже до виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію залучені: Кабінет Міністрів

України; міністерства; окремі центральні органи виконавчої влади, наприклад, Державна служба статистики, Державна служба з питань праці, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та ін. [13]; кадрове забезпечення органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції; адаптація законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЕС); виконання міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції і домовленостей між Україною та Європейським Союзом.

Четверту групу будуть складати такі напрями реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, як: платформа громадянського суспільства Україна – ЄС [14]; інформування громадськості у сфері європейської інтеграції [15]; залучення громадян до процесу прийняття

Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади рішень у сфері європейської інтеграції [15]; щоквартальні зустрічі заступників міністра з питань європейської інтеграції з представниками УС ПГС [16]; консультування з громадськістю щодо здійснення заходів стосовно реалізації євроінтеграційної політики держави, наприклад, робоча зустріч на тему «Обговорення секторальної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: поточний стан та подальші кроки» [12].

Суттєве значення при регламентації цієї групи адміністративних відносин, в частині реалізації державної політики України у сфері європейської інтеграції, відіграє Концепція реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 березня 2013 р. № 168-р. [17], а також план заходів щодо її виконання.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 83.
3. Порядок денний асоціації Україна – ЄС. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248502634&cat_id=248502501.
4. Пріоритети Порядку денного асоціації Україна – ЄС. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248502973&cat_id=248502501.
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – С. 222.
7. Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.
8. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p>.
9. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>.
10. Мельник Р. С. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): Навчальний посібник / Р. С. Мельник, С. О. Мосьондз; за ред. Р. С. Мельника. – Київ: Юрінком Інтер, 2015. – 346 с.
11. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву: учеб.пособ. / под ред. Р. С. Мельника. – Киев: Юринком Интер, 2017. – 240 с.
12. Акти *acquiscommunitaire*, перекладені на українську мову. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/acquis-communitaire>.
13. Плани імплементації актів законодавства ЄС. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247984208&cat_id=247984327.
14. Платформа громадянського суспільства. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=224150225&cat_id=223561280.
15. Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF>.

16. Робоча зустріч на тему «Обговорення секторальної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: поточний стан та подальші кроки». – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=249113112&cat_id=249112729.
17. Концепція реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 березня 2013 р. № 168-р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/168-3%D1%80/paran8#n8>.

REFERENCES

1. *Uhoda pro partnerstvo i spivrobitnytstvo mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskymy Spivtovarystvamy ta yikh derzhavamy-chlenamy vid 16 chervnia 1994 r.* [Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the European Communities and their member states of 16 June 1994]. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012 [in Ukrainian].
2. *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony: Zakon Ukrainy vid 16 veresnia 2014 roku* [The Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand: Law of Ukraine from September 16, 2014]. (2014). *Official Bulletin of Ukraine*, 75, art. 83 [in Ukrainian].
3. *Poriadok denniy asotsiatsii Ukraina – YeS* [Agenda of the EU – Ukraine Association]. Retrieved from: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248502634&cat_id=248502501 [in Ukrainian].
4. *Priorytety Poriadku dennoho asotsiatsii Ukraina – YeS* [Priorities of the EU-Ukraine Association Agenda]. Retrieved from: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248502973&cat_id=248502501 [in Ukrainian].
5. *Pro Zahalnoderzhavnu prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu: Zakon Ukrainy vid 18 bereznia 2004 roku* [About the National Program of Adaptation of Ukrainian Legislation to the Law of the European Union: Law of Ukraine from March 18, 2004]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> [in Ukrainian].
6. *Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27 liutoho 2014r* [About the Cabinet of Ministers of Ukraine. Law of Ukraine from February 27, 2014]. (2014). *Official Bulletin of Ukraine*, 13, 222 [in Ukrainian].
7. *Pro Uriadovyi ofis z pytan yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehratsii Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 serpnia 2014 r. № 346* [On the Government Office for European and Euro-Atlantic Integration of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from August 13, 2014 № 346]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. *Pro implementatsiiu Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 veresnia 2014 r. 17 veresnia 2014 roku № 847r.* [On the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, the Cabinet of Ministers of Ukraine from September 17, 2014 № 847]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-r> [in Ukrainian].
9. *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 kvitnia 2014 r. № 197* [On Approval of the Regulation on the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 30, 2014 № 197]. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
10. Melnyk, R.S., & Mosondz, S.O. (2015). *Administratyvne pravo Ukrainy (u skhemakh ta komentariakh)* [Administrative law of Ukraine (in schemes and comments)]. R.S. Melnyk (Ed.). Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
11. Melnyk, R.S. (Eds.). (2017). *100 otvetov na 100 voprosov po Obshchemu admynistratyvnomu pravu* [100 responses to 100 questions on General Administrative Law]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
12. *Akty acquiscommunautaire, perekladeni na ukrainsku movu* [Acts of the acquis communautaire, translated into Ukrainian]. Retrieved from: <https://minjust.gov.ua/acquis-communautaire> [in Ukrainian].
13. *Plany implementatsii aktiv zakonodavstva YeS* [Plans for the implementation of EU legislation]. Retrieved from: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247984208&cat_id=247984327 [in Ukrainian].
14. *Platforma hromadianskoho suspilstva* [Platform of civil society]. Retrieved from: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=224150225&cat_id=223561280 [in Ukrainian].
15. *Pro Uriadovyi ofis z pytan yevropeiskoi ta yevroatlantychnoi intehratsii Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 serpnia 2014 r. № 346* [About the Government Office on European and Euro-Atlantic Integration of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 13, 2014 № 346]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

16. *Robocha zustrich na temu «Obhovorennia sektoralnoi chastyny Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS: potochnyi stan ta podalshi kroky» [Working meeting on the topic «Discussion of the Sectoral Part of the Association Agreement between Ukraine and the EU: Current Situation and Next Steps»]*. Retrieved from: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=249113112&cat_id=249112729 [in Ukrainian].
17. *Kontseptsiia realizatsii derzhavnoi polityky u sferi informuvannia ta nalahodzhennia komunikatsii z hromadskistiu z aktualnykh pytan yevropeiskoi intehtatsii Ukrainy na period do 2017 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 bereznia 2013 r. № 168-p [Concept of realization of the state policy in the field of informing and establishing communication with the public on urgent issues of European integration of Ukraine for the period up to 2017: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 27, 2013 № 168-p]*. Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/168-3%D1%80/paran8#n8> [in Ukrainian].

Мосьондз Сергій Олександрович

Доктор юридичних наук, професор, проректор з навчальної та наукової роботи
Університет сучасних знань
03150, Київ, вул. Велика Васильківська, 57/3

Mosondz Sergiy

Doctor of Law, Full Prof., Vice-Rector for Academic and Scientific Work
University of Modern Knowledge
57/3, Velyka Vasylykivska Str., Kyiv, 03150, Ukraine
Email: umk.usz@gmail.com

Казміришин Ернест Олександрович

Аспірант
Університет сучасних знань
03150, Київ, вул. Велика Васильківська, 57/3

Kazmiryshyn Ernest

Postgraduate student
University of Modern Knowledge
57/3, Velyka Vasylykivska Str., Kyiv, 03150, Ukraine
Email: umk.usz@gmail.com

Цитування: Мосьондз С. О. Стратегічні вектори адміністративно-правового забезпечення державної політики у сфері європейської інтеграції України / С. О. Мосьондз, Е. О. Казміраишин // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 32-38.

Citation: Mosondz, S. A., & Kazmirushun, E. O. (2018). Stratehichni vektory administratyvno-pravovoho zabezpechennia derzhavnoi polityky u sferi yevropeiskoi intehtatsii Ukrainy [Strategic vectors of the адміністративно-правового providing of public policy are in the field of European integration of Ukraine]. *Aspects of public administration*, 6 (3), 32-38.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.03.2018

Схвалено до друку / Accepted: 14.03.2018

Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні

Витко Т. Ю., Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

Охарактеризовано особливості впровадження реформування державного управління, акцентуючи увагу на таких напрямках реформування, як модернізація державної служби та управління людськими ресурсами. У статті розглянуто державного службовця, який є основним об'єктом реформування державної служби і водночас її суб'єктом. Проаналізовано вимоги до кандидатів при вступі на державну службу та деформацію цих вимог протягом професійної діяльності держслужбовців. Графічно зображено основні супровідні аспекти кар'єри державного службовця в Україні та здійснено їх детальний аналіз із врахуванням положень чинного законодавства та практики впровадження. Виявлено основні проблемні аспекти професійної діяльності державних службовців в умовах адаптації чинного законодавства до європейських стандартів (проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, оцінювання результатів службової діяльності, просування по службі, підвищення рівня професійної компетентності, оплата праці тощо). Акцентовано увагу на відсутності ефективної автоматизованої системи управління людськими ресурсами на державній службі та обґрунтовано важливість її створення для ефективності державної служби України та професійної діяльності держслужбовців зокрема.

Ключові слова: реформування державного управління; вимоги до державних службовців; державний службовець; вступ; кар'єра; прийняття та проходження державної служби

The state personnel in conditions of reform of public administration in Ukraine

Vytko T. Y., Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

The peculiarities of the implementation of the public administration reform have been characterized, focusing on such areas of the reform as modernization of the civil service and human resources management. The article deals with the civil servant, who is the main object of the reform of the civil service, and its subject. The requirements for candidates for entering to civil service have been analyzed, namely, academic degree, general and special qualification, capability.

The main aspects of the civil servant career in Ukraine are depicted graphically; the detailed analysis is done considering the provisions of the current legislation and implementation practice in Ukraine and some foreign countries. Some rights, duties and restrictions on civil servants, which are defined in the current legislation, are described. The main problem aspects of professional activity of civil servants in the context of adapting current legislation to European standards (conducting competition for civil service positions, evaluating the results of official activity, promotion, raising the level of professional competence, remuneration of labor, etc.) have been revealed.

The analysis of the involvement of public associations and independent experts in personnel processes, as well as the issue of remuneration of civil servants. It is noted that the civil servant must meet the established requirements, actively react to all the challenges of society, act in accordance with the current legislation, and constantly increase his level of professional competence and be a single entity with the system of public administration. The emphasis is placed on the lack of an effective automated human resources management system in the civil service and the importance of its creation for the effectiveness of the civil service of Ukraine and the professional activity of civil servants in particular.

Keywords: public administration reform; requirements for civil servants; civil servant; entry; career; admission and passing of civil service

Государственный служащий в условиях реформирования государственного управления в Украине

Вытко Т. Ю.,

Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа

Охарактеризованы особенности внедрения реформирования государственного управления, акцентируя внимание на таких направлениях реформирования, как модернизация государственной службы и управления человеческими ресурсами. В статье рассмотрен государственный служащий, который является основным объектом реформирования государственной службы и в то же время ее субъектом. Проанализированы требования к кандидатам при поступлении на государственную службу и деформацию этих требований в течение профессиональной деятельности госслужащих. Графически изображены основные сопроводительные аспекты карьеры государственного служащего в Украине и осуществлен их подробный анализ с учетом положений действующего законодательства и практики применения. Выявлены основные проблемные аспекты профессиональной деятельности государственных служащих в условиях адаптации действующего законодательства к европейским стандартам (проведение конкурса на занятие должностей государственной службы, оценки результатов служебной деятельности, продвижение по службе, повышения уровня профессиональной компетентности, оплата труда и т.д.). Акцентируется внимание на отсутствие эффективной автоматизированной системы управления человеческими ресурсами на государственной службе и обоснована важность ее создания для эффективности государственной службы Украины и профессиональной деятельности госслужащих в частности.

Ключевые слова: реформирование государственного управления; требования к государственным служащим; государственный служащий; вступление; карьера; принятия и прохождения государственной службы

Постановка проблеми.

Україна задекларувала вектор свого руху до стандартів Європейського Союзу, що супроводжується прийняттям чималої кількості нормативно-правових актів щодо здійснення реформ у країні. Напрями розвитку країни визначені у «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка містить політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективної реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Визначено перелік показників успішності реформ. Переконані, що використання індивідуальної збалансованої системи показників успішності реформ повинно супроводжуватись тим, що закони не тільки потрібно приймати, але й саме завдяки ефективним підзаконним нормативно-правовим актам упроваджувати їх у різні сфери життєдіяльності країни. Ефект упровадження реформ повинні відчувати всі користувачі реформ, а саме: суспільство загалом та кожен громадянин зокрема; органи державної влади, які здійснюють впровадження цих реформ; міжнародні партнери, які долучались до впровадження та реалізації реформ тощо. Система показників також повинна містити показники зворотного зв'язку, які відображають

сприйняття громадянами етапів реалізації та результативність проведення реформ.

До першочергових реформ належать: реформа системи національної безпеки і оборони, антикорупційна та судова реформи, децентралізація та реформа державного управління тощо. У контексті реформи державного управління прийнято Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки [8] та План заходів з її реалізації. Серед напрямів реформування необхідно виділити модернізацію державної служби та управління людськими ресурсами, адже від ефективності цього напрямку залежить якість впровадження усіх реформ загалом. Тому, що саме людські ресурси державних органів, ґрунтуючись на європейських цінностях та власній компетентності, будуть формувати, координувати державну політику, модернізувати державну службу, забезпечувати підзвітність органів влади, надаватимуть державні послуги, управляти державними фінансами тощо. Отже, від їх компетентності залежить якість впровадження реформ і, відповідно, рівень життя громадян загалом.

Аналіз досліджень та публікацій.

У вітчизняній науці за роки незалежності існує чимала кількість наукових публікацій з проблем державного управління та державної служби і, зокрема, управління людськими ресурсами в державних органах. Серед основних публікацій у

сфері державної служби необхідно звернути увагу на праці В. Авер'янова, В. Бакуменка, Д. Дзвінчука, В. Князева, Ю. Ковбасюка, Н. Липовську, В. Мамонова, В. Малиновського, Н. Нижник, Ю. Оболенського, С. Серьогіна, В. Філіповського тощо. Звісно, що цей перелік не є вичерпним і необхідно врахувати дослідження: Н. Гончарук щодо управління персоналом у сфері державної служби, а також К. Ващенко та С. Хаджирадевої щодо професіоналізації державної служби, М. Іжі та Т. Пахомової щодо організаційно-правових засад державного управління та державної служби тощо. В той же час питання реформування державної служби залишається надзвичайно актуальним серед багатьох науковців, адже з адаптацією чинного законодавства до стандартів ЄС та здійсненням внутрішніх реформ виникає необхідність аналізу на відповідність їх потребам громадян України та вимогам ЄС.

Метою дослідження є проаналізувати особливості службової кар'єри державного службовця в умовах реформування державного управління.

Виклад основного матеріалу.

Реформування державного управління супроводжується реформуванням державної служби, залученням на службу професійних, добросовісних та етичних державних службовців, а також заохоченням та втриманням їх на службі задля служіння народу України. Стратегія реформування державного управління України серед проблем функціонування державної служби в Україні виділяє: неякісний вступ на державну службу, слабку дисципліну і відповідальність та незбалансовані кадрові процедури; не застосовування сучасних інструментів управління людськими ресурсами та навчання; незбалансовану систему оплати праці; високу плинність кадрів на державній службі та суб'єктивність у просуванні по службі тощо [8]. Задля вирішення зазначених проблем прийнято Закон України «Про державну службу» [5] в грудні 2015 року та поетапно прийнято значну кількість підзаконних нормативно-правових актів щодо проведення конкурсного відбору на зайняття посад державних служби, оплати праці державних службовців, призначенням їм рангів, проведення оцінювання результатів службової діяльності тощо. Звісно, що ситуація значно покращилась, проте існують ще проблемні моменти, які потребують вирішення.

Державний службовець є основним об'єктом реформування державної служби і водночас її суб'єктом. Адже саме державні службовці (вищий корпус державної служби) можуть формувати державну політику реформування у сфері державної служби, а також, застосовуючи нормативно-пра-

вові акти, організовувати їх реалізацію. В той же час держслужбовці є і об'єктами реалізації державної політики у сфері державної служби як на центральному рівні, так і на місцевому.

Державний службовець як працівник державного органу завжди бере участь у трудовому процесі і його діяльність є завжди розумовою. Адже залежно від того, який вид діяльності (виконує функції) здійснює працівник, їх поділяють на робітників, службовців, спеціалістів, управлінців (керівників). Водночас працівник може обіймати в органі державної влади посаду державної служби, посаду патронатної служби, а також посаду працівника державного органу, який виконує функції з обслуговування.

Закон України «Про державну службу» зазначає, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за кошти державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [3]. Більшість науковців розглядають державного службовця з різних аспектів: як фізичну особу, громадянина України, який має відповідну освіту і професійну підготовку та пройшов у встановленому порядку конкурсний відбір (В. Малиновський); як і будь-який суб'єкт права – громадянин України, має конституційно закріплені права (О. Оболенський); завжди розглядається у відносинах між владою і суспільством (С. Серьогін); завжди повинен удосконалювати свою професійну компетентність (Н. Липовська) тощо [2, с. 6].

Переконані, що державні службовці є своєрідним зв'язком між державою та громадянами, держава та її службовці повинні бути своєрідним гарантом надання якісних послуг громадянам відповідно до чинного законодавства, захищати їх від свавілля недержавних структур тощо.

Державним службовцем може стати повнолітній громадянин України, який вільно володіє державною мовою та якому присвоєно відповідний ступінь вищої освіти. Чинне законодавство виділяє цілий перелік вимог до осіб, які мають право на державну службу, а також виділяє перелік вимог до їхньої професійної компетентності. Тобто кандидат на посаду державної служби повинен відповідати певним вимогам, пройти конкурсні процедури, за результатами яких може стати державним службовцем, на якого починають діяти додаткові права, обов'язки, повноваження та обмеження вже не тільки як на

працівника, а й як на державного службовця (ми спробували зобразити це на рисунку 1). А в своїй професії він є публічною особою та суб'єктом декларування.

Особа вступає на державну службу, саме на посаду державної служби, які в державних органах поділяються на категорії залежно від порядку призначення (категорії «А», «Б» та «В»). Ми не розглядатимемо особливостей професійної діяль-

ності в державних органах на посадах патронатних служб та посадах працівників, що виконують функції з обслуговування, адже ця діяльність не передбачає виконання повноважень, безпосередньо пов'язаних із виконанням завдань і функцій держави. Трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений.

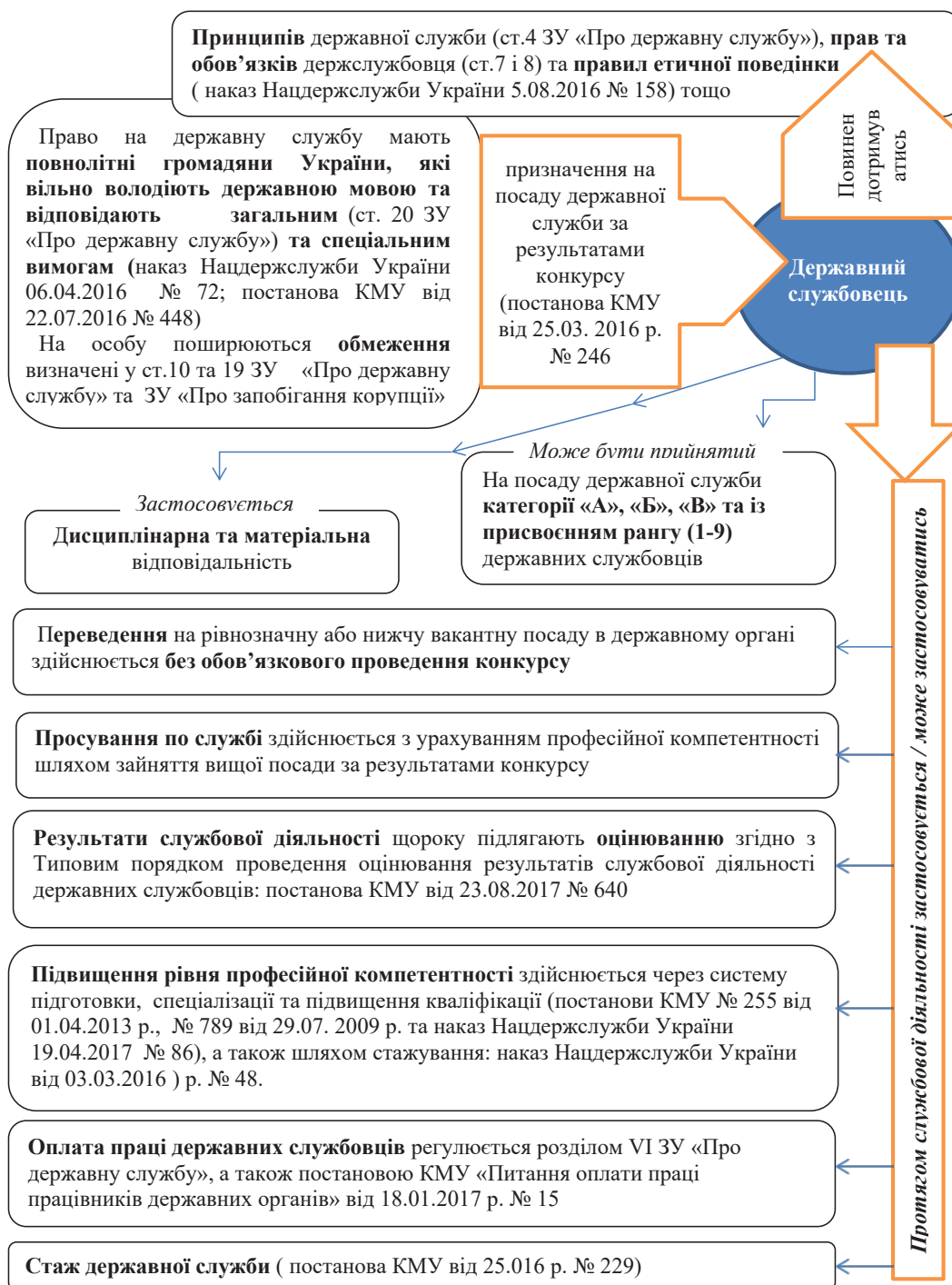


Рис 1. Деякі супровідні аспекти кар'єри державного службовця в Україні

Отже, право на державну службу має громадянин України, якому присвоєно ступінь вищої освіти не нижче магістра – для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра – для категорії «В». Особа, яка претендує на вступ на державну службу, маючи відповідний ступінь освіти, повинна володіти також загальними та спеціальними вимогами. Закон України «Про державну службу» (ст. 20) наводить перелік загальних вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу на посади категорій «А», «Б» та «В». До загальних вимог належать: загальний стаж роботи; досвід роботи на посадах державної служби чи на посадах в органах місцевого самоврядування; володіння державною та іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи тощо [5].

Спеціальні вимоги висуваються до кандидата залежно від сфери державної служби та конкретної категорії посади («А», «Б», «В»), на яку він претендує, визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу. Такі вимоги є різними за змістом для категорій (для категорії «Б» та «В» – Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В»: наказ Нацдержслужби України 06.04.2016 № 72; для категорії «А» – Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: постанова КМУ від 22.07.2016 № 448), проте стосуються рівня освіти, кваліфікації, фахової підготовки, професійної компетентності, стану здоров'я, проходження випробувального терміну або стажування, проведення спецперевірки на допуск до державної служби, стажу роботи, наявності вчених ступенів та звань тощо. Звісно, перелік спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, залишатиметься декларативним до того моменту поки, (суб'єктом призначення, службою управління персоналом чи конкурсною комісією) не застосовуватимуться необхідні методи оцінювання для кожної із цих спеціальних вимог на практиці.

Щоб особа мала право взяти участь у конкурсі, вона повинна бути не старшою 65 років, не бути в установленому законом порядку визначеною недієздатною або дієздатність якої обмежена тощо. Закон України «Про державну службу» (ст. 10 та ст. 19) [5] та «Про запобігання корупції» (ст. 27, 28 тощо) наводить значний перелік обмежень до кандидатів на державну службу та працюючих державних службовців. Цей перелік не є вичерпним. У той же час забороняється будь-яка форма та прояв дискримінації, наявність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих пере-

ваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження.

Як бачимо, на державну службу в Україні може вступити особа віком від 18 до 65 років [5]. У більшості європейських країн загальний мінімальний вік теж становить 18 років. Хоча переважно цей вік є вищим, що зумовлено наявністю відповідного рівня вищої освіти у кандидатів (Данія – 20 років, Німеччина – 27 років). Законодавство деяких держав передбачає й максимальний вік вступу на публічну службу (в Австрії – 40, Франції – 45, Бельгії – 50 років). У багатьох державах, зокрема у Нідерландах, Швеції, Великій Британії, немає подібних вікових обмежень [4].

Пройшовши успішно процедуру конкурсу, особа стає державним службовцем, зайнявши посаду державної служби в державному органі, прийнявши присягу та присвоївши ранг держслужбовця, починає одержувати заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Саме з моменту прийняття присяги державного службовця особа набуває статусу державного службовця. І тут починається її кар'єра у сфері державної служби, одразу на неї починають діяти усі права, обов'язки та обмеження, визначені у чинному законодавстві вже не тільки як до громадянина, а й як до державного службовця.

До сучасного державного службовця застосовується цілий перелік обов'язків, які він повинен виконувати обов'язково (ст. 8 Закону України «Про державну службу») [5] із дотриманням Конституції та законів України та діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Вступ на державну службу в Україні здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу (рисунок 1). Конкурс передбачає проведення дев'ятих етапів [6], серед яких є: оприлюднення оголошення, подача документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, проведення тестування та визначення його результатів, розв'язання ситуаційних завдань (для категорій «А» та «Б» – проведення співбесіди та визначення її результатів, проведення підрахунку результатів конкурсу та визначення переможця конкурсу і другого за результатами конкурсу кандидата, оприлюднення результатів конкурсу.

В більшості зарубіжних країн проходження конкурсних випробувань також є умовою вступу на публічну службу (у Франції, Німеччині, Австрії, Ірландії, Португалії, Греції, Італії, Люксем-

бурзі). Натомість у Швеції, Фінляндії, Данії шляхом співбесіди визначають переможців. У Великій Британії процедура добору складається із письмової доповіді на задану тему, а з тими, хто успішно пройшов цю процедуру, протягом двох днів проводять тести й інтерв'ю. Пізніше за загальною оцінкою претендента проводиться завершальна співбесіда, у результаті чого вирішується питання про призначення на посаду державної служби. У Франції відбір кандидатів на державну службу проводиться спеціальним журі. Тобто тут мова йде про незалежних осіб чи структур, які здійснюють оцінювання, що вважаємо доцільним запровадити в Україні. За результатами випробувань, журі виставляє оцінки кандидатам та складає список найбільш придатних з його точки зору. Список можливих кандидатів передається відповідному органу, який виносить остаточне рішення [1, с. 129-130]. Вважаємо цікавою пропозицію для України залучення до оцінювання незалежних професіоналів-психологів до конкурсних комісій із правом голосу та запровадження оцінювання незалежних від органів державної влади Центрів оцінювання на будь-які категорії посад (як, наприклад, у таких країнах, як Великобританія, США тощо). Її основне завдання – незалежно оцінювати професійні та особистісні якості претендентів для конкретної посади на основі стандартів державної служби із зазначеними професійними компетенціями, які формують посади в органі влади.

Тут необхідно вказати на досвід функціонування в Україні з 2016 року Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка проводить Конкурс на зайняття посад категорії «А», члени якої здійснюють свої повноваження на громадських засадах. Це значне покращення у вирішенні цього питання (хоча існує чимало докорів щодо її об'єктивності серед громадськості), як і залучення інститутів громадянського суспільства до конкурсного відбору державних службовців. Так, у постанові КМУ «Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 № 246 [6] зазначено, що до складу конкурсної комісії можуть залучатися (а можуть і не залучатися) представники громадських об'єднань. Ця вимога виконується надзвичайно рідко переважно через складність самої процедури, а також через зацікавленість у результатах конкурсу. Вважаємо доцільним її застосовувати саме при проведенні вступу на вищі посади держслужби.

Необхідно вказати і на запровадження невідкладного права другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Так, ст. 29 Закону [5] передбачає призначення його на таку посаду протягом одного

року з дня проведення конкурсу, якщо посада стане вакантною, а також у разі, якщо переможець конкурсу відмовився від зайняття посади (або йому відмовлено у призначенні на посаду за результатами спеціальної перевірки). Ця норма, на наш погляд, містить корупційні ризики, зокрема вона дозволяє провести «потрібного», але такого, що викликає застереження у ЗМІ чи протести громадськості, кандидата другим за результатами конкурсу (таким, що фактично програв конкурс), продемонструвавши громадськості об'єктивність і прозорість, а пізніше, шляхом можливих переговорів чи тиску на переможця конкурсу, домогтися його звільнення з посади та, уже без конкурсу, призначити «потрібного» кандидата на цю посаду.

Насправді законодавець, збільшивши вимоги до кандидатів при вступі на державну службу шляхом конкурсного відбору, задекларував необхідність залучення на службу професіоналів, які повинні ефективно виконувати завдання і функції державних органів. Для того, щоб професіоналів втримати на службі, у них має бути крім відданості та вірного служіння Українському народові, ще й особиста зацікавленість у ефективній діяльності. Це можливе при застосуванні до них з боку керівництва різних видів заохочень – як матеріальних, так і не матеріальних. Закон України «Про державну службу» та постанова КМУ «Про впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2018 році» від 25.01.2018р. значно підвищили зарплату працівникам державних органів. Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності збільшилась порівняно із 2015 р. – 3216 грн. чи 2016 р. – 4258 грн., проте й індекс споживчих цін (індекс інфляції) в країні збільшився і на державному рівні значно збільшився розмір мінімальної заробітної плати – 3726 грн. Можемо говорити, що державним службовцям значно підвищили зарплату, порівняно з іншими видами економічної діяльності (станом на 01.12.2017 року, вона становить – 14 442 грн. [7]). Проте, необхідно врахувати, що це середня заробітна плата. А чисельність працівників категорії «В» в органах влади становить дві третини (із посадовими окладами від 2643 до 7500 грн.) від кількості посад державної служби категорій «А» і «Б». Необхідно враховувати також і те, що особливості державної служби та певні обмеження й заборони, пов'язані з проходженням державної служби (відповідно до законів України «Про державну службу» (ст. 13, 16) та «Про запобігання корупції»), не дозволяють державним службовцям збільшити свої доходи шляхом комерційної діяльності. Крім того, чинним законодавством України

їм заборонено займатись підприємницькою діяльністю, брати участь в управлінні комерційними структурами, виконувати іншу оплачувану роботу на умовах сумісництва, крім педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності. Тому заробітна плата державних службовців є фактично єдиним джерелом їх доходів.

Згідно Закону України «Про державну службу» [5], державний службовець особисто виконує покладені на нього посадові обов'язки та зобов'язаний додержуватись службової дисципліни: не допускати вчинків, несумісних зі статусом державного службовця; виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців; дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів. А також держслужбовець під час здійснення ним своїх повноважень не повинен завдавати матеріальної та моральної шкоди фізичним чи юридичним особам своїми незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю, незважаючи те, що це відшкодовується за рахунок держави. Хоча держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги до службовця.

Державний службовець має право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів (ст. 7 Закону України «Про державну службу» [5]). А також реалізовує інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Вважаємо, що для державного службовця необхідно закріпити в чинному законодавстві таку обов'язкову дефініцію, яка повинна його супроводжувати як просування по службі, ґрунтуючись на певних критеріях, що би було гарантією його повільного, але цілеспрямованого просування за вислугою років, за результатами діяльності або за старшинством перебування в даній установі. Така система забезпечуватиме соціальну стабільність державним службовцям, їх зацікавленість у перебуванні на державній службі і призведе до ініціативності щодо підвищення рівня компетентності та якості роботи. Звісно, результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню, проте за його результатами не можливе просування по службі, бо це суперечить чинному законодавству, адже воно здійснюється тільки за результатами конкурсу шляхом зайняття вищої посади, з урахуванням професійної компетентності.

За результатами оцінювання державний службовець разом зі службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності з метою планування особистої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні тощо. Саме постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності є одним із обов'язків державного службовця. Державний службовець має вибір навчатись у будь-якому закладі: Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути; інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування». А також підвищення рівня професійної компетентності підвищують у центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій та закладах післядипломної освіти. Підвищення рівня професійної компетентності можливе і у формі стажування в органах, у яких працюють державні службовці та на які поширюється дія Закону України «Про державну службу», а також за кордоном, самостійне навчання (самоосвіта) на робочому місці.

Протягом службової діяльності державний службовець «заробляє» стаж державної служби, який дає право на встановлення йому надбавки за вислугу років (встановлюється на рівні 3 % посадового окладу державного службовця за кожний календарний рік стажу державної служби, але не більше 50 % посадового окладу), а також надання додаткової оплачуваної відпустки (за кожен рік державної служби після досягнення п'ятирічного стажу державної служби державному службовцю надається один календарний день щорічної додаткової оплачуваної відпустки, але не більш як 15 календарних днів) [5].

Неможливо розглядати державного службовця в умовах реформування державного управління без аналізу наявної статистичної інформації. За офіційними даними Держстату України, в Україні налічується 268 370 державних службовців та 83465 посадових осіб місцевого самоврядування [3], з яких 75 відсотків є жінками, проте рівень прийняття рішень яких становить лише 13 відсотків (за даними Глобального звіту ПРООН з питань гендерної рівності в області державного управління [1]). Статистичні дані наведено без урахування тимчасово окупованої території АРК Крим і м. Севастополя, а також без повних даних із Донецької та Луганської областей, станом на 31 грудня 2015 року. Держ-

стат України та Нацдержслужба України наразі не наводить інших офіційних даних щодо кількісного та якісного складу державних службовців. Хоча ми можемо здійснити порівняння, беручи до уваги інтерв'ю голови Нацдержслужби України К. Ващенка під час засідання колегії Нацдержслужби. Зазначимо, що вже станом на 01.03.2018 р. в Україні загалом державних службовців є 200 202 людини. Тут йдеться про реальну кількість держслужбовців, а загальна кількість посад держслужби становить близько 235 000 осіб. При цьому держслужбовців категорії «А» в Україні 695 осіб, категорії «Б» – 55 087 осіб і категорії «В» – 144 420 осіб.

На жаль, інша інформація щодо кількісного складу жінок і чоловіків на державній службі, рівня їхньої освіти, стажу державної служби, підвищення рівня професійної компетентності є відсутньою для громадськості. Тобто наразі існує питання у створенні такої інформаційної системи, яка була би наповнена узагальненою інформацією щодо кількісного і якісного складу державних службовців. Ця інтегрована система повинна містити елементи, які є загальними і відкритими для громадськості (нормативно-методичне і правове забезпечення їх професійної діяльності) та повинна мати спеціальні складові, які були би доцільними державним службовцям для їх просування по службі та підвищення рівня своєї компетентності.

Висновки.

Отже, державний службовець в умовах реформи державного управління повинен відповідати встановленим вимогам, активно реагувати на всі виклики суспільства, діяти згідно чинного законодавства, та постійно підвищувати свій рівень професійної компетентності. За віддану працю в державному органі та служіння народу України він має право на гідну оплату праці, залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу, а також на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення. Крім того, державний службовець повинен бути єдиним цілим із системою державної служби і це він також може у майбутньому моніторити у новоствореній інтегрованій інформаційній системі управління людськими ресурсами на державній службі. Він повинен відчувати її ефективне використання протягом своєї професійної діяльності. Погоджуємось, що до складу цієї автоматизованої системи управління людськими ресурсами повинні належати: блок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, переведення державних службовців; блок визначення фонду оплати праці та заохочення; блок ведення особових справ державних службовців (кар'єра, оцінка результатів службової діяльності, компетентність, навчання тощо); блок систематизації даних для оцінювання та пошуку можливих кандидатів на заміщення посад у системі державних органів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Ващенко К. О. Професійна підготовка державних службовців: теорія, методологія, практика: монографія / К. Ващенко. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017. – 416 с.
2. Витко Т. Ю. Службова кар'єра державних службовців в Україні: навчально-методичний посібник / Т. Ю. Витко. – Івано-Франківськ: ІФОЦППК, 2016. – 56с.
3. Кількість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2015 року: статистичний бюлетень // Державна служба статистики України. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm
4. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. – Режим доступу: http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/poryadok_vidboru_derzhavnyh_sluzhbovciv.pdf
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>
7. Середня заробітна плата за видами економічної діяльності за місяць у 2017 році. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
8. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>

REFERENCES

1. Vacshenko, K.O. (2017). *Profesijna pidgotovka derzavnyh sluzbovciv: teoriya, metodologiya, praktyka: monografiya* [Professional training of civil servants: theory, methodology, practice]. Ivano-Frankivsk: IFNTUNG [in Ukrainian].
2. Vytko, T.Yu. (2016). *Sluzbova karyera derzavnyh sluzbovciv v Ukraini: navchalno-metodychni posibnyk* [Service career of civil servants in Ukraine]. Ivano-Frankivsk: IFOCPPK [in Ukrainian].
3. Kilkist derzavnyh sluzbovciv I posadovyh osib misceвого samovryaduvanya na 31 grudnya 2015 roku: statystychnyi byuleten [The number of civil servants and officials of local self-government as of December 31, 2015: the statistical bulletin]. *State Statistics Service of Ukraine*. Retrieved from: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm [in Ukrainian].
4. *Pryinyattya na derzavnu sluzbu v krainah Evropeyskogo Soyuzu. Informacyina dovidka, pidgotovlena Evropeiskym informaciiino-doslidnyckym centrum na zapyt narodnogo deputata Ukrainy* [Adoption of the civil service in the countries of the European Union]. Retrieved from: http://radaprogram.org/sites/default/files/infocenter/publications/poryadok_vidboru_derzhavnyh_sluzhbovciv.pdf [in Ukrainian].
5. *Pro derzavnu sluzbu: Zakon Ukrayiny vid 10.12.2015 № 889-VIII* [About the civil service: Law of Ukraine on 10.12.2015 r. Number 889-VIII]. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (in Ukrainian).
6. *Pro zatverdzennya Poryadku provedennya konkursu na zainnyatya posad derzavnoi sluzby : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.03.2016 № 246* [On Approval of the Procedure for conducting a competition for the employment of civil service positions: a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on 25.03.2016 r. Number 246]. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF> (in Ukrainian).
7. *Serednya zarobitna plata za vydamy ekonomichnoi diyalnosti za misyac u 2017 roci* [Average wages by type of economic activity for the month in 2017]. Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
8. *Strategiya reformuvannya derzavnogo upravlinja Ukrainy na 2016-2020 roky postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 cervnya 2016 r. № 474-p.* [Strategy of reforming the state administration of Ukraine for 2016-2020: by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 24, 2016 r. Number 474-p]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9> [in Ukrainian].

Витко Тетяна Юліанівна

Кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу 76019, Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15

Vytko Tetiana

PhD in Public Administration, Associate Professor of Public Administration and management Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas 15, Karpatska Str., Ivano-Frankivsk, 76019, Ukraine

Email: admin@nung.edu.ua

Цитування: Витко В. Ю. Державний службовець в умовах реформування державного управління в Україні / В. Ю. Витко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 39-47.

Citation: Vytko V. Y. (2018). The state personnel in conditions of reform of public administration in Ukraine [The state personnel in conditions of reform of public administration in Ukraine]. *Aspects of public administration*, 6 (3), 39-47.

Глобальное управление и гражданское общество

Гайнутдинова Л. А.,

Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена

В статье анализируются рамки демократического глобального управления, которые определяют роль глобального гражданского общества в качестве альтернативы рыночно управляемой глобализации. С этой целью рассматриваются основные теории международной политической экономики: теория гегемонистской стабильности, теория сложной взаимозависимости, новый мультилатерализм, а также сравниваются их подходы к потенциальным возможностям усиления роли гражданского общества в системе глобального управления.

Для создания необходимых рамок демократического глобального управления в XXI веке глобальные и национальные гражданские общества должны вступить в более интенсивное синергетическое взаимодействие с отдельными национальными государствами и международными организациями. Поэтому в статье ставится задача определить роль глобального гражданского общества в проекте мирового демократического управления в качестве альтернативы рыночно управляемой глобализации и рассмотреть основные теории международной политической экономики, сравнив их подходы к потенциальным возможностям гражданского общества в системе глобального управления.

В статье делается вывод, что, исходя из определения возможностей расширения роли гражданского общества в глобальном управлении, теория сложной взаимозависимости и новый мультилатерализм предлагают наиболее подходящие теоретические рамки для исследования вклада гражданского общества в снятии напряженности, порождаемой глобализацией. Можно говорить о расширении роли гражданского общества в глобальном управлении, так как расширяющееся присутствие социальных движений и негосударственных организаций на глобальной сцене стало заметным благодаря их деятельности в сферах предоставления услуг, образования, защиты прав, которые способствуют развитию системы глобальной кооперации.

Ключові слова: гражданское общество; глобальное гражданское общество; глобализация; глобальное управление; теория гегемонистской стабильности; теория сложной взаимозависимости; новый мультилатерализм

Global government and civil society

Gaynutdinova L. A., Herzen State Pedagogical University of Russia

In this article the frames of democratic global government, which determine the role of a global civil society as an alternative of market-driven globalization, are being analyzed. With this intention the main theories of international political economy – hegemonic stability theory, complex interdependence theory, new multilateralism, and also the comparison of the approaches to the potential possibilities of strengthening of the role of civil society in the system of global government are being examined.

In order to create the necessary framework for democratic global governance in the twenty-first century, global and national civil societies must enter into more intensive synergies with individual national states and international organizations. Therefore, the article aims to define the role of global civil society in the project of global democratic governance as an alternative to market-driven globalization and to consider the main theories of international political economy by comparing their approaches to the potential opportunities of civil society in the global governance system.

The article concludes that, based on the definition of opportunities for expanding the role of civil society in global governance, the theory of complex interdependence and the new multilateralism offer the most appropriate theoretical framework for examining the contribution of civil society in removing the tensions generated by globalization. One can talk about the expansion of the role of civil society in global governance, as the growing presence of social movements and non-governmental organizations on the global scene has become visible due to their activities in the areas of services, education, and protection of rights that contribute to the development of a global cooperative system.

Keywords: Civil Society; Global Civil Society; Globalization; global government; Complex interdependence Theory; Hegemonic stability Theory; New multilateralism

Глобальне управління і громадянське суспільство

Гайнутдінова Л. О., Російський державний педагогічний університет ім. О. І. Герцена

У статті аналізуються рамки демократичного глобального управління, які визначають роль глобального громадянського суспільства в якості альтернативи ринково керованої глобалізації. З цією метою розглядаються основні теорії міжнародної політичної економії: теорія гегемоністської стабільності, теорія складної взаємозалежності, новий мультилатералізм, а також порівнюються їх підходи до потенційних можливостей посилення ролі громадянського суспільства в системі глобального управління.

Для створення необхідних рамок демократичного глобального управління в XXI столітті глобальні та національні цивільні суспільства повинні вступити в більш інтенсивну синергетичну взаємодію з окремими національними державами і міжнародними організаціями. Тому в статті ставиться завдання визначити роль глобального громадянського суспільства в проекті світового демократичного врядування в якості альтернативи ринково керованої глобалізації і розглянути основні теорії міжнародної політичної економії, порівнявши їх підходи до потенційних можливостей громадянського суспільства в системі глобального управління.

У статті робиться висновок, що, виходячи з визначення можливостей розширення ролі громадянського суспільства в глобальному управлінні, теорія складної взаємозалежності і новий мультилатералізм пропонують найбільш підходящі теоретичні рамки для дослідження вкладу громадянського суспільства в знятті напруги, яку породжує глобалізація. Можна говорити про розширення ролі громадянського суспільства в глобальному управлінні, оскільки присутність соціальних рухів і недержавних організацій (що розширюється) на глобальній сцені стала помітною завдяки їх діяльності в сферах надання послуг, освіти, захисту прав, які сприяють розвитку системи глобальної кооперації.

Ключевые слова: громадянське суспільство; глобальне громадянське суспільство; глобалізація; глобальне управління; теорія гегемоністської стабільності; теорія складної взаємозалежності; новий мультилатералізм

Постановка проблеми.

До недавнього времени практически единогласным мнением, поддерживаемым аналитиками основных течений в различных областях социальных наук, считалось, что глобализация – это неизбежный процесс, возглавляемый рыночно ориентированными силами и приводящий к повышению интеграции политической, социальной, экономической и культурной активности на национальном уровне. Те, кто настаивали на приоритете глобализации, утверждали, что в процессе глобализации предпочтение отдается законам экономики, поэтому возникшие в результате этого неизбежные краткосрочные социальные издержки в дальнейшем приведут к положительным результатам для всего человечества. Учитывая эту перспективу, вмешательство любых чуждых рынку сил в управление повысит стоимость краткосрочных издержек, необходимо возникающих в процессе ограждения экономики от политического вмешательства. Для тех же, кто скептически относился к долгосрочной выгоде от результатов глобализации и сомневался в краткосрочности ее негативного влияния на экономический рост и социальное благополучие, глобализация на самом деле являлась процессом, требующим очень больших затрат. Такой скептицизм до сих пор основан на теоретических кон-

цептах, историческом анализе и экспериментах в политике, которые сегодня могут обеспечить базу для развития альтернативной политической и экономической стратегии глобализации.

Анализ исследований и публикаций.

По мнению исследователя процессов глобализации Й. Зонинзайна [16, р.39], глобализация – это непрекращающийся и неуправляемый процесс, ставший результатом действия гегемонистской экономической политики и глобальных политических структур, сложившихся за последние десятилетия прошлого века. Он утверждает, что именно глобальное гражданское общество становится одним из ключевых элементов, являющихся источником информации для любых теоретических рамок таких политических подходов, которые альтернативны как глобализации, ведомой рыночными приоритетами, так и стихийной глобализации. Другой исследователь Э. Геллнер [3, р. 174] пишет, что любой проект глобального гражданского общества должен быть частью социальной базы мирового правительства. Однако, пока реальные механизмы для внедрения таких проектов находятся в зачаточном состоянии. Поэтому до недавнего времени научная литература по международным отношениям фокусировалась в основном на идее мирового управления, а не мирового правительства. Дж. Розенау [12, р. 4] определял, что обе

идеи: и правительство, и управление «относятся к целеориентированным действиям в рамках системы правил. Но, если правительство предлагает действия, которые имеют в основе формальную власть и полицейские силы, для того чтобы укрепить надлежащим образом обоснованные политические стратегии, то управление относится к формам действий, основанных на общих целях, которые могут происходить или не происходить из законодательно закрепленных и юридически прописанных обязанностей, и которые не обязательно основываются на политических силах, для того, чтобы переломить сопротивление несогласных и достичь согласия». Л. Горденкер и Т. Вайс [7, р. 17] определяли глобальное управление как попытки привнести более упорядоченные и четкие реакции на социальные и политические результаты, которые выходят за пределы возможностей отдельных государств. Это предполагало отсутствие централизованной власти и необходимость сотрудничества или кооперации между правительствами и теми, кто хочет поддерживать общественные практики на благо достижения глобальных целей. По мнению М.-К. Смутс [13], вершиной концепции глобального управления стало то, что она основана на приоритете взаимодействия многообразия государственных и негосударственных акторов и их координации, которая приводит к высокой степени демократизации на многостороннем уровне.

Цель исследования.

Для создания необходимых рамок демократического глобального управления в XXI веке глобальные и национальные гражданские общества должны вступить в более интенсивное синергетическое взаимодействие с отдельными национальными государствами и международными организациями. Поэтому стоит определить роль глобального гражданского общества в проекте мирового демократического управления в качестве альтернативы рыночно управляемой глобализации и рассмотреть основные теории международной политической экономии, сравнив их подходы к потенциальным возможностям гражданского общества в системе глобального управления.

Изложение основного материала.

Теория гегемонистской стабильности (ТГС). Теория гегемонистской стабильности исследует политические условия и факторы, необходимые для открытой, либеральной и стабильной международной экономики. Можно выделить ряд вариантов, предлагаемых различными авторами, касающихся числа и характеристик незави-

симых факторов, используемых для обоснования либеральной международной экономики [9; 10]. Прежде всего, существует консенсус по поводу абсолютной необходимости иерархического распределения власти между национальными государствами. Гегемонистская нация с властными ресурсами в военной, экономической и политической сферах, которые значительно превосходят имеющиеся у нации (наций), следующей за ней в качестве союзника, приверженного либерализму, представляет собой необходимое условие. Такой властный разрыв необходим для того чтобы лидирующая нация могла нести расходы на свое лидерство. Эти расходы вытекают как из военной и политической приверженности лидерству, так и экономических, и социальных обязательств, связанных с приверженностью к сохранению открытых и гибких рынков, особенно в периоды экономических спадов, и выделении менее богатой нации кредитов в моменты возрастающей финансовой нестабильности. Если не существует значительного разрыва в ресурсах между лидером и его последователями, менее мощные нации не могут быть уверены, что соотношение прибыли и затрат в результате разделения своих рынков с лидирующей нацией будет представлять для них лучшую международную экономическую стратегию.

Вторым фактором является общий интерес у сильных последователей в преимуществах от открытой международной экономики. Для того чтобы продолжать игру с положительной суммой в международной свободной торговле, необходимо сохранять определенный минимум стран с большим внутренним рынком, желающих разделить затраты на постоянное приспособление к рынку. В ТГС общие интересы в экономической либерализации необходимы для сохранения открытой международной экономики, но это фактор второго порядка. Успешная координация между богатыми либеральными национальными государствами всегда требует инициативы и передачи ресурсов от лидера.

Третий фактор – это приверженность гегемонистской нации ценностям либерализма в экономической и политической сферах и связанная с этим политическая готовность быть лидером в реализации на практике принципов открытой международной экономики. Гегемонистская нация должна быть привержена рынку и соответствующему ему механизму ценообразования как на национальном, так и на международном уровне, и рекрутировать значительное число богатых национальных государств, желающих разделить затра-

ты и преимущества открытых и поэтому больших международных рынков. Существует разница в масштабе и объеме государственной интервенции в различных либеральных государствах в соответствии с их национальными политическими предпочтениями к сильной или слабой социальной и экономической политике. Однако, степень этих вариаций обусловлена необходимостью сохранения рынка как главного механизма распределения ресурсов, обеспечивая тем самым максимальную экономическую эффективность и оптимальный рост. Децентрализованная частная экономика также является основной гарантией либерального политического режима, ведущего к устойчивой индивидуальной свободе и равенству возможностей для приверженных ей индивидуумов.

Четвертым фактором, обсуждаемым некоторыми авторами, заинтересованными в исследовании ценности ТГС, является природа политических систем и политических коалиций, возможных в гегемонистской нации. С. Стрендж [14], например, считает, что в определенных условиях система сдержек и противовесов, которая характеризует политическую систему США, обусловила применение соответствующих политических практик во внешнеэкономической деятельности, и в дополнение к этому настаивает на том, что внутренние политические коалиции могут привести к контрпродуктивным результатам. Другие авторы [6] считают, что внутриполитические факторы в гегемонистской нации могут сыграть главную роль в формировании условий, определяющих результаты внешнеэкономической политики.

Несмотря на то, что отход от строгой интерпретации с позиций реализма может дать некоторый простор для инкорпорирования гражданского общества в процесс выработки внешней политики, в целом заметно, что в рамках ТГС глобальному гражданскому обществу остается мало места. Либеральный компонент национальной политики гегемона плюс требуемая общность с менее сильными нациями вокруг либеральных ценностей предполагает, что воспроизводство активного гражданского общества внутри каждой из наций, вовлеченной в либеральную международную экономику, должно стать мишенью для гегемонистского определения политики. Этого, однако, не происходит. Уходящая своими корнями в политический реализм в теории международных отношений ТГС подчеркивает, что и сотрудничество, и конфликты между национальными государствами являются главным проявлением международной

политической экономии. Однако, ТГС не проводит детального исследования политических процессов, приведших к предпочтениям гегемонистской силы: и хотя роль гражданского общества в создании либерального порядка не отрицается, она и не раскрывается.

Теория сложной взаимозависимости (ТСВ). Относительный экономический спад в США с конца 1960-х годов привел некоторых авторов [10; 11] к необходимости переформулировать реалистичный подход к международным экономическим отношениям путем введения компонента ресурсов мягкой силы в функционирование структуры международного распределения власти. Теория сложной взаимозависимости (ТСВ) разделяет с теорией гегемонистской стабильности (ТГС) всеобъемлющую тревогу по поводу анархии в системе взаимодействия суверенных национальных государств. Присутствие гегемонистских сил все еще необходимо для воспроизводства либеральной международной экономики, однако, благодаря возрастающей взаимозависимости и диффузии власти, пространство, где лидерские способности должны быть применены, теперь имеет дополнительные измерения.

Взаимозависимость между национальными государствами и диффузия власти сами по себе являются продуктами успешной реализации на практике принципов либеральной международной экономики. Задача, однако, состоит в том, чтобы изменить природу властных ресурсов, которыми манипулирует гегемонистская сила. Взаимозависимость между функционированием национальных экономик, а также взаимозависимость в условиях окружающей среды, состояние здоровья, миграционные потоки, пересекающие земной шар, наряду с другими аспектами порождают абсолютную необходимость в координации национальных политик. Диффузия власти внутри системы национальных государств, являющаяся результатом включения значительного числа наций, способных серьезно влиять на экономические, политические и военные процессы, и вне системы национальных государств, возникшая благодаря присутствию транснациональных корпораций, организованной преступности, международных НГО, новых социальных движений, международных политических коалиций, религиозных организаций и др., еще больше меняет сферу международной политики и усиливает необходимость в еще более широкой координации политических процессов и игроков за пределами национальных государств.

В рамках этой измененной арены международной политики государство-лидер, в данном случае Соединенные Штаты, должно прибегнуть к ресурсам мягкой силы, связанным помимо прочего с их демократической политической системой, их вибрирующей национальной культурой, их успешной университетской системой и их способностью к инновациям в сферах коммуникации, отдыха и личного потребления. В соответствии с ТСВ, относительное снижение ресурсов экономической власти может быть полностью компенсировано за счет мобилизации ресурсов мягкой силы США для развития кооперации между национальными государствами и негосударственными глобальными игроками. В этом случае инициатива международных организаций и других многосторонних форумов в координации повестки дня, в определении правил, норм и процедур принятия решений становится ключевым компонентом в глобальном лидерстве. По мнению Й. Зонинзайна [16, р. 46], для того чтобы это лидерство в ресурсах мягкой силы было успешным, его, конечно, надо применять одновременно с продолжающимся выборочным применением ресурсов жесткой силы, особенно военных. В зависимости от различных характеристик глобальной политической и экономической арены ТГС и ТСВ соответственно меняется и смысл гегемонии и задачи гегемонистской силы. ТСВ отводит важную роль глобальному гражданскому обществу, однако, место, отведенное международным организациям и глобальному гражданскому обществу в ТСВ, связано с гегемонистским подходом, в котором доминирование смешано с кооперацией.

Новый мультилатерализм (многосторонность) (НМ). В противоположность стремлению теории гегемонистской стабильности (ТГС) и теории сложной взаимозависимости (ТСВ) расставить приоритеты в мировом порядке и управлении, а также обосновать рекомендации для исправления его дисфункций, новый мультилатерализм (НМ) оценивает глобальную систему с критической точки зрения. НМ касается того, как возник существующий порядок и какие имеются возможности внести в него изменения [1; 2; 4; 5]. Вместо того чтобы начать свой анализ с признания, что глобальная система представляет собой просто сумму отдельных национальных государств, взаимодействующих внутри анархической структуры, НМ в качестве базовой единицы для анализа берет глобальную структуру в целом. Объектом исследования НМ являются различные формы государственного и мирового порядка, происхождение,

структура и динамика которых различаются во времени. Мировая система и динамика ее развития определяются различными способами производства, социальными структурами накопления и различающейся внутренней и внешней политикой национальных государств. Как подчеркивают Р. Кокс [1] и С. Жиль [4], само государство и формы государственных действий по-разному сложным образом сформированы блоками социальных и политических сил, которые оперируют в рамках, ограниченных данной исторической необходимостью.

Для НМ взаимозависимость и диффузия власти не просто привели к изменениям в выравниванию ресурсов власти гегемонистской структуры, но и радикальным образом изменили мировой порядок. В результате требуются новые исследования для того чтобы понять произошедшее. Межгосударственная система пережила в последние годы процесс перехода от баланса сил и гегемонистской структуры к новой системе, которая, по мнению Р. Кокса [2; р. 9], может быть представлена как «сложный многоуровневый мир, образованный комбинацией макрорегионов (таких как Европейское Сообщество), сохранением многих существующих государств с ограниченным суверенитетом, дезинтеграцией некоторых существующих государств на автономные микрорегионы (Каталония, новые государства северной части Балкан, Квебек, и т. п.), транснациональными фирмами, социальными и религиозными движениями, аналогичными средневековым корпорациям и религиозным орденам, глобальными сетями коммуникаций и все более интегрирующимися технологиями».

В результате транснационализации промышленного и финансового капитала, либерализации национального контроля над потоком капитала и приватизации глобальных рынков капитала, начиная с конца 1960-х годов, национальные государства все больше становились зависимыми от внешних заимствований и уязвимыми для санкций со стороны кредиторов и инвесторов. Изменения в мировом финансовом режиме, ознаменованном коллапсом Бреттон-Вудской системы фиксированных обменных курсов и приватизацией международных рынков денег, привели к растущим политическим и экономическим издержкам и разочарованию иностранных инвесторов в связи с низкими макроэкономическими показателями отдельных стран. Это было связано с возрастающей уязвимостью импортирующих капитал стран, так как изменились потоки ино-

странного капитала и увеличились риски бегства капитала с начала 1970-х годов. Одновременно с этими процессами произошли и серьезные изменения в относительных ценах на энергоносители и капитал, обозначился разрыв в уровнях глобальной экономической активности, ускорения технологического прогресса и роста капиталотдачи новых инвестиций в промышленный сектор. Сетевым результатом этих изменений в социальной структуре накопления для стран, импортирующих капитал, стали возросшее ограничение возможностей их правительств субсидировать внутреннее накопление капитала и развивать перераспределение доходов.

Эти изменения также означали в долгосрочной перспективе снижение влияния национальных гражданских обществ по сравнению с растущим контролем транснациональных корпораций и финансовых институтов над приоритетами политики импортирующих капитал стран. Начиная с конца 1960-х годов, экономическая глобализация и интернационализация государства также представляли собой политику, призванную компенсировать на глобальном уровне неспособность правящих коалиций США мобилизовать внутри страны финансовые ресурсы, необходимые для поддержания экономического роста, противостоять растущей глобальной экономической конкуренции и заплатить цену за свою гегемонию. По мнению Й. Зонинзайна [15, р. 50], этот относительный упадок экономического центра, сопровождаемый одновременным прогрессирующим освобождением глобальной экономики от предшествующих международных и национальных регулирующих структур, создал условия, снижающие способности национальных государств обеспечивать общественные блага, поддерживать экономическую стабильность и решать вопросы социального перераспределения. Все это в свою очередь привело к возникновению широко распространившегося чувства социальной обеспокоенности, отсутствия безопасности, этнической и религиозной поляризации, политического упадка и неконтролируемого истощения окружающей среды. Приверженцы теории НМ утверждают, что эти противоречия не могут быть должным образом проанализированы в рамках ТГС и ТСВ. Вместо этого в теории НМ используется подход «снизу вверх» к структурным изменениям мирового порядка и отдается предпочтение интересам менее сильных наций, а также менее сильных этнических, экономических и социальных групп. Так Р. Кокс [2; р. 15]

выделяет следующие ценностные предпочтения НМ: «большее социальное равенство, большая диффузия власти между странами и социальными группами, защита биосферы, модерация (посредничество) и неприменение силы в разрешении конфликтов и взаимопризнание равенства цивилизаций».

Что же касается стратегий мобилизации социальных сил, необходимых для создания новой конфигурации власти в мировой системе, то НМ отдает предпочтение политическому участию на низовом уровне и растущей силе гражданского общества. Углубление демократизации и неиерархического мирового порядка требует реагирования снизу вверх на эксцессы неолиберальной глобализации на всех уровнях организованного общества.

Выводы.

Исходя из определения возможностей расширения роли гражданского общества в глобальном управлении, можно сделать вывод, что ТСВ и НМ предлагают наиболее подходящие теоретические рамки для исследования вклада гражданского общества в снятии напряженности, порождаемой глобализацией. Мы можем говорить о расширении роли гражданского общества в глобальном управлении, так как расширяющееся присутствие социальных движений и негосударственных организаций (НГО) на глобальной сцене стало заметным благодаря их деятельности в сферах предоставления услуг, образования, защиты прав, которые способствуют развитию системы глобальной кооперации. Помимо других аспектов они приняли участие в подготовке проектов резолюций, одобренных крупнейшими конференциями ООН, которые впервые отразили нужды и чаяния простых людей. Занимаясь такими проблемами, как охрана окружающей среды, репродуктивное здоровье, демографическая политика, права человека и права женщин, их действия запустили глобальное гражданское общество на главную сцену мировой политики. Однако, объективная оценка их достижений в целом и влияние на реализацию публичной политики указывает на то, что процесс создания активного глобального гражданского общества находится пока на начальном этапе, особенно в том, что касается кросс-секторального партнерства и взаимодействия между различными сегментами современного общества. Кроме всего прочего, и социальные движения, и НГО должны помнить, что их влияние на процесс глобального управления остается весьма ограниченным, так как им не удастся пока эффективно направлять действия национальных правительств и влиять на распределе-

ние ресурсов, мобилизованных правительствами и многосторонними институтами. Так, например, их влияние на соглашения, принимаемые на международных конференциях, совсем незначительно в процессе глобального управления, потому что они в одиночку или даже в партнерстве с различными структурами политического общества недостаточно активно отслеживают и заставляют правительства и международные организации отчитываться за реализацию на практике резолюций, принимаемых на этих конференциях. Сегодня существуют некоторые предложения по дальнейшей демократизации глобального управления, которые направлены на расширение набора средств и механизмов демократического представительства на глобальном уровне путем мультипликации региональных парламентов, проведения референдумов в глобальном масштабе, создания Ассамблеи народов объединенных наций, реформирования Совета Безопасности ООН, создания расширенного Совета по социальной и экономической безопасности ООН, созыва ежегодного Форума Гражданского Общества и усиления мировой судебной системы, включая реформирование Международного Суда ООН. Конечно, реформа системы ООН необходима, для того чтобы сдвинуть нынешний глобальный порядок в сторону системы космополитической демократии, но пока на глобальном уровне существует «система двойного состояния». С одной стороны, глобальный порядок характеризуется гоббсовским естественным состоянием, где продолжают происходить трансформации как результат политики великих держав, базирующейся

на балансе силы и взаимного страха. Это состояние порождает нестабильность, отсутствие безопасности и уязвимость, являющиеся основными характеристиками существующего глобального порядка. С другой стороны, процесс демократизации, который продолжает существовать наряду с анархией и нестабильностью, также характеризует собой существующий глобальный порядок. Это демократическое состояние является легитимным благодаря согласию большинства членов международного сообщества, которое заинтересовано в сохранении Организации Объединенных Наций, хотя и с явно недостаточной эффективностью ее деятельности. Общепринято считать, что существующие механизмы глобального управления функционируют достаточно слабо, если сравнивать реальные результаты их деятельности с идеальными целями. Однако, стоит отметить, что уже функционирующая система глобальной кооперации и проекты ее реформирования позволяют акторам глобального гражданского общества в определенной степени канализировать свои предложения через экономическое и политическое общества и соотнести их с политикой национальных государств. Поэтому внутренняя демократия и глобальная демократия должны рассматриваться как взаимообусловленные и усиливающие друг друга процессы. Это означает, что гражданское общество будет наиболее эффективным в том случае, когда оно будет действовать одновременно на всех уровнях, где происходит политическое действие: локально, национально и глобально.

REFERENCES

1. Cox, R.W. (1992). Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe. *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. S. Gill (Ed.). New York: Cambridge University Press
2. Cox, R.W. (1993). Emerging Trends in Political Economy and International Relations Theory. *The United Nations University Lecture Day*. Norway, August 17.
3. Gellner, E. (1994). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London: Penguin Books.
4. Gill, St.R. (1995). Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism. *Millennium*, 24, 399-424.
5. Gill, St.R., & Law, D. (1989). Global Hegemony and the Structural Power of Capital. *International Studies Quarterly*, 33, 475-499.
6. Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
7. Gordenker, L., & Weiss, T.W. (Eds.). (1996). *NGO, the UN, and Global Governance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
8. Gordon, D.M. (1978). Up and Down the Long Roller Coaster. US Capitalism in Crisis. Lourdes Beneria (Eds). *New York: Union for Racial Political Economics*, 22-35.
9. Gowa J. Hegemons, IOs, and Markets: The Case of the Substitution Account. (1984). *International Organization*, 38, 661-683.
10. Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
11. Nye, J.S. (1990). *Jr, Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
12. Rosenau, J.N. (1992). Governance, Order and Change in World Politics. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. J.N. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.). Cambridge and New York: Cambridge University Press.

13. Smouts, M.-Cl. (1999). Multilateralism from Below: A Prerequisite for Global Governance. *Sources of Innovation in Multilateralism*. M. Schechter (Ed.). London: Macmillan Press for United Nations University.
14. Strange, S. (1990). *Persistent Myth. Now Henry R. The Myth of America's Decline: Leading the World Economy into the 1990s*. New York: Oxford University Press.
15. Zoninsein, J. (1999). Global Civil Society and Theories of International Political Economy. *The Revival of Civil Society. Global and Comparative Perspectives*. M.G.Schechter (Ed.). London, MacMillan.

Гайнутдинова Людмила Александровна

Доктор политических наук, доцент, заведующая кафедрой политологии
Российский государственный педагогический университет им. А. И. Герцена
191186, Санкт-Петербург, набережная реки Мойки, д.48.

Gainutdinova Lyudmila

Doctor of Political Science, Assoc. Prof., Head of the Department of Political Science
Herzen State Pedagogical University of Russia
48, Moika river emb., St. Petersburg, 191186, Russian Federation

Email: lgaynutdinova@list.ru

Цитирование: Гайнутдинова Л. А. Глобальное управление и гражданское общество / Л. А. Гайнутдинова // Аспекты публичного управления. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 48-55.

Citation: Gaynutdinova, L. A. (2018). Globalnoe upravlenie i grazhdanskoe obshchestvo [Global government and civil society]. *Aspects of public administration*, 6 (3), 48-55.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.03.2018

Схвалено до друку / Accepted: 15.03.2018

Розвиток інституційної основи співробітництва України та ЄС

Прокопенко Л. Л., Ракша О. В.,

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

У статті розглядається розвиток інституційної структури співробітництва України та ЄС протягом 1991–2018 рр. Розкрито еволюцію інституційної структури співпраці та охарактеризовано її етапи: 1991–1998 рр. – етап становлення тимчасових форм організаційного забезпечення двосторонніх відносин між Україною та ЄС, 1998–2014 рр. – етап формування стабільної інституційної структури співпраці та третій – з 2014 р. – етап удосконалення інституційної основи співробітництва України та ЄС. Особлива увага приділена розгляду інституційної структури співробітництва, визначеної Угодою про асоціацію України та ЄС, дана характеристика всіх її складових: самітів Україна – ЄС; Ради асоціації; Комітету асоціації; Парламентського комітету асоціації; Платформи громадянського суспільства. Робиться висновок, що у процесі співробітництва України та ЄС склалася ефективна інституційна структура забезпечення співпраці, яка дозволяє успішно реалізувати завдання, визначені Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Ключові слова: Угода про асоціацію України та ЄС; інституційна основа співробітництва; саміт Україна – ЄС; Рада асоціації; Комітет асоціації; Парламентський комітет асоціації; Платформа громадянського суспільства

Development of the institutional basis for cooperation between Ukraine and the EU

Prokopenko L. L., Raksha O. V.,

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article addresses the development of the institutional structure of cooperation between Ukraine and the EU during 1991–2018. The evolution of the institutional structure of cooperation is revealed and the account of its stages is given: 1991–1998 – development stage of time-line forms of organizational support for bilateral relations between Ukraine and the EU, 1998–2014. – the stage of formation of a stable institutional cooperation structure, and the third – as from 2014 – the stage of improving the institutional framework for cooperation between Ukraine and the EU. Particular attention is given to consideration of the institutional structure of cooperation as defined in the EU-Ukraine Association Agreement, the readout of all its components is given: the Ukraine – EU summits; Association Council; Association Committee; Association Parliamentary Committee; Civil Society Platforms. A conclusion is drawn that in the process of cooperation between Ukraine and the EU an effective institutional framework to ensure cooperation has been established allowing the successful accomplishment of the objectives defined in the Association Agreement between Ukraine and the European Union.

Keywords: EU – Ukraine Association Agreement; institutional framework for cooperation; the Ukraine – EU summit; Association Council; Association Committee; Association Parliamentary Committee; Civil Society Platform

Развитие институциональной основы сотрудничества Украины и ЕС

Прокопенко Л. Л., Ракша О. В.

Днепропетровский региональный институт государственного управления

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье рассматривается развитие институциональной структуры сотрудничества Украины и ЕС в течение 1991–2018 гг. Раскрыто эволюцию институциональной структуры сотрудничества и охарактеризованы ее этапы: 1991–1998 гг. – этап становления временных форм организационного обеспечения двусторонних отношений между Украиной и ЕС, 1998–2014 гг. – этап формирования стабильной институциональной структуры сотрудничества и третий – с 2014 г. – этап совершенствования инсти-

туціональної основи співробітництва України та ЄС. Особливу увагу приділено розгляду інституціональної структури співробітництва, визначеної Співгодою про асоціацію України та ЄС, дана характеристика всіх її складових: саммитів Україна – ЄС; Ради асоціації; Комітету асоціації; Парламентського комітету асоціації; Платформи громадянського суспільства. Діється висновок, що в процесі співробітництва України та ЄС сформувалася ефективна інституціональна структура забезпечення співробітництва, яка дозволяє успішно реалізовувати завдання, визначені Співгодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Ключові слова: Співгода про асоціацію України та ЄС; інституціональна основа співробітництва; саммит Україна – ЄС; Рада асоціації; Комітет асоціації; Парламентський комітет асоціації; Платформа громадянського суспільства

Постановка проблеми.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом підносить на новий рівень співробітництво між ними. Успішна реалізація визначених в Угоді цілей значною мірою залежить від інституційного забезпечення співробітництва. Проблемам розвитку інституційної основи співробітництва України та ЄС присвячено досить широке коло праць, разом із тим питання організації взаємодії на сучасному етапі висвітлені недостатньо.

Метою дослідження є спроба узагальнити досвід розвитку інституційного забезпечення співробітництва України та Європейського Союзу, визначити його етапи.

Виклад основного матеріалу.

Аналізуючи розвиток інституційного забезпечення співробітництва України та ЄС, можна виокремити три етапи: 1991–1998 рр. – початковий, етап становлення тимчасових форм організаційного забезпечення двосторонніх відносин між Україною та ЄС, 1998–2014 рр. – етап формування стабільної інституційної структури співпраці та третій – з 2014 р. – етап удосконалення інституційної основи співробітництва України та ЄС.

Двосторонні стосунки між Україною та ЄС були започатковані відразу після здобуття Україною незалежності. 2 грудня 1991 р. Європейські Спільноти у своїй Декларації щодо України визначили демократичний характер референдуму, визнали її незалежність та суверенітет і закликали підтримувати відкритий та конструктивний діалог. З огляду на розпад СРСР та утворення СНД, Рада ЄС 2 березня 1992 р. запропонувала всім державам пострадянського простору, за винятком країн Балтії, укласти угоди про партнерство і співробітництво. Україна стала першою серед країн СНД, що підписала 16 червня 1994 р. в Люксембурзі Угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом (УПС). Підписання УПС фактично завершило початковий етап становлення відносин між Україною та ЄС і поклало початок процесу формування інституційної бази співпраці [3, с. 505].

У вересні 1993 р. в Україні відкрилося Представництво Європейської Комісії, а в липні 1995 р. створюється Представництво України при Європейських Спільнотах. 24 березня 1995 р. відбулось перше засідання Спільного комітету Україна – ЄС, який до набуття чинності УПС був офіційним інструментом моніторингу економічного та торговельного співробітництва між ЄС та Україною. У вересні 1997 р. у Києві відбувся перший саміт Україна – ЄС, в ході якого було підтверджено європейський вибір України, обговорено наявні проблеми в договірно-правовій сфері, розглянуто шляхи активізації економічного співробітництва [3, с. 506-507].

Набуття чинності Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС з 1 березня 1998 р. обумовило подальше посилення організаційного забезпечення двосторонніх відносин. Для забезпечення виконання основних положень УПС і з метою управління процесом її імплементації Угодою було передбачено проведення регулярних самітів та створення відповідної інституційної структури:

- Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС;
- Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС;
- Комітету з парламентського співробітництва між Україною та ЄС [1].

Отже, у 1998 р. завершився перехід від тимчасових форм організаційного забезпечення двосторонніх відносин до формування стабільної інституційної структури двостороннього співробітництва України та Європейського Союзу.

Третій етап розпочався з підписанням Угоди про асоціацію України та ЄС. Інституційна структура співробітництва України та ЄС визначена в розділі VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» Угоди про асоціацію. За основу була взята вже відпрацьована у попередні роки схема, і в Угоді про асоціацію встановлена наступна інституційна структура:

- Рада асоціації;
- Комітет асоціації;

- Парламентський комітет асоціації;
- Платформа громадянського суспільства [2].

В Угоді підкреслюється, що політичний діалог та діалог з питань політики на найвищому рівні між сторонами має відбуватися на рівні самітів, які проводяться, як правило, один раз на рік. Під час самітів здійснюється загальний нагляд за виконанням Угоди, а також обговорюються будь-які двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес. Так, перший саміт Україна – ЄС в рамках Угоди відбувся 27 квітня 2015 р., а останній, дев'ятнадцятий саміт Україна – ЄС – 12-13 липня 2017 р. На ньому були розглянуті питання, пов'язані з розвитком ситуації на сході України, включаючи стан імплементації Мінських домовленостей і наслідки окупації АР Крим і м. Севастополь, станом виконання Угоди про асоціацію і реалізацію внутрішніх реформ в Україні, а також надання з боку ЄС відповідної підтримки. Окрему увагу було приділено завершенню процесу ратифікації Угоди про асоціацію, запровадженню безвізового режиму для громадян України, співробітництву у сфері енергетики, імплементації поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі [2; 4; 6].

На рівні міністрів регулярний політичний діалог та діалог з питань політики відбувається в рамках Ради асоціації та в рамках регулярних зустрічей між представниками обох сторін за взаємною згодою. На Раду асоціації покладається здійснення контролю і моніторингу застосування та виконання Угоди й періодичний перегляд її функціонування у світлі визначених цілей. Крім цього Рада може вивчати будь-які головні питання, що виникають у рамках Угоди, а також будь-які інші двосторонні або міжнародні питання, що становлять взаємний інтерес. Засідання Ради асоціації мають проводитися регулярно на рівні міністрів щонайменше один раз на рік, а також тоді, коли цього вимагають обставини. Відповідно до ст. 462 Угоди, Рада складається з членів Уряду України та членів Ради ЄС і Європейської Комісії, хоча за взаємною згодою її засідання можуть проводитися у будь-якому складі. Головування в Раді здійснюється по черзі представниками України та ЄС. Рада асоціації встановлює власний регламент [2].

Для досягнення цілей Угоди Раді надаються повноваження ухвалювати обов'язкові для сторін рішення в рамках сфери дії Угоди. Рада може також надавати рекомендації. Рішення і рекомендації мають готуватися за згодою сторін після завершення відповідних внутрішніх процедур. Відповідно до мети поступового наближення законодавства України до права ЄС, Рада асоціації має бути форумом для обміну інформацією про

законодавчі акти України та ЄС: чинні та ті, що перебувають на стадії підготовки, а також про заходи з їхнього виконання, застосування та дотримання. З цією метою Рада може актуалізувати або вносити поправки до додатків Угоди, враховуючи розвиток права ЄС і стандартів, що застосовуються, та, на думку сторін, безпосередньо цього стосуються [2].

Перше засідання новоствореної Ради асоціації відбулося 15 грудня 2014 р., а четверте – перше після набуття чинності Угодою про асоціацію – 8 грудня 2017 р. Учасники засідання привітали створення Україною інституційної та нормативно-правової бази для посилення імплементації, координації та моніторингу виконання Угоди про асоціацію, обговорили процес реформ в Україні, зокрема процес децентралізації, реформу державного управління, судової системи, боротьбу з корупцією, торговельно-економічне співробітництво у рамках поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі, а також процес відновлення суверенітету і територіальної цілісності України. Серед конкретних практичних рішень для України за результатами засідання стало укладання двох угод: про надання Єврокомісією 50 млн. євро для посилення місцевих органів влади, економічного відновлення, безпеки громади та соціальної згуртованості на Донбасі та ще 5 млн. євро – на розвиток Дунайського регіону в Україні [6; 15].

Згідно ст. 464 Угоди, для допомоги Раді асоціації у виконанні її обов'язків засновується Комітет асоціації, який складається з представників обох сторін, головним чином на рівні вищих посадових осіб. Головування в Комітеті здійснюється по черзі представниками України та ЄС. Обов'язки і порядок функціонування Комітету, до сфери відповідальності якого належить підготовка засідань Ради асоціації, визначає в своєму регламенті Рада. Вона може делегувати Комітету будь-яке зі своїх повноважень, зокрема повноваження ухвалювати обов'язкові для виконання рішення. Комітет асоціації проводить засідання у спеціальному складі для вирішення всіх питань, пов'язаних із Розділом IV (Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею) Угоди. Засідання у цьому складі Комітет проводить щонайменше один раз на рік [2].

У грудні 2014 р., напередодні першого засідання Ради асоціації, Кабінет Міністрів України своєю постановою від 10 грудня 2014 р. № 700 «Питання підготовки та проведення засідань окремих двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС» визначив, що від України членами Ради асоціації є члени Кабінету Міністрів, а Комітету асоціації – заступники міністрів із питань європейської інтеграції, директор Урядового офісу

з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, заступник міністра економічного розвитку і торгівлі – Торговий представник України, заступники керівників інших центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких належать питання виконання Угоди про асоціацію. Перше засідання Комітету асоціації відбулося 13–14 липня 2015 р., а перше засідання Комітету асоціації у торговельному складі – у квітні 2016 р. [8; 10; 12].

Комітету асоціації надають допомогу підкомітети. Рада асоціації може приймати рішення про створення будь-якого спеціального комітету чи органу у конкретних сферах, які необхідні для виконання Угоди, і визначає склад, обов'язки і порядок функціонування таких органів. Комітет асоціації може також створювати підкомітети для вивчення прогресу, досягнутого у ході регулярних діалогів, визначених у Розділі V (Економічне і галузеве співробітництво) Угоди. Підкомітети мають повноваження приймати рішення у випадках, передбачених Угодою. Вони регулярно та в міру необхідності звітують про свою діяльність Комітету асоціації у торговельній конфігурації. Рішенням Ради асоціації № 2/2014 від 15 грудня 2014 р. було утворено два підкомітети: Підкомітет із питань свободи, безпеки та юстиції і Підкомітет із питань економіки та іншого галузевого співробітництва [2; 5; 7; 13].

Згідно з домовленістю Сторін, за підсумками першого засідання Комітету асоціації (13–14 липня 2015 р.), діяльність підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва має здійснюватися за кластерним принципом – з фокусом на ключові питання, які закріплені за підкомітетом:

- кластер 1: макроекономічне співробітництво, управління державними фінансами (бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит, статистика, облік і аудит, боротьба з шахрайством);

- кластер 2: промислова та підприємницька політика, гірнична справа і металургія, туризм, космос, законодавство про товариства та корпоративне управління, захист прав споживачів, оподаткування;

- кластер 3: співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерні питання, навколишнє природне середовище, включаючи зміну клімату та цивільний захист, транспорт;

- кластер 4: співробітництво у сфері науки та технологій, інформаційне суспільство, аудіовізуальна політика, освіта, навчання та молодь, культура, співробітництво в галузі спорту та фізичної культури;

- кластер 5: сільське господарство та розвиток сільських районів, рибальство та морська політика, Дунайський регіон, транскордонне та регіональне співробітництво;

- кластер 6: співробітництво в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, охорона здоров'я [7; 13].

Крім того, безпосередньо положеннями Угоди про асоціацію передбачено створення:

- Підкомітету з географічних зазначень (ст. 211 Угоди),

- Підкомітету з управління санітарними та фітосанітарними заходами (ст. 74 Угоди),

- Підкомітету з питань митного співробітництва (ст. 83 Угоди);

- Підкомітету з питань торгівлі та сталого розвитку (ст. 300 Угоди) [2; 7; 13].

Політичний діалог на парламентському рівні, відповідно до ст. 467 Угоди, здійснюється в рамках Парламентського комітету асоціації, до складу якого входять члени Верховної Ради України та Європейського Парламенту. Він встановлює власний регламент. Головування в комітеті здійснюється по черзі представниками сторін. Засідання комітету проводяться з регулярністю, яку він визначає самостійно. Парламентський комітет асоціації має право запитувати у Ради асоціації відповідну інформацію про виконання положень Угоди, він має бути поінформований Радою стосовно її рішень та рекомендацій. Комітет може надавати свої рекомендації Раді та створювати відповідні підкомітети. Перше засідання Парламентського комітету асоціації відбулося 24–25 лютого 2015 р. у Брюсселі, а 20 вересня 2017 р. у Дніпрі під спільним головуванням Миколи Княжицького від імені Верховної Ради України та Даріуша Росаті від імені Європейського Парламенту відбулось Шосте засідання Парламентського комітету асоціації між Україною та ЄС [2; 7; 11].

Згідно ст. 469 Угоди, сторони мають сприяти проведенню регулярних засідань представників їхнього громадянського суспільства з метою інформування їх про виконання Угоди та врахування їхнього внеску для її виконання. З цією метою передбачено створення Платформи громадянського суспільства (ПГС), яка складається з представників громадянського суспільства України та членів Європейського економічного і соціального комітету (ЄЕСК). Вона має бути форумом для них з метою проведення зустрічей та обміну думками. Платформа громадянського суспільства встановлює власний регламент і проводить засідання з регулярністю, яку вона визначає самостійно. Головування у Платформі здійснюється по черзі представниками грома-

дянського суспільства від української сторони та представником ЄЕСК. Платформа громадянського суспільства повинна бути поінформованою про рішення та рекомендації Ради асоціації і може надавати їй свої рекомендації. Комітет асоціації та Парламентський комітет асоціації мають здійснювати регулярні контакти з представниками Платформи громадянського суспільства з метою отримання їхньої думки щодо досягнення цілей Угоди [2].

Процес утворення української сторони ПГС був розпочатий у травні 2014 р., коли внаслідок публічного обговорення було створено Оргкомітет. У листопаді 2014 р. відбулися Установчі збори УС ПГС, де понад 165 громадських організацій, які представляють весь спектр громадянського суспільства України, обрали 15 членів – представ-

ників різних секторів громадянського суспільства – громадських об'єднань, профспілок та організацій роботодавців. Установче засідання ПГС як двостороннього органу відбулося 16 квітня 2015 р. у Києві, тоді ж було затверджено Регламент ПГС. У 2016 р. ПГС провела два засідання – у лютому в Брюсселі і в листопаді в Києві, на яких, окрім обговорення прогресу виконання Угоди про асоціацію, також були представлені тематичні доповіді Платформи [7; 16; 17].

Висновки. Аналіз розвитку інституційної основи співробітництва України та Європейського Союзу показує, що в процесі їх співробітництва склалася ефективна інституційна структура забезпечення співпраці, яка дозволяє успішно реалізувати завдання, визначені Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_012/page.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.
3. Гнатюк М. М. Відносини з Європейським Союзом та процес європейської інтеграції України / М. М. Гнатюк, Я. Й. Малик, Л. Л. Прокопенко. – Київ: Міленіум, 2009. – 780 с.
4. 19-й саміт Україна-Європейський Союз. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/5114>.
5. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (вересень 2014 року – січень 2015 року). – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/AA_impl_report_02_2015_GOEI.pdf.
6. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (січень – жовтень 2015 року). – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/aaaag-goei-report-january-october-2015-final-version011215071215.pdf>.
7. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015 рік. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/AA_GOEI_REPORT_Dec_2015_final_February_ukr.pdf.
8. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в 2016 році. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/zvit-pro-assotsiatsiyu-2016.pdf>.
9. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2017 році. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-ugodi-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-za-2017-rik>.
10. Комітет асоціації. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/dvostoronni-organi-asociaciyi-ukrayina-yes/komitet-asociaciyi>.
11. Парламентський комітет асоціації Україна – ЄС. Шосте засідання. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/43508.pdf>.
12. Питання підготовки та проведення засідань окремих двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС: постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2014 р. № 700. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/700-2014-%D0%BF>.
13. Підкомітети. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/dvostoronni-organi-asociaciyi-ukrayina-yes/pidkomiteti>.
14. Рада асоціації. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/dialogue/council>.
15. Спільна заява Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана і Високого представника ЄС із закордонних справ і безпекової політики Федеріки Могеріні за результатами 4-го засідання Ради асоціації між Україною та Європейським Союзом. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/61765-spilna-zajava-premjer-ministra-ukrajini-volodimira-grojsmana-i-visokogo-predstavnika-jes-iz-zakordonnih-sprav-i-bezpekovoji-politiki-federiki-mogerini-za-rezulytatami-4-go-zasidannya-radi-asociaciji-mizh-ukrajinoju-ta-jevropejskim-sojuzom>.

16. Створено громадянську платформу, передбачену Угодою про асоціацію. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2014/11/7/7027549/>.
17. Що таке УС ПГС? – Режим доступу: <http://eu-ua-csp.org.ua/what-is-eu-ua-csp/>.

REFERENCES

1. *Uhoda pro partnerstvo i spivrobitnytstvo mizh Ukrainoiu i Yevropeiskymy Spivtovarystvamy ta yikh derzhavamy-chlenamy* [Partnership and Co-operation Agreement between Ukraine and the European Communities and their member states]. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_012/page [in Ukrainian].
2. *Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom i yoho derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony* [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union and its member states, on the other hand]. Retrieved from: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page [in Ukrainian].
3. Hnatiuk, M.M., Malyk, Ya.I., & Prokopenko, L.L. (2009). *Vidnosyny z Yevropeiskym Soiuzom ta protses yevropeiskoi intehratsii Ukrainy* [Relations with the European Union and the process of European integration of Ukraine]. Kyiv: Milenium [in Ukrainian].
4. *19-y samit Ukraina-Yevropeyskyi Soiuz* [19th Ukraine-European Union Summit]. Retrieved from: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/5114> [in Ukrainian].
5. *Zvit pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom (veresen 2014 roku – sichen 2015 roku)* [Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union (September 2014 – January 2015)]. Retrieved from: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/AA_impl_report_02_2015_GOEI.pdf [in Ukrainian].
6. *Zvit pro vykonannia Poriadku dennoho asotsiatsii ta Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom (sichen – zhovten 2015 roku)* [Report on the implementation of the Association Agreements and the Association Agreement between Ukraine and the European Union (January – October 2015)]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/aaaag-goei-report-january-october-2015-final-version011215071215.pdf> [in Ukrainian].
7. *Zvit pro vykonannia Poriadku dennoho asotsiatsii ta Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom za 2015 rik* [Report on the implementation of the Association Agenda and Association Agreement between Ukraine and the European Union in 2015]. Retrieved from: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/AA_GOEI_REPORT_Dec_2015_final_February_ukr.pdf [in Ukrainian].
8. *Zvit pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom v 2016 rotsi* [Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in 2016]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/zviti-pro-vikonannya/zvit-pro-assotsiatsiyu-2016.pdf> [in Ukrainian].
9. *Zvit pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom u 2017 rotsi* [Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in 2017]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-ugodi-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-za-2017-rik> [in Ukrainian].
10. *Komitet asotsiatsii* [Committee of the Association]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyyu/dvostoronni-organi-asociaciyyi-ukrayina-yes/komitet-asociaciyyi> [in Ukrainian].
11. *Parlamentskyi komitet asotsiatsii Ukraina – YeS. Shoste zasidannia* [Parliamentary Committee of the Association Ukraine-EU. 6-th Session]. Retrieved from: <http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/43508.pdf> [in Ukrainian].
12. *Pytannia pidhotovky ta provedennia zasidan okremykh dvostoronnikh orhaniv asotsiatsii mizh Ukrainoiu ta YeS: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 hrudnia 2014 r. № 700* [Issues of preparation and holding of meetings of individual bilateral bodies of the Association between Ukraine and the EU: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine from December 10, 2014 № 700]. Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/700-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
13. *Pidkomitety* [Subcommittees]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyyu/dvostoronni-organi-asociaciyyi-ukrayina-yes/pidkomitety> [in Ukrainian].
14. *Rada asotsiatsii* [Board of Association]. Retrieved from: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/dialogue/council> [in Ukrainian].

15. *Spilna zaiava Premier-ministra Ukrainy Volodymyra Hroismana i Vysokoho predstavnyka YeS iz zakordonnykh sprav i bezpekovoï polityky Federiky Moherini za rezultatamy 4-ho zasidannia Rady asotsiatsii mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom* [Joint statement of Prime Minister of Ukraine Volodymyr Groisman and High Representative of the EU on foreign affairs and security policy Federika Mogherini on the results of the 4th meeting of the Association Council between Ukraine and the European Union]. Retrieved from: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/61765-spilna-zajava-premjer-ministra-ukrajini-volodimira-grojsmana-i-visokogo-predstavnika-jes-iz-zakordonnih-sprav-i-bezpekovoji-politiki-federiki-mogerini-za-rezulytatami-4-go-zasidannya-radi-asociacii-mizh-ukrajinoju-ta-jevropejskim-sojuzom> [in Ukrainian].
16. *Stvoreno hromadiansku platformu, peredbachenu Uhodiu pro asotsiatsiiu* [The civil platform provided for in the Association Agreement has been created]. Retrieved from: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2014/11/7/7027549/> [in Ukrainian].
17. *Shcho take US PHS? [What is CSA CSA?]*. Retrieved from: <http://eu-ua-csp.org.ua/what-is-eu-ua-csp/> [in Ukrainian].

Прокопенко Леонід Львович

Доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Prokopenko Leonid

D.Sc. in Public Administration, Full Prof., Chair of Law and European Integration Department
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration,
under the President of Ukraine
29, Gogolya Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: l.l.prokopenko@ukr.net

Ракша Олександр Віталійович

Начальник управління зовнішньоекономічної діяльності
Дніпропетровської обласної державної адміністрації
49004, Дніпро, просп. О. Поля, 1

Raksha Oleksandr

Head of the Department of Foreign Economic Activity
of the Dnipropetrovsk Regional State Administration
1, Oleksandra Polya ave., Dnipro, 49004, Ukraine

Email: rakshaolex@gmail.com

Цитування: Прокопенко Л. Л. Розвиток інституційної основи співробітництва України та ЄС / Л. Л. Прокопенко, О. В. Ракша // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 3. – С. 56-62.

Citation: Prokopenko, L. L., & Raksha, O. V. (2018). Rozvytok instytutsiinoi osnovy spivrobitnytstva Ukrainy ta YeS [Development of the institutional basis for cooperation between Ukraine and the EU]. *Aspects of public administration*, 6 (3), 56-62.