



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

Аспекти публічного управління

www.aspects.org.ua

2018 ТОМ 6 № 5

Видається з вересня 2013 року
12 разів на рік

Дніпро
Видавництво «Грані»
2018



Аспекти
публічного
управління
2018 Том 6 № 5

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

Свідоцтво про реєстрацію
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

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

Друкується за рішенням Вченої ради
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління
Національної академії державного
управління при Президентіві України
(протокол № 04/215 від 23.05.2018).

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 мови: Дерєбера А.В.
Коректор англійської мови: Комлева Ю.В.

Редакційна колегія

Серьогін С.М.

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

Бачинський Я.

д. юр. н. (США)

Баштанник В.В.

д. держ. упр., проф.

Бобровська О.Ю.

д. держ. упр., проф.

Бородін Є.І.

д. і. н., проф.

Гао Тяньмін

к. екон. н., доц. (КНР)

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 (5) 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 № 04/215 dated 23.04.18)

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.

© «Public administartion aspects» 2018

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 language: Derebera A.V.

Corrector of English language: Komleva Y.V.

Editorial board

Seryohin S.M.

Full Prof. Dr.,
head of editorial board

Bachynskiy Ya.

J. D. (USA)

Bashtannyk V.V.

Full Prof. Dr.

Bobrovs'ka O.Yu.

Full Prof. Dr.

Borodin E.I.

Full Prof. Dr.

Gao Tianming

Assoc. Prof. PhD (PRC)

Gluc K.

Full Prof. Dr. (Poland)

Huhnin O.M.

Full Prof. Dr. (Poland)

Dreshpak V.M.

Full Prof. Dr.

Kvitka S.A.

Assoc. Prof. PhD

Krawchenko B.

Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)

Kravchenko V.V.

Assoc. Prof. PhD

Krynychna 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

Москалець Н. В.

Комплекс інструментів механізму взаємодії
Конституційного Суду України з Верховною
Радою України

С. 12

Бородін Є. І.

Статус голови місцевої державної адміністрації в
Україні: досвід законодавчого визначення

С. 24

Сокольська Т. В., Поліщук С. П.

Роль публічного управління у розвитку
трансграничного співробітництва

С. 33

Калиновський Б. В., Кулик Т. О.

Нормотворча діяльність місцевих рад в Україні

С. 41

Головко О. С.

Місце та функції інституту президента в
політичній системі демократичних суспільств

С. 52

Андрєєв В. О.

Присяга державного службовця в Україні:
процедурно-управлінський аспект

С. 59

Онуфрієнко О. В.

Сучасна доктринально-концептуальна основа
модернізації публічного управління та державної
служби України: веберівська бюрократія, нове
публічне управління, електронне врядування

Contents

P. 5

Moskalets N. V.

The range of instruments of mechanism for
interaction between the Constitutional Court of
Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine

P. 12

Borodin Y. I.

Status of the chairman of the local government
administration in Ukraine: experience of legislative
definitions

P. 24

Sokolska T. V., Polishchuk S. P.

Role of public government in cross-border
cooperation

P. 33

Kalynovskyi B. V., Kulyk T. O.

Normative activities of local councils in Ukraine

P. 41

Golovko O. S.

The presidency place and functions in the
democratic political system

P. 52

Andriev V. A.

Claim of public service in Ukraine: procedural and
administrative aspect

P. 59

Onufriienko O. V.

Modern doctrinal and conceptual basis of public
management and civil service modernisation in
Ukraine: weberian bureaucracy, new public
management, electronic governance

Комплекс інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України

Москалец Н. В., Конституційний Суд України

У статті на основі дослідження взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини запропоновано комплекс інструментів механізму взаємодії на основі належного врядування, моніторингу та оцінювання, у тому числі показників результативності та ефективності діяльності, індивідуальної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави. Завдяки його застосуванню органи державної влади забезпечать пріоритетні конституційні гарантії, а саме права і свободи людини в контексті сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

З метою посилення реалізації комплексу інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з іншими органами державної влади запропоновано впровадження електронного документообігу як превентивного антикорупційного заходу зі вбудованими механізмами контролю та прозорості діяльності в апаратах органів державної влади з метою зменшення рівня корупції та ієрархічного впливу, відкритості і прозорості, ефективності діяльності в рамках демократичних процесів.

Ключові слова: взаємодія; належне врядування; моніторинг та оцінювання; індивідуальна відповідальність; електронний документообіг

The range of instruments of mechanism for interaction between the Constitutional Court of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine

Moskalets N. V., The Constitutional Court of Ukraine

In the article, basing on investigation of the interaction of the Constitutional Court of Ukraine with the Verkhovna Rada of Ukraine in ensuring the rights and freedoms there was proposed the range of instruments of mechanism for interaction based on proper governance, monitoring and evaluation, including performance indicators and effectiveness, individual responsibility of a person authorized to perform the functions of the state. Due to its implementation, the public authorities will provide priority-oriented constitutional guarantees, namely human rights and freedoms in the context of promoting civil society development in Ukraine.

In order to enhance the implementation of the range of instruments of mechanism for interaction between the Constitutional Court of Ukraine with other public authorities, there was offered the introduction of electronic document management as a preventive anti-corruption measure with integrated monitoring and transparency mechanisms of activity of public authorities in order to reduce the level of corruption and hierarchical influence, for the purpose of openness and transparency, efficiency of activity within the democratic processes.

Keywords: interaction; proper governance; monitoring and evaluation; individual responsibility; electronic document management

Комплекс инструментов механизма взаимодействия Конституционного Суда Украины с Верховной Радой Украины

Москалец Н. В., Конституционный Суд Украины

В статье на основе исследования взаимодействия Конституционного Суда Украины с Верховной Радой Украины в обеспечении прав и свобод человека предложен комплекс инструментов механизма взаимодействия на основе надлежащего управления, мониторинга и оценки, в том числе показателей результативности и эффективности деятельности, индивидуальной ответственности лица, уполномоченного на выполнение функций государства. Благодаря его применению органы государственной власти обеспечивают приоритетные конституционные гарантии, а именно права и свободы человека в контексте содействия развитию гражданского общества в Украине.

С целью усиления реализации комплекса инструментов механизма взаимодействия Конституционного Суда Украины с другими органами государственной власти предложено внедрение электронного документооборота как превентивного антикоррупционного мероприятия со встроенными механизмами контроля и открытости деятельности в аппаратах органов государственной власти с целью уменьшения уровня коррупции и иерархического влияния, открытости, эффективности деятельности в рамках демократических процессов.

Ключевые слова: взаимодействие; надлежащее управление; мониторинг и оценка; индивидуальная ответственность; электронный документооборот

Постановка проблеми.

В Україні від дня її незалежності і дотепер «внаслідок правопорушень у сфері виборчого процесу шляхом порушення виборчих прав громадян здійснюється протиправний вплив на результати виборів, зокрема, до представницьких органів і на виборні посади можуть потрапити особи, які фактично не були до них або на них обрані, і навпаки, можуть не потрапити кандидати, які отримали чи (за умов дотримання норм закону при проведенні виборів) могли б отримати підтримку більшості виборців. У результаті цього окремі органи державної влади можуть виявитися фактично нелегітимними» [3, с. 28].

Водночас слід наголосити на тому, що в Україні відсутні чіткі конституційно окреслені межі законодавчої діяльності, що означає, що Верховна Рада України вправі приймати закони з різних питань суспільного і державного життя. Нині існує проблема в державі – якість законів, що не адекватна їх кількості. Величезна проблема – нестабільність законодавства, правовий, включаючи конституційний, нігілізм.

З огляду на ті проблеми, які переживає нині українське суспільство, зумовлені складною військовою, політичною, державно-управлінською, соціальною, економічною ситуацією в державі, важливим є питання пошуку ефективних інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини.

Аналіз досліджень і публікацій.

Попри визнання важливої ролі Конституційного Суду України та Верховної Ради України в цілому, питання їх взаємодії задля забезпечення прав і свобод людини, на нашу думку, не піддавалося належному науковому дослідженню. Предмет дослідження питання взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України розглядається у працях С. Василюка (досліджено питання конституційного механізму взаємодії законодавчої і судової влади в Україні), Ю. Кузнецової (досліджено питання стосовно Верховної Ради України як елемента інституційного механізму конституцій-

ної юстиції), Р. Мартинюка (досліджено взаємодію Конституційного Суду України з Верховною Радою України в контексті принципу поділу влади) та ін.

Мета дослідження. В основу дослідження як основну мету покладено необхідність розроблення комплексу інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховної Ради України в забезпеченні прав і свобод людини на основі належного врядування, моніторингу та оцінювання, у тому числі показників результативності та ефективності діяльності, індивідуальної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави.

Виклад основного матеріалу.

У системі державної влади Конституційний Суд України займає особливе місце й виконує особливу за своїми функціями роль. На рівні загальнодержавних правовідносин Конституційний Суд України виступає єдиним органом конституційного контролю, який за своїми рішеннями зобов'язує всі без винятку органи державної влади (Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, суди загальної юрисдикції, інші органи державної влади, а також Верховну Раду Автономної Республіки Крим) привести у відповідність із Конституцією України видані ними акти – закони, укази, постанови тощо в разі визнання їх неконституційними [2, с. 238].

Законодавча функція є визначальною функцією парламенту, і від ефективності її виконання залежить стан гарантій захисту прав і свобод людини, доступ до механізмів влади, чіткість в роботі самого державного механізму, загальна атмосфера в суспільстві.

Необхідно звернути також увагу на питання виконання рішень Конституційного Суду України. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскарженими.

Відповідно до статті 98 Закону України «Про Конституційний Суд України» за невиконання рішень та недодержання висновків Суду настає відповідальність згідно із законом. Суд у рішенні,

висновку може встановити порядок і строки їх виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення, додержанням висновку [6].

Отже, якщо гілки влади не перебуватимуть між собою в постійній взаємодії, то це призведе до бездіяльності державної влади, вона не буде виконувати покладені на неї функції, зокрема, захищати та забезпечувати конституційні права і свободи людини та громадянина.

Вітчизняні науковці П. Рабінович та М. Хавронюк зауважили, що «гарантії реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина – це умови та засоби, принципи та норми, які забезпечують здійснення, охорону і захист зазначених прав, є запорукою виконання державою та іншими суб'єктами правовідносин тих обов'язків, які покладаються на них з метою реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина» [7, с. 246].

На думку дослідників, конституційні гарантії складаються із принципів конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також із конституційних норм, в яких визначені повноваження відповідних органів державної влади та їх посадових осіб щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, їх відповідальність, передбачені інші засоби здійснення відповідних прав та свобод людини і громадянина, а також спеціальні права, призначені для найбільш ефективною реалізації інших прав людини і громадянина [7, с. 250].

У цьому контексті виділимо проблемні питання, що перешкоджають реалізації конституційних норм, в яких визначені повноваження відповідних органів державної влади та їх посадових осіб щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина: внаслідок правопорушень у сфері виборчого процесу шляхом порушення виборчих прав громадян здійснюється протиправний вплив на результати виборів; динаміка законодавчої діяльності Верховної Ради України показує, що кількість законів у масиві законодавства зростає і це цілком відповідає вимогам Конституції України, однак, якщо провести аналіз діяльності законодавчого органу, то висновки – кількість законів не супроводжується їх якістю; більше п'ятдесяти відсотків законів, які вносять зміни до чинних законів; законодавча система України балансує між європейськими цінностями, які закріплені в Конституції України, і радянськими традиціями, за яких перевага надається політичній та бізнесовій доцільності;

зростання кількості законів, які суперечать Конституції України; спостерігається великий розрив між зафіксованими у Конституції України європейськими цінностями і реальним станом сприйняття цих цінностей.

Конституційний Суд України взаємодіє з Верховною Радою України таким чином: Конституційний Суд України здійснює нормоконтроль законів та інших правових актів Верховної Ради України; Верховна Рада України формує правове поле для діяльності Конституційного Суду України. Відповідно до Конституції України Верховна Рада України призначає третину складу Конституційного Суду України; процедура внесення змін до Конституції України. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції України; за зверненням Верховної Ради України Конституційний Суд України дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста імпідментом.

Поділ державної влади відображає функціональну визначеність органу конституційної юрисдикції та парламенту, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва у системі єдиної державної влади.

Вихід із критичної ситуації, що склалась в Україні, полягає у зміні відповідно до положень Конституції України концептуальних підходів до розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, зокрема, розробці, затвердженні та впровадженні відповідних інструментів, які дадуть змогу удосконалити організацію роботи органів державної влади, зокрема рівень оперативності та ефективності у вирішенні поставлених перед ними завдань.

Удосконалити взаємодію Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини дозволить система ефективних інструментів механізму взаємодії, а саме:

– належне врядування (встановлені правила та норми поведінки, які впливають на спосіб здійснення владних повноважень органами державної влади стосовно забезпечення прав і свобод людини);

– моніторинг і оцінювання, у тому числі результативності та ефективності (засіб для оновлення та змін, а також у процесі моніторингу оцінюється результативність роботи кожного органу державної влади окремо, але остаточним є спільний результат;

– індивідуальна відповідальність особи,

уповноваженої на виконання функцій держави (сумлінне, відповідальне ставлення особи до своєї діяльності), а у разі порушення нею прав і свобод людини прийнятим рішенням, дією чи бездіяльністю – отримання передбачених законодавством санкцій, що компенсує збитки потерпілій стороні (рис. 1.).



Рис. 1. Комплекс інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини (розроблено автором)

На нашу думку, наразі є актуальним питання оцінки результативності діяльності як Верховної Ради України, так і Конституційного Суду України та їх апаратів з метою ідентифікації конкретного результату діяльності зазначених органів державної влади. Якщо поставити завдання оцінити ефективність взаємодії цих органів державної влади у процесі реалізації функцій держави, йдеться про абстрактну взаємодію, своєрідну «кількість праці», виконаної тим чи іншим органом у процесі взаємодії, то за високої ефективності взаємодії ми можемо побачити незадовільний результат [9, с. 90]. Проте такий процес оцінювання є важливим для уникнення спекуляції посадовцями поняттями ефективності

та результативності, а також визначення шляхів задля вирішення питань забезпечення прав і свобод людини.

Органи державної влади Сполучених Штатів Америки, Канади та переважної більшості країн Європейського Союзу вже давно суттєво зменшили паперовий документообіг та активно використовують у своїй діяльності технології електронного документообігу. Наприклад, дуже мала країна Естонія, яка ще раз здобула незалежність у 1991 році та є членом Європейського Союзу, з 2004 року впровадила електронне врядування з метою ефективного використання інформаційно-комунікаційних технологій у стосунках як між представниками державної влади та громадянським суспільством,

так і між самими органами державної влади та її функціонування в рамках демократичних процесів і надання державних послуг. Результатом впровадження електронного врядування в цій країні стала більша гнучкість у наданні послуг; зменшення тяганини; зменшення корупції; відкритість; зменшення ієрархічного впливу; горизонтальна інтеграція та об'єднання в мережу органів влади; збільшення ефективності [8, с. 11].

У Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р (поширюється на органи виконавчої влади), зазначено, що розвиток електронного документообігу забезпечить підвищення рівня оперативності та ефективності у вирішенні поставлених перед органами влади завдань у розрізі роботи із документами за рахунок прискорення та оптимізації внутрішніх процесів діловодства, посилення виконавської дисципліни та відповідного поточного контролю за нею, зміцнення інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень, підвищення відкритості та прозорості діяльності цих органів. Одним із очікуваних результатів із реалізації вказаної концепції є мінімізація корупційних ризиків під час виконання владних повноважень.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг», електронний документообіг – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та в разі необхідності підтвердження факту одержання такого документа [5].

Слід виділити переваги електронного документообігу, а саме створення єдиного інформаційного простору в органі державної влади; прозорість під час проходження документів, що забезпечує доступність інформації та оперативне прийняття рішення; відстеження документа на всіх етапах його проходження, у тому числі посилення контролю за внутрішньовідомчим обігом інформації і процесами в органі державної влади; запобігання втраті важливої інформації, у тому числі приховування її з корисливих мотивів; підвищення рівня інформаційної безпеки за рахунок механізмів електронного цифрового підпису, зокрема шифрування даних дасть змогу попередити несанкціонований доступ до інформації; забезпечення належного зберігання документів в електронному архіві.

Превентивні заходи щодо запобігання корупції включають широкий спектр дій, серед яких впровадження електронного документообігу з вбудованими механізмами прозорості та контролю. Можливими наслідками незастосування заходів щодо переходу на електронну систему документообігу може бути зниження ефективності та якості роботи, недостатня прозорість руху документів і контролю за їх виконанням.

З метою ефективного використання інформаційних технологій, зменшення рівня корупції та ієрархічного впливу, відкритості і прозорості, ефективності діяльності в рамках демократичних процесів доцільно впровадити електронний документообіг в апаратах органів державної влади.

Висновки.

Пошук ефективних інструментів взаємодії Конституційного Суду України та інших органів державної влади в забезпеченні прав і свобод людини має суттєве значення для становлення України як правової і демократичної держави, формування громадянського суспільства, впровадження спеціальних підходів та результативних механізмів захисту фундаментальних прав і свобод людини, забезпечення оптимальної взаємодії держави, суспільства і людини.

Діяльність органів державної влади має базуватися на таких основних засобах належного врядування, як погодження та узгодження намірів і дій, встановлення цілей та їх реалізація, правил, процесів та норм поведінки, які впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами, виробленні дієвих рішень (рішення мають бути результативними, що їх не переглядатимуть після того, як їх ухвалено й упроваджено), обмін інформацією, ефективності, відповідальності за свої дії, забезпечення відкритості, участі громадськості, дієве оцінювання та зворотній зв'язок [4, с. 118].

Усі ці складові повинні функціонувати відповідно до принципу верховенства права, оскільки врядування за своєю сутністю стосується шляхів і засобів, за допомогою яких різноманітні суспільні інтереси трансформуються в єдиний курс дій влади і досягається злагода в суспільстві.

Доведено, що до ефективних інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України в забезпеченні прав і свобод людини відноситься правовий, організаційний, соціальний з використанням інструментів моніторингу та оцінювання показників результативності та ефективності. З'ясовано, що важливим підсумком успішності взаємодії органів

державної влади, яка спрямована на забезпечення прав і свобод людини, є результативність. У процесі моніторингу слід оцінювати результативність роботи кожного суб'єкта взаємодії окремо, але, зрештою, справжню цінність має лише остаточний спільний результат, а саме забезпечення прав і свобод кожної людини.

Встановлено, що механізм дії відповідальності передбачає взаємодію її суб'єктів і об'єкта, контроль

за ступенем виконання суб'єктом своїх обов'язків перед об'єктом, а також встановлення правоти чи провини в діяльності суб'єкта [10, с. 141].

Нові суспільні умови безпосередньо визначають потреби у змінах, при цьому акцент доцільно ставити на реформуванні, насамперед, управлінських процесів і технологій управління, які вже відбулися у демократичних країнах світу та зарекомендували себе як успішні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Василюк С. В. Конституційний механізм взаємодії законодавчої і судової влади в Україні / С. В. Василюк // *Право України*. – 2003. – № 12. – С. 3-5.
2. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз / Р. С. Мартинюк. – Острог, 2007. – 352 с.
3. Мельник М. Забезпечення прав і свобод людини у виборчих перегонах: проблеми та шляхи розв'язання / М. Мельник // *Євроатлантикінформ*. – 2006. – № 1. – С. 28-33.
4. Москалец Н. В. Перспективы обеспечения прав и свобод человека в Украине в контексте надлежащего управления (GOOD GOVERNANCE) / Н. В. Москалец // *Публічне управління. Республіка Вірменія*. – 2016. – № 3. – С. 116-126.
5. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2003. Вип. 36. Ст. 275.
6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2017. Вип. № 35. Ст. 376.
7. Рабінович П. М. Права людини і громадянина / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – Київ, 2004. – 464 с.
8. Талло І. Електронне врядування для багаторівневої взаємодії: досвід Естонії / І. Талло // *Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки: міжнар. конгрес із підготовки вищих держ. службовців (15-17 черв. 2005 р.)*. – Київ, 2005. – С.11-13.
9. Тертичка В. Аналіз та оцінювання політики в системному моніторингу взаємодії органів державної влади / В. Тертичка, Ю. Кальниш // *Вісник НАДУ*. – 2004. – Вип. 3/2004. – С. 86-95.
10. Філософський словник соціальних термінів / ред. колег. В. П. Андрущенко та ін. – Харків, 2002. – 672 с.

REFERENCES

1. Vasyliuk, S.V. (2003). Konstytutsijnij mekhanizm vzaiemodii zakonodavchoi i sudovoi vlady v Ukraini [Constitutional mechanism of interaction of legislative and judicial power in Ukraine]. *Pravo Ukrainy*. Kyiv, 12, 3-5 [in Ukrainian].
2. Martyniuk, R.S. (2007). *Realizatsiia pryntsypu podilu vlady v suchasnij Ukraini: polityko-pravovyy analiz* [Realization of the principle of separation of powers in modern Ukraine: political and legal analysis]. Ostroh [in Ukrainian].
3. Mel'nyk, M. (2006). Zabezpechennia prav i svobod liudyny u vyborchkykh perehonakh: problemy ta shliakhy rozv'iazannia [Ensuring Human Rights and Freedoms in Electoral Displays: Problems and Solutions to Solutions]. *Yevroatlankyinform*, 1, 28-33 [in Ukrainian].
4. Moskalets, N.V. (2016). Perspektyvy obespecheniya prav y svobod cheloveka v Ukrayne v kontekste nadlezhasheho upravleniya (GOOD GOVERNANCE) [Prospects for ensuring human rights and freedoms in Ukraine in the context of good governance (GOOD GOVERNANCE)]. *Publichne upravlinnia. Respublika Virmenii*, 3, 116-126 [in Russian].
5. Pro elektronni dokumenty ta elektronnyj dokumentoobih: Zakon Ukrainy vid 22 travnia 2003 roku № 851-VI [On electronic documents and electronic document circulation: Law of Ukraine dated May № 22, 2003 851-VI]. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 36. Art. 275 [in Ukrainian].
6. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13 lypnia 2017 roku № 2136-VIII [About the Constitutional Court of Ukraine: Law of Ukraine dated 13 July 2017 № 2136-VIII]. (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35. Art. 376. [in Ukrainian].
7. Rabinovych, P.M., & Khavroniuk, M.I. (2004). *Prava liudyny i hromadianyna* [Human and citizen rights]. Kyiv [in Ukrainian].
8. Tallo I. (2005). Elektronne vriaduvannia dlia bahatorivnevoi vzaiemodii: dosvid Estonii [Electronic Governance for Multi-level Interaction: Estonian Experience]. *Demokratychnyj rozvytok: vyschi derzhavni sluzhbovti ta polityko-administrativni stosunki – Democratic Development: Senior Civil Servants and Political-Administrative Relations: Intern. congress on the preparation of the highest state. employees* (June 15-17, 2005). (pp. 11-13). Kyiv [in Ukrainian].

9. Tertychka, V., & Kal'nysh, Yu. (2004). Analiz ta otsiniuvannia polityky v systemnomu monitorynhy vzaïemodii orhaniv derzhavnoi vldy [Analysis and evaluation of the policy in the system monitoring of the interaction of state authorities]. *Visnyk NADU*, 3/2004, 86-95 [in Ukrainian].
10. Andruschenko, V.P. et. all. (Eds.). (2002). *Filosofs'kyj slovnyk sotsial'nykh terminiv* [Philosophical Dictionary of Social Terms]. Kharkiv [in Ukrainian].

Москалець Наталіна Валеріївна

Головний спеціаліст із питань запобігання і виявлення корупції
Конституційний Суд України
01033, Україна, Київ, вул. Жилянська, 14

Moskalets Natalina

Main consultant
The Constitutional Court of Ukraine
14, Zhylianska str., Kyiv, 01033, Ukraine

Email: natalina.moskalets@ukr.net

Цитування: Москалець Н. В. Комплекс інструментів механізму взаємодії Конституційного Суду України з Верховною Радою України / Н. В. Москалець // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 5-11.

Citation: Moskalets, N.V. (2018). Kompleks instrumentiv mekhanizmu vzaïemodii Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy z Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy [The range of instruments of mechanism for interaction between the Constitutional Court of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Public administration aspects*, 6 (5), 5-11.

Стаття надійшла / Article arrived: 23.04.2018

Схвалено до друку / Accepted: 07.05.2018

Статус голови місцевої державної адміністрації в Україні: досвід законодавчого визначення

Бородін Є. І., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У статті висвітлюється питання визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій в Україні в контексті історії публічної служби. Автор зосереджує увагу на таких важливих аспектах, як віднесення посад керівників органів державної виконавчої влади загальної компетенції регіонального та субрегіонального рівнів до сфери державної служби, запровадження обмежень на політичну діяльність, визначення ролі президента, уряду та прем'єр-міністра у призначенні та звільненні зазначених посадовців, застосуванні конкурсних процедур тощо. На основі аналізу законодавчих актів 1992–2017 рр., співставлення та узагальнення інформації з різних джерел показано, як постало саме питання про статус голів місцевих державних адміністрацій, яких змін воно зазнало в процесі створення конституційних засад публічного управління, ухвалення законодавства щодо державної служби, діяльності уряду, місцевих державних адміністрацій, запобігання корупції тощо. Особливу увагу приділено сучасному стану справ, який характеризується наявністю протиріч в українському законодавстві; підсиленням невизначеності статусу голів місцевих державних адміністрацій у результаті змін до законодавства про державну службу (листопад 2017 р.) стосовно виведення їх за межі державної служби, зняття з них обмежень на політичну діяльність тощо.

Автор робить висновок про наявність великого досвіду органів державної влади України у зазначеній сфері, суперечливий характер дій суб'єктів визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій, який наочно проявився в останній період, потребу визначити концептуальні засади розгляду питання та на основі них внести узгоджені зміни до українського законодавства.

Ключові слова: голова місцевої державної адміністрації; публічна служба; державна служба; статус голови місцевої державної адміністрації; посадова особа місцевої державної адміністрації; політична неупередженість; конкурсні засади призначення державних службовців; президент; уряд; парламент

Status of the chairman of the local government administration in Ukraine: experience of legislative definitions

Borodin Y. I., Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article deals with the issue of determining the status of heads of local state administrations in Ukraine in the context of the history of public service. The author focuses on such important aspects as assigning the positions of heads of state executive bodies to the general competence of the regional and subregional levels into the civil service, imposing restrictions on political activity, defining the role of the president, the government and the prime minister in appointing and dismissing said officials, application of competitive procedures, etc. On the basis of the analysis of legislative acts of 1992–2017, comparison and generalization of information from different sources shows how the question arose about the status of heads of local state administrations, which changes occurred in the process of creating the constitutional principles of public administration, the adoption of legislation on civil service, activities government, local state administrations, prevention of corruption, etc. Particular attention is paid to the current state of affairs, which is characterized by the presence of contradictions in the Ukrainian legislation; an increase in the uncertainty of the status of heads of local state administrations as a result of changes to the civil service law (November 2017) regarding their removal from the civil service, removal of restrictions on political activities, etc.

The author concludes that there is a lot of experience of the state authorities of Ukraine in this area, the contradictory nature of the actions of the subjects of determining the status of heads of local state administrations, which has manifested itself in the recent period, the need to define the conceptual principles of the consideration of the issue and to make concerted changes to the Ukrainian legislation.

Keywords: the head of the local state administration; public service; Public Service; the status of the head of the local state administration; official of the local state administration; political impartiality; competitive principles of appointment of civil servants; president; government; parliament

Статус главы местной государственной администрации в Украине: опыт законодательного определения

Бородин Е. И., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье освещается вопрос определения статуса глав местных государственных администраций в Украине в контексте истории публичной службы. Автор сосредоточивает внимание на таких важных аспектах, как отнесение должностей руководителей органов исполнительной власти общей компетенции регионального и субрегионального уровней в сферу государственной службы, введение ограничений на политическую деятельность, определение роли президента, правительства и премьер-министра в назначении и освобождении указанных должностных лиц, применении конкурсных процедур и тому подобное. На основе анализа законодательных актов 1992–2017 гг., сопоставления и обобщения информации из различных источников показано, как встал именно вопрос о статусе глав местных государственных администраций, каких изменений он претерпел в процессе создания конституционных основ публичного управления, принятия законодательства о государственной службе, деятельности правительства, местных государственных администраций, предотвращения коррупции и тому подобное. Особое внимание уделено современному состоянию дел, которое характеризуется наличием противоречий в украинском законодательстве; усилением неопределенности статуса глав местных государственных администраций в результате изменений в законодательство о государственной службе (ноябрь 2017) относительно вывода их за пределы государственной службы, снятия с них ограничений на политическую деятельность и тому подобное.

Автор делает вывод о наличии большого опыта органов государственной власти Украины в указанной сфере, противоречивом характере действий субъектов определения статуса глав местных государственных администраций, который наглядно проявился в последние период, потребности определить концептуальные основы рассмотрения вопроса и на основе них внести согласованные изменения в украинское законодательство.

Ключевые слова: председатель местной государственной администрации; публичная служба; государственная служба; статус главы местной государственной администрации; должностное лицо местной государственной администрации; политическая беспристрастность; конкурсные принципы назначения государственных служащих; президент; правительство; парламент

Постановка проблеми.

Реформування публічної служби визначено одним із важливих пріоритетів суспільно-політичних трансформацій в сучасній Україні. Важливе місце в зазначеному процесі посідає питання визначення статусу керівників органів державної влади взагалі та статусу голів місцевої державної адміністрації зокрема. Підтвердженням цього слугують нещодавні зміни в українському законодавстві з питань державної служби, відповідно до яких зазначені голови місцевих державних адміністрацій вилучені з числа державних службовців.

Аналіз досліджень і публікацій.

У науковій літературі проблеми розвитку державної служби в сучасній Україні знайшли доволі широке висвітлення. У працях С. М. Серьогіна, Н. А. Ліповської, І. В. Шпекторенка, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко висвітлюються різні аспекти, які мають важливе значення в контексті нашого дослідження. У попередні роки побачили світ публікації автора цієї статті, у яких розглядається процес запровадження державної служби [2] та особливості діяльності голів місцевих державних адміністрацій [1]. Деякі автори розглядали питання визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій на окремих етапах розвитку української державності, пропонуючи ухвалення закону «Про статус голови місцевої державної адміністрації», запровадження їх призначення шляхом прозорого конкурсу [7], визнання їх посад політичними [25] тощо. Проте, нині існує потреба комплексно розглянути питання визначення статусу голів державних адміністрацій в контексті наявного українського досвіду з акцентом на розвиток подій останньої чверті XX століття.

Метою статті є висвітлення процесу визначення статусу голів обласних державних адміністрацій в сучасній Україні. Досліджуючи етапи початкового закріплення та наступних змін у визначенні статусу голів місцевих державних адміністрацій, вважаємо за необхідне зосередити увагу на наступних аспектах:

Метою статті є висвітлення процесу визначення статусу голів обласних державних адміністрацій в сучасній Україні. Досліджуючи етапи початкового закріплення та наступних змін у визначенні статусу голів місцевих державних адміністрацій, вважаємо за необхідне зосередити увагу на наступних аспектах:

тися на такому комплексі питань, як приналежність зазначених посадовців до державних службовців, їх місце в ієрархії публічної служби, роль Президента України, Кабінету Міністрів України та Прем'єр-міністра України у їх призначенні, їх можливість брати участь у політичній діяльності, застосування конкурсних процедур щодо їх призначення. При цьому матеріал статті викладається у хронологічній послідовності з акцентуванням уваги на проявах тих або інших тенденцій в різні періоди в контексті історії публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Запровадження посад керівників органів виконавчої влади в Україні відбувалося в умовах поступового демонтажу радянської моделі публічного управління, яка базувалася на постулаті про особливий статус рад як органів влади. Вже невдовзі після проголошення державної незалежності виникла потреба створити на регіональному та субрегіональному рівнях органи виконавчої влади, відмінні від рад, які за інерцією ще вважалися органами державної влади.

При цьому було застосовано підхід, відповідно до якого на перше місце ставилося питання визначення статусу посадових осіб, а вже потім – відповідних органів влади, до яких вони належали. Йдеться про Закон України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р., у тексті якого було застосовано формулювання назви посади «представник Президента України – глава місцевої державної адміністрації». Так стала називатися «найвища посадова особа державної виконавчої влади» в адміністративно-територіальній одиниці (області, містах Києві і Севастополі, районі, районі у місті Києва і Севастополя) [23].

Для того часу зазначений крок був вдалим варіантом вибудувати вертикаль виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях в умовах відсутності необхідних конституційних норм. В діючій тоді Конституції УРСР 1978 р. з відповідним змінами часів незалежності не було здійснено розмежування між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, не відбулося запровадження поняття «державна служба» тощо.

Відсутність на початку 1992 р. законодавства з питань державної служби унеможливлювало використання поняття «державний службовець» в Законі України «Про Представника Президента України». Як зазначено вище, розробники документу обійшлися терміном «посадова особа державної виконавчої влади». При цьому в документі

були прописані певні вимоги та обмеження для представників президента – глав місцевих державних адміністрацій, які базувалися на існуючих у демократичних країнах загальних вимогах до публічних службовців. Зокрема, були запроваджені обмеження щодо представницьких мандатів, посад та економічної активності:

1) неможливість бути народним депутатом України, депутатом місцевих рад;

2) заборона обіймати керівні посади в інших державних, господарських, громадських органах та організаціях;

3) заборона займатися підприємницькою (комерційною) діяльністю [23].

Зазначені заборони та обмеження стосувалися також усіх інших керівних посадовців місцевих державних адміністрацій (керівників відділів, управлінь, інших служб). Проте, виключно від Представника Президента України вимагалось на період перебування на посаді зупинити своє членство в політичній партії [23].

У березні 1993 р. в Закон України «Про Представника Президента України» було внесено зміни, відповідно до яких замість визначення «найвища посадова особа виконавчої влади – глава місцевої державної адміністрації» запроваджено скорочене формулювання: «Представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя» [12].

Період, так би мовити, тимчасового ситуативного визначення статусу керівників місцевих державних адміністрацій тривав до кінця 1993 р., поки не відбулося законодавче закріплення засад державної служби в Україні. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. закріпив за Представниками Президента України статус державних службовців, що в першу чергу означало визнання приналежності їх професійної діяльності до «практичного виконання завдань та функцій держави» [14].

Обов'язковими для усіх державних службовців, в тому числі й для керівників місцевих державних адміністрацій, стали такі обмеження, як заборона займатися підприємницькою діяльністю та роботою за сумісництвом (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики), використання свого службового становища задля отримання винагороди, послуг та пільг, входження до складу підприємницьких структур, отримання подарунків та послуг за свою службову діяльність, заборону на участь в страйках тощо [14].

Важливе значення для визначення високого статусу Представників Президента України – глав місцевих державних адміністрацій відіграло запровадження в Законі України «Про державну службу» класифікації посад та рангів державних службовців, яке мало підкреслити їх особливу роль і місце в органах влади. Представники Президента України в областях, містах Києві та Севастополі були віднесені до найвищої першої категорії державної служби (перший, другий та третій ранги), посівши щабель рівний керівникам центральних органів виконавчої влади. Представники Президента України в районах, районах міст Києва та Севастополя отримали третю категорію (з семи наявних) та, відповідно, ранги з третього по п'ятий (з 15 наявних) [14].

Високі позиції в державній ієрархії стали приводом для запровадження додаткових вимог при декларуванні доходів керівниками місцевих державних адміністрацій. Через належність саме до першої категорії державної служби Представники Президента України в областях зобов'язувалися, окрім обов'язкових для усіх державних службовців відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру їх самих та членів їх сімей, повідомляти ще й про належне їм та членам їх сімей цінне рухоме та нерухоме майно, вклади у банках і цінні папери [14].

Відсутність у Законі України «Про державну службу» положення про необхідність обмеження політичної діяльності Представника Президента України компенсувалася тим, що увесь строк дії Закону України «Про Представника Президента України» залишалася незмінною норма про обов'язковість зупинення зазначеними посадовцями свого членства в політичній партії на час перебування на посаді.

У 1994–1995 рр., в час гострих політичних протистоянь між парламентом та президентом, питання місцевих державних адміністрацій та їх очільників набуло особливого значення. Спочатку парламент ухвалив рішення про їх ліквідацію. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. встановлював, що після наступних місцевих виборів повноваження місцевих державних адміністрацій мають бути передані новообраним головам рад та їх виконавчим комітетам. Підґрунтям для того рішення стало положення про делегування головам та виконавчим комітетам сільських, селищних, районних, міських, районним у містах і обласних рад та повноважень державної виконавчої влади [24]. Як з'ясувалося невдовзі, питання про міс-

цеві державні адміністрації та їх керівників було знято з порядку денного всього лише на короткий проміжок часу, оскільки воно стало ключовим у подальшому розвитку системи виконавчої влади.

Вже у Конституційному договорі від 18 червня 1995 р. було закріплено компромісне за формою та половинчaste за суттю положення про функціонування обласних, Київської та Севастопольської, районні та районні у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій на чолі з головами цих адміністрацій (саме головами, а не главами, як це визначав Закон України «Про Представника Президента України»), згідно з яким Президент України мав у обов'язковому порядку призначити відповідно голів обласних, Київської та Севастопольської міських та районних рад.

За умов існування в Україні розгалуженого законодавства про публічну службу обов'язково мала би виникнути суперечлива ситуація, коли б одна й та сама посадова особа одночасно стала б і державним, і муніципальним службовцем (з одного боку, як голова місцевої державної адміністрації, а з іншого – як голова ради). Проте в 1993 р. парламент обійшовся тільки актом про державну службу, який поширили на працівників органів місцевого самоврядування. До того ж статус обласних та районних рад як виключно органів місцевого самоврядування у першій половині 1990-х років також ставився під сумнів. Їх намагалися віднести до органів державної влади. Тож у той час суміщення посад голови місцевої державної адміністрації та ради відповідного рівня забезпечувалося тим, що в обох випадках зазначений керівник вважався державним службовцем.

Зазначимо також, що в Конституційному договорі зберігався встановлений у Законі України «Про Представника Президента України» підхід щодо визнання керівників місцевих державних адміністрацій такими посадовцями, що призначаються Президентом України одноосібно без участі уряду. Таке бачення підкріплювалося, зокрема, наявною тоді конституційною нормою про статус Президента України не тільки як глави держави, але й ще як глави виконавчої влади. При цьому в діючій тоді Конституції УРСР 1978 року зі змінами так і не з'явилося жодної згадки про місцеві державні адміністрації або будь-які інші, відмінні від рад органи державної виконавчої влади регіонального та субрегіонального рівнів.

Велике значення для законодавчого закріплення статусу голів місцевих державних адміністрацій мало ухвалення 28 червня 1996 р. Конституції України (ст. 118). В Основному за-

коні місцеві державні адміністрації визначили як такі, що здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Конституційні положення щодо голів місцевих державних адміністрацій зафіксували наступним чином:

- голова місцевої державної адміністрації формує склад місцевої державної адміністрації;
- голова місцевої державної адміністрації призначається та звільняється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України;
- голови місцевих державних адміністрацій відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня;
- голові місцевої державної адміністрації може бути висловлена недовіра відповідною (районною або обласною) радою, що може бути причиною його відставки [6].

У 1996 р. до тексту Конституції парламенті внесли ще одне положення щодо ролі уряду та його керівника у процесі призначення голів місцевих державних адміністрацій, яке певною мірою не узгоджувалося з положенням ст. 118 цього ж акту. У п. 10 ст. 106 йшлося про те, що голів місцевих державних адміністрацій Президент України «призначає та припиняє їхні повноваження на цих посадах» за поданням Прем'єр-міністра України, а в ст. 118 йдеться про подання Кабінету Міністрів України. Така неоднозначна ситуація існувала до ухвалення та введення у 2006 р. в дію конституційних змін від 8 грудня 2004 р., а також з вересня 2010 р. до лютого 2014 р. в результаті дії у цей період рішення Конституційного Суду України № 30-рп/2010 від 30 вересня 2010 р. щодо повернення в дію тексту Конституції від 28 червня 1996 р.

Наступним важливим кроком створення законодавчих засад діяльності керівників місцевих державних адміністрацій стало ухвалення Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., у якому знайшли свою конкретизацію основні конституційні положення. У документі декілька статей стосувалися керівників місцевих державних адміністрацій безпосередньо: ст. 8 «Голови місцевих державних адміністрацій», ст. 9 «Припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій». При цьому голови місцевих державних адміністрацій згадувалися у багатьох інших статтях законодавчого акту.

У документі особливо підкреслювався статус голів як керівників органу виконавчої влади, які «очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльні-

стю, несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень» [21].

Що стосується такого статусного елементу, як стосунки з іншими інститутами влади, то Закон України «Про місцеві державні адміністрації» ще щільніше «прив'язав» голів місцевих державних адміністрацій до глави держави. У ст. 8 «Голови місцевих державних адміністрацій» документу зазначалося, що вони призначаються «на строк повноважень Президента України» [21]. При цьому з самого початку дії зазначеного закону, відповідно до ст. 106 Конституції України, набула свого визначення і роль Прем'єр-міністра України, за яким закріпили виключне право вносити кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій для розгляду урядом. Право на внесення кандидатур голів районних державних адміністрацій було надано лише головам обласних державних адміністрацій [20]. Щоправда, у наступні роки під час внесення змін до Конституції України у 2004 та 2014 рр. положення про роль керівника уряду було вилучено. У 1999 р. глава держави отримав право відхилення поданої главою уряду кандидатури [20]. У 2010 р. його роль у визначенні кандидатур на посади голів місцевих державних адміністрацій було підсилено наданою тоді можливістю «доручити Прем'єр-міністру України внести подання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури» [9]. У 2014 р. зазначена норма набула такого змісту: «Президент України може порушити перед Кабінетом Міністрів України питання про призначення головою місцевої державної адміністрації іншої кандидатури» [11].

Наявність у голів місцевих державних адміністрацій статусу державних службовців, формально встановленого у грудні 1993 р., не сприймалася однозначно у процесі здійснення реформ у сфері публічного управління. У «Концепції адміністративної реформи в Україні», затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р., значну увагу було приділено головам місцевих державних адміністрацій як посадовцям, що уособлюють єдиноначальні органи виконавчої влади загальної компетенції. У документі висвітлювалися пропозиції щодо перспектив наявності у голів місцевих державних адміністрацій у подальшому статусу державних службовців. При цьому погляди на майбутнє голів обласних та районних державних адміністрацій суттєво відрізнялися. Для посадовців обласного рівня визначалася перспектива отримання орієнтовно з 2000 року ста-

тусу «політичного провідника єдиної державної політики в регіоні» [17]. Це розпливчате формулювання начебто й свідчило про зміну статусу зазначеної посади з державного службовця на політичного діяча, але робилося це недостатньо конкретно. Виникало питання, чим «політичний провідник єдиної державної політики» відрізняється від неполітичного державного службовця, який займається реалізацією державної політики. Щоправда, в іншому місці тексту концепції містилася своєрідна відповідь на це питання у вигляді вимоги, «щоб голова адміністрації був максимально звільнений від вирішення поточних, оперативних питань та зосередив увагу на проблемах розроблення і здійснення державної політики з урахуванням специфіки відповідного регіону (регіональної політики)» [17]. Зазначимо, що для заступників голів обласних державних адміністрацій передбачалося зберегти статус державних службовців, тобто в регіони переносилася запропонована модель державного управління наявна тоді на центральному рівні: міністр – політик (не державний службовець), заступники міністра – чиновники (державні службовці).

Інший підхід в «Концепції адміністративної реформи» застосовувався стосовно голів районних державних адміністрацій, функції яких визначалися як такі, що «за своїм змістом не мають ознак політичної діяльності». З цього робився висновок: «Відповідно до цього голови районних державних адміністрацій повинні мати статус державних службовців» [17].

Пропозиція щодо надання головам обласних державних адміністрацій політичного статусу вже стала предметом дискусії науковців у попередні роки. Так, у 2008 р. В. А. Приходько наголошував на потребі в законодавчому порядку «визначити ... посаду голови як не політичну» та передбачити «чіткий механізм призначення шляхом прозорого конкурсу» [7]. Іншої точки зору дотримувався, зокрема, О. В. Худоба, який у 2012 р. зазначив протилежне: «Посада голови місцевої державної адміністрації хоча відноситься до адміністративних посад відповідно до чинного законодавства, однак по своїй суті вона є політичною» [25].

Ще одним важливим нововведенням Закону України «Про місцеві державні адміністрації» стало запровадження норми про те, що на кожну посаду голови місцевої державної адміністрації вноситься лише одна кандидатура. Такий безальтернативний підхід стосовно голів обласних державних адміністрацій спирався на положення діючого тоді Закону України «Про державну службу»

від 16 грудня 1993 р., який запровадив прийняття на державну службу осіб на конкурсній основі лише для третьої – сьомої категорій. Голови обласних державних адміністрацій були віднесені до першої категорії державних службовців й тому не зобов'язувалися проходити конкурс. Щодо голів районних державних адміністрацій, яких віднесли до третьої категорії, ситуація виявилася дещо іншою. Але все ж таки ст. 15 передбаченого ще в грудні 1993 р. законодавчого акту про державну службу вказувала на можливість випадків позаконкурсного призначення за умов наявності інших встановлених законом норм [14]. У такий спосіб Закон України «Про місцеві державні адміністрації» став таким, що запровадив особливості прийому на роботу голів районних державних адміністрацій на особливих умовах.

Визначені в Конституції України положення про роль уряду у призначенні та звільненні голів місцевих державних адміністрацій знайшли своє закріплення вже в першому Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. Відповідно до цього документа питання щодо призначення на посади та звільнення з посад зазначених керівників підлягало розгляду на засіданні Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій визначалися відповідальними, підзвітними та підконтрольними Кабінету Міністрів України, який отримав право регулярно заслуховувати їх звіти з питань діяльності, притягати до дисциплінарної відповідальності за неналежне виконання покладених урядом повноважень, звернутися до Президента України з поданням про звільнення з посади [18]. Щоправда, у подальшому в наступних трьох законах про Кабінет Міністрів України 2008, 2010 та 2014 рр. норми про можливість уряду притягати до дисциплінарної відповідальності голів місцевих державних адміністрацій та ініціювати їх звільнення вже не були вміщені. Можливість Кабінету Міністрів України заслуховувати звіти голів місцевих державних адміністрацій була скасована тільки в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. [19].

Другий український закон «Про державну службу» (від 17 листопада 2011 р.), який так і не вступив у дію, передбачав включення до найвищої першої (з п'яти наявних) групи державних службовців усіх голів місцевих державних адміністрацій (як обласних, так і районних). А вже потім обласні очільники потрапляли у підгрупи I – 3, а районні – до менш оплачуваної підгрупи I – 4. Як представники першої групи державних службов-

ців голови місцевих державних адміністрацій за цим законом були віднесені до таких, що можуть вступати на державну службу «без обов'язкового проведення конкурсу» [15].

У законі 2011 р. питання партійності голів місцевих державних адміністрацій було розв'язано в контексті загальних до усіх державних службовців вимог заборони демонструвати свої політичні погляди та «особливе ставлення до певних політичних партій» [15]. Тобто, зазначені посадовці могли б бути членами політичних партій.

У процесі визначення напрямів Конституційної реформи в контексті децентралізації влади питання щодо місцевих державних адміністрацій було заплановано переглянути кардинально. 1 липня 2015 р. Президент України направив до Верховної Ради України свої пропозиції, які передбачали зміну владної конфігурації на обласному та районному рівнях шляхом ліквідації місцевих державних адміністрацій та запровадження посад префектів. Запланована радикальна зміна, основою якої було створення виконавчих органів обласних та районних рад, мала привести до завершення історії питання з визначенням статусу голів місцевих державних адміністрацій, які в чинній Конституції України прямо не називалися державними службовцями. Проте вже наявна тоді багаторічна тенденція віднесення посадовця, що здійснює виконавчу владу в районах та областях, до державних службовців була розповсюджена й на префектів. У президентському проекті змін до Конституції України, який Верховна Рада України попередньо ухвалила 31 серпня 2015 р., було внесено наступне однозначне положення: «Префект є державним службовцем» [22].

Найбільш суттєві зміни стосовно статусу голів місцевих державних адміністрацій запровадив Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. Це стосувалося, насамперед, питань конкурсного призначення та обов'язкового припинення членства в партії. У новому законодавчому акті вступ для усіх громадян на посаду державного службовця в обов'язковому порядку передбачав проведення відповідного конкурсу. Навіть за наявності досвіду державної служби в попередні періоди повернутися на неї без конкурсу стало неможливим, так само як отримати відповідне підвищення. Вперше за майже чверть століття існування посад керівників органів державної влади загальної компетенції регіонального та субрегіонального рівнів було запроваджене змагання претендентів за певними правилами. Відтепер на посаду обласного та районного очільника призна-

чалася особа не за результатами «відбору згори», а на основі власного волевиявлення кандидатів взяти участь у конкурсі на підставі відкритого оголошення. Щоправда, все це стосувалося тільки майбутніх призначень та не вимагало звільнення вже призначених на момент вступу закону в дію голів місцевих державних адміністрацій.

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. голови як обласних, так і районних державних адміністрацій були поставлені на однаковий щабель, який був найвищим в ієрархії державної служби. Їх віднесли до категорії «А» (вищий корпус державної служби) нарівні з Державним секретарем Кабінету Міністрів України, державними секретарями міністерств, керівників центральних органів виконавчої влади (не членів Кабінету Міністрів України). Для керівників обласних державних адміністрацій такий підхід вже застосовувався раніше, але для районної ланки таке підвищення у «табелі про ранги» відбулося вперше.

У 2015 р. законодавці повернули вже майже забутий з початку 1990-х рр. підхід щодо політичної приналежності голів місцевих державних адміністрацій. Політична неупередженість для них як представників категорії «А» стала означати відсутність права належати до політичної партії. Для тих, хто до того часу мав партійний квиток, пропонувався наступний крок: «На час державної служби на посад категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії» [13].

Найважливішою інновацією стало те, що право на визначення переможця у конкурсі на посаду голови місцевої державної адміністрації надали Комісії з питань вищого корпусу державної служби з 11 членів, у якій таким визначенням раніше головним гравцем у питанні призначення голів місцевих державних адміністрацій, як Президент України та Кабінет Міністрів України було виділено лише по одному місцю.

Вже невдовзі після набрання чинності Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. з'явилися ініціативи народних депутатів щодо внесення змін у ті статті, які стосувалися статусу голів місцевих державних адміністрацій. Перша з них була спрямована на пониження ієрархічного статусу цих посадовців. На основі положень ст. 118 Конституції України, яка визначає порядок призначення та звільнення голів місцевих державних адміністрацій рішенням Президента України за поданням Кабінету Міністрів України, народні депутати А. В. Герасимов та А. О. Река запропонували законопроект 4370-1 від

15 квітня 2016 р., який, зокрема, передбачав «перенесення» посад керівників адміністрацій з категорії «А» до категорії «Б» [10].

Зазначимо, що до категорії «Б» віднесли раніше не тільки заступників голів місцевих державних адміністрацій, а ще й керівників структурних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та їх заступників. Пониження статусу голів місцевих державних адміністрацій з рівня керівників центральних органів виконавчої влади до рівня керівника сектору районної державної адміністрації, з одного боку, виглядає необґрунтованим, а з іншого – було єдиною можливістю вивести кандидатів на зазначені посади зі сфери впливу Комісії з питань вищого корпусу державної служби. На підставі зазначеного пропонувалося створити Комісію з питань державної служби голів місцевих державних адміністрацій, яку мав би утворювати Президент України.

У липні 2016 р. законопроект було ухвалено парламентом у першому читанні, а у вересні того ж року його було подано до другого читання. Можливість появи парламентського рішення щодо пониження ієрархічного статусу голів місцевих державних адміністрацій виглядала як реальна перспектива.

Однак, подальший розвиток подій набув іншого спрямування. У вересні 2017 р. група народних депутатів України (С. В. Шахов, С. П. Івахів, А. Я. Лопушанський, В. В. Бандуров, Я. М. Москаленко, С. П. Лабазюк, В. В. Петювка, І. Ф. Молоток) зареєструвала законопроект № 7126 про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби. Серед пропозицій була й така, що передбачала включення голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників до переліку посадовців, на які не розповсюджується дія Закону України «Про державну службу».

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зазначило у своєму висновку, що «у разі виведення голів місцевих державних адміністрацій з-під дії Закону України «Про державну службу» будуть незрозумілими правовий статус цих посадових осіб та численні питання їх діяльності» [4]. Але це не зупинило депутатську ініціативу.

Наступний розвиток подій підтвердив оптимізм тих, хто ініціював перетворення голів державних адміністрацій із державних службовців на посадовців з іншим статусом. 9 листопада 2017 р. Верховна Рада України підтримала їх пропо-

зицію, ухваливши Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби», а вже 13 листопада документ повернувся з підписом президента. Таким чином, голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники потрапили до переліку осіб, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу». У цьому списку вони посіли місце після Президента України, керівників Адміністрації Президента України, їх заступників, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів, народних депутатів, керівників низки агентств, комісій фондів, рад тощо [8].

Відтоді голови місцевих державних адміністрацій знов отримали право бути членами політичних партій та позбавилися необхідності дотримуватися положень Закону України «Про державну службу» щодо політичної неупередженості.

Питання статусу голів місцевих державних адміністрацій після останніх змін у законодавстві ще потребує свого всебічного аналізу. Якщо, наприклад, провести аналогію з міністрами, то це буде не зовсім коректно. Справа в тому, що на міністрів не поширюється законодавство про державну службу через віднесення їх посад як членів Кабінету Міністрів України до політичних шляхом визначення такої норми в законодавстві. Такого прямого визначення щодо голів обласних державних адміністрацій немає. Порівняння голів місцевих державних адміністрацій з керівниками Адміністрації Президента України теж не може бути повністю виправданим, оскільки місцеві державні адміністрації визначені Конституцією України органами виконавчої влади, а Адміністрація Президента України має статус постійно діючого допоміжного органу, що утворений главою держави на основі його нормативно-правового акту. При цьому як в уряді, так і в президентській адміністрації на найвищих посадах працюють керівники без статусу державних службовців, а у їх підпорядкуванні перебувають державні службовці. Відтепер така ж сама ситуація склалася в обласних та районних державних адміністраціях.

Виведення голів місцевих державних адміністрацій зі сфери дії Закону України «Про державну службу» не залишилося без критики з боку представників парламенту та експертів. Народний депутат України А. І. Шкрум основним недоліком такого рішення назвала відмову від політичної неупередженості, відкритого конкурсного відбору та розмежування політичних посад та посад державної служби [26]. Голова правління Центру політи-

ко-правових реформ та член Комісії з питань вищого корпусу державної служби І. Б. Коліушко звернув увагу на скасування однієї процедури добору кадрів на посади голів місцевих державних адміністрацій за умов нестворення нової: «Відомо, що Кабмін подає Президенту кандидатури на призначення, а звідки їх бере сам Кабмін – невідомо» [5]. Таким чином, на розгляд суспільства було винесено ще одне питання для обговорення.

Певні кроки щодо роз'яснення статусу голів місцевих державних адміністрацій зробило Національне агентство з питань запобігання корупції, повідомивши 23 січня 2018 р. на своєму веб-сайті про обов'язкове подання цими посадовцями декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави. В інформації йшлося про те, що вони є посадовими особами державних органів, на які поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» (підпункт «и» пункту 1 частини першої статті 3). Одночасно з цим Національне агентство з питань запобігання корупції зазначило, що зміна законодавства, яка відбулася 9 листопада 2017 р. стосовно голів обласних державних адміністрацій, «не спричиняє припинення здійснення такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [27].

Аналізуючи позицію Національного агентства з питань запобігання корупції щодо належності голів місцевих державних адміністрацій до осіб, діяльність яких пов'язана з виконанням функцій держави, звернемося до джерел, на які зазначена структура посилається. У Законі України «Про запобігання корупції» названі дві групи осіб посадовців, на які поширюється дія цього акту: 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави; 2) особи, які прирівняні до них (першої групи) [16]. У жодній із цих груп голови місцевих державних адміністрацій конкретно не названі. При цьому в підпункті «в» частини першої статті 3 цього закону особами уповноваженими на виконання функцій держави визначено державних службовців, що автоматично розповсюджує дію закону на персонал місцевих державних адміністрацій. А у підпункті «и», відповідно до якого Національне агентство з питань запобігання корупції віднесло голів місцевих державних адміністрацій до суб'єктів подання декларацій, перелічуються «посадові і службові особи інших державних органів, органи влади Автономної Республіки Крим». Виходить, що голова обласної державної адміністрації у такий спосіб отримав статус «посадової особи іншого державного органу». Це можна трактувати

й так, що йдеться про орган, відмінний від того, у якому працюють державні службовці. До того ж у Конституції України, Законі України «Про місцеві державні адміністрації», які визначають статус голови місцевої державної адміністрації, відсутнє поняття «посадова особа державного органу». В Конституції України зустрічається поняття «посадова особа органу державної влади».

Тож, на наш погляд, під час ухвалення змін до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. існувала потреба внести до закону «Про місцеві державні адміністрації» визначення нового статусу голів місцевих державних адміністрацій, а їхні посади включити до частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» окремим пунктом. При цьому слід звернути увагу на те, що у статті 48 у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» донині прямо вказується, що «посадові особи місцевих державних адміністрацій є державними службовцями» [21], якихось виключень для голів місцевих державних адміністрацій там не передбачається. Тож виходить без статусу державного службовця зазначені керівники не можуть вважатися посадовими особами місцевих державних адміністрацій, у той час як Національне агентство з питань запобігання корупції називає їх посадовими особами державних органів.

Отже, проведене дослідження свідчить, що питання статусу голів місцевих державних адміністрацій можна віднести до таких, які зазнали суттєвих змін та стали об'єктом контраверсійних підходів на різних етапах розвитку державної служби в Україні. На початку формування українського законодавства втілювався підхід щодо віднесення зазначених посадовців до найвищого рівня ієрархічної драбини державної служби. Тривалий час влада дотримувалася цього вектору, підвищивши статус голів районних державних адміністрацій до обласних керівників виконавчої влади завдяки новим класифікаціям посад. В останні роки після спроби вивести зазначених посадовців із вищого корпусу державної служби було втілено в життя підхід, відповідно до якого статус голів місцевих державних адміністрацій було відокремлено від статусу державних службовців.

Посади голів місцевих державних адміністрацій з'явилися в Україні як елемент президентської вертикалі на основі конституційних положень та потрапили одночасно у сферу впливу уряду. При цьому останнє слово у їх призначенні та звільненні.

У першій половині 1990-х та у 2015–2017 рр. для голів (глав) місцевих державних адміністрацій було запроваджено заборону бути членами політичних партій, але в кінцевому результаті перемагав підхід, який скасовував зазначене обмеження. Відсутність конкурсних засад для призначення голів місцевих державних адміністрацій як державних службовців у 1992–2015 рр. була підкріплена законодавчими актами. Після запровадження відкритих конкурсів для цих посадовців у 2015 р. виникла протидія цьому підходу, яке поступово перенесло питання зі сфери визнання потреби зняття з них державної служби.

Після виведення голів місцевих державних адміністрацій з категорії державних службовців з'явилася певна невизначеність деяких аспектів їх статусу як посадових осіб місцевих державних адміністрацій, представників дер-

жавної влади, які мають бути політично неупередженими. Нині гостро постало питання щодо визначення повного переліку політичних посад в органах влади, обґрунтованих підстав поширення державної служби та реальної аргументації певних законодавчих змін. Вважаємо за потрібне визнати суперечливим характер дій суб'єктів визначення статусу голів місцевих державних адміністрацій, який наочно проявився в останній період, потребу комплексно визначити концептуальні засади розгляду питання у наступний період та внесення узгоджених змін до українського законодавства.

Подальші наукові дослідження з розглянутої проблематики передбачають вивчення зарубіжного досвіду визначення статусу керівників органів виконавчої влади загальної компетенції регіонального та субрегіонального рівнів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Бородін Є. І. Голова місцевої державної адміністрації в Україні: досвід визначення статусу посадовця / Є. І. Бородін // Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф., 8 грудня 2017 р., Дніпро; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 10-14.
2. Бородін Є. І. Запровадження державної служби в Україні: законодавчий аспект (кінець ХХ століття) / Є. І. Бородін // Проблеми політичної історії України: зб. наук. пр. Дніпро: Видавництво «Грані», 2017. – Вип. 12. – С. 224-243.
3. Бородін Є. І. Голова місцевої державної адміністрації / Є. І. Бородін, І. В. Хохрякова // Енциклопедія державного управління: у 8 т. – Київ: НАДУ, 2011. – Т. 6. «Державна служба». – С. 85-86.
4. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» від 8 листоп. 2017 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62569
5. Коліушко І. Чиновників беруть у «армію агітаторів» / І. Коліушко. – Режим доступу: <https://zbruc.eu/node/74518>.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
7. Приходько В. А. Голови державних адміністрацій як суб'єкти діяльності місцевих органів влади / В. А. Приходько // Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 4.
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби: закон України від 9 листоп. 2017 р. № 2190-VIII. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2190-19>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України: закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2592-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2592-17> (дата звернення: 18.05.2018).
10. Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби: проект Закону України від 15 квіт. 2016 р. № 4370-1. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58771
11. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України: закон України від 27 лют. 2014 р. № 796-18. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/796-18>
12. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про Представника Президента України»: закон України від 16 березня 1993 р. № 3066-XII. – Режим доступу: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3066-12
13. Про державну службу: закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
14. Про державну службу: закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII в редакції від 16 груд. 1993 р. – Режим доступу: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216
15. Про державну службу: закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4050-17
16. Про запобігання корупції: закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18
17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>

18. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 21 груд. 2006 р. № 514-V. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514-16>
19. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. – Режим доступу: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18
20. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV в редакції від 9 квіт. 1999 р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed19990409>
21. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
22. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : постанова Верховної Ради України від 31 серп. 2015 р. № 656-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
23. Про Представника Президента України : закон України від 5 берез. 1992 р. № 2167-XII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>
24. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : закон України від 3 лют. 1994 р. № 3917-XII в редакції від 3 лют. 1994 р. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203>
25. Худоба О. В. Голова місцевої державної адміністрації: особливості та роль посади в сучасному державному управлінні / О. В. Худоба // Теорія та практика державного управління. – 2012. – № 2.
26. Шкрум А. «Окрема думка» до рішення Комітету щодо скасування реформи державної служби / А. Шкрум. – Режим доступу: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/shkrum/5a0ababe88130/>
27. Щодо поширення на голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників дії Закону України «Про запобігання корупції». – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/shchodo-poshyrennya-na-goliv-miscevyh-derzhavnyh-administracij-yih-pershyh-zastupnykiv-ta>

REFERENCES

1. Borodin, Ye.I. (2017). Holova mistsevoi derzhavnoi administratsii v Ukraini: dosvid vyznachennia statusu posadovtsia [The head of the local state administration in Ukraine: experience in determining the status of an official]. S. M. Serohin (Eds.). (pp. 10-14). *The theory and practice of civil service*. Dnipro: DRIPA NAPA [in Ukrainian].
2. Borodin, Ye.I. (2017). Zaprovdzhennia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: zakonodavchyi aspekt (kinets XX stolittia) [The introduction of the civil service in Ukraine: the legislative aspect (the end of the twentieth century)]. *Problems of Political History of Ukraine. (Vol. 12)*, (pp. 224-243). Dnipro: Grani [in Ukrainian].
3. Borodin, Ye.I., & Khokhriakova, I.V. (2011). Holova mistsevoi derzhavnoi administratsii [The head of the local state administration]. *Encyclopedia of Public Administration, (Vols. 6)*, (pp. 85-86). Kyiv, NADU, 6 [in Ukrainian].
4. *Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspertnoho upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy na proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo okremykh pytan prokhodzhenia derzhavnoi sluzhby» vid 8 lystopada 2017 r.* [The conclusion of the Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Draft Law of Ukraine «On Amendments to Some Laws of Ukraine Concerning Certain Issues of Civil Service» dated November 8, 2017]. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62569 [in Ukrainian].
5. Koliushko, I. *Chynovnykiv berut u «armiiu ahitatoriv»* [Officials are taken to the «army of agitators»]. Retrieved from: <https://zbruc.eu/node/74518> [in Ukrainian].
6. *Konstitutsiia Ukrainy* [The Constitution of Ukraine] June 28, 1996. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> [in Ukrainian].
7. Prykhodko, V.A. (2008). Holovy derzhavnykh administratsii yak subiekty diialnosti mistsevykh orhaniv vladly [Heads of state administrations as subjects of activity of local authorities]. *The theory and practice of state administration*, 4 [in Ukrainian].
8. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo okremykh pytan prokhodzhenia derzhavnoi sluzhby [On Amendments to Some Laws of Ukraine Concerning Certain Issues of Civil Service]. *Law of Ukraine*. November 9, 2017. № 2190-VIII. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2190-19> [in Ukrainian].
9. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pryvedennia yikh u vidpovidnist iz Konstytutsiieiu Ukrainy [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on bringing them in line with the Constitution of Ukraine]. *Law of Ukraine*. October 7, 2010. № 2592-VI. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2592-17> [in Ukrainian].
10. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro derzhavnu sluzhbu» shchodo vrehuliuvannia okremykh pytan prokhodzhenia derzhavnoi sluzhby [On Amendments to the Law of Ukraine «On Civil Service» regarding the settlement of certain issues of civil service]. *Draft of Law of Ukraine*. April 15, 2016. № 4370-1. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58771 [in Ukrainian].
11. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsii» shchodo pryvedennia yoho u vidpovidnist iz Konstytutsiieiu Ukrainy [On Amendments to the Law of Ukraine «On Local State Administrations» on bringing it in line with the Constitution of Ukraine]. *Law of Ukraine*. February 27, 2014. № 796-18. Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/796-18> [in Ukrainian].
12. Pro vnesennia zmin i dopovnen do Zakonu Ukrainy «Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy» [On amendments and additions to the Law of Ukraine «On the Representative of the President of Ukraine»]. *Law of Ukraine*. March 16, 1993. № 3066-XII. Retrieved from: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3066-12 [in Ukrainian].
13. Pro derzhavnu sluzhbu [On the civil service]. *Law of Ukraine*. December 10, 2015. № 889-VIII. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> [in Ukrainian].

14. Pro derzhavnu sluzhbu [On the civil service]. *Law of Ukraine*. December 16, 1993. № 3723-XII in edition from December 16, 1993. Retrieved from: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/ed19931216 [in Ukrainian].
15. Pro derzhavnu sluzhbu [On the civil service]. *Law of Ukraine*. November 17, 2011. № 4050-VI. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4050-17 [in Ukrainian].
16. Pro zapobihannia koruptsii [On Preventing Corruption]. *Law of Ukraine*. October 14, 2014. № 1700-VII. Retrieved from: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 [in Ukrainian].
17. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administrativnoi reformy v Ukraini [On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine]. *Decree of the President of Ukraine*. July 22, 1998. № 810/98. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page [in Ukrainian].
18. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [On the Cabinet of Ministers of Ukraine]. *Law of Ukraine*. December 21, 2006. № 514-V. Retrieved from: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/514-16 [in Ukrainian].
19. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy [On the Cabinet of Ministers of Ukraine]. *Law of Ukraine*. February 27, 2014. № 794-VII. Retrieved from: zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18 [in Ukrainian].
20. Pro mistsevi derzhavni administratsii [On Local State Administrations]. *Law of Ukraine*. April 9, 1999. № 586-XIV in edition from April 9, 1999. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14/ed19990409 [in Ukrainian].
21. Pro mistsevi derzhavni administratsii [On Local State Administrations]. *Law of Ukraine*. April 9, 1999. № 586-XIV. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14 [in Ukrainian].
22. Pro poperednie skhvalennia zakonoproektu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy shchodo detsentralizatsii vlady [On the preliminary approval of the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine regarding the decentralization of power]. *Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine*. August 31, 2015. № 656-VIII. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19 [in Ukrainian].
23. Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy [On the Representative of the President of Ukraine]. *Law of Ukraine*. March 5, 1992. № 2167-XII. Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2167-12 [in Ukrainian].
24. Pro formuvannia mistsevykh orhaniv vlady i samovriaduvannia [On the formation of local authorities and self-government]. *Law of Ukraine*. February 3, 1994. № 3917-XII in edition from February 3, 1994. Retrieved from: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3917-12/ed19940203 [in Ukrainian].
25. Khudoba, O.V. (2012) Holova mistsevoi derzhavnoi administratsii: osoblyvosti ta rol posady v suchasnomu derzhavnomu upravlinni [The head of the local state administration: features and role of the post in modern state administration]. *The theory and practice of public administration*, 2 [in Ukrainian].
26. Shkrum, A. «Okrema dumka» do rishennia Komitetu shchodo skasuvannia reformy derzhavnoi sluzhby [«Individual Opinion» to the decision of the Committee on the abolition of civil service reform]. Retrieved from: https://blogs.pravda.com.ua/authors/shkrum/5a0ababe88130/ [in Ukrainian].
27. Shchodo poshyrennia na holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv dii Zakonu Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii» [On the distribution to the heads of local state administrations, their first deputies and deputies of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption»]. Retrieved from: https://nazk.gov.ua/news/shchodo-poshyrennya-na-goliv-miscevykh-derzhavnykh-administratsiy-yih-pershykh-zastupnykiv-ta [in Ukrainian].

Бородин Євгеній Іванович

Доктор історичних наук, професор

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

Borodin Yevgeniy

Full. prof., Dr.

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
29, Hoholya St., Dnipro, 49000, Ukraine

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

Цитування: Бородин Є. І. Статус голови місцевої державної адміністрації в Україні: досвід законодавчого визначення / Є. І. Бородин // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 12-23.

Citation: Borodin, Y.I. (2018). Status holovy mistsevoi derzhavnoi administratsii v Ukraini: dosvid zakonodavchoho vyznachennia [Status of the chairman of the local government administration in Ukraine: experience of legislative definitions]. *Public administration aspects*, 6 (5), 12-23.

Стаття надійшла / Article arrived: 24.04.2018

Схвалено до друку / Accepted: 08.05.2018

Роль публічного управління у розвитку транскордонного співробітництва

Сокольська Т. В., Поліщук С. П., Білоцерківський національний аграрний університет

У статті розглядається роль та місце публічної влади у формуванні політики ефективного транскордонного співробітництва України з ЄС з урахуванням національних інтересів.

Охарактеризовано сучасний стан розвитку транскордонного співробітництва України з країнами ЄС та виокремлено найголовніші проблеми, що стримують цей процес. Найвагомішими з них є відсутність достатніх фінансових коштів та управлінських повноважень у місцевих адміністраціях, зокрема на створення інформаційної інфраструктури, необхідної для налагодження співпраці з владними структурами регіонів іноземних країн, та розробку фінансових проектів.

Особлива увага приділена принципам та особливостям територіального співробітництва з урахуванням специфіки зовнішньої співпраці ЄС та інтересів країн-учасниць.

Обґрунтована роль об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в активізації транскордонного співробітництва, зокрема їх участі у міжнародних проектах, та наведені приклади такої діяльності на Закарпатті. Доведено, що в нинішній економічній ситуації транскордонне співробітництво є одним із основних економічних механізмів залучення іноземних інвестицій та грантових коштів для модернізації економіки, створення нових робочих місць через розвиток малого підприємництва, залучення інноваційних технологій, вихід на європейський ринок та входження України до європейського співтовариства.

Доведена доцільність розробки цілісної ефективної державної політики транскордонного співробітництва з ЄС, в рамках якої мають бути чітко визначені правові, інституційні і фінансові інструменти та засоби її реалізації з обов'язковим громадським моніторингом отриманих результатів. Розвиток транскордонного співробітництва між Україною та країнами ЄС, що забезпечить формування конкурентоспроможної економіки, ефективний розвиток міжнародної торгівлі, поліпшення умов та підтримку підприємництва, може бути реалізований за умови втілення на регіональному рівні політики публічного управління процесом транскордонного співробітництва.

Ключові слова: публічне управління; місцеве самоврядування; регіональний розвиток; регіональні програми; міжнародні проекти; фінансова підтримка; публічна влада

Role of public government in cross-border cooperation

Sokolska T. V., Polishchuk S. P., Bila Tserkva National Agrarian University

The article considers the role and place of public authorities in shaping the policy of effective cross-border cooperation between Ukraine and the EU taking into account the national interests.

Particular attention is paid to the principles and features of territorial cooperation, taking into account the specifics of the EU's external cooperation as well as the interests of the participating countries.

The basic principles of the cooperation are determined on the basis of connections as well as contractual interregional and interstate relations, in compliance with the national legislation and respect for the international obligations of the states that are subjects of contractual relations; the thematic objectives are defined.

The current state of Ukraine and the EU countries cross-border cooperation development is characterized and the main factors limiting this process are outlined. The most significant ones are the insufficient level of the national economic development and inconformity of the national legislation with European standards; lack of well-balanced management at the local level; the impossibility of implementing international projects of economic and social development due to ineffective management; lack of proper infrastructure; lack of marketing which aims to facilitate the existing resource potential of the border regions; sparking interethnic conflicts; the lack of skilled personnel in different spheres of establishing effective cooperation between the authorities, business and the public, etc. are also among them.

Lack of sufficient financial resources and managerial powers in local administrations, in particular, for establishing the information infrastructure necessary for the cooperation with the authorities of the foreign countries regions and the development of financial projects is a specific problem of cross-border cooperation.

The role of international projects and regional programs such as EU4Business, cross-border cooperation (Black Sea, Romania, Moldova, Hungary, Slovakia, Poland), EU programs, such as ERASMUS, HORIZON (61 projects amounting to 11.95 million euros were announced in 2016), COSME (May 2016) and their role in improving the socio-economic development of the border regions as well as solving common problems in ecology, health, safety and security, promoting the living conditions of citizens are grounded in the paper.

The role of the united territorial communities (UTC) in cross-border cooperation activating, in particular their participation in international projects is grounded and the results of this activity in the Transcarpathia are presented. Insufficient level of professional training of public authorities representatives is pointed out. It is proved that cross-border cooperation is one of the main economic mechanisms of attracting foreign investments and grant funds for the economy modernization, for new jobs creation through the small business development, attraction of innovative technologies, access to the European market and the entry of Ukraine into the European community in the current economic situation.

The expediency of working out the coherent effective state policy of cross-border cooperation with the EU, in which the legal, institutional and financial instruments should be clearly defined, along with the determined means of its implementation and mandatory public monitoring of the results is emphasized. The development of cross-border cooperation between Ukraine and the EU countries, ensuring a competitive economy running, the effective development of international trade, improvement of conditions and support of entrepreneurship, can be realized under the condition of implementation of the policy of public administration at the regional level.

Keywords: public management; local government; regional development; regional programs; international projects; financial support; public authorities

Роль публичного управления в развитии трансграничного сотрудничества Украины

Сокольская Т. В., Полищук С. П., Белоцерковский национальный аграрный университет

В статье рассматривается роль и место публичной власти в формировании политики эффективного трансграничного сотрудничества Украины с учетом национальных интересов.

Охарактеризовано современное состояние развития трансграничного сотрудничества Украины и выделены главные проблемы, сдерживающие этот процесс. Важнейшими из них являются отсутствие достаточных финансовых средств и управленческих полномочий в местных администрациях, в частности на создание информационной инфраструктуры, необходимой для налаживания сотрудничества с властными структурами регионов зарубежных стран, и разработку финансовых проектов.

Особое внимание уделено принципам и особенностям территориального сотрудничества с учетом специфики внешнего сотрудничества ЕС и интересов стран-участниц.

Обоснована роль объединенных территориальных общин (ОТГ) в активизации трансграничного сотрудничества, в частности их участия в международных проектах, и приведены примеры такой деятельности на Закарпатье. Доказано, что в нынешней экономической ситуации трансграничное сотрудничество является одним из главных экономических механизмов привлечения иностранных инвестиций и грантовых средств для модернизации экономики, создания новых рабочих мест путем развития малого предпринимательства, привлечения инновационных технологий, выхода на европейский рынок и вхождения Украины в европейское сообщество.

Доказана целесообразность разработки целостной эффективной государственной политики трансграничного сотрудничества с ЕС, в рамках которой должны быть четко определены правовые, институциональные и финансовые инструменты и средства ее реализации с обязательным общественным мониторингом полученных результатов. Развитие трансграничного сотрудничества между Украиной и странами ЕС, которое обеспечит формирование конкурентоспособной экономики, эффективное развитие международной торговли, улучшение условий и поддержку предпринимательства, может быть реализовано при условии осуществления на региональном уровне политики публичного управления процессом трансграничного сотрудничества.

Ключевые слова: публичное управление; местное самоуправление; региональное развитие; региональные программы; международные проекты; финансовая поддержка; публичная власть

Постановка проблеми.

Вибір Україною європейського вектору розвитку та посилена увага ЄС до нашої країни через вигідне її геополітичне розташування та наявність багатих природних ресурсів, транскордонних газових, транспортних, енергетичних артерій потребує від нашої влади виважених політичних і економічних кроків, зокрема, ефективного транскордонного співробітництва, взаємозв'язків прикордонних областей із сусідніми регіонами країн ЄС.

Ці процеси за рахунок міжособових контактів значно розширюють повноваження органів місцевого управління, зміцнюючи місцеву демократію, що в остаточному підсумку поліпшує умови ведення бізнесу, сприяє підвищенню якості життя населення регіонів; соціальній та демографічній конвергенції; встановленню доступних цін на товари і послуги для населення та економічному розвитку регіону в цілому. У зв'язку з цим формування системи транскордонного співробітництва є актуальним питанням теорії і практики європейської інтеграції України.

Система нових взаємовідносин потребує від України адаптації законодавства до вимог Євросоюзу і його зміни відповідно до нових геополітичних реалій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

свідчить про підвищений інтерес до дослідження проблем транскордонного розвитку країн, як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, серед яких: І. Артьомов, І. Вовканич, А. Данилишин, Н. Діус, О. Крейчі, Ю. Куросвська-Пиж, В. Реутов, О. Ровт, О.Тищенко, С.Устич, К. Щепанська-Вощина та ін. Разом із тим, нині відсутня єдина обґрунтована концепція транскордонного співробітництва України з ЄС, яка б пропонувала чіткі підходи до розвитку цих процесів з урахуванням потреб не окремого регіону, а загальнонаціональних інтересів. Також не визначена роль публічного управління та адміністрування цьому процесі.

Мета статті визначення ролі та місця публічної влади в розвитку транскордонного співробітництва України засобами публічного управління з урахуванням національних інтересів.

Виклад основного матеріалу.

За вітчизняним та європейським законодавством визначено, що розвиток транскордонного співробітництва є пріоритетом реалізації політики сусідства ЄС, що підтверджується численними нормативно-правовими актами, постановами та програмами (табл.1), прийнятими в рамках правових норм європейського та національного законодавства [4, 9,11].

Табл. 1. Програми транскордонного співробітництва Україна – ЄС (ENI* and ERDF**)

Країни	Транскордонні території
Польща/Білорусія /Україна	Польща: Сувальські, Бялостоккі, Остролецько-Седлецькі, Біальський, Ломжа, Хелмсько-Замойський, Перемишль, Кросно. Білорусь: Гродненська та Брестська області Україна: Волинська, Львівська та Закарпатська області
Угорщина/Словаччина /Румунія/Україна	Hungary: Саболч-Сатмар-Берег Словаччина: Прешовський край, Кошицький край Румунія: Марамуреш, Сату Маре Україна: Закарпатська, Івано-Франківська області
Румунія/Україна	Румунія: Сату Маре, Марамуреш, Ботошані, Сучава, Тулча Україна: Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька, Одеська області
Програма «Чорного моря»	Румунія: Південний-Схід (Sud-Est) Болгарія: Північний-схід, Південний-схід (Severoiztochen, Yugoiztochen) Греція: Кентрікі Македонія, Анатолікі Македонія Тракі Туреччина: TR10 (Стамбул), TR21 (Текирдаг, Едірне, Киркларелі), TR42 (Кокаелі, Сакарья, Дюцце, Болу, Ялова), TR81 (Зонгулдак, Карабук, Бартин), TR82 (Кастамону, Чанкири, Синоп), Токат, Чорум, Амасья) і TR90 (Трабзон, Орду, Гиресун, Різе, Артвін, Гюмюшхане) Україна: Одеса, Миколаїв, Херсон, Севастополь, Запорізька та Донецька області, Республіка Крим, Севастополь Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан: вся країна

*ENI - Європейський інструмент сусідства

** ERDF- Європейський фонд регіонального розвитку

Джерело: складено за даними [11].

При цьому європейська Комісія розглядає транскордонне співробітництво (Cross Border Cooperation (CBC) як ключовий елемент політики ЄС щодо своїх сусідів, що підтримує сталий розвиток країн уздовж зовнішніх кордонів ЄС, допомагає зменшувати відмінності між рівнями життя та вирішувати спільні виклики [8, 10]. Основним принципом такого співробітництва є створення зв'язків та договірних міжрегіональних та міждержавних відносин із дотриманням національних законодавств і поважання міжнародних зобов'язань держав, до яких належать територіальні громади або влада, що є суб'єктами договірних відносин [1].

Транскордонна система ЄС розроблена на принципах моделі територіального співробітництва, але адаптована до специфіки зовнішньої співпраці ЄС, і її особливістю є те, що ця система враховує інтереси країн-учасниць та базується на:

- збалансованому партнерстві між країнами-учасницями по обидва боки кордону: держави-члени та сусідні країни мають рівні права, щодо оцінки програмних рішень, а проекти отримують

фінансування лише за умови їх реалізації партнерами з обох сторін;

- управління, доручене місцевому чи національному органам влади в країнах-учасницях, спільно відбираються усіма країнами, що беруть участь у програмі;

- загальна правова база та правила реалізації.

CBC має три основні цілі [11]: сприяння економічному та соціальному розвитку прикордонних територій (ціль А); вирішення спільних проблем (навколишнього середовища, громадського здоров'я, охорони та безпеки) (ціль В); створення кращих умов для людей, товарів та мобільності капіталу (ціль С).

Слід зазначити, що Бюджет Європейського інструменту сусідства транскордонного співробітництва (ENI) на період 2014–2020 рр. становить

1,052 млрд. євро і складається з двох різних джерел: ENI та внесків від Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF). Орієнтовна сума фінансування ENI на період 2014–2020 років складає 489 000 000 євро – 598 000 000 євро (табл. 2, 3) [9,11].

Табл. 2. Розподіл фінансування за програмами транскордонного співробітництва ЄС – Україна (ENI* and ERDF**)

Програма країн	2014-2017			2018-2020			2014-2020		
	ENI	ERDF	Загальна сума	ENI	ERDF	Загальна сума	ENI	ERDF	Загальна сума
Польща/Білорусія /Україна	50,228,373	36,335,480	86,563,853	37,671,279	51,564,172	89,235,451	87,899,652	87,899,652	175,799,304
Угорщина/Словаччина /Румунія/Україна	21,129,142	15,284,938	36,414,080	15,846,858	21,691,062	37,537,920	36,976,000	36,976,000	73,952,000
Румунія/Україна	17,142,857	12,401,237	29,544,094	12,857,143	17,598,763	30,455,906	30,000,000	30,000,000	60,000,000
Програмна підтримка	8,571,429	N/A	8,571,429	6,428,571	N/A	6,428,571	15,000,000	N/A	15,000,000
Загальна сума по всіх регіонах	306,211,021	262,255,314	568,466,335	236,788,979	247,395,041	484,184,020	543,000,000	509,650,355	1,052,650,355

Табл. 3. Європейський інструмент сусідства транскордонного співробітництва: загальні показники фінансування програм ЄС–Україна (ENI and ERDF)

Програма країн	2014–2017	2018–2020	2014–2020
Польща/Білорусія /Україна	86,563,853	89,235,451	175,799,304
Угорщина/Словаччина /Румунія/Україна	36,414,080	37,537,920	73,952,000
Румунія/Україна	29,544,094	30,455,906	60,000,000
Програмна підтримка	8,571,429	6,428,571	15,000,000
Загальна сума по всіх регіонах	568,466,335	484,184,020	1,052,650,355

Кожна програма транскордонного співробітництва зосереджується на максимально чотирьох тематичних цілях, [11] зокрема:

1. Розвиток бізнесу (стратегічна ціль А): сприяння співпраці між державним та приватним секторами; зміцнення економічних кластерів; підвищення конкурентоспроможності; сприяння та підтримка підприємництва; підтримка розвитку та модернізації підприємств у конкретних секторах (наприклад туризм, сільське господарство, рибальство).

2. Підтримка освіти, досліджень, технологічного розвитку та інновацій (стратегічна ціль А): сприяння співпраці бізнесу та навчальних закладів для інновацій та інновацій НДДКР, спільне планування навчання; сприяння розвитку навичок та навчання протягом усього життя; підтримка місцевого співробітництва у сфері освіти; заохочення та підтримка досліджень та інновацій.

3. Сприяння місцевій культурі та збереженню історичної спадщини (стратегічна ціль А): сприяння місцевій культурі та історії; підтримка традиційних навичок місцевого економічного розвитку.

4. Сприяння соціальній інтеграції та боротьбі з бідністю (стратегічні цілі А, В, С): підтримка розвитку та підвищення доступу до соціальних послуг; сприяння гендерній рівності та рівним можливостям; підтримка інтеграції іммігрантів та уразливих груп; сприяння зайнятості та підтримка мобільності робочої сили; стимулювання працевлаштування молоді.

5. Підтримка місцевого та регіонального належного врядування (публічного адміністрування) (стратегічні цілі А, В, С): підвищення спроможності місцевих та регіональних влад і громад; партнерство з приватним сектором та науковими організаціями; координація планових заходів; підтримка регіональної інтеграції; сприяння правовому та адміністративному співробітництву.

6. Захист навколишнього середовища, пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптація (стратегічна ціль В): спільні заходи щодо захисту навколишнього середовища та ефективного управління морським простором та ресурсами; збереження та стале використання природних ресурсів, включаючи біорізноманіття; підтримка сталого управління відходами та очищення стічних вод, спільні дії та співробітництво у вирішенні проблем, пов'язаних зі зміною клімату, включаючи моделювання наслідків зміни клімату та розвитку відповідних (спільних) заходів; сприяння розвитку енергії з низьким рівнем викидів вуглецю; підтримка енерго- та ресурсоефективності (включаючи використання відновлюваної енергії).

7. Покращення доступності регіонів, розвиток стійких та кліматично захищених транспортних та комунікаційних мереж і систем (стратегічна ціль С): покращення мобільності людей та товарів; розвиток транспортних послуг та інфраструктури.

8. Загальні проблеми у сфері безпеки та охорони (стратегічна ціль В): підтримка розвитку охорони здоров'я; посилення доступу до здоров'я; запобігання та боротьба з організованою злочинністю; правоохоронне, поліцейське та митне співробітництво (обмін розвідувальними службами, інформацією тощо); підтримка спільної діяльності щодо запобігання природних та техногенних катастроф, а також спільні дії в надзвичайних ситуаціях.

9. Сприяння та співробітництво в галузі сталого енергозабезпечення та енергетичної безпеки (стратегічна ціль В): стійке виробництво енергії; системи трансмісії та розподілу енергії, співробітництво в галузі енергетичної безпеки; відновлювана енергія та ефективність використання енергії.

10. Сприяння контролю кордонів та безпеці кордонів, мобільності та міграції управління (стратегічна ціль С): підтримка ефективності та

безпеки кордонів; покращення інфраструктури та обладнання перетину кордону; вдосконалення операцій з управління кордонами, митних та візових процедур.

Щодо сучасного стану розвитку транскордонного співробітництва України з країнами ЄС, то варто відзначити, що найбільш оптимістично експерти оцінюють транскордонне співробітництво в українсько-словацькому та українсько-угорському транскордонних регіонах. В українсько-польському, українсько-молдовському та українсько-румунському транскордонних регіонах спостерігається зниження його активності. Збройний конфлікт із Росією також суттєво вплинув на транскордонне співробітництво в рамках українсько-білоруського транскордонного регіону [6].

Загалом, в Україні цей процес до певної міри стримується недостатнім рівнем економічного розвитку держави та невідповідністю національного законодавства європейським стандартам. Має місце також відсутність виваженого управління на місцевому рівні; неможливість реалізації міжнародних проектів економічного та соціального розвитку через неефективний менеджмент; відсутність належної інфраструктури; відсутність маркетингу щодо популяризації наявного туристичного потенціалу прикордонних регіонів; розгойдування міжетнічних конфліктів; відсутність висококваліфікованих кадрів у різних сферах налагодження ефективної співпраці між владою, бізнесом та громадськістю тощо.

Важливою проблемою, що обмежує співробітництво влади з бізнес-структурами та неурядовими організаціями у сфері транскордонного співробітництва, є відсутність достатньої мотивації у центральних органів влади щодо активізації роботи у цій площині. До цього часу має місце розпошення зусиль та спрямування значної частини активності органів місцевого самоврядування на роботу з органами центральної влади замість максимальної концентрації на питаннях поглиблення співпраці з місцевими громадськими організаціями, підприємцями та закордонними партнерами [2]. Низькою також залишається поінформованість громад про основні результати діяльності суб'єктів транскордонного співробітництва та зарубіжний досвід регіонального розвитку.

Найвагомішими факторами, що стримують розвиток транскордонного співробітництва, є відсутність достатніх фінансових коштів та управлінських повноважень у місцевих адміністраціях, зокрема на створення інформаційної інфраструктури, необхідної для налагодження співпраці з

владними структурами регіонів зарубіжних країн та розробки фінансових проектів. На сьогодні основним фінансовим механізмом транскордонного співробітництва та підвищення конкурентоспроможності транскордонних регіонів є міжнародні проекти, що фінансуються ЄС. Серед них заслуговують на вагу такі регіональні програми, як EU4 Business, транскордонне співробітництво (Чорне море, Румунія, Молдова, Угорщина, Словаччина, Польща), програми ЄС–ERASMUS, HORIZON (в 2016 р. заявлено 61 проект на суму 11,95 млн євро), COSME (у травні 2016 р. Україна офіційно приєдналася до європейської програми підтримки малого та середнього підприємництва), Creative Europe [11]. Проте основною проблемою з боку української сторони є відсутність чітких проектних пропозицій, через що кошти, виділені на співпрацю, залишаються на рахунках не використаними. У той час, коли Польщею і Угорщиною на створення центрів розвитку підприємництва було освоєно 120 тис. \$, а на розвиток комунікаційних систем 500 тис. – у Карпатському євро регіоні лише подано три проекти [7]. На нашу думку це викликано недостатньою фаховою підготовкою представників органів публічної влади.

Щодо державної фінансової підтримки, то вона визначається щороку в межах коштів, передбачених законом про Державний бюджет України на відповідний рік, для виконання Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки [4]. При цьому умовою такої підтримки є співфінансування у розмірі не менше 10 відсотків від загального обсягу фінансування проекту транскордонного співробітництва за рахунок коштів місцевого бюджету та / або інших джерел. Наприклад, фінансування програми транскордонного співробітництва Румунія – Україна на період 2014–2020 років, націленої на процвітання та добросусідство, становить 60 млн євро, за якого Україна і Румунія мають забезпечити мінімальне співфінансування 10% від внеску ЄС.

Основними тематичними завданнями, вибраними в рамках транскордонного співробітництва 2014–2020 «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна», є: розвиток місцевої культури та збереження історичної спадщини; захист навколишнього середовища, пом'якшення наслідків та адаптація до зміни клімату; покращення доступу до регіонів; розвиток сталих і безпечних для клімату-транспортних та комунікаційних мереж і систем; спільні виклики у сфері безпеки та охорони. Реалізація зазначених завдань передбачає покращення соціально-економічного розвитку в

регіонах по обидва боки; вирішення спільних проблем у сфері екології, охорони здоров'я, охорони і безпеки; сприяння покращенню умов і можливостей для забезпечення мобільності людей, товарів і капіталу тощо.

Проте, якщо проаналізувати заходи, здійснені обласною адміністрацією, то з передбачених програмою розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016–2020 роки 7170,0 тис. грн – 3080 тис. грн витрачено на організацію та проведення міжнародних семінарів, конференцій, форумів, засідань за круглим столом, спрямованих на поглиблення співпраці з іноземними регіонами і міжнародними організаціями, тоді як на розбудову пунктів пропуску, прикордонної інфраструктури та на регіональний розвиток передбачені кошти лише в пункті «здійснення заходів з організації роботи, супроводу іноземних фахівців та експертів під час їх перебування в області з метою проведення моніторингу надзвичайних ситуацій та надання рекомендацій щодо ліквідації їх наслідків» 400 тис. грн [5]. Це нашоує на думку про несистемність аналізу проблем, які першочергово потрібно вирішувати в рамках транскордонного співробітництва, а використання програм сприяння ТКС є лише формальним приводом для одержання грантів.

Слід також зазначити, що з реалізацією реформи децентралізації в Україні, створенням об'єднаних територіальних громад (ОТГ) значно активізувалось транскордонне співробітництво на Закарпатті. Зокрема, флагманом із залучення коштів за різноманітними програмами у свій розвиток є Перечинська ОТГ, яка виграла проект на реалізацію спортивного майданчика, розробляє туристичний маршрут «Слідами лемків» та бере участь у програмі Угорщини із роздільного збирання та переробки сміття.

Заслужують на увагу такі практики, як створення Польсько-Українського туристичного маршруту, метою якого є підвищення використання туристичного потенціалу в Карпатському регіоні та покращення умов для розвитку підприємництва, створення умов для розвитку підприємництва у сільській місцевості Волинської області та Люблінського воєводства Польщі шляхом диверсифікації сільськогосподарського виробництва.

Проаналізувавши досвід транскордонного співробітництва в Карпатському євро регіоні,

ми дійшли висновку, що для зміцнення конкурентоспроможності українських територій на західному Українському кордоні, визначальна роль має бути відведена громадам з їхнім баченням пріоритетних кроків до розвитку територій. Лише органи місцевого самоврядування у співпраці із громадськими організаціями, вищими навчальними закладами мають розробляти стратегії розвитку, формувати інвестиційні проекти з чітким економічним обґрунтуванням та укладати нові дієві транскордонні угоди. Особливу увагу слід зосередити на інформаційно-консультаційній та просвітницькій діяльності, рекламуванні конкурентних переваг та особливостей регіону.

Висновки.

Отже, транскордонне співробітництво є одним із головних економічних механізмів залучення іноземних інвестицій та грантових коштів для модернізації економіки, створення нових робочих місць через розвиток малого підприємництва, залучення інноваційних технологій, вихід на європейський ринок та входження України до європейського співтовариства.

Значним поштовхом у розвитку транскордонного співробітництва, на нашу думку, стане децентралізація влади та розширення повноважень і функцій управління органів місцевого самоврядування. Особливо доцільним є залучення до цього процесу громадського сектору, юридичних та фізичних осіб (бізнес-структури, підприємці), громадських організацій. Проте з боку держави має бути чітка координація та належна бюджетна підтримка соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів; проведена гармонізація законодавства України в цих сферах із європейським законодавством. Тобто, Україні необхідна цілісна ефективна політика транскордонного співробітництва з ЄС, у рамках якої мають бути чітко визначені правові, інституційні і фінансові інструменти разом із визначеними засобами її реалізації та обов'язковим громадським моніторингом отриманих результатів. Розвиток транскордонного співробітництва між Україною та країнами ЄС, що забезпечить формування конкурентоспроможної економіки, ефективний розвиток міжнародної торгівлі, поліпшення умов та підтримку підприємництва і транскордонних кластерів, може бути реалізований за умови втілення політики публічного управління процесом на регіональному рівні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Артёмов І. В. Транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України / І. В. Артёмов. – Ужгород: Ліра, 2009. – 520 с.
2. Державне управління регіональним розвитком України / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2010. – 288 с.
3. Палінчак М. М. Історія, що об'єднує. Нариси новітнього транскордонного співробітництва у Карпатському регіоні / М. М. Палінчак, В. П. Приходько, С. І. Устич, Д. М. Стебляк. – Ужгород: УжНУ «Говерла», 2017. – 465 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2016-2020 роки» № 554 від 23 серпня 2016 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-p>.
5. Рішення Закарпатської обласної ради «Про внесення змін до Програми розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2016 - 2020 роки» № 561 від 07.12.2016 р. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-programi-rozvitku-transkordonnogo-spiv-doc294791>.
6. Розвиток транскордонного співробітництва: науково-аналітична доповідь / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. редактор В. С. Кравців. – Львів, 2016. – 125 с.
7. Україна на перехресті геополітичних інтересів: актуальні аспекти проблеми/Закарпатський державний університет. Навчально-науковий інститут Філософії та євроінтеграційних досліджень. – Режим доступу: <http://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/3702>.
8. Medeiros E. Cross-Border Cooperation in EU Regional Policy: a fair deal? / E. Medeiros. 2010. – Режим доступу: http://pocstep.eu/sites/default/files/DOC_EdMedeiros_fair_deal_ENG.pdf
9. Joint report to the European parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review. – Режим доступу: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf.
10. Kurowska-Pysz J. The analysis of the determinants of sustainable cross-border cooperation and recommendations on its harmonization/ J. Kurowska-Pysz, K. Szczepanska-Woszczyna // Sustainability. – 2017. – № 9.
11. Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020). – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf.

REFERENCES

1. Artomov, I.V. (2009). *Transkordonne spivrobitnytstvo v yevrointehratsiinii stratehii Ukrainy [Cross-border cooperation in the European integration strategy of Ukraine]*. Uzhhorod: Lira [in Ukrainian].
2. Vorotina, V.Ye., Zhalila, Ya.A. (2010). *Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom Ukrainy [State management of regional development of Ukraine]*. Kiev: NISD [in Ukrainian].
3. Palinchak, M., Prykhodko, V.P., Ustych, S.I., & Steblak, D.M. (2017). *Istoriia, shcho obiednuie. Narysy novitnoho transkordonnoho spivrobitnytstva u Karpatskomu rehioni [The story that unites. Essays on the latest cross-border cooperation in the Carpathian region]*. Uzhhorod: UzhNU «Hoverla» [in Ukrainian].
4. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Derzhavnoi prohramy rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva na 2016-2020 roky» № 554 vid 23 serpnia 2016 r. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the State Program for the Development of Cross-Border Cooperation for 2016-2020» № 554 from August 23, 2016.]*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554-2016-p>. [in Ukrainian].
5. *Rishennia Zakarpatskoi oblasnoi rady «Pro vnesennia zmin do Prohramy rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva Zakarpatskoi oblasti na 2016 - 2020 roky» № 561 vid 07.12.2016 r.[Decision of the Transcarpathian Regional Council «On Amendments to the Trans-Carpathian Region Cross-Border Cooperation Program for 2016-2020» № 561 from 07.12.2016.]*. Retrieved from: <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-programi-rozvitku-transkordonnogo-spiv-doc294791> [in Ukrainian].
6. Kravtsiv, V.S. (Ed.). (2016). *Rozvytok transkordonnoho spivrobitnytstva: naukovo-analitychna dopovid [Development of cross-border cooperation: a scientific and analytical report]*. NAN Ukrainy. DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy». Lviv [in Ukrainian].
7. *Ukraina na perekhrestii heopolitychnykh interesiv: aktualni aspekty problemy [Ukraine at the crossroads of geopolitical interests: urgent aspects of the problem]*. *Zakarpatskyi derzhavnyi universytet. Navchalno-naukovyi instytut Filosofii ta yevrointehratsiinykh doslidzhen*. Retrieved from: <http://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/3702> [in Ukrainian].
8. Medeiros, E. (2010). *Cross-Border Cooperation in EU Regional Policy: a fair deal?* Retrieved from: http://pocstep.eu/sites/default/files/DOC_EdMedeiros_fair_deal_ENG.pdf

9. *Joint report to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review.* – Retrieved from: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf.
10. Kurowska-Pysz, J., & Szczepanska-Woszczyna, K. (2017). The analysis of the determinants of sustainable cross-border cooperation and recommendations on its harmonization. *Sustainability*, 9.
11. *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020).* Retrieved from: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf.

Сокольська Тетяна Вікторівна

Доктор економічних наук, доцент
Білоцерківський національний аграрний університет
09117, Біла Церква, пл. Соборна 8/1

Sokolska Tetyana

Associate prof., Dr.
Bila Tserkva National Agrarian University
8/1, pl.Soborna, Bila Tserkva, 09117, Ukraine

Email: sokolska-1@ukr.net

Поліщук Світлана Петрівна

Кандидат економічних наук, асистент
Білоцерківський національний аграрний університет
09117, Біла Церква, пл. Соборна 8/1

Polishchuk Svitlana

PhD in Economics, Assistant
Bila Tserkva National Agrarian University
8/1, pl.Soborna, Bila Tserkva, 09117, Ukraine

Email: marvels@ukr.net

Цитування: Сокольська Т. В. Роль публічного управління у розвитку транскордонного співробітництва / Т. В. Сокольська, Поліщук С. П. // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 24-32.

Citation: Sokolska, T.V., & Polishchuk, S.P (2018). Rol publicznego upravlennia u rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva [Role of public government in cross-border cooperation]. *Public administration aspects*, 6 (5), 24-32.

Стаття надійшла / Article arrived: 04.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 18.05.2018

Нормотворча діяльність місцевих рад в Україні

Калиновський Б. В., Кулик Т. О., Національна академія внутрішніх справ

Наукова стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних аспектів нормотворчої діяльності місцевих рад в Україні. Досліджено наукові джерела, опрацьовано нормативно-правові акти та діяльність місцевих рад у частині розробки, прийняття, набрання чинності та скасування актів місцевих рад. На основі отриманих висновків сформульовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення національного законодавства та практики функціонування місцевих рад у процесі нормотворчої діяльності.

Прийняття місцевими радами рішень не лише на підставі норм права, а й з обов'язковим урахуванням принципів справедливості свідчить про високий рівень правосвідомості і правової культури представницьких органів місцевого самоврядування, всебічне та повне урахування інтересів територіальної громади, представляти які вони уповноважені. Це суттєво сприятиме становленню правової держави і громадянського суспільства в Україні.

Саме судовий порядок визнання незаконними актів, у тому числі місцевої публічної влади, є відображенням реалізації демократичних принципів, недопущення зосередження влади в одному органі або зловживань повноваженнями, оскільки наділення якогось органу, імовірно виконавчої влади, скасовувати акти нижчих органів або акти органів місцевого самоврядування на практиці може призвести лише до необ'єктивного, не в інтересах громадян, прийняття відповідних рішень. Судовий процес, відповідно до його правової природи, зобов'язує сторони змагатися, наводити аргументи та докази, надає право відповідному органу відстояти правомірність своєї позиції, а також наділений важелями, у випадку виявлених порушень закону, застосовувати певні заходи притягнення винних осіб до відповідальності.

За своєю правовою природою акти місцевої публічної влади є підзаконними нормативно-правовими актами та, відповідно до принципів побудови та функціонування правової системи України, вони належать до єдиної системи нормативно-правових актів в Україні.

Ключові слова: нормотворча діяльність; місцеві ради; рішення місцевих рад; депутати місцевих рад; процедура

Normative activities of local councils in Ukraine

Kalynovskyi B. V., Kulyk T. O., National Academy of Internal Affairs

The scientific article is devoted to the research of theoretical and practical aspects of normative activity of local councils in Ukraine. The scientific sources and legal acts are researched and the work of local councils in the development, adoption, entry into force and repeal of acts of local councils is analyzed. Thanks to the conclusions made, the suggestions and recommendations for improving the national legislation and the practice of functioning of local councils in the process of normative activity are formulated.

The adoption by local councils of decisions not only on the basis of law but also with the obligatory consideration of the principles of justice testifies to a high level of legal awareness and legal culture of representative bodies of local self-government, comprehensive and full consideration of the interests of the territorial community, which they are authorized to represent. This will significantly contribute to the rule of law and civil society in Ukraine.

It is the judicial procedure for the recognition of unlawful acts, including local public authorities, that reflects the implementation of democratic principles, the prevention of the concentration of power in one body or the abuse of powers, since the giving of a body, more likely to the executive branch, to abolish acts of lower organs or acts of local self-government in practice can only lead to a dishonest, not in the interests of citizens, the adoption of appropriate decisions. The judicial process, in accordance with its legal nature, obliges the parties to compete, to provide arguments and evidence, gives the right to the relevant body to defend the lawfulness of its position, and also with levers, in the event of violations of the law, to apply certain measures to bring the perpetrators to justice.

By their legal nature, acts of local public authority are subordinate legal acts and, in accordance with the principles of the construction and functioning of the legal system of Ukraine, they belong to a unified system of normative legal acts in Ukraine.

Keywords: normative activity; local councils; decisions of local councils; deputies of local councils; procedure

Нормотворческая деятельность местных советов в Украине

Калиновский Б. В., Кулик Т. А., Национальная академия внутренних дел

Научная статья посвящена исследованию теоретических и практических аспектов нормотворческой деятельности местных советов в Украине. Изучены научные источники, обработано нормативно-правовые акты и деятельность местных советов в части разработки, принятия, вступления в силу и отмены актов местных советов. На основе полученных выводов сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию национального законодательства и практики функционирования местных советов в процессе нормотворческой деятельности.

Принятие местными советами решений не только на основании норм права, но и с обязательным учетом принципов справедливости свидетельствует о высоком уровне правосознания и правовой культуры представительных органов местного самоуправления, всестороннем и полном учете интересов территориальной общины, представлять которые они уполномочены. Это существенно способствует становлению правового государства и гражданского общества в Украине.

Именно судебный порядок признания незаконными актов, в том числе местной публичной власти, является отражением реализации демократических принципов, недопущения сосредоточения власти в одном органе или злоупотреблений полномочиями, поскольку наделение какого-то органа, вероятнее исполнительный власти, отменять акты нижестоящих органов или акты органов местного самоуправления на практике может привести лишь к необъективному, не в интересах граждан, принятии соответствующих решений. Судебный процесс, согласно его правовой природе, обязывает стороны соревноваться, приводить аргументы и доказательства, дает право соответствующему органу отстаивать правомерность своей позиции, а также наделен рычагами, в случае выявленных нарушений закона, применять определенные меры привлечения виновных лиц к ответственности.

По своей правовой природе акты местной публичной власти являются подзаконными нормативно-правовыми актами и в соответствии с принципами построения и функционирования правовой системы Украины, они входят в единую систему нормативно-правовых актов в Украине.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность; местные советы; решения местных советов; депутаты местных советов; процедура

Постановка проблеми.

В Україні відсутні законодавчо закріплені вимоги, яким мають відповідати акти місцевих рад, що зумовлює актуальність вивчення цього питання. В науковій спеціалізованій літературі не спостерігається єдиного підходу до їх розробки. Методологічні підходи розроблені ще в радянські часи, сформульовані на основі панування адміністративно-командної системи та жорсткого централізму, а тому потребують модернізації і приведення їх до визнаних на європейському рівні стандартів.

Спостерігається тенденція, коли науковці здебільшого роблять акцент на питаннях дотримання конституційного принципу законності у сфері нормотворчої діяльності органів державної влади й органів місцевого самовря-

дування, а також основних юридико-технічних засобів підготовки нормативно-правових актів.

При цьому сучасні реалії, зокрема утвердження України в напрямку побудови демократичної правової держави, сприйняття нею гуманістичних цінностей, утвердження і забезпечення основоположних прав та свобод людини і громадянина, вимагають оцінювати правові акти з точки зору їх відповідності не лише дотриманню букви закону, а й загальнолюдським цінностям, духу та розуму закону, щоб він відповідав очікуванням людей і враховував цінності моралі. Лише врахування цих вимог гарантуватиме легітимність нормативно-правових актів місцевих рад в очах жителів територіальної громади. Саме такий шлях веде до утвердження принципу верховенства права на місцевому рівні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою.

У процесі написання статті було використано праці фахівців теорії держави та права, конституційного й адміністративного права, зокрема: О. Батанов [1], М. Баймуратов [2], В. Барський [3], В. Борденюк [4], В. Кравченко [5], О. Петришин [6] та ін. Разом із тим у наукових публікаціях опрацювання питань, пов'язаних із нормотворчою діяльністю місцевих рад на сучасному етапі конституційного реформування, практичних аспектів такої діяльності та обґрунтування шляхів її удосконалення досліджено не в достатній мірі.

Формулювання цілей (мети) статті. Головною метою наукової статті є розкриття нормотворчої діяльності місцевих рад в Україні, встановлення проблемних аспектів законодавчого регулювання та практики здійснення такої діяльності, а також вироблення пропозиції щодо удосконалення як законодавчого регулювання, так і практики функціонування місцевих рад як на первинному адміністративно-територіальному рівні (громади), так і вторинному (району, області).

Виклад основного матеріалу дослідження.

Ознакою легітимності нормативно-правових актів місцевих рад є, насамперед, їх відповідність положенням Конституції України. І це цілком очевидно, адже Конституція України є центром, основою всієї правової системи України. Верховенство Конституції в системі нормативно-правових актів та пряма дія її норм закріплена в ч. 3 ст. 8 Конституції України. Найвища юридична сила проявляється в тому, що її норми мають: а) пріоритет перед нормами законів і підзаконних нормативно-правових актів; б) закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі положень Конституції України.

З метою забезпечення законності у нормотворчій сфері Конституцією України, зокрема, визначаються: коло суб'єктів, що наділені правом видавати нормативно-правові акти в державі; форми нормативно-правових актів, у яких ці органи здійснюють правове регулювання; межі повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виключно в яких вони можуть здійснювати нормотворчу діяльність [7, с. 50].

Основний Закон містить ряд вимог, дотримуючись яких місцеві ради здатні забезпечити конституційність прийнятих нормативно-правових актів та втілення в життя принципу верховенства права.

З огляду на це, нормативно-правові акти місцевих рад повинні за змістом не суперечити нормам Конституції та відповідати закріпленим в

Основному Законі принципам, цілям, завданням тощо. Мета нормативно-правового акта та засоби її досягнення мають бути конституційними, тобто здатними реально забезпечити можливу і необхідну поведінку суб'єктів суспільних відносин. При цьому неконституційним є акт, який передбачає у процесі досягнення мети зайві чи суттєві обмеження або їх загрозу щодо прав і свобод суб'єктів правовідносин. Також місцеві ради мають дотримуватися конституційних повноважень при здійсненні нормотворчої діяльності та процесуально-процедурного порядку прийняття нормативно-правових актів.

Звернення до юридичної наукової літератури переконує, що в ній активно досліджуються проблеми забезпечення законності нормативно-правових актів на етапі їх прийняття та дії. Теоретичні напрацювання з цих питань дозволяють визначити розроблені вченими-юристами основні вимоги законності, які пред'являються до нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, на думку академіка В. В. Копейчикова, це: 1) прийняття уповноваженим органом певного виду актів; 2) з питань, що належать до його компетенції; 3) законність змісту акта; 4) прийняття акта в законних цілях; 5) дотримання встановленого порядку прийняття і форми акта [8, с. 86-88].

Борденюк В., урахувавши наукові надбання теорії держави та права, науки державного управління, конституційного та адміністративного права, стверджує, що основною правовою формою діяльності органів держави у здійсненні її завдань і функцій є правовий акт, який можна визначити як письмовий документ, прийнятий (виданий) від імені держави уповноваженим державним органом із дотриманням визначеної законом процедури та у відповідній формі, має обов'язковий характер і спрямований на регулювання суспільних відносин або на вирішення конкретних питань державного і суспільного життя [4, с. 485]. При цьому, порівнюючи правові акти держави з актами місцевого самоврядування, автор посиляється на наявність більшості спільних рис, ніж відмінних.

Досліджуючи такий підвид актів місцевої публічної влади, як акти місцевих рад, варто, насамперед, привернути увагу до ст. 144 Конституції України, яка передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. З огляду на ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року

ради в межах своїх повноважень приймають нормативні та інші акти у формі рішень, виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради також приймає рішення. Згідно з п. 20 ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, видання розпоряджень у межах своїх повноважень законодавець відносить саме до повноважень сільського, селищного, міського голови. Також ч. 8 ст. 59 цього закону визначає, що сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Уведена відповідно до змін у законодавстві 2015 року, така посадова особа місцевого самоврядування, як староста, який визнається членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою, з аналізу норм названого закону, самостійних актів видавати не уповноважений. Це ж стосується і секретаря місцевих рад.

Аналізуючи правотворчу практику органів та посадових осіб місцевої публічної влади, їх акти, залежно від їх змістовного наповнення, можна поділити на нормативно-правові; персональні; організаційні; роз'яснювально-рекомендаційні.

У системі актів місцевої публічної влади виділяють нормативно-правові договори, які доцільно використовувати як більш оперативні форми взаємодії місцевих органів публічної влади із цілого ряду поточних питань [9, с. 99]. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, спільно створювати органи та організації. Договір виконує функцію ефективного засобу саморегуляції відносин партнерів у системі місцевої публічної влади.

Відповідні норми Конституції України та Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року свідчать про підзаконний характер актів місцевих рад, із приводу чого Борденюк В. слушно зазначає, що на підзаконну природу нормативних актів місцевого самоврядування, у тому числі й нормативних актів місцевих рад, указують не лише положення Конституції України, згідно з якими місцеве самоврядування має здійснюватися на підставі та на виконання законів України, а й численні застереження положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року на зразок «відповідно до закону», «відповідно до чинного законодавства», «у ви-

падках, передбачених законом», «у порядку і межах, визначених законом» [4, с. 496].

І конституційність, і законність рішень місцевих рад мають викликати сумнів, якщо вони прийняті радою з порушенням рамок власної компетенції. Органи місцевого самоврядування повинні діяти в межах наданих їм повноважень. Межі повноважень представницьких органів місцевого самоврядування визначені в Конституції України та законодавчих актах, вони окреслюють їх зміст та обсяг. Реалізуючи нормотворчі повноваження, місцеві ради повинні спиратися тільки на компетенційні права та обов'язки та використовувати у своїй діяльності ті засоби, форми, прийоми, що передбачені законодавством.

Вимога дотримуватися компетенції при прийнятті нормативно-правових актів передбачає, що акт видається лише з питань, що відносяться до предмету відання місцевої ради, та не порушує територіальних меж діяльності цього органу [8, с. 86].

У той же час слід пам'ятати, що Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не виключають можливості наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями органів виконавчої влади. У такому випадку зміст нормативно-правових актів місцевих рад, прийнятих із делегованих повноважень, має відповідати вимогам правових актів органів виконавчої влади, у тому числі й, відповідно, обласних, районних місцевих державних адміністрацій та розпоряджень їх голів.

Разом із тим, зважаючи на визначену законодавством систему місцевого самоврядування, необхідно враховувати, що юридичні норми, створювані представницькими органами місцевого самоврядування, не можуть суперечити юридичним нормам, встановленим територіальною громадою, оскільки територіальна громада є первинним суб'єктом системи місцевого самоврядування, а рішення місцевих референдумів мають вищий ступінь обов'язковості на відповідній території. Рішення місцевої ради також повинні відповідати статуту відповідної територіальної громади.

Отже, доходимо висновку, що при прийнятті нормативно-правових актів місцеві ради мають додержуватися ієрархічної субординації нормативних актів правової системи держави в цілому та внутрішньої єдності і погодженості правових норм актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Норми нормативно-правових актів місцевих рад мають бути належним чином обґрунтованими. З огляду на це, прийняті рішення мають обов'яз-

ково містити обґрунтування мети своєї появи, яке має формуватися в рамках законодавства України та на виконання норм, що ними передбачені. Нормативно-правовий акт місцевої ради буде законним у тому випадку, коли цілі його прийняття не суперечитимуть чинному законодавству України та відображатимуть інтереси місцевих жителів.

Офіційний характер нормативно-правових актів місцевих рад обумовлює необхідність їх оформлення у чітко визначеній, заздалегідь уніфікованій формі, відображення в них певних обов'язкових структурних елементів (реквізитів). У літературі виділяють такі їх імперативно-формальні показники, як: 1) найменування нормативно-правового акта; 2) вказівка на орган місцевого самоврядування, що його видає; 3) заголовок (назва) документа; 4) дата, місце його прийняття і вихідний номер; 5) прізвище і посада особи, що його підписала; 6) поставлення печатки та оформлення на бланку органу (в окремих випадках), коли акт доводиться до адресата безпосередньо, не через засоби масової інформації [10, с. 103]. Зазначені формальні атрибути свідчать про характер документа і його юридичну силу.

Розглядаючи порядок прийняття та реалізації актів місцевої публічної влади в Україні, важливо звернути увагу і на те, що у зв'язку з початком реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади Асоціація міст України спільно з експертами розробила практичний посібник – серію модулів, які пропонують типові документи, алгоритми дій, а також зразки рішень місцевих рад та їх виконавчих органів. Один із модулів містить типовий регламент сільської, селищної, міської ради, типові положення про постійні комісії сільської, селищної, міської ради, типовий регламент виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради [11].

Для забезпечення юридичної чіткості нормативно-правових актів необхідно дотримуватися правил правотворчої техніки. У науковій літературі сформульовані основні, найбільш загальні принципи (вимоги), котрі покладаються в основу роботи над зовнішньою формою нормопроектів. На думку В. Ковальського та І. Козінцева вони можуть бути такими: 1) точність і визначеність юридичної форми; 2) ясність і доступність мови для адресатів акта; 3) спеціалізація та повнота правового регулювання; 4) конкретність правового регулювання; 5) використання стереотипного термінарію, який є апробованим у правотворчій діяльності; 6) оптимальна місткість, компактність нормопроектних формул;

7) системність та збалансованість нормотворчості; 8) уніфікація форми і структури проектів нормативних актів [12, с. 35-40].

Точне і неухильне додержання місцевими радами наведених вимог щодо нормопроекування в їх сукупності дозволить приймати нормативно-правові акти, коректні з технічної точки зору, що свідчитиме про належну юридичну культуру з їх оформлення. У свою чергу висока якість нормативних актів створює необхідні умови для їх подальшої реалізації, забезпечує ефективність дії норм. Визначені стандарти до актів місцевої нормотворчості, зокрема щодо змісту, форми і процедури їх прийняття, є доцільним закріпити на законодавчому рівні, що підвищить рівень їх підготовки та відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, сприятиме значущості прийнятих ними правових актів в механізмі правового регулювання та забезпечить їх легітимність.

В науковій літературі легітимність рішень пов'язують, насамперед, з їх справедливістю. І це цілком слушно, адже попри те, що ідея законності є основою демократії, легітимність – справедливість рішень – це важливий чинник їх позитивного сприйняття й виконання. На єдність права і справедливості неодноразово вказував Конституційний Суд України. На його думку, викладену в рішенні від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання, справедливість – одна з основних засад права; вона є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права.

Аналізуючи місцеві ради в Україні, доцільно зазначити, що в законах України також передбачено право органів місцевого самоврядування скасовувати та змінювати свої рішення. Так, у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року органу місцевого самоврядування надано право за його ж ініціативою переглянути, зупинити дію та скасувати власний регуляторний акт (частини 1, 2 ст. 11). Зі змісту Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року зрозуміло, що органи місцевого самоврядування у місячний строк повинні усунути виявлені Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини порушення прав і свобод людини і громадянина (пункт 11 ст. 13, частина 3 ст. 15), тобто скасувати або змінити свої рішення. У Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від

19 червня 2003 року визначено право органів місцевого самоврядування привести у відповідність із законодавством прийняті ними рішення з питань регулювання земельних відносин, використання та охорони земель (абзац 2 пункту «б» ст. 6), тобто змінити власні акти. Згідно із Законом України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року, сільські, селищні, міські ради уповноважені затверджувати місцеві правила забудови окремих частин населених пунктів та вносити в них зміни за поданням спеціально уповноважених органів містобудування та архітектури (частина 2 ст. 12, частина 5 ст. 17). За Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року, рішення з питань планування та забудови територій приймаються сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами, районними, обласними радами, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями в межах визначених законом повноважень з урахуванням вимог містобудівної документації (частини 3, 4 ст. 8).

Конституційний Суд у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування зазначає, що ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання [13].

Загалом, скасування актів органів місцевої публічної влади має базуватися на певних підставах, у зв'язку з тим, що нормативно регламентований порядок розробки та прийняття актів місцевої публічної влади передбачає досить кропітку та поетапну роботу, включаючи в усіх органах обов'язкову правову експертизу. Якщо акт є нормативним і підлягає державній реєстрації, за його законність відповідає також орган юстиції, який здійснив реєстрацію.

П. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року визначає, що юрисдикцією адміністративних судів в Україні є, у тому числі, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій або бездіяльності [14]. Це положення, з одного боку, є гарантією забезпечення захисту прав людей від незаконних рішень, у тому числі й місцевих органів публічної влади, а з іншого – є елементом правозастосовного процесу у сфері реалізації, включаючи місцеву публічну владу.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Таким чином, легітимність нормативно-правових актів місцевих рад означає визнання його та прийняття територіальною громадою, усвідомлення правильності його змісту з погляду інтересів місцевих жителів та держави в цілому, переконаність у його відповідності потребам сьогодення. З огляду на це, лише конституційні, законні, справедливі та доцільні за змістом, конституційні й законні за формою нормативно-правові акти місцевих рад можуть бути легітимними і такими, що відповідають вимогам правової держави.

Акти місцевих рад мають відповідати таким вимогам: законності, як за формою, так і за змістом; бути прийнятими в межах компетенції відповідного органу місцевої публічної влади; підлягати державній реєстрації у випадках, визначених законодавством; публікуватися (оприлюднюватися); не суперечити актам органів державної влади та місцевого самоврядування.

Прийняття місцевими радами рішень не лише на підставі норм права, а й з обов'язковим урахуванням принципів справедливості, свідчить про високий рівень правосвідомості і правової культури представницьких органів місцевого самоврядування, всебічне та повне урахування інтересів територіальної громади, представляти які вони уповноважені. Це суттєво сприятиме становленню правової держави і громадянського суспільства в Україні.

Саме судовий порядок визнання незаконними актів, у тому числі місцевої публічної влади, є відображенням реалізації демократичних принципів, недопущення зосередження влади в одному органі, або зловживань повноваженнями, оскільки наділення якогось органу, імовірноше виконавчої влади, скасовувати акти нижчих органів, або акти органів місцевого самоврядування, на практиці може призвести лише до необ'єктивного, не в інтересах громадян, прийняття відповідних рішень. Судовий процес, відповідно до його правової природи, зобов'язує сторони змагатися, наводити аргументи та докази, надає право відповідному органу відстояти правомірність своєї позиції, а також наділений важелями у випадку виявлених порушень закону застосовувати певні заходи притягнення винних осіб до відповідальності.

За своєю правовою природою акти місцевої публічної влади є підзаконними нормативно-правовими актами та, відповідно до принципів побудови та функціонування правової системи України, вони належать до єдиної системи нормативно-правових актів в Україні.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики / О. В. Батанов. – Київ: Юридична думка, 2010. – 656 с.
2. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / В. Р. Барський. – Одеса, 2006. – 221 с.
3. Погорілко В. Ф. Муніципальне право України; 2-ге вид. доп. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін. – Київ: Правова єдність, 2009. – 720 с.
4. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. – Київ: Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.
5. Кравченко В. В. Муніципальне право України / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – Київ: Атіка, 2003. – 672 с.
6. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М. О. Петришина. – Харків, 2010. – 20 с.
7. Горбунова Л. М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л. М. Горбунова. – Київ: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
8. Копейчиков В. В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления / В. В. Копейчиков. – М.: Юрид. лит., 1956. – 109 с.
9. Онупрієнко А. Правове регулювання функціонування місцевої влади: світовий і вітчизняний досвід / А. Онупрієнко // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 90-100.
10. Горбунова Л. М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади / Л. М. Горбунова. – Київ: Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
11. Процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади // Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Асоціація міст України. – Київ, 2015. – 48 с.
12. Ковальський В. С. Правотворчість: теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – Київ: Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
13. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо [...]: Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – Ст. 1084.
14. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35, / 35-36, 37. – Ст. 1358.

REFERENCES

1. Batanov, O.V. (2010). *Munitsypal'na vlada v Ukraini : problemy teorii ta praktyky* [Municipal authorities in Ukraine: problems of theory and practice]. Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].
2. Bars'kyi, V.R. (2006). Normotvorchist' predstavnyts'kykh orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Normative work of representative bodies of local self-government in Ukraine]. *Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].
3. Pohorilko, V.F., Baymuratov, M.O., & Bal'tsyy, Yu.Yu. et all. (2009). *Munitsypal'ne pravo Ukrainy* [Municipal law of Ukraine] (2-nd ed., rev.). Kyiv: Pravova yednist' [in Ukrainian].
4. Bordenyuk, V.I. (2007). *Mistseve samovryaduvannya ta derzhavne upravlinnya: konstytutsiyno-pravovi osnovy spivvidnoshennya ta vzayemodiyi* [Local Self-Governance and Public Administration: Constitutional and Legal Foundations of Relationship and Interaction]. Kyiv: Parlament's'ke vydavnytstvo [in Ukrainian].
5. Kravchenko, V.V., & Pittsyk, M.V. (2003). *Munitsypal'ne pravo Ukrainy* [Municipal Law of Ukraine]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
6. Petryshyna, M.O. (2010). Normotvorcha diyal'nist' v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Normative activity in local self-government bodies in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
7. Horbunova, L.M. (2008). *Pryntsypy zakonnosti u normotvorchiy diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady* [Principles of legality in normative activity of executive bodies]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
8. Kopyeychikov, V.V. (1956). *Pravovye akty mestnykh orhanov hosudarstvennoy vlasty y upravleniya* [Legal acts of local authorities of state power and management]. Moscow: Yuryd. Lyt [in Russian].
9. Onupriyenko, A. (2010). *Pravove rehulyuvannya funktsionuvannya mistsevoyi vlady: svitovyy i vitchyznyanyy dosvid* [Legal regulation of the functioning of local authorities: world and national experience]. *Visnyk Akademiyi pravovykh nauk Ukrainy*, 1, 90-100 [in Ukrainian].
10. Horbunova, L.M. (2008). *Pryntsypy zakonnosti u normotvorchiy diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady* [Principles of legality in normative activity of executive bodies]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
11. Protседurni pytannya orhanizatsiyi roboty orhaniv mistsevoho samovryaduvannya obyednanoi terytorial'noyi hromady [Procedural issues of organization of work of local government bodies of the united territorial community]. (2015). *Praktychnyy posibnyk z pytan' orhanizatsiyi roboty orhaniv mistsevoho samovryaduvannya obyednanykh*

terytorial'nykh hromad. Asotsiatsiya mist Ukrayiny [Practical guide on organization of work of local self-government bodies of united territorial communities. Association of Ukrainian Cities]. Kyiv [in Ukrainian].

12. Koval's'kyi, V.S., & Kozintsev, I.P. (2005). *Pravotvorchist': teoretychni ta lohichni zasady [Law-making: theoretical and logical principles]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

13. U spravi za konstytutsiynym podannym Kharkivs'koyi mis'koyi rady shchodo [...]: Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny vid 16 kvitnya 2009 roku № 7-rp/2009 [In the case of the constitutional petition of the Kharkiv City Council concerning [...]: Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 16, 2009 № 7-rp/2009]. *Ofitsiyny visnyk Ukrayiny*, 32, Art. 1084 [in Ukrainian].

14. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 6 lypnya 2005 roku [Code of Administrative Justice of Ukraine: Law of Ukraine from July 6, 2005]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 35, 35-36, 37, Art. 1358 [in Ukrainian].

Калиновський Богдан Валерійович

Доктор юридичних наук, доцент
Національна академія внутрішніх справ
03035, Київ, пл.Солом'янська, 1

Kalynovskyi Bohdan

Associate prof., Dr.
National Academy of Internal Affairs
1, Solomjanska Sq., 03035, Kyiv, Ukraine

Email: post@naiau.kiev.ua

Кулик Тетяна Олександрівна

Кандидат юридичних наук, доцент
Національна академія внутрішніх справ
03035, Київ, пл.Солом'янська, 1

Kulyk Tetiana

Associate prof., PhD
National Academy of Internal Affairs
1, Solomjanska Sq., 03035, Kyiv, Ukraine

Email: post@naiau.kiev.ua

Цитування: Калиновський Б. В. Нормотворча діяльність місцевих рад в Україні / Б. В. Калиновський, Т. О. Кулик // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 33-40.

Citation: Kalynovskyi, B.V., & Kulyk, T.O. (2018). Normotvorchcha diialnist mistsevykh rad v Ukraini [Normative activities of local councils in Ukraine]. *Public administration aspects*, 6 (5), 33-40.

Стаття надійшла / Article arrived: 27.04.2018

Схвалено до друку / Accepted: 14.05.2018

Місце та функції інституту президента в політичній системі демократичних суспільств

Головко О. С., Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

З'ясовано, що результати наукових розвідок щодо місця та функцій інституту президента в політичній системі демократичних суспільств вказують на існування певних прогалин та недостатнє розкриття порушеної проблематики. Підтверджено існування внутрішньої суспільно-політичної кризи й необхідність розбудови демократичної правової держави, та доцільність дослідження питання балансу повноважень інститутів державної влади в рамках конституційної інженерії, що у широкому сенсі на сучасному етапі вітчизняного державотворення диктується проблемою утвердження України як державного утворення в умовах інтеграції у європейське співтовариство.

Досліджується питання щодо місця та основних функцій інституту президента в політичних системах сучасних демократичних суспільств, що в аспектах вітчизняного державотворення є одним із найскладніших завдань, які постають перед українським суспільством та державною владою в умовах демократизації та європейської інтеграції. Встановлено, що досягнення ефективного балансу стримування та протидії між інститутом президентства, законодавчою та виконавчою гілками влади є одним із релевантних факторів успішного розвитку політико-економічної державної системи, досягнення суспільної злагоди та формування позитивного міжнародного іміджу держави. За результатами компаративного аналізу функціоналу інституту президента запропоновано прагматичний підхід до формування нових засад вітчизняного механізму президентури в контексті подальшого розвитку політичної системи суспільства, що полягає в необхідності забезпечення домінування конструктивної співпраці з іншими інститутами політичної влади, передусім, парламентом та урядом. Обґрунтовано доцільність упровадження в систему та практику владних повноважень органів управління цивілізованих методів пошуку компромісів і демократичного розв'язання політичних проблем суспільного розвитку, оскільки подальший розвиток держави в значній мірі буде визначатися ефективністю та якістю функціонування інституту президента.

Ключові слова: політичні системи; баланс повноважень; інститути державної влади; президент

The presidency place and functions in the democratic political system

Golovko O. S., Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

It's been established that the results of scientific research on the place and functions of the presidential institution in the political system of democratic societies point to the existence of certain gaps and insufficient disclosure of the issues raised. The existence of an internal socio-political crisis and the need for the development of a democratic state based on the rule of law and the appropriateness of studying the issue of the balance of powers of state institutions within the framework of constitutional engineering have been confirmed. It is noted that at the present stage of state construction interest in the problem is dictated by the need to study the process of Ukraine's consolidation as a state entity in the context of integration into the European community.

The question of the place and basic functions of the presidential institution in the political systems of modern democratic societies is being investigated. It was established that achieving an effective checks and balances system for the institution of the president, the legislative branch and executive branch of power is one of the relevant factors for the successful development of the political and economic state system, the achievement of public harmony and the formation of a positive international image of the state.

It is established that the constitutional basis determines the political legitimacy of the President's actions, and also affects the degree of readiness of political and power subjects to agree to them or to support or deny them. However, the probability that an issued document will have the expected impact is determined, in most cases, by its constitutionality. The President provides the succession of the state, represents it in international relations, carries out management of foreign policy activities, negotiates and concludes international treaties of Ukraine. The president

as a state institution appears to be active and influential in the system of power relations and state organization. The institute of presidency is intended to become a consolidating center and an arbiter between the branches of power.

Based on the results of a comparative analysis of the presidency functional, a pragmatic approach to the formation of new principles of the national presidency mechanism in the context of the further development of the political system of society was proposed. The essence of this approach is in the need to ensure the dominance of constructive cooperation with other institutions of political power, primarily parliament and government. The expediency of introducing civilized methods of compromise search and a democratic solution to the political problems of social development in the system and practice the powers of the governing bodies is grounded, since the further development of the state will to a great extent be determined by the effectiveness and quality of the functioning of the presidential institution.

Keywords: political systems; balance of powers; institutions of state power; president

Место и функции института президента в политической системе демократических обществ

Адамов Д. В., Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Установлено, что результаты научных исследований о месте и функциях института президента в политической системе демократических обществ указывают на существование определенных пробелов и недостаточное раскрытие затронутой проблематики. Подтверждено существование внутреннего общественно-политического кризиса и необходимости развития демократического правового государства и целесообразности исследования вопроса баланса полномочий институтов государственной власти в рамках конституционной инженерии. Отмечено, что на современном этапе государственного строительства интерес к проблеме диктуется необходимостью изучения процесса утверждения Украины как государственного образования в условиях интеграции в европейское сообщество.

Исследуется вопрос о месте и основных функциях института президента в политических системах современных демократических обществ. Установлено, что достижение эффективного баланса сдерживания и противовесов между институтом президента, законодательной и исполнительной ветвями власти является одним из релевантных факторов успешного развития политико-экономической государственной системы, достижения общественного согласия и формирования положительного международного имиджа государства. По результатам сравнительного анализа функционала института президента предложен прагматичный подход к формированию новых принципов отечественного механизма президентства в контексте дальнейшего развития политической системы общества. Сущность такого подхода заключается в необходимости обеспечения доминирования конструктивного сотрудничества с другими институтами политической власти, прежде всего парламентом и правительством. Обоснована целесообразность внедрения в систему и практику властных полномочий органов управления цивилизованных методов поиска компромиссов и демократического решения политических проблем общественного развития, поскольку дальнейшее развитие государства в значительной степени будет определяться эффективностью и качеством функционирования института президента.

Ключевые слова: политические системы; баланс полномочий; институты государственной власти; президент

Постановка проблеми.

З перших днів незалежності України введення в систему державного управління інституту президентства суттєво підвищило увагу не тільки наукового простору, а й всього українського суспільства до цієї інституції в різних країнах. Більшість дослідників та наукових теорій у сфері державного управління оперують термінами «президентська», «напівпрезидентська» та «парламентська» система правління. При дослідженні феномена президентської влади неможливо обмежитись тільки аналізом консти-

туційних норм чи функціональних повноважень, оскільки, на нашу думку, надзвичайно релевантним є співвідповідність цих норм із політичною практикою діяльності президентів різних країн.

Очевидно, що утворення інституту президентства, його утвердження та налагодження системи функціонування це достатньо тривалий історичний процес, який потребує врахування всього зарубіжного досвіду функціонування президентської влади в різних державах, що на сьогодні вважаються еталонами демократії, економічних та соціальних свобод.

Україна перебуває на шляху розбудови демократичної держави та формування правових засад громадянського суспільства. Це дуже складний і довготривалий процес, який передбачає злам старої системи правових і політичних цінностей, а відтак – створення нових структур влади. Останнє є одним із найскладніших завдань, які постають перед суспільством під час демократичних перетворень, оскільки подальший розвиток країни багато в чому буде визначатися якістю створених інститутів влади [12, с. 119]. Впровадження президентства відкрило новий етап у розвитку української державності і засвідчило готовність України не лише сприймати, а й втілювати в життя передовий досвід правових інститутів розвинених демократичних країн.

Аналіз наукових публікацій і розвідок засвідчує, що теоретичну основу дослідження проблематики встановлення балансу повноважень інститутів державної влади в рамках конституційної інженерії становлять твори низки класиків політичної думки світу, теоретиків інституціоналізму, модернізації, компаративістики (Дж. Локк, Ш.-Л. Монтеск'є, Р. Даль, П. Дімаджіо, М. Дюверже, Дж. Кері, А. Лейпхарт, Х. Лінц, С. Мейнваринг, Р. Патнем, С. Хантінгтон, М. Шугарт, Дж. Сарторі), чисельні монографії, наукові публікації та дослідження, авторами яких були вітчизняні науковці: О. Авер'янов, Е. Афонін, В. Бебик, С. Бульбенюк, І. Варзар, М. Зелінська, М. Кармазіна, В. Куйбіда, Г. Малкіна, В. Мельниченко, М. Михальченко, В. Мусіяка, Н. Нижник, М. Обушний, Б. Ольховський, Н. Плахотнюк, М. Розумний, С. Серьогіна, В. Солдатенко, М. Ставнійчук, В. Сухонос, М. Томенко, Ю. Тодика, В. Шаповал, В. Шатіло, О. Харченко, В. Яворський, М. Розумний, Ф. Бурчак,

Ю. Шемшученко, О. Радченко та ін.

Водночас наявні результати здійснених наукових розвідок щодо місця та функцій інституту президентства в політичній системі демократичних суспільств вказують на існування певних прогалин та недостатнє розкриття порушеної проблематики, що на практиці підтверджується існуванням внутрішньої суспільно-політичної кризи й розбудови дійсно демократичної правової держави, зумовлює актуальність і доцільність дослідження питання балансу повноважень інститутів державної влади в рамках конституційної інженерії, що у широкому сенсі на сучасному етапі вітчизняного державотворення диктується проблемою утвердження України як державного утворення в умовах інтеграції у європейське співтовариство.

Тому ми поставили за мету проведення системного аналізу щодо місця та функцій інституту президентства в політичній системі сучасних демократичних суспільств.

Виклад основного матеріалу.

У сучасному світі президентство є досить багатоманітним та неоднозначним інститутом. Однак, наявність поста президента сама по собі мало про що говорить. За інформацією Організації Об'єднаних Націй у світі визнано 192 незалежних держав [18], з яких як демократичні їх позиціонують у дослідженнях 167 [17]. Аналіз показує, що з цього числа 48 держав мають президентську форму правління без існування посади Прем'єр-міністра (керівника Уряду); 21 – президентська форма з Прем'єр-міністром та 28 держав – напівпрезидентських (Рис. 1).

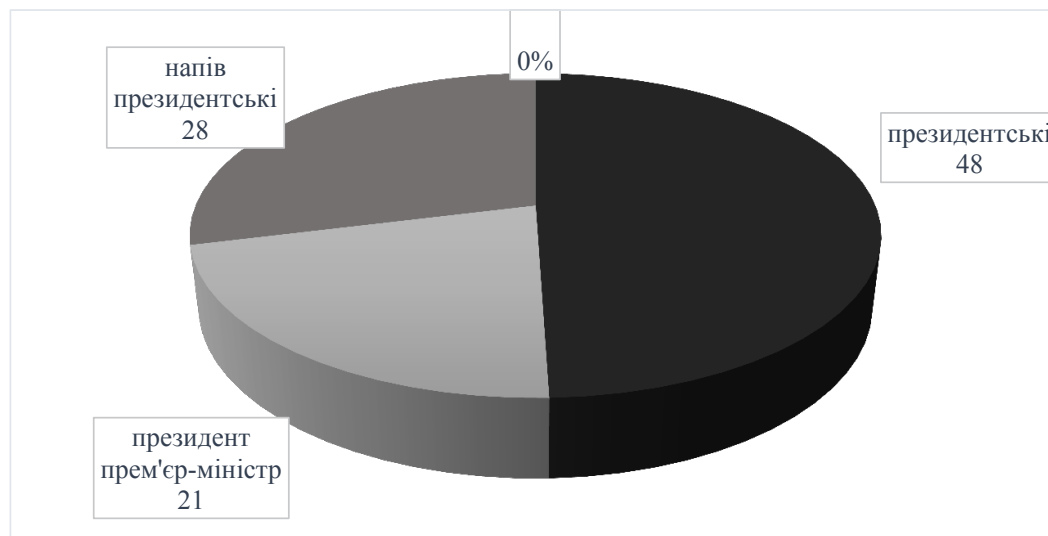


Рис. 1. Розподіл кількості держав, в яких існує посада «Президент»

Дж. Сарторі (іт. Giovanni Sartori) передбачав, що «якби було взагалі можливе вільне від керівництва суспільство, ми могли б воістину радіти; в цьому відношенні ми останнім часом славно себе показували. Ну, а якщо відсутність керівництва або безлідерство все-таки не вихід, тоді наше нинішнє приниження еліт або побоювання перед ними є анахронізмом, який не дає побачити, чи стоять перед нами проблеми і чи загрожують небезпеки. Чим більше ми випускаємо з уваги демократію як систему управління, тим більше ускладнюються наші труднощі і тим більш успішно вони нас перемагають [14, с. 400].

Як зазначає М. Кармазіна, «сьогодні народи світу активно прагнуть сприйняти знаряддя (досвід), інституції та цінності демократичних країн Заходу, зокрема республіканську форму правління та відповідні їй системи – президентську, парламентську чи змішану, вбачаючи в них засоби підвищення ефективності життєдіяльності власних суспільних організмів [5, с. 393].

Якщо обмежитися питаннями щодо практики державотворення у західних країнах, то президенти є і в президентських (США), і напівпрезидентських (Франція), і парламентських (ФРН, Австрія, Чехія) республіках. Потрібно визнати, що функціональні повноваження президентських посад суттєво відрізняючись за обсягом, характером функцій, роллю тощо. Якщо в Європі і Північній Америці сильна президентська влада врівноважена законодавчими органами і судовою гілкою влади, то на інших континентах ця тенденція практично не прослідковується. Так, у Латинській Америці глава держави нерідко домінує на внутрішній політичній арені. Афро-азіатська модель президентства характеризується ще більшим авторитаризмом, що часто приймає диктаторські форми, де «батько нації» один у трьох особах: глава держави, глава уряду і лідер правлячої партії.

Північноамериканська модель президентства відрізняється своєю раціональністю: в ній відсутній притаманний низці інших країн дуалізм виконавчої влади, за якого президент і прем'єр-міністр часто змагаються за домінуючий вплив на урядову політику. Ця модель не допускає і виникнення двовладдя в політичній системі США, коли президент проводить свою політику, а Конгрес реалізує свій курс. Система розподілу і балансу влади навіть в умовах, коли президент представляє одну партію, а більшість в Конгресі належить опозиційній партії, забезпечує єдність державної політики [15, с. 19].

В якості прикладу ефективної моделі збалансування та дієвості північноамериканської системи балансу і протизваг можна навести аналіз результатів діяльності перших ста днів на посаді 45-го Президента США Дональда Трампа (англ. Donald John Trump), який, за висновками політологів, «не був готовий до того, щоб на власному прикладі переконалися в ефективності конституційного устрою США в частині недопущення узурпації влади. Прокурори відмовлялися захищати в судах рішення президента, суди зупиняли рішення президентських указів, республіканська більшість у Конгресі не завжди голосувала за пріоритетні для президента закони, а керівники спецслужб впевнено свідчили під час парламентських слухань проти президента США. Основним політичним гравцем перших 100 днів 45-го президента США Дональда Трампа стала Конституція США і закладена в ній система балансів і протизваг» [10].

Потрібно зазначити, що чи не найбільш активний період теоретичного дослідження питань інституту президентства припав на 30–40 роки ХХ століття саме в США, де з того часу президентура розглядалася як важлива ланка не лише політичної системи, а й системи економічної, коли «новий курс» Ф. Д. Рузвельта (англ. Franklin Delano Roosevelt) не тільки дозволив вивести країну із кризи «Великої депресії» 30-х років, а й увів США до когорти держав-переможниць у Другій світовій війні та у категорію «супер-держав» середини ХХ – початку ХХІ сторіч.

Тому й не дивно, що на сьогоднішній день більшість праць із цієї проблематики належить авторству американських авторів, оскільки саме в цій країні ефективно працює модель класичної президентської республіки. Саме «класичну» президентуру дослідники прагнуть порівнювати із формами в інших, як правило, недемократичних країнах, показуючи переваги американського досвіду. Відомо, що будь-яка конституція базується на політико-правових ідеях та філософських концепціях минулого. Основи сучасного конституційного ладу – це концентрований вираз ідей цілого ряду найвідоміших філософів, юристів, істориків і державознавців із часів античності до наших днів.

Водночас слід зауважити, що особливості статусу Президента визначають не лише конституційні повноваження. Влада Президента може певною мірою, а іноді й досить відчутно, залежати від його особистих якостей та конкретних політичних дій за того чи іншого перебігу подій. Останнє, на думку сучасного вченого А. Кудряченка, робить Президента активним чи пасивним суб'єктом

політичного процесу. Практика багатьох країн переконливо свідчить, що Президенти уособлюють не лише відповідну націю, а й мають значний моральний авторитет [7, с. 6-7].

Дослідження у напрямі теорій розподілу влад та ідей правової держави представлені іменами видатних теоретиків світової політологічної думки Шарля Луї Монтеск'є (фр. Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu), Жан Жака Руссо (фр. Jean-Jacques Rousseau) та Джона Лока (англ. John Locke) та ін.

У XVIII столітті з початком формування демократичних країн Нового Світу було введено до наукового обігу саме поняття «Президент». Оскільки президентура як державний інститут вперше з'явилася в США, то першими дослідженнями засад ефективності роботи Президента займалися американські політичні діячі: Т. Джефферсон (англ. Thomas Jefferson), Д. Медісон (англ. James Madison Jr.) та О. Гамільтон (англ. Alexander Hamilton). Так, Д. Медісон у роботі «Федераліст» виклав основні принципи побудови демократичного суспільства та наполягав на тому, що державі необхідно мати «освіченого державного діяча». Томас Джефферсон при створенні, без сумніву, найважливішого документа в історії США – Декларації незалежності (англ. United States Declaration of Independence, 1776) користувався дослідженнями попередників, втілюючи у реальне життя принципи розподілу гілок влади, їх незалежність одна від одної, ефективної роботи державних інституцій для добробуту кожного громадянина.

Досліджуючи питання становлення і розвитку демократії в США та порівнюючи її із французькою монархією, один із теоретиків лібералізму XIX ст. Алексіс де Токвіль (фр. Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville) наголосив, що у цій державі «президент також є тією особою, яка дотримується законів, однак тому він не бере реальної участі в їх створенні, що його відмова схвалити закон не справляє вирішального впливу на існування цього закону. Отже, він не має ніякої верховної влади, а може тільки вважатися її представником. Президент Сполучених Штатів виконує свої обов'язки під невтомним і пильним контролем. Президент проводить усю підготовчу роботу з укладання угод, але не може ухвалювати остаточного рішення в цій галузі, він пропонує кандидатури на ті чи ті посади, однак затверджує їх знову ж таки не він» [1, с. 113-114].

У середині XIX ст. (1848 р.) республіканське правління з інститутом президентства сприймається Європою: посада Президента найперше

з'являється в структурі влади Швейцарії та Франції. Однак тільки після Першої світової війни, тобто у наступному XX-столітті, європейці активно візьмуться за розбудову республіканської форми та способу організації життя в своїх державах і, відповідно, зацікавляться новими владними механізмами. У 1919 р. у Європі з'явиться президент. Найперше – у Веймарській республіці. Згодом – у владних структурах Австрії, Чехо-Словаччині, Польщі, країнах Балтії [5, с. 395].

У структурній організації будь-якої республіки Президенту належить особливе місце, оскільки він уособлює державу, виступає від її імені і забезпечує узгоджене функціонування всього державного механізму. У напівпрезидентській республіці Президент структурно не належить до жодної з гілок влади. Це ускладнює чітке наукове визначення місця й ролі глави держави у державному механізмі, який базується на принципі поділу влади і потребує ґрунтовного дослідження функціонального призначення цього органу.

Погляд на інститут президентства як орган, який перебуває над іншими гілками влади, є неправомірним та потенційно небезпечним для демократичного розвитку держави. Нині наука конституційного права пропонує виділити інститут президентства у самостійну гілку влади [4, с. 171].

Для аналізу дієздатності та впливу інституту президентства на політичне життя відповідної країни вчений Кудряченко А. І. визначає такі конституційні та функціональні повноваження, як:

- символічні – по суті не мають безпосередньої політичної ваги. Проте лідери досить часто перетворюють національні свята, визначні дати і відповідні промови на них Глави держави на інструмент політичного впливу. Практика держав розвиненої (а також і окремих країн молодшої) демократії стверджує, що багатьом із президентів це вдається;

- церемоніальні – такі як присудження почесних звань і нагород мають невеликий політичний потенціал. Однак, враховуючи те, що вони пов'язані з конкретними особами або навіть із верствами населення, присудження може бути використане з метою вирізнення та підтримки певних осіб або навпаки – у разі відмови. Зрозуміло, що такий підхід може бути належною спонукою до відповідної політичної діяльності чи лояльності щодо дій, позиції Глави держави;

- процедурні – особливо дотримання вимог і положень Конституції, мають, певно, більшу політичну вагу, ніж попередні повноваження. За відповідних умов їх здійснення можна спричинити

ти ту чи іншу конфігурацію (бажану чи навпаки), а то і конфронтацію. Це також дієвий інструмент впливу;

– повноваження призначати на ключові посади, скажімо, суддів Конституційного Суду є «політично важливими». Адже сам факт призначення на відповідну ключову посаду передбачає шанобливе ставлення до того, хто призначає, а також лояльність до його політичних рішень.

– політичні – власне, постають сутнісною характеристикою інституту президентства. До них належать право вето щодо законодавчих актів, право законодавчої ініціативи, право виступати у ролі Голови Ради національної безпеки і оборони та Головнокомандувача Збройних Сил. Такі можливості ведуть до прямих і безпосередніх наслідків для політичного життя країни [7, с. 7-8].

Загалом, у сучасному політичному просторі інститут президентства має досить поширений характер. Президенти є главами держав у більшості країн світу. Правовий статус Президента визначається, як правило, конституціями відповідних держав, а іноді й окремими законами. Ці нормативно-правові акти визначають роль і місце президента в механізмі держави і його взаємовідносини з іншими органами державної влади, порядок заміщення поста Президента, а також його повноваження та відповідальність за порушення Конституції, державну зраду тощо.

Президентові необхідно знаходити точки взаємодії у площині співпраці різних фракцій, політичних конфігурацій, як це демонструють політичні сили країн розвиненої демократії. Президент має бути ініціатором та головним модератором публічного діалогу влади й суспільства в державі [9].

Слід зазначити, що поєднання функцій Глави держави і глави виконавчої влади характерне для так званих президентських республік, в яких уряд очолює сам Президент. В напівпрезидентських республіках глава держави певним чином дистанціюється від виконавчої влади, яку уособлює уряд, хоча його повноваження багато в чому пов'язані саме з діяльністю виконавчої влади. В країнах, де в органах державної влади існують посади Президента і Прем'єр-міністра, часто виникають проблеми співвідношення та балансу їхніх повноважень, і розв'язуватись вони мають на основі конституційних положень, що закріплюють, передусім, статус глави держави.

У президентській республіці Президент є Главою держави і главою виконавчої влади (США, Бразилія). Йому підпорядковані міністри як у ви-

падку, коли вони складають уряд – раду (кабінет) міністрів, так і коли не утворюють колегіального органу. Посада Прем'єр-міністра, за умови утворення колегіального органу виконавчої влади у президентській республіці, є символічною. Це – адміністративний керівник. Фактичним керівником уряду (ради, кабінету міністрів) є сам Президент, відповідно не існує у таких республіках і уряду як колегіального органу, а є кабінет президента.

Як зазначають російські правники Б. Баглай та Б. Габричидзе, «функція гаранта Конституції» передбачає широке право Президента діяти на свій розсуд, виходячи не лише з букви, а й з духу Конституції і законів, надолужуючи прогалини в правовій системі і реагуючи на непередбачувані Конституцією життєві ситуації [2, с. 25-30].

Слід зазначити також, що коли Главі держави у структурі державної влади належить провідна системоутворююча роль, завжди надто великою є ймовірність узурпації влади. Для формування правової демократичної держави і виключення у майбутньому ексцесів культу особи й авторитаризму необхідно реалізувати потужний потенціал системи стримувань і противаг, передбаченої чинною Конституцією. Водночас потребують наукового обґрунтування і впровадження у політико-правову практику нові механізми, спрямовані на забезпечення неупередженості глави держави, на його «раціональне дистанціювання» від уряду і виконавчої гілки влади в цілому [15, с. 21].

У парламентській республіці Президент є лише Главою держави, в якій діє інститут контрасигнатури. Він полягає в тому, що деякі акти Президента набувають чинності лише за умови скріплення їх підписом Прем'єр-міністра або міністра, відповідального за виконання цього акту. Президент у таких республіках не приймає рішень, які мають політичне значення.

За відсутності колегіальної ради (кабінету) міністрів міністри фактично є радниками, помічниками Президента, вся повнота виконавчої влади належить саме йому. Лише він приймає рішення, керує державною службою і делегує певну частину повноважень в галузі виконавчої влади підлеглим.

За умови існування у президентській республіці ради міністрів міністри підпорядковані Президенту, вони призначаються і зміщуються Президентом, щоправда, за рекомендацією чи поданням Прем'єр-міністра.

Для парламентсько-президентської республіки характерними є істотні обмеження ролі Президента парламентом, насамперед щодо призначення

Прем'єр-міністра (згода парламенту або однієї з його палат) і відповідальності уряду [16, с. 17-18].

У цілому ж глави (президенти) держав зі змішаною формою правління наділяються Конституціями досить широкими правами в галузі виконавчої влади та іншими повноваженнями (нормотворчими, господарськими, координаційними тощо).

Повноваження, що надаються Президентам конституціями, досить широкі. Щоправда, в одних випадках вони реалізуються президентами безпосередньо (у президентських і напівпрезидентських республіках), а в інших, як правило, – через ради (кабінети) міністрів (у парламентських і напівпарламентських республіках).

Вищими органами державної влади є Глава держави, парламент, уряд, вищі суди. Конституційний статус Глави держави – монарха чи президента – визначається трьома основними принципами: незмінюваності, нейтральності і невідповідальності (окрім, конституційних обмежень), що суттєво відрізняють його від статусу інших органів держави та їх посадових осіб.

Президент, як Глава держави, втілює ідею національної єдності, наступності та послідовності державної влади, він є гарантом суверенітету, національної незалежності і територіальної цілісності, а іноді проголошується також арбітром, координатором діяльності різних державних органів тощо.

Незмінюваність полягає в неможливості усунення Глави держави з поста юридичним, законним шляхом. Якщо повноваження парламенту за певних підстав можуть бути припинені достроково Главою держави, уряд може бути відправлений у відставку парламентом або Главою держави, то повноваження самого Глави держави іншим органом достроково не припиняються. Незмінюваність Президента, який обирається на певний строк, є відносною – в більшості країн конституції передбачають можливість дострокового припинення його повноважень за настання певних підстав в порядку особливої процедури – імпичменту, а в деяких країнах – за волевиявленням виборців (шляхом референдуму).

Незалежно від форм правління, Президент є представником держави за її межами і всередині країни. Він, зокрема, укладає міжнародні договори, призначає дипломатичних представників, приймає іноземних дипломатичних представників. Від імені держави Президент нагороджує державними нагородами, присвоює почесні звання, приймає осіб до громадянства даної держави або позбавляє громадянства, дозволяє

вихід із громадянства, здійснює помилування засуджених тощо.

У більшості країн Президенти мають повноваження, що стосуються організації і діяльності органів законодавчої влади. Вони призначають дати проведення виборів у парламенти, скликають їх на сесії, можуть достроково розпускати парламенти з обов'язковим призначенням нових виборів, санкціонують і промульгують (підписують і оприлюднюють) закони, мають право вето (право повернення закону на повторний розгляд парламенту). Президенти мають також право законодавчої ініціативи, право на визначення законопроектів як невідкладних, право звернення до парламенту з посланнями, які не підлягають обговоренню тощо.

Нейтральність Глави держави впливає з його функції представника всієї держави всередині країни та в зовнішніх зносинах і означає, що він повинен бути політично нейтральною постаттю, стояти поза політичною боротьбою, виступати арбітром, посередником у конфліктах між різними політичними силами та органами державної влади. Кандидат у президенти зазвичай є представником якоїсь політичної сили, користується її підтримкою на виборах. Однак у разі обрання Президентом він не повинен виявляти прихильності до будь-якої політичної сили. Президенти мають значні повноваження також щодо формування й інших органів державної влади та призначення вищих посадових осіб. Це стосується, насамперед, формування (призначення) урядів, призначення суддів, формування або участь у формуванні органів конституційної юстиції, пропонування парламенту кандидатур для призначення на вищі посади осіб тощо.

У багатьох країнах Президент наділений повноваженням видавати нормативні і ненормативні акти, які мають силу закону. Нормативні акти приймаються (видаються), як правило, на основі делегування повноважень парламентом.

Політична відповідальність Президента може мати не тільки правовий, а й моральний характер. Моральна відповідальність президента реалізується, наприклад, на наступних президентських виборах. Конституції більшості держав передбачають, що одна й та сама особа не може бути президентом більше двох термінів підряд. У деяких країнах одна й та сама особа може переобиратись на пост президента і без обмежень. На виборах політична відповідальність Президента перед виборцями реалізується через їх відмову в обранні його на наступний строк. У такому випад-

ку йдеться не про правовий механізм притягнення Президента до відповідальності, а про моральний осуд та несприйняття виборцями його політики. Така відповідальність унеможливується, якщо особа на пост президента переобиратись не може (не має права). З незмінюваністю і нейтральністю Глави держави пов'язана його невідповідальність, яка полягає в тому, що він, як незмінювана і політично нейтральна посадова особа, не несе юридичної відповідальності за свої дії, здійснювану політику.

Поряд з цими повноваженнями президенти мають право оголошувати надзвичайний чи воєнний стан, вводити президентське правління у деяких територіальних суб'єктах.

У всіх країнах, за конституціями, Президенти є головнокомандувачами, відповідають за безпеку держави як гарантії її цілісності. Ці повноваження – президенти, як правило, здійснюють через раду безпеки або подібні їй органи.

За конституціями більшості країн, Президенти мають розгалужену систему гарантій своєї діяльності у вигляді стримувань і противаг та несуть відповідальність за свої дії. Зокрема, Президентам властиві такі інститути стримувань і противаг щодо інших органів державної влади, як право розпуску парламенту (право дострокового припинення його повноважень), право вето (право повернення парламенту законів на повторний розгляд), право призначення референдуму тощо. Як правило, Президент несе відповідальність за порушення конституції і законів, за державну зраду, заподіяння шкоди державній незалежності, вчинення інших тяжких злочинів.

Така відповідальність має переважно форму імпідменту, процедура якого полягає в тому, що спочатку парламент формулює й приймає обвинувачення Президенту, а потім приймає рішення про зміщення його з посади. У деяких країнах парламент приймає лише обвинувальний висновок, а судить Президента особливий суд (Франція, Польща).

Конституційна основа визначає політичну легітимність дій Президента, а також впливає на ступінь готовності політичних і владних суб'єктів погодитися на них або підтримати чи заперечити їх. Однак імовірність того, що виданий ним документ матиме очікуваний вплив, визначається здебільшого його конституційністю. Президент забезпечує правонаступництво держави, представляє її в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори

України. Президент як державний інститут постає активним і впливовим у системі владних відносин та державного устрою. Інститут президентства покликаний стати консолідуючим центром і арбітром між гілками влади.

Розглядаючи питання щодо місця інституту президентства в контексті оновлення вітчизняної політичної системи, можна зазначити, що в Україні 1 січня 2006 р. набула чинності нова редакція Конституції України, що стало логічним наслідком щодо виконання вимог Помаранчевої революції 2004 року. Суть і спрямованість нововведень полягали у започаткуванні засад більш демократичної і значно ефективнішої моделі політичної системи та її подальшого розвитку. Ці зміни мали спонукати розвиток процесів у демократичному напрямі, сприяти структуруванню суспільства та політичних сил. Йдеться про суттєву корекцію політичного режиму, шляхи підвищення ефективності вітчизняної політичної системи, усунення вузьких місць взаємодії владних інституцій.

Порівняно з попередньою практикою нова редакція Конституції звулила прерогативи інституту президентства. Водночас президентура, засади легітимації цього інституту свідчать, що це вельми потужний владний інститут. Президент України залишався Главою держави і виступає від її імені. При цьому потрібно зазначити, що у період з 2006 року в Україні відбувалося жорстке протистояння між Президентом України В. Ющенком та Прем'єр-міністром України Ю. Тимошенко. Зокрема, Глава держави з 16 жовтня 2006 по 25 грудня 2009 року своїми указами зупинив дію 81 постанови Кабінету Міністрів України, як таких, що не відповідали Конституції України. Врешті це призвело до поразки цих політиків на виборах Президента України 2010 року та відміною (тимчасовою) змін до Конституції України щодо зменшення повноважень Глави держави.

Так, 30 вересня 2010 року рішенням Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV визнано неконституційною процедуру внесення змін до Конституції України [13]. Повернення до формату президентської республіки зразка 1996 року фактично стало причиною узурпації влади в Україні та як результат – виникнення жорсткого суспільно-політичного протистояння, анексії частини території, економічної кризи тощо, що врешті

привело до Революції Гідності 2014 року та дочасних президентських виборів.

Варто зазначити, що попри вади президентського чи напівпрезидентського режиму та його неприйняття частиною політиків-практиків, політологами чи сегментами електорату, з-поміж дослідників демократії є ті, які схиляються до думки, що й парламентська система теж не є панацеєю від суспільних бід, оскільки їй теж притаманні численні недоліки (специфічні для кожної країни в кожний проміжок часу, як аргументовано довів у цілій низці своїх досліджень, наприклад, Дж. Сарторі). Отже, поцінуючи плюси й мінуси кожної з форм правління, спеціалісти, обізнані у демократичній практиці в усіх її іпостасях, схиляються до висновку, що для новопосталих демократій (країн демократичного транзиту) перехід до парламентаризму є, за визначенням Дж. Сарторі, «переходом у невідомість». Розбудова ж напівпрезидентської форми правління, яка дозволяє країнам діяти «в межах своїх знань, досвіду та компетенції», є оптимальною [5, с. 400].

Таким чином, можна зробити висновки, що прагматичний підхід до формування нових засад вітчизняного інституту президентства в контексті розвитку політичної системи суспільства дає можливість визначити основні напрями діяльності сучасного інституту президентства.

Перш за все це стосується домінування конструктивної співпраці з іншими інститутами політичної влади, передусім парламентом та урядом. Очевидно, що необхідне впровадження у роботу інституту президентства цивілізованих методів пошуку компромісів і демократичного розв'язання тих чи інших політичних проблем суспільного розвитку. Тобто, одним з основних напрямів діяльності інституту президента є забезпечення умов соціально-політичної злагоди, досягнення законодавчого закріплення базових принципів і юридичного унормування. Адже, на відміну від США, де президентство постало органічно, іншими словами – є результатом суспільної згоди (тобто стало наслідком еволюції форм суспільної самоорганізації), у країнах-«реципієнтах» воно, зрозуміло, було привнесеним феноменом, який вимагав адаптації до конкретних тих чи інших умов, а не простого переписування / створення місцевих конституцій за американським зразком, глибинних суспільно-політичних перетворень, до яких свідомість населення була не готовою.

По-друге, президентство у низці країн поставало не як результат виборів, а внаслідок того, що гла-

ви держав (військових адміністрацій) перебирали на себе право самостійно призначати президента або проголошували самі себе президентами або ж главами держав, використовуючи інші моделі.

По-третє, інститут президентства в багатьох країнах світу за своєю суттю був явищем, принципово відмінним від того, яке побутувало в США: тобто те, що називалося «президентством», насправді було монархічним, олігархічним і т. п. режимом. Характерною рисою низки президентів ставала їхня незмінність. І для цього часто вносились конституційні зміни, що давало підстави «обнуляти» попередні терміни президентства певної особи, або ж змінювались повноваження глави держави на користь керівника уряду, посаду якого зазвичай і займала та особа.

По-четверте, ціла низка президентів, як свідчить історія, були усунуті від влади (чи навпаки, її здобули) у результаті військових переворотів. Загалом аналітики звертають увагу на те, що державний переворот все частіше залишається єдиним методом, застосування якого врешті-решт допомагає відсторонити президента (узурпатора чи, навпаки, невдачу на посаді) від влади, оскільки всі інші заходи виявляються неефективними [5, с. 397-398]. Зокрема, як зазначають Б. Баглай та Б. Габричидзе, «функція гаранта Конституції передбачає широке право Президента діяти на свій розсуд, виходячи не лише з духу, а й букви Конституції та законів, надолужуючи прогалини в правовій системі і реагуючи на непередбачувані Конституцією життєві ситуації. Дискреційна влада, неминуха в будь-якій державі, не є сама по собі порушенням демократії і не чужа правовій державі, якщо, зрозуміло, дії глави держави не ведуть до репресій і широкого порушення прав людини, не підривають механізм суспільної злагоди і не ведуть до масової непокори влади» [3, с. 7]. Характерно, що ці думки були озвучені українськими науковцями у 1997 році та знайшли своє реальне відображення не тільки в Україні, а й деяких інших пострадянських державах.

Так, 31 березня 2018 року в столиці Вірменії розпочалися масові акції протесту, спровоковані «конституційним» рішенням колишнього Президента Вірменії Саргсяна після двох термінів очолювання держави зайняти посаду керівника Уряду. На думку протестувальників, «призначення Саргсяна очільником уряду означає легітимацію його третього строку перебування при владі та консервацію нинішнього режиму на багато років. Адже, на відміну від президента, прем'єр-міністр може обиратися необмежену кількість разів. Од-

нак, попри масові протести, Саргсян усе ж таки став очільником кабінету» [6]. Через три тижні Президент Вірменії Армен Саркисян у зв'язку з рішенням прем'єр-міністра Сержа Саргсяна подати у відставку через масові протести проти його призначення в понеділок 23 квітня підписав указ про відставку Уряду країни.

Крім того, отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що загалом інститут президентства охоплює своїм впливом усіх членів суспільства, має більш-менш чіткий, регламентований та структурований апарат управління (у більшості країн), видає обов'язкові для населення загальні закони (акти), володіє суверенітетом (часто правом вето), а також власними функціями.

Інститут президентства досліджується головним чином у правовій (ідеальній) моделі політичної системи. Між тим, в умовах демократичної трансформації реального посттоталітарного су-

спільства, рамки об'єкта дослідження повинні бути значно ширші. Хибний вибір моделі державного устрою знижує ефективність політичного управління та несе загрозу демократичному розвитку. Тому одним із найважливіших аспектів діяльності інституту президента є адаптація обраної моделі політичного устрою до реальних умов розвитку.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності здійснення аналізу існуючих моделей та систем конституційних положень та функціональних повноважень, що визначають та врегульовують питання статусу Президента як Глави держави, особи, з іменем якої пов'язуються певні історичні етапи розвитку держави. Саме Глава держави забезпечує злагоджене функціонування та контроль за діяльністю всього державного апарату, усувати явища протистояння, які трапляються у процесах законотворення та реалізації нормативно-правових актів.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Алексіс де Токвіль. Про демократію в Америці / Алексіс де Токвіль; пер. з фр. Г. Філіпчук, М. Москаленко. – Київ: Всесвіт, 1999. – 590 с.
2. Баглай Б. Конституционное право. Режим достуспийской федерации / Б. Н. Баглай, Б. Н. Габричидзе – М.: Мысль. – 1996. – 678 с.
3. Бурчак Ф. Г. Президент України / Ф. Г. Бурчак. – Київ: Ін Юре, 1997. – 24 с.
4. Долежан В. Дія системи стримань і противаг у відносинах між законодавчою і президентською владами в Україні / В. В. Долежан // Парламентаризм в Україні: теорія і практика. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-й річниці з дня проголошення Незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. – Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. – 234 с.
5. Кармазіна М. С. Між історією і політикою / М. С. Кармазіна. – Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2015. – 560 с.
6. Кравченко В. «Оксамитова революція» з вірменською специфікою / В. Кравченко // Дзеркало тижня. – 21-21 квітня 2018 р. – № 15.
7. Кувалдин В. Президентство и демократия / В. Кувалдин // Свободная мысль. – 1998. – № 2. – С. 8-13.
8. Кудряченко А. І. Місце інституту президентства в контексті становлення політичної системи України / А. І. Кудряченко // Стратегічні пріоритети. – 2006. – № 1. – С. 5-10, 13.
9. Крутій О. Публічний діалог в системі політичної культури демократичного суспільства / О. М. Крутій, О. В. Радченко. – Харків: Вид-во АДНДУ, 2015. – 320 с.
10. Куропятник О. 100 днів президента Дональда Трампа / О. Куропятник, Б. Яременко, О. Белокопос, О. Хара // Дзеркало тижня. – 27 квітня – 12 травня 2017 р. – № 1141.
11. Литвин В. С. До оцінювання класичних і посткласичних та формулювання оновленого і синтетичного визначень напівпрезиденталізму / В. С. Литвин // Вісник Дніпропетровського університету. – № 3. – 2016. – С. 30-46.
12. Радченко О. Геостратегічна Україна / О. В. Радченко // Публічне урядування: збірник. – Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2016. – № 3. – С. 119-141.
13. Рішення Конституційного суду України справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року N 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 5.
14. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори // Полис. – 1993. – № 2. – С. 80-89.
15. Сахаров Н. А. Институт президентства в современном мире / Н. А. Сахаров – М.: Юрид. Лит-ра, 1994. – 176 с.
16. Шатіло В. Інститут президентства в системі державної влади України. / В. А. Шатіло. – Київ: Український центр політичного менеджменту, 2004. – 159 с.
17. Democracy Index 2017 // The Economist. – Retrieved from: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
18. United Nations Member States (2006). – Retrieved from: [https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_Member_States_\(2006\)](https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_Member_States_(2006))

REFERENCES

1. Aleksis de Tokvil. (1999). *Pro demokratiuu v Amerytsi [On Democracy in America]*. H. Filipchuk, M. Moskalenko (Trans.). Kyiv: Vsesvit [in Ukrainian].

2. Baglaj, B., & Gabrichidze, B.N. (1996). *Konstitucionnoe pravo. Rezhim dostupnoj federacii* [Constitutional law. The regime of the accession federation]. Moscow: Mysl' [in Russian].
3. Burchak, F.H. (1997). *Prezydent Ukrainy* [President of Ukraine]. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
4. Dolezhan, V. (2001). Diia systemy stryman i protyvah u vidnosynakh mizh zakonodavchoiu i prezydentskoiu vladamy v Ukraini [The effect of the system of restraints and counterbalances in the relations between the legislative and presidential authorities in Ukraine]. *Parlamentaryzm v Ukraini: teoriia i praktyka – Parliamentary system in Ukraine: theory and practice: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 10-th anniversary of the proclamation of Ukraine's Independence and the 5th anniversary of the adoption of the Constitution of Ukraine*. Kyiv: Instytut zakonodavstva verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
5. Karmazina, M.S. (2015). *Mizh istoriieiu i politykoiu* [Between History and Politics]. Kyiv: IPIEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy [in Ukrainian].
6. Kravchenko, V. «Oksamytova revoliutsiia» z virmenskoiu spetsyfikoju [«Velvet Revolution» with Armenian Specificity]. *Dzerkalo tyzhnia*, 15 [in Ukrainian].
7. Kuvaldyn, V. (1998). Prezydentstvo y demokratsiia [Presidency and Democracy]. *Svobodnaia mysl*, 2, 8-13 [in Ukrainian].
8. Kudriachenko, A.I. (2006). Mistse instytutu prezydentstva v konteksti stanovlennia politychnoi systemy Ukrainy [The place of the presidency institution in the context of the formation of the political system of Ukraine]. *Stratehichni priorytety*, 1, 5-10, 13 [in Ukrainian].
9. Krutii, O., & Radchenko, O.V. (2015). *Publichnyi dialoh v systemi politychnoi kultury demokratychnoho suspilstva* [Public dialogue in the system of political culture of a democratic society]. Kharkiv: Vyd-vo ADNDU [in Ukrainian].
10. Kuropiatnyk, O., Yaremenko, B., Bielokolos, O., & Khara, O. (2017). 100 dnev prezydenta Donalda Trampa [100 Days of President Donald Trump]. *Dzerkalo tyzhnia*, 1141 [in Ukrainian].
11. Lytvyn, V.S. (2016). Do otsiniuvannia klasychnykh i postklasychnykh ta formuluivannia onovlenoho i syntetychnoho vyznachennia napivprezidentalizmu [To assess classical and post-classical and formulation of updated and synthetic definitions of semi-pre-radicalism]. *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu*, 3, 30-46 [in Ukrainian].
12. Radchenko, O. (2016). Heostrategichna Ukraina [Geostrategic Ukraine]. *Publichne uriaduvannia: zbirnyk*. Kyiv: DP «Vydavnychiy dim «Personal», 3, 119-141 [in Ukrainian].
13. Rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy spravi za konstytutsiinym podanniam 252 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy» vid 8 hrudnia 2004 roku N 2222-IV (sprava pro doderzhannia protsedury vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy) vid 30.09.2010 № 20-rp/2010 [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of 252 people's deputies of Ukraine regarding the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine» of December 8, 2004, № 2222-IV (on compliance with the procedure for amending the Constitution of Ukraine) from September 30, 2010 No. 20-rp / 2010]. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*, 5 [in Ukrainian].
14. Sartory, Dzh. (1993). Vertykalnaia demokratsiia [Vertical Democracy]. *Polys*, 2, 80-89 [in Russian].
15. Sakharov, N.A. (1994). *Instytut prezydentstva v sovremennom myre* [Institute of the presidency in the modern world]. Moscow: Yuryd. Lyt-ra [in Russian].
16. Shatilo, V. (2004). *Instytut prezydentstva v systemi derzhavnoi vldy Ukrainy* [Institute of Presidency in the system of state power of Ukraine]. Kyiv: Ukrainskyi tsentr politychnoho menedzhmentu [in Ukrainian].
17. Democracy Index 2017. *The Economist*. – Retrieved from: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
18. *United Nations Member States* (2006). Retrieved from: [https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_Member_States_\(2006\)](https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_Member_States_(2006))

Головко Олександр Сергійович

Аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
61001, Харків, просп. Московський, 75

Golovko Olexandr

Post-graduate student

Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

75, Moskovs'kyi ave., Kharkiv, 61001, Ukraine

Email: a_s_golovko@ukr.net

Цитування: Головко О. С. Місце та функції інституту президента в політичній системі демократичних суспільств / О. С. Головко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С. 41-51.

Citation: Golovko, O.S. (2018). Mistse ta funktsii instytutu prezydenta v politychnii systemi demokratychnykh suspilstv [The presidency place and functions in the democratic political system]. *Public administration aspects*, 6 (5), 41-51.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 23.05.2018

Присяга державного службовця в Україні: процедурно-управлінський аспект

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

Стаття присвячена дослідженню питань процедури організації та управління процесом складання Присяги державним службовцем в Україні. Опрацьоване чинне законодавство, яке регулює процедуру організації та приведення особи до Присяги працівника державної служби. В статті наведені особливості процедури складання присяги іншими суб'єктами державно-владних повноважень.

Відстоюється позиція, що процедура приведення особи до Присяги державного службовця є особливою формою державного управління, яка полягає у здійсненні дій правового характеру. Акцентується увага на тому, що складання присяги є важливою формою управлінської діяльності і завжди тягне за собою юридичний наслідок, який змінює правове становище громадянина.

Автором обґрунтовані власні пропозиції та рекомендації, які направлені на підняття статусу присяги державного службовця і удосконалення управлінської складової її проведення. Зокрема, зазначається, що Закон України «Про державну службу», який врегульовує окремі питання управління та процедури прийняття Присяги державним службовцем, містить окремі правові прогалини та невизначеності, які доцільно виправити через процедури внесення змін у текст Закону. Крім того, є нагальна необхідність розробити та прийняти окреме Положення про порядок складання Присяги державного службовця, в якому чітко прописати процедурно-управлінські аспекти прийняття Присяги державного службовця. Автор вважає, що зміст Присяги не повинен зводитись до формального та символічно-церемоніального акту, а повинен мати, насамперед, нормативний характер. Це дасть змогу особі, яка складає Присягу, більш глибоко сприйняти значущість Присяги як не просто звичайної процедури, а акту, який наділяє службовця правами та обов'язками, які він повинен неухильно виконувати на благо України та її громадян. Тільки через чітке нормативне закріплення процедури проведення Присяги державного службовця, вона набуде зовсім іншого змісту і перетвориться із формального інституту в дійсно дієвий і важливий інститут.

Ключові слова: присяга; публічна служба; державна служба; державний службовець; процедура складання присяги; управління

Claim of public service in Ukraine: procedural and administrative aspect

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

The article is devoted to the study of the procedures for organizing and managing the process of oath of office by a public servant in Ukraine. Working out the current legislation, which regulates the procedure for organizing and bringing the person to the oath of the civil servant. The article presents the peculiarities of the procedure for the oath of office by other subjects of state power.

The position is that the procedure for bringing a person to the oath of a public servant is a special form of public administration, which consists in the implementation of legal acts. The emphasis is on the fact that the taking of oath is an important form of management activity and always entails a legal consequence that changes the legal status of a citizen.

The author substantiates his own proposals and recommendations aimed at raising the status of oath of a civil servant and improving the managerial component of its conduct. In particular, it is noted that the Law of Ukraine «On Civil Service», which regulates certain issues of governance and procedures for the adoption of the Oath by a civil servant, contains separate legal gaps and uncertainties that are advisable to be remedied through the procedures for amending the text of the Law. In addition, there is an urgent need to develop and adopt a separate Provision on the procedure for drawing up an Oath of the Civil Servant, which clearly prescribes the procedural and managerial aspects of the acceptance of the Oath of the Civil Servant. The author believes that the meaning of the Oath should not be reduced to a formal and symbolic-ceremonial act, but should have, first of all, normative character. This will enable the person making the oath to more deeply perceive the significance of the Oath as not just an ordinary procedure, but an act that gives an employee the rights and duties that he must steadfastly

perform for the benefit of Ukraine and its citizens. Only through a clear normative consolidation of the procedure for overseeing a civil servant will it acquire a totally different content and transform itself from a formal institute into a truly effective and important institution.

Keywords: oath; public service; civil service; civil servant; oath of office; management

Присяга государственного служащего в Украине: процедурно-управленческий аспект

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

Статья посвящена исследованию вопросов процедуры организации и управления процессом принятия Присяги государственным служащим в Украине. Отработано действующее законодательство, регулирующее процедуру организации и приведения гражданина к Присяге работника государственной службы. В статье приведены особенности процедуры принятия присяги другими субъектами государственно-властных полномочий.

Отстаивается позиция, что процедура приведения гражданина к Присяге государственного служащего является особой формой государственного управления, заключающаяся в осуществлении действий правового характера. Акцентируется внимание на том, что принесение присяги является важной формой управленческой деятельности и всегда влечет за собой юридические последствия, меняющие правовое положение гражданина.

Автором обоснованы свои предложения и рекомендации, направленные на повышение статуса присяги государственного служащего и совершенствование управленческой составляющей ее проведения. В частности, отмечается, что Закон Украины «О государственной службе», который регулирует отдельные вопросы управления и процедуры принятия Присяги государственным служащим, содержит отдельные правовые пробелы и неопределенности, которые целесообразно исправить через процедуры внесения изменений в текст Закона. Кроме того, есть насущная необходимость разработать и принять отдельное Положение о порядке принятия Присяги государственного служащего, в котором четко прописать процедурно-управленческие аспекты принятия Присяги государственного служащего. Автор считает, что содержание Присяги не должно сводиться к формальному и символично-церемониальному акту, а должно иметь, прежде всего, нормативный характер. Это позволит лицу, принимающему Присягу, более глубоко воспринять значимость Присяги как не просто обычной процедуры, а акта, который наделяет служащего правами и обязанностями, которые он должен неукоснительно выполнять на благо Украины и ее граждан. Только через четкое нормативное закрепление процедуры проведения Присяги государственного служащего, она приобретет совсем иной смысл и превратится из формального института в действительно действенный и важный институт.

Ключевые слова: присяга; публичная служба; государственная служба; государственный служащий; процедура принятия присяги; управление

Постановка проблеми.

Становлення Української державності потребує досить ґрунтовних змін в усіх сферах функціонування суспільства з урахуванням накопиченого як власного, так і зарубіжного досвіду, а також врахування міжнародно-правових стандартів. Положення стратегічного документа «Україна-2020» передбачають проведення комплексної системи реформ, які мають на меті побудову ефективної, дієвої, гласної та професійної системи державного управління з урахуванням визнаних та апробованих європейських цінностей.

На сучасному етапі державно-правових реформ, коли існує необхідність нової генерації висококваліфікованих державних службовців,

які здатні ефективно на високому професійному рівні здійснити ці реформи, актуальним постає питання управління людських ресурсів в органах державної та самоврядної влади. Останнім часом усе більше активізуються наукові дослідження в напрямку розробки механізмів формування та реалізації ефективної системи управління персоналом на державній службі. У цьому контексті питання приведення до присяги державних службовців набуває особливого значення, оскільки тільки висококомпетентні державні службовці можуть сформувати професійну і високоефективну публічну службу.

Попри перманентне та динамічне зростання наукових досліджень, предметом яких виступають

окремі аспекти становлення та розвитку державної служби в Україні, а також розроблення нормативно-правової бази в цій сфері, управлінсько-процедурні питання організації присяги державних службовців є доволі дискусійними та недостатньо визначеними в сучасній науковій доктрині.

Формування та розвиток управління кар'єрою державних службовців здійснюється на тлі нової парадигми політики державної служби, яка, на нашу думку, полягає в наявності у кандидата на заміщення посади державного службовця відповідних моральних та ділових якостей, які б спонукали службовця до дотримання службової дисципліни, яка, насамперед, вимагає неухильного додержання Присяги державного службовця.

Зміст присяги закріплює головні цінності, яких повинен дотримуватись державний службовець під час виконання своїх службових обов'язків. Існують невирішені питання в правовому регулюванні процедури Присяги державного службовця, наслідком чого є відсутність єдиної усталеної універсальної процедури приведення особи до Присяги державного службовця. Тому на практиці зустрічаємо рівні процедури приведення державного службовця до присяги, що призводить до необхідності наукового дослідження та чіткого правового закріплення даного інституту.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою.

У процесі написання статті було використано праці фахівців державного управління, конституційного й адміністративного права, зокрема: Ю. Битяка [1], Л. Біла-Тіунової [2], К. Ващенко [3], О. Воронько [4], С. Дубенка, Ю. Ковбасюк, В. Куйбіди, І. Лопушинського, Н. Нижник, О. Пархоменко-Куцевіл [5], С. Серьогіна [6] та ін.

Формулювання цілей (мети) статті.

Головною метою наукової статті є розкриття концептуальних процедурно-управлінських засад прийняття Присяги державним службовцем в Україні. Опрацювання нормативних джерел та практичних аспектів процедури складання Присяги державним службовцем.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Інститут державної присяги є поширеним явищем, яке охоплює практично усіх публічних службовців, за якими закріплені повноваження здійснювати владні державні та самоврядні функції. Беручи до уваги положення діючого національного законодавства, на державних службовців покладається обов'язок скласти присягу на вірність українському народові.

Україна має давню історію державотворення і питання присяги державних службовців знахо-

дило своє закріплення як у звичаях та традиціях українського народу, так і в правових документах. Нинішня традиція прийняття присяги державних службовців також має своє історичне підґрунтя. Так, за часів Гетьманату П. Скоропадського (1918 р.) важливим було питання організації проходження державної служби. Систематизація та впорядкованість інституту державної служби України відбулися саме в цей період. Усі державні службовці поділялися на класи за посадою і пенсійним забезпеченням. Державні службовці того часу складали урочисту обітницю, яка була затверджена окремою Постановою Ради міністрів «Про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській Державі» від 30.05.1918 р. [7].

Одразу слід зауважити, що за правовою регламентацією присяга може мати формалізований і неформалізований характер. Неформалізована присяга не має юридичної сили, а є морально-психологічним актом особи, яка її складає. До такого виду присяги можна віднести присягу «Клятва Гіппократа», яку складають медичні працівники. Формалізовану присягу в обов'язковому порядку складають особи, які вступають на військову службу, до правоохоронних органів, а також на посади до органів законодавчої, виконавчої та судової влади, відповідно до вимог чинного законодавства [8]. Серед формалізованих присяг особливе місце посідає присяга державного службовця, яка має важливе значення для отримання статусу державного службовця. Закон України «Про державну службу» чітко фіксує положення, що особа, призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця та з цього моменту набуває статусу державного службовця. У свою чергу служба управління персоналом у день призначення особи на посаду державної служби організовує проведення даного заходу, а також ознайомлює державного службовця під підпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Присяга державного службовця має певне номінаційно-сакральне значення як в Україні, так і за кордоном. Так, у ряді державах Європейського Союзу присяга державного службовця передбачає відповідну клятву перед Богом та Батьківщиною. Наприклад, Кодекс поведінки публічних адміністративних співробітників Греції від 9 лютого 2007 р. визначає: «Присягаюся зберігати віру у свою Батьківщину, дотримуватися Конституції та законів і виконувати свої обов'язки чесно та сумлінно». Натомість особи, які заявляють про те,

що не сповідують жодної релігії або не сповідують релігію, яка допускає можливість давати клятву, дають зобов'язання такого змісту: «Керуючись своєю честю та сумлінням, заявляю, що зберігатиму віру в Грецію, буду дотримуватися Конституції та законів і виконувати свої обов'язки чесно та сумлінно» [9].

Для України є доцільним підняти рівень урочистості процедури складення Присяги державного службовця. Текст та порядок складення присяги затверджені частиною першою статті 36 Закону України «Про державну службу». Так, саме на рівні закону закріплено текст такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки». Слід наголосити, що відповідно до частини четвертої зазначеної статті, відмова кандидата, який пройшов конкурс на посаду державної служби, від складення Присяги має своїм наслідком відмову від зайняття відповідної посади державного службовця.

Слід звернути увагу на той факт, що визначення службової дисципліни, яке міститься в Законі України «Про державну службу», стосується саме додержання засад присяги. Службова дисципліна – неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

Незважаючи на прийняття Закону України «Про державну службу» в редакції від 2015 року, питання процедури прийняття присяги державним службовцем розглядається в контексті номінальної умови набуття особою офіційних владних повноважень делегованих державою, що впливає із нечітко сформульованих вимог до процесу управління приведення особи до складання Присяги державного службовця. Відповідно, законодавцем чітко не визначена організація прийняття Присяги державним службовцем, що не піднімає значущість та важливість Присяги як юридичного факту зміни правового статусу особи і не виділяє її з іншими урочистими церемоніями і заходами.

На наше переконання, юридичний факт складання Присяги державного службовця прямо пов'язаний із набуттям особою відповідного спеціального державного статусу, що передбачає надання йому прав і обов'язків, при цьому наслід-

ком за невиконання або неналежне виконання яких є юридична відповідальність. Саме тому питання організації та управління процесом складання присяги як підстави набуття статусу державного службовця в Україні є й сьогодні актуальною.

Проходження державної служби це складний процес, кожна зі стадій якого потребує чіткої правової регламентації. Виходячи з цього, Присяга державного службовця є одним із важливих елементів інституту державної служби, і організація та управління процесом складання Присяги державного службовця, як однієї з перших стадій проходження державної служби, вимагає чіткого правового регулювання. Відповідно до ч. 2 ст. 36 Закону України «Про державну службу», особа, яка претендує на заміщення посади державного службовця, виголошує Присягу у присутності державних службовців структурного підрозділу, на посаду в якому її призначено, та представників служби управління персоналом, а також підписує текст Присяги із зазначенням дати її складання, при цьому Закон досить поверхнево зрегулював ряд питань, пов'язаних зі складанням Присяги держслужбовця. Наприклад, не чітко визначено де і за присутності кого виголошується присяга, роль керівника в процесі складання присяги також не прописана.

Проаналізувавши положення вищезазначеного Закону, можна констатувати, що законодавцем не визначено місце складання Присяги, на відміну від інших видів Присяги. Так, наприклад, судді складають присягу в приміщенні із символами влади, а майбутні працівники поліції складають Присягу біля пам'ятних стел, пам'ятників, знаків загиблих працівників правоохоронних органів із метою патріотичного виховання особового складу. Таким чином, місце приведення особи до складання Присяги державного службовця визначає служба управління персоналом на власний розсуд.

Також хотілося б наголосити, що ст. 36 Закону України «Про державну службу» закріплює перелік осіб, які присутні при складанні Присяги державним службовцем, а саме: державні службовці структурного підрозділу, до якого зараховується особа, а також представники служби управління. Не зрозумілим залишається питання про відсутність у даному переліку керівника державного органу, а також інших службових осіб вищих рангів, що говорить знову ж таки про присягу як про формальний акт волевиявлення службовця. Так, наприклад, на урочистостях із нагоди прийняття Присяги працівниками поліції присутній керівник поліції, керівники інших правоохорон-

них органів, ветерани МВС. Під час складання Присяги депутатами Верховної Ради України присутні народні депутати попереднього скликання, Президент України, Прем'єр-міністр та інші державні та посадові службовці.

Актом державного управління є акт призначення на посаду державного службовця. В залежності від категорії посади державного службовця акт може бути у вигляді указу, постанови, наказу або рішення. Тобто, акт про призначення державного службовця є складовою організації Присяги державного службовця, так як юридичним фактом набуття особою статусу державного службовця є складання присяги. Організація прийняття Присяги державним службовцем є правовою формою державного управління, так як наслідком такої дії є набуття особою статусу державного службовця – юридичного факту, який в свою чергу генерує державно-правові відносини.

Разом із тим, законодавцем покладений обов'язок на державний орган, до якого зараховується службовець інформувати одночасно з виданням відповідного акту про призначення на посаду органи державної фіскальної служби про укладення трудового договору. Повідомлення державної фіскальної служби є обов'язковою складовою укладання трудового договору.

Таким чином, дата початку виконання посадових обов'язків не співпадає з датою видання акта про призначення. Це говорить про те, що такий юридичний факт, як складання Присяги державного службовця, не є юридичною підставою фактичного початку роботи і оплати праці державного службовця.

Ч. 5 ст. 31 Закону України «Про державну службу» покладає обов'язок організації складання Присяги державного службовця на службу управління персоналом відповідного органу державної влади, до якої вступає особа на державну службу. Управління персоналом у системі державної служби – це цілеспрямована та скоординована діяльність фахівців у сфері формування та ефективного використання кадрового потенціалу.

Відповідно до ст. 18 Закону України «Про державну службу» служба управління персоналом це структурний підрозділ або посада спеціаліста з питань персоналу з прямим підпорядкуванням керівнику державної служби. В свою чергу ч. 4 ст. 18 закріплює норми щодо затвердження «Типового положення про службу управління персоналом державного органу», який закріплює основні завдання та функції служби управління персоналом.

Хотілося б звернути увагу на основні завдання та функції служби управління персоналом відповідно організації складання Присяги державним службовцем. Служба управління персоналом відповідно до розділу другого «Типового положення про службу управління персоналом державного органу» організовує складання Присяги державного службовця, який уперше вступає на державну службу [10]. При цьому в положенні відсутній опис самої процедури прийняття Присяги державним службовцем. Аналіз Закону України «Про державну службу» також не містить положень щодо зазначеної процедури. Законодавець не прописує процедурних норм, а натомість зазначає вторинні (додаткові) завдання, які повинен виконувати структурний підрозділ або посадова особа, яка провадить кадрову політику в державному органі задля організації приведення особи до складання присяги.

На нашу думку, необхідно законодавчо закріпити положення, що Присяга державних службовців відбувається за умови наявності на місці складання присяги державних символів. Процедура складання Присяги повинна починатися і закінчуватися Державним Гімном України. Відсутність положень у Законі України «Про державну службу» або Типовому положенні щодо обов'язкової наявності державної символіки під час прийняття Присяги державним службовцем вбачається, на нашу думку, неприпустимою, адже державні символи є складовими державної служби в цілому.

Так, наприклад, на засіданні, на якому новообраний Президент України складає Присягу, окрім символів державної влади, обов'язковими є державні символи, відповідно до Конституції України: Державний Прапор України, Державний Герб України та Державний Гімн України, який в свою чергу виконується на початку засідання з нагоди інавгурації Президента. Це передбачено і щодо організації прийняття Присяги депутатами Верховної Ради України, а також працівників Національної поліції України. Щодо останніх, то відповідно до порядку складання присяги працівниками Національної поліції Державний прапор України виноситься під урочистий марш, а Державний Гімн України виконується після складання Присяги працівниками.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Як підсумок, слід зазначити, що Закон України «Про державну службу», який врегульовує окремі питання управління та процедури прийняття Присяги державним службовцем, містить окремі правові прогалини та невизначе-

ності, які, на наше переконання, доцільно виправити через процедури внесення змін у текст Закону. Крім того, є нагальна необхідність розробити та прийняти окреме Положення про порядок складання Присяги державного службовця, в якому чітко прописати процедурно-управлінська аспекти прийняття Присяги державного службовця.

Вважаємо, що зміст Присяги не повинен зводитись до формального та символічно-церемоніального акту, а повинен мати, насамперед, норматив-

ний характер. Це дасть змогу особі, яка складає Присягу, більш глибоко сприйняти значущість Присяги як не просто звичайної процедури, а акту, який наділяє службовця правами та обов'язками, які він повинен неухильно виконувати на благо України та її громадян. Тільки через чітке нормативне закріплення процедури проведення Присяги державного службовця вона набуде зовсім іншого змісту і перетвориться із формального інституту в дійсно дієвий і важливий інститут.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Ю. П. Битяк. – Харків: Право, 2005. – 304 с.
2. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: поняття та особливості / Л. Р. Біла-Тіунова // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – 2012. – Т. 11. – С. 127-139.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол. К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.). – Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. – 796 с.
4. Воронько Л. О. Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови / Л. О. Воронько // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1.
5. Пархоменко-Кутцевіл О. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади / О. Пархоменко-Кутцевіл. – Київ: ФАДА, ЛТД, 2010. – 296 с.
6. Сорокіна Н. Етизація публічної служби як чинник гуманізації суспільства: зарубіжний досвід / Н. Сорокіна, Т. Серьогіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – № 2. – С. 246-258.
7. Домбровська О. М. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України / О. М. Домбровська // Демократичне врядування. – 2012. – № 9.
8. Радченко О. І. Конституційно-правова характеристика інституту присяги народного депутата України / О. І. Радченко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 3. – С. 44-50.
9. Кодекс поведінки публічних адміністративних співробітників Греції від 09.02.2007 р. – Режим доступу: http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomothesia/n3528_07.htm
10. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу Нацдержслужби України; Наказ, Положення від 03.03.2016 № 47 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27. – Ст. 1091

REFERENCES

1. Bytyak, Yu.P. (2005). *Derzhavna sluzhba v Ukrayini: orhanizatsiyno-pravovi zasady* [Public Service in Ukraine: Organizational and Legal Foundations]. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
2. Bila-Tiunova, L.R. (2012). Sluzhbova karyera derzhavnoho sluzhbovtsya: ponyattya ta osoblyvosti [Service civil servant career: notions and features]. *Naukovi pratsi Natsional'noho universytetu «Odes'ka yurydychna akademiya»*, 11, 127-139 [in Ukrainian].
3. Vashchenko, K.O., Koliushko, I.B., Tymoshchuk, V.P., & Derets' V.A. (Eds.). (2017). *Naukovo-praktychnyy komentar do Zakonu Ukrayiny «Pro derzhavnu sluzhbu»* [Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine «On Civil Service»]. Kyiv: FOP Moskalenko O.M. [in Ukrainian].
4. Voron'ko, L.O. (2013). Uspishna karyera derzhavnoho sluzhbovtsya: sutnist', umovy ta faktory pobudovy [Successful civil servant career: the essence, conditions and factors of construction]. *Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktyka*, 1 [in Ukrainian].
5. Parkhomenko-Kutsevil, O. (2010). *Formuvannya, rozvytok ta modernizatsiya derzhavnykh posad: kontseptual'no-metodolohichni zasady* [Formation, development and modernization of public positions: conceptual and methodological principles]. Kyiv: FADA, LTD [in Ukrainian].
6. Sorokina, N., & Ser'ohina, T. (2015). Etyzatsiya publichnoyi sluzhby yak chynnyk humanizatsiyi suspil'stva: zarubizhnyy dosvid [Etiquation of public service as a factor in the humanization of society: foreign experience]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 2, 246-258 [in Ukrainian].
7. Dombrovs'ka, O.M. (2012). Do pytannya pro stanovlennya ta rozvytok derzhavnoyi sluzhby u systemi derzhavnoho upravlinnya Ukrainy [On the Issue of the Formation and Development of the Civil Service in the System of Public Administration of Ukraine]. *Demokratychnye vryaduvannya*, 9 [in Ukrainian].
8. Radchenko, O.I. (2015). Konstytutsiyno-pravova kharakterystyka instytutu prysyahy narodnoho deputata Ukrainy [Constitutional and Legal Characteristics of the Institute of Oath of the People's Deputy of Ukraine]. *Visnyk Kharkivs'koho*

natsional'noho universytetu vnutrishnikh sprav, 3, 44-50 [in Ukrainian].

9. *Kodeks povedinky publichnykh administratyvnykh spivrobitnykiv Hretsiyi vid 09.02.2007 r. [Code of Conduct for Public Administrative Officers of Greece from February 9, 2007]*. Retrieved from: http://www.dsnet.gr/Epikairothta/Nomothesia/n3528_07.htm [in Ukrainian].

10. Pro zatverdzhennya Typovoho polozhennya pro sluzhbu upravlinnya personalom derzhavnoho orhanu Natsderzhsluzhba Ukrayiny; Nakaz, Polozhennya vid 03.03.2016 № 47 [On Approval of the Model Regulations on the Personnel Management Service of the State Authority of the National Security Service of Ukraine; Order, Regulation of 03.03.2016 № 47]. (2016). *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny*, 27. Art. 1091[in Ukrainian].

Андрєєв Віктор Олександрович

Аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України
02000, Київ, вул. Антона Цедіка, 20

Andriev Viktor

Post-graduate student

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
20, Anton Tsedyk str., Karpynskoho St., Kyiv, 02000, Ukraine

Email: ven73@ukr.net

Цитування: Андрєєв В. О. Присяга державного службовця в Україні: процедурно-управлінський аспект / В. О. Андрєєв // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 45 – С 52-58.

Citation: Andriev, V.O. (2018). Prysiaha derzhavnoho sluzhbovtsia v Ukraini: protsedurno-upravlinskyi aspekt [Claim of public service in Ukraine: procedural and administrative aspect]. *Public administration aspects*, 6 (5), 52-58.

Стаття надійшла / Article arrived: 02.05.2018

Схвалено до друку / Accepted: 15.05.2018

Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби України: веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування

Онуфрієнко О. В., Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

У пропонованій статті охарактеризовано сучасний стан та основні тенденції модернізації публічного управління та державної служби в Україні. Узагальнено наявні тематичні дослідження, присвячені різним аспектам реформування публічної служби в державах-членах ЄС, та виявлено спільне й особливе в тенденціях їх розвитку. На основі здобутих результатів описано сучасну специфіку розвитку публічного управління та державної служби в Україні у їх співвідношенні з європейськими концептами Нового Публічного Управління, Неовеберівської Держави та моделі електронного врядування, окреслено перспективи подальших досліджень у визначеному напрямку.

Зокрема, доведено, що в державах-членах ЄС зберігатиметься наявна тенденція до конвергенції публічної служби із громадянським суспільством як один з основних трендів еволюції публічного управління. Подальше зближення із громадянським суспільством відбуватиметься в різних державах у неоднакових формах та з різним концептуальним фундаментом: чи то відповідно до ідей НПУ, чи, навпаки, у контексті повернення до ідеалів сильної національної держави й концепції оновленої раціональної бюрократії («неовеберівська держава»). Така складна доктринально-концептуальна основа має бути врахована при реформуванні публічного управління в Україні.

Ключові слова: реформування публічної служби; громадянське суспільство; конвергенція громадянського суспільства та держави; нове публічне управління; електронне врядування; неовеберівська держава

Modern doctrinal and conceptual basis of public management and civil service modernisation in Ukraine: weberian bureaucracy, new public management, electronic governance

Onufriienko O. V., Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

In proposed paper the modern state and main trends of public management and civil service modernization in Ukraine have been described. The current thematic research dealing with various aspects of public service reformation in the EU Member States has been generalised, common and specific features in their development trends have been revealed. On the basis of the received results the specificity of public management and civil service modernization in Ukraine in their correlation with the European concepts of New Public Management, Neo-Weberian State and electronic governance model has been described and the prospects for further subject research in the described direction has been shaped.

In particular, it's scientifically proven that in EU Member States the current trend to the convergence with civil society as one of the main trends of the public management evolution and public service development is likely to persist. Further convergence with civil society will come up in different forms and in the varied conceptual foundation: according to the NPM ideas or, visa versa, within the framework of returning to the ideals of strong national state and the concept of modernized rational bureaucracy («Neo-Weberian state»). Such complex doctrinal and conceptual basis must be taken into account in public management reforms in Ukraine.

Keywords: public service reformation; civil society; convergence of civil society and the State; new public management; electronic governance; neo-weberian state

Современная доктринально-концептуальная основа модернизации публичного управления и государственной службы Украины: веберовская бюрократия, новое публичное управление, электронное управление

Онуфриенко А. Ф., Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В предлагаемой статье охарактеризовано современное состояние и основные тенденции модернизации публичного управления и государственной службы в Украине. Обобщены существующие тематические исследования, посвященные разным аспектам реформирования публичной службы в государствах-членах ЕС, и выявлено общее и особенное в тенденциях их развития. На основе полученных результатов описана современная специфика развития публичного управления и государственной службы в Украине в их соотношении с европейскими концептами Нового Публичного Управления, Неовеберовского Государства и модели электронного управления, очерчены перспективы последующих исследований в обозначенном направлении.

В частности, доказано, что в государствах-членах ЕС сохранится тенденция к конвергенции публичной службы с гражданским обществом как один из основных трендов эволюции публичного управления. Дальнейшее сближение с гражданским обществом будет происходить в разных государствах в неодинаковых формах и с разным концептуальным фундаментом: то ли в соответствии с идеями НПУ, то ли, наоборот, в контексте возвращения к идеалам сильного национального государства и концепции обновленной рациональной бюрократии («неовеберовское государство»). Такая сложная доктринально-концептуальная основа должна быть учтена при реформировании публичного управления в Украине.

Ключевые слова: реформирование публичной службы; гражданское общество; конвергенция гражданского общества и государства; новое публичное управление; электронное управление; неовеберовское государство

Постановка проблеми.

Сучасна парадигма модернізації публічного управління в цілому та реформування державної служби України має майже безумовно рецепційний характер. Необхідність запозичення з досвіду розвинених зарубіжних країн, і передусім держав-членів ЄС, вдалих управлінських рішень, механізмів і нормативно-правових актів, що їх встановлюють, обґрунтовується як на рівні власне наукових досліджень з публічного управління, так і на рівні риторики вітчизняних політичних еліт та змісту законодавчих ініціатив. У той же час ретельне вивчення актуальних зарубіжних наукових джерел та практики реформування публічного управління і публічної служби в європейських країнах свідчить про фундаментальний злам у сучасній континентально-європейській адміністративній культурі, що переважним чином обумовлений втратою популярності англосаксонських підходів у контексті ідей Нового Публічного Управління (New Public Management) та поступовим ствердженням концепції Неовеберівської держави (New-Weberian state). Остання ґрунтується на ідеї діалектичного поєднання традицій та інновацій як основи розвитку публічного управління у провідних державах-членах ЄС та на розумінні, що абстрактна

модель «належного управління» набуває конкретного значення у кожному випадку власної імплементації на певному національному ґрунті.

Ураховуючи ці факти, цілком на часі є дослідження сучасної концептуально-доктринальної основи модернізації публічного управління в цілому та державної служби України зокрема в її співвідношенні з теоретичною основою реформ публічної служби в країнах ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості розвитку та модернізації публічної служби, в тому числі державної служби України, зокрема у компаративному аспекті, досліджують як вітчизняні науковці (М. Багмет [12], В. Баштанник [2], Н. Гончарук, Х. Дейнега, Ю. Ковбасюк [10; 11], О. Оболенський [10], І. Письменний [17], Л. Прокopenko, С. Серьогін [10; 17], В. Шарій та ін.), так і зарубіжні фахівці (О. Барабашев [6], Д. Боссарт [4], Ж. Зіллер [22], О. Ноздрачев, О. Оболенський [6] та ін.). На особливу увагу заслуговують праці відомих європейських учених, зокрема Крістофа Деммке [7; 8; 9], Крістофера Поллітта та Геерта Букера [13; 14; 19], Ж. Зіллера [22], які системно вивчають процеси та парадигми розвитку публічної служби країн-членів ЄС упродовж кількох останніх десятиріч; Ф. Безе й Ж. Жано [3], що аналізують хід актуальної адміністративної реформи у Франції.

Утім вітчизняна наука державного управління ще не осмислила системно сучасні тематичні доктринальні тенденції в європейських країнах у цілому та не вивчила сутність відносно нової концепції Неовеберівської держави зокрема. На рівні чинного вітчизняного законодавства та обговорюваних законопроектів далеко не завжди підходить до організації публічного управління, що рецепційовані з практики різних зарубіжних країн, знаходять відповідне концептуальне обґрунтування.

Усвідомлення цього обумовило формулювання комплексної **мети** пропонованої **статті**, а саме: проаналізувати зміст сучасних вітчизняних модернізаційних законодавчих ініціатив (і передусім «Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки») в його співвідношенні з сучасними європейськими концептами організації публічної служби та публічного управління в цілому, виявивши спільне й особливе; на основі здобутих результатів описати специфіку сучасного розвитку української державної служби й окреслити перспективи подальших досліджень у визначеному напрямку.

Основний матеріал дослідження.

Найактуальнішими науково-практичними проблемами вітчизняної науки державного управління обґрунтовано визнаються модернізація державної служби в Україні (передусім у контексті ймовірної євроінтеграції) та вивчення досвіду модернізації публічної служби в зарубіжних країнах із фокусуванням основної уваги на модернізації провідних країн Євросоюзу (передусім Німеччини та Франції) й досвіду нових членів ЄС – країн соціалістичного блоку в минулому (із приділенням значної уваги власне адміністративній реформі) [10, с. 354; 11; 12; 20]. Серед досліджуваних на монографічному рівні проблем – загальне реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів [2], модернізація системи державного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні [15] тощо. На рівні дидактичної літератури значну увагу приділено вивченню європейських стандартів публічної служби, формулюванню завдань модернізації державної служби України та окресленню стратегій модернізаційного розвитку [10, с. 331-364]. Під основою модернізації державної служби України розуміють, насамперед, виконання рекомендацій експертів SIGMA для її наближення до європейських стандартів [10, с. 352] та всебічне вивчення досвіду держав ЄС у різноманітних сферах, пов'язаних із функціонуванням публічного управління, з метою подальшого запозичення

ефективних рішень. Конкретні завдання модернізації зводяться до наступного: подолання політизації та протекціонізму, які негативно впливають на професіоналізм держслужбовців, удосконалення законодавства про державну службу в Україні та приведення його у відповідність до стандартів ЄС, уточнення інституційного розподілу повноважень державних службовців, удосконалення процедур вступу на державну службу, розроблення оновленої державної політики добору кадрів тощо [10, с. 352-353].

Системний аналіз наявних тематичних наукових досліджень дає можливість зробити узагальнюючий висновок про те, що вони покликані відобразити «можливості використання європейського досвіду в процесі реформування всіх сфер суспільства та держави, насамперед державного управління» [11, с. 3-4].

Останніми роками формується тенденція до застосування дійсно системного підходу у дослідженні сучасних світових та вітчизняних особливостей розвитку публічної та державної служби із приділенням значної уваги проблематиці фундаментальних відмінностей розуміння сутності модернізації публічного управління у цілому в Україні та державах-членах ЄС [5; 16]. Втім для вітчизняної науки публічного управління ще є характерним використання лише ранніх ідей теорії модернізації [21], а тематичні законодавчі ініціативи, як думається, далеко не завжди мають прозору і несуперечливу концептуальну основу, нерідко потребуючи для власної інтерпретації наявності у дослідників навичок «зворотного проектування».

Зовсім не випадково найактуальніша на теперішній час «Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки» (далі – «Стратегія 2016-2020» або Стратегія), схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р [18], цілком відповідає положенням ранньої теорії модернізації та узгоджується з ідеєю лінійного прогресу від певного початкового стану, який визнається архаїчним або таким, що не відповідає сучасним вимогам до публічного управління, й до бажаного рівня як результату системного оновлення.

«Стратегія 2016-2020» визначає державну службу основою державного управління, а створенню професійної державної служби Стратегія надає виключного значення для України. В абзаці 2 Розділу 1 Стратегії проголошується євроцентристський за змістом та рецепційний за формою характер реформування: «З урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України

ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління».

Оцінка сучасного стану державного управління в Україні подається у Розділі 3 Стратегії. Зокрема, констатується, що система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Цей стан ілюструється за допомогою посилання на низькі позиції України у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних із державним управлінням. Ці показники дозволяють авторам Стратегії початковий або вихідний (як у тексті Стратегії) стан українського публічного управління, симптоматично формулюючи його за допомогою списку проблем (Розділ 3). Так, у сфері організації державної служби констатується: нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є спроможними здійснювати реформи; високий рівень корупції в системі державної служби; гендерний дисбаланс; недостатній рівень управління людськими ресурсами. У сфері надання адміністративних послуг спостерігаються: відсутність упорядкованих базових принципів та гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури; надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб; низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів; неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб тощо.

Цілком відповідно до лінійної моделі модернізації, початковому незадовільному стану протиставляється стан бажаний, досягнення якого опосередковується переліком заходів із реалізації Стратегії. Результатом проведення реформи має стати створення «ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для забезпечення вироблення і реалізації цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики» (абзац 2 Розділу 2).

Загальні принципи модернізації, перелічені в розділі 1 Стратегії, конкретизуються за допомогою Плану заходів з її реалізації, поданому у додатку. Ретельний аналіз майже 30-сторінкового документа дозволяє констатувати складний, різ-

ноплановий та амбіційний характер модернізаційних заходів, що структурно можна розподілити на декілька груп:

1) Оціночні заходи, що свідчить про розуміння законодавцем того, що повна картина сучасного стану публічної служби в Україні ще не є з'ясованою чи принаймні потребує подальших уточнень. Зокрема, Стратегією передбачається здійснити повну і глибоку оцінку стану справ у системі державного управління відповідно до принципів державного управління, розроблених SIGMA (с. 1 Плану заходів).

2) Заходи, що великою мірою співвідносяться з ідеалами раціональної бюрократії та концепцією веберівської держави (Weberian state), ґрунтуючись у тому числі на усталених традиціях закритої раціональної публічної служби провідних континентально-європейських країн. Серед стратегічних планів такого роду особливе місце посідають структурно-системні інституціональні зміни, перерозподіл функцій між органами публічного управління та нововведення, що співвідносяться зі здійсненням модернізації та контролем за її перебігом. Значну увагу приділено й проблематиці загального підвищення професіоналізму бюрократії, оскільки передбачається:

- утворення структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України, відповідального за реформування державного управління (с. 3-4 Плану заходів);

- посилення стратегічної спроможності Кабінету Міністрів України (передусім за допомогою прийняття нових нормативно-правових актів із питань аналізу державної політики та стратегічного планування) і законодавче оформлення перерозподілу повноважень між Кабінетом Міністрів України та іншими державними органами (с. 5-6 Плану заходів);

- розроблення системи стратегічного планування, моніторингу та оцінювання за допомогою утворення у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України структурного підрозділу з питань стратегічного планування та координації державної політики і розроблення єдиної методики підготовки документів стратегічного планування, моніторингу їх виконання та оцінки впливу (с. 6-7 Плану заходів);

- формування висококваліфікованої, компетентної групи державних службовців, які несуть відповідальність за проведення ключових національних реформ (так звані фахівці з питань реформ) (с. 10-11 Плану заходів);

- реформування системи професійного нав-

чання державних службовців (с. 15-16 Плану заходів);

- підвищення рівня інституційної спроможності Нацдержслужби (що розуміється законодавцем переважно у площині оновлення організаційної структури державної служби і визначення нових професійних вимог для державних службовців) (с. 16-17 Плану заходів).

Стратегія також приділяє велику увагу проблематиці вдосконалення адміністративної процедури та забезпеченню доступності адміністративних послуг (с. 20-24 Плану заходів) переважним чином за допомогою розроблення проєктів нових нормативно-правових актів.

Зауважимо, що принципи та ідеали раціональної веберівської бюрократії (незважаючи на те, чи використовується власне цей термін) сприймаються українськими політичними елітами, значною частиною наукового загалу та суспільством у цілому як зразковий підхід до організації публічного управління та державної служби зокрема. Причина такої ситуації не тільки у приналежності до континентально-європейської правової та адміністративної культури, хоч і викривленої крізь призму радянського та пострадянського періодів. Велику роль відіграє й специфічне сприйняття громадськістю соціальної дійсності в межах дихотомії «неналежний сучасний стан» (архаїзм, неефективність, корупція) – «належний бажаний стан» (оновлення, ефективність, непідкупність / чесність). При цьому бажаний стан моделюється за допомогою апеляції переважно до досвіду держав-членів ЄС і, передусім, так званих нео-веберівських держав (зокрема ФРН та Франція) і нових членів ЄС Центральної та Східної Європи. Досягнення цього стану бачиться у контексті швидкоплинних рецепційних реформ (які до цього часу ще не вдалося здійснити системно, незважаючи на риторику політичних еліт).

У цьому сенсі виникає важливе дискусійне питання: наскільки сучасний стан української публічної служби та її традиції співвідносяться з ідеалами веберівської держави (Weberian state)? У сучасній науковій літературі не існує єдності у розв'язанні цього питання. Якщо говорити про загальні тенденції, то в пострадянських, й особливо у російських, джерелах спостерігається тяжіння до класифікації пострадянських систем публічної служби як різновиду веберівської бюрократії з низкою важливих особливостей, які еволюційно пов'язані із запозиченнями європейського досвіду організації бюрократичного апарату в Російській імперії XVII–XIX ст. та (вже після розриву ад-

міністративної традиції) з радянською «номенклатурою» [6, с. 99-109] Європейські дослідники частіше говорять про особливу групу чи кластер країн зі специфічною адміністративною культурою [19]. Це нагадує давню дискусію про класифікацію соціалістичного права серед основних правових сімей із варіантами його інтерпретації як різновиду континентально-європейського права або ж окремої правової сім'ї з огляду на інші правові принципи, концепти та ідеологічну забарвленість.

Однозначний висновок потребує окремих досліджень. І відповідь на питання, які саме складові входять до сучасної адміністративної традиції в Україні, зовсім не є очевидною. Дійсно, за значною кількістю формальних ознак сучасна українська публічна служба цілком співвідноситься з ідеалами веберівської держави: розгалужене адміністративне право є основним інструментом регулювання діяльності публічної служби та засобом її реформування; державна служба має особливий статус як «бюрократичний корпус»; вважається, що державні службовці мають особливу професійну свідомість; велике значення приділяється проблематиці здійснення адміністративної процедури тощо. Завдання на найближче майбутнє, що формулюються найновішими нормативно-правовими актами, і зокрема Стратегією, певною мірою узгоджуються навіть із деякими елементами найсучаснішої моделі New-Weberian State (NWS) [19, с. 15]: слід згадати, насамперед, завдання професіоналізації публічної служби та розуміння адміністративного законодавства в якості важливого інструменту модернізації. Втім узагальнення наявних тематичних праць, емпіричних даних та критики української публічної служби як з боку сучасної влади, так і з боку інститутів громадянського суспільства (що, зокрема, відображено і в тексті «Стратегії 2016-2020») дозволяє стверджувати, що більшість сутнісних характеристик моделі веберівської держави не реалізовано в українських умовах. Так, фундаментальна визначальна роль розвиненого адміністративного права нівелюється низькою правовою культурою та правовим нігілізмом значної частини громадськості і чиновництва. Публічна служба в Україні має відмітний статус та особливу адміністративну культуру, але не відзначається ефективністю та не відіграє помітної стабілізуючої ролі у складному суспільному житті. Необхідно також констатувати загальну слабкість державних інституцій та їх неспроможність оперативно реагувати на виклики сучасності.

У цілому ситуація із сектором публічного управління в Україні є лише аспектом невдалої демократичної модернізації, коли побудова формального «фасаду» є звичайним результатом реформ, який зовсім не підтриманий фундаментальними сутнісними змінами. Сучасна українська публічна служба може бути описана, зокрема, як квазівеберівська бюрократія пострадянського типу, але це абстрактне визначення не буде відображати власне національну специфіку, в тому числі сучасні тенденції реформ публічного управління, їх успіхи та невдачі. Проте напевно можна стверджувати, що українські адміністративні традиції є безумовно генетично ближчими до моделі раціональної закритої публічної служби континентально-європейського зразку, ніж до моделі відкритої емпіричної публічної служби, характерної для англосаксонських країн.

Нове українське законодавство про державну службу (в т.ч. новий Закон про Державну службу від 10 грудня 2015 р.) певною мірою тяжіє до веберівських ідеалів, принаймні подаючи модель раціональної закритої державної служби з відмітним становищем та особливим правовим статусом професійного чиновництва. Проте концептуальна формула бажаного результату не є чітко визначеною, внаслідок чого ідеали раціональної бюрократії співіснують з ідеями NPM та концепції належного управління (good governance). Опосередковано на це впливає й системна незавершеність адміністративного законодавства в Україні (зокрема, не існує універсального закону про публічну службу).

Що стосується власне Стратегії, то неважко побачити, що ефективна бюрократія розуміється в її контексті скоріше в якості дієвого важелю для часткового впровадження інструментарію NPM і DEG (digital era governance (DEG)) та для виконання загальних завдань з реформування публічної служби, ніж як важливий соціальний інститут.

3) Модернізаційні заходи, що свідчать про бажання часткового сприйняття інструментарію Нового державного управління (New Public management) і врахування принципів концепції «належного управління» (good governance). Із семи основних аспектів NPM, виокремлених Кр. Худом (Christopher Hood, автор власне терміна NPM), відбиття у Стратегії знайшли наступні:

- аспект стандартизації оцінювання якості: впровадження нових стандартів оцінювання якості публічного управління в цілому та публічної служби зокрема (запозичених з іноземного досвіду в цілому та з принципів державного управ-

ління, розроблених SIGMA) (с. 1-2 Плану заходів);

- менеджерський аспект: утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади (с. 13-14 Плану заходів); створення інформатизованої системи управління людськими ресурсами тощо (с. 14 Плану заходів);

- аспект зниження видатків: оптимізація чисельності працівників органів державного управління (с. 12-13 Плану заходів), але з одночасним проведенням реформування системи оплати праці державних службовців із метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів (с. 11-12 Плану заходів), що відбиває специфіку власне українських реалій (українські зарплати не є стимулом до ефективної праці та до протистояння корупції).

Такі важливі аспекти концепції Нового державного управління, як впровадження режиму змагальності у сфері публічного управління в цілому та у державній службі зокрема, запозичення управлінських методів із приватного сектору, дрейфування від принципу дотримання бюрократичної процедури до застосування кількісних індикаторів показників ефективності та децентралізація управління не співвідносяться системно із заходами, передбаченими Стратегією. Слід, однак, урахувати, що децентралізація як така знаходиться на порядку денному українського державотворення (а певні реформи, переважно у сфері збільшення фінансової самостійності регіонів, уже здійснено), але характеризується надмірним ступенем політизації проблеми.

4) Модернізаційні заходи, які співвідносяться із загальносвітовими тенденціями інформаційно-технічного характеру в цілому та з моделлю управління цифрової ери (digital era governance (DEG)) чи електронного врядування зокрема, в тому числі:

- впровадження електронної системи управління документами (с. 8-9 Плану заходів);

- утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі (с. 14-15 Плану заходів);

- запровадження автоматизованого обміну даними між електронними інформаційними ресурсами органів виконавчої влади (так звана електронна взаємодія) (с. 25-26 Плану заходів);

- забезпечення надання адміністративних послуг в електронному вигляді (с. 27-28 Плану заходів);

Необхідно констатувати суттєве відставання рівня інформатизації української публічної служ-

би не тільки від провідних розвинених країн, але й від середньоєвропейського рівня. Модернізаційні цілі, визначені Стратегією, переважним чином співвідносяться з давно пройденими етапами інформаційно-технологічного осучаснення публічної служби в державах-членах ЄС. Головними викликами стосовно перспектив втілення Стратегії у цьому напрямі, як уявляється, залишатимуться: значне навантаження на бюджет, невисока інформаційна культура державних службовців та традиційна прихильність до паперового документообігу. Втім слід відзначити і вагомі успіхи України у цій сфері – створення Державного агентства з питань електронного урядування України, забезпечення доступу громадян до електронних реєстрів та відкритих державних баз даних (і передусім єдиного державного реєстру судових рішень), функціонування кабінету електронних сервісів Міністерства юстиції України (<https://kar.minjust.gov.ua>) тощо.

План заходів із реалізації Стратегії не співвідноситься з конкретною системою публічної служби певної країни, яка б утворювала у цьому випадку необхідну модельну основу, натомість орієнтуючись на загальні принципи державного управління, розроблені SIGMA, й постулюючи необхідність використання «кращого міжнародного досвіду» у рецепційній тональності, який інтерпретується за допомогою апелювання до доктринально-емпіричних основ концепцій раціональної бюрократії, нового державного управління, управління цифрової ери (електронного врядування) тощо.

Система взаємопов'язаних модернізаційних заходів, які утворюють основний зміст Стратегії, розуміються законодавцем як бажаний стан української публічної служби (до 2020 р.). Останній співвідноситься не тільки з досвідом реформ у нових державах-членах ЄС Центральної та Східної Європи, що пояснюється свідомою орієнтацією на успішну модернізацію країн колишнього соціалістичного блоку, які до того ж є культурно спорідненими та географічно близькими. Як це не парадоксально, але дослідження компаративного профілю дозволяють провести прямі аналогії між змістом Стратегії та загальним перебігом адміністративної реформи останніх десятиріч в одній з найпотужніших (економічно та політично) країн ЄС, а саме – у постголлівській Франції [3; 22]. Дійсно, Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки та досвід адміністративної реформи у постголлівській Франції є схожими за багатьма аспектами: часткове, невпевнене та запізне сприйняття інструментарію Нового Державного Управління в умовах

збереження закритої раціональної моделі публічної служби із професійною «кастовою» веберівською бюрократією (чи закритої моделі пострадянського зразка в Україні), приділення великої уваги структурно-системним аспектам організації публічної служби, проблемам перерозподілу функцій між органами публічного управління, загального зниження видатків й інформаційно-технологічній модернізації публічної служби тощо. У ширшому сенсі певну спорідненість зумовлює й довгострокове завдання децентралізації французької публічної служби.

Втім не слід забувати, що ми проводимо аналогії між державною програмою, що тільки починає втілюватися у життя, та французьким досвідом реформ публічного адміністрування (тим більше, що Стратегія 2016–2020 не була свідомо побудована на власне французькому досвіді і подібні аналогії можливо провести й стосовно інших континентально-європейських держав). У цьому сенсі українська стратегія лінійної модернізації публічного управління та державної служби, що не спирається на певні адміністративні традиції та не враховує складний соціокультурний контекст, співвідноситься зі складною, але послідовною і дієвою практикою поєднання інновацій та запозичень із багатовіковими традиціями раціональної централізованої закритої публічної служби у Франції. Деякі з цих традицій пов'язані з виникненням французької республіки як такої чи з реформами наполеонівського періоду. Більше того, концепція лінійної модернізації від «дійсного» та «бажаного» стану, запущена згори донизу при певному консенсусі із громадянським суспільством і розрахована на чотири роки, фактично охоплює «спресовані» десятиріччя розвитку публічної служби однієї з найрозвиненіших країн ЄС, які є результатом іманентних процесів. Невелика ефективність спрощених моделей лінійної модернізації, що не враховують наявні адміністративні традиції та місцевий соціокультурний контекст (що було неодноразово продемонстровано фіаско послідовної демократичної модернізації у країнах третього світу чи у пострадянських державах та утворенням натомість так званих «фасадних» демократій), дозволяє обґрунтовано сумніватися у перспективах повноцінної реалізації положень Стратегії у вказаний часовий проміжок.

Слід відмітити принципову відсутність проблематики взаємодії з громадянським суспільством у тексті Стратегії, не враховуючи посилання на факти обговорення її проекту з представниками громадянського суспільства та окремі пропонувані

заходи, що спрощують взаємодію останнього з державною службою. Такий важливий аспект концепції Нового державного Управління, особливо в контексті її практичної реалізації у Сполученому Королівстві, як агенцізація у формі створення квазіавтономних неурядових організацій (кванго), що поєднують ознаки органів публічної служби, приватного сектору та інститутів громадянського суспільства, не обговорюється в Україні навіть як завдання на далеку перспективу. В той же час факт проходження України крізь циклічно повторювані суспільні кризи, сутність яких значною мірою утворює протистояння влади та громадянського суспільства, актуалізує проблематику налагодження взаємодії між ними, в тому числі за рахунок створення таких гібридних органів.

Проблематика розбудови громадянського суспільства присутня як в українських наукових джерелах, так і на рівні законодавчих ініціатив. Втім значного прогресу у практичній площині ще не досягнуто, увага до кращого зарубіжного досвіду у цій сфері є незначною, загальнодержавні проекти характеризуються формальним підходом з огляду на необхідність побудови демократичного «фасаду». Поодинокі міждержавні проекти, зокрема швейцарсько-українська Програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), поки що не дали дійсно помітних результатів. Втім слід визнати відносну успішність деяких контролюючих інститутів громадянського суспільства, зокрема Громадської Ради Добросовісності, яка покликана модерувати оновлення суддівського корпусу в Україні.

У той же час результати широкого спектру досліджень у сфері суспільних наук дозволяють стверджувати, що конвергенція громадянського суспільства та держави вже відбувається у розвинених європейських країнах на всіх рівнях: інституційному (створення у складі цивільної служби гібридних органів на кшталт квазіавтономних неурядових організацій, активне залучення інститутів громадянського суспільства до участі в державному управлінні), інструментальному (запозичення методів діяльності у приватного сектора), структурному (тяжіння до відкритих моделей держслужби), ціннісному та телеологічному (взаємодія громадянського суспільства та держави, що будується на спільних цінностях та спрямована на досягнення загального благоденства) тощо [5].

При цьому сучасні розвинені континентально-європейські та англосаксонські країни як конвергентні суспільства утворюють основні моделі організації публічної служби, що стають об'єктом

рецепції країнами, які прагнуть модернізувати публічне управління. Запозичення такого роду ускладнюються тим фактом, що значну частину останніх складно віднести до конвергентних суспільств. Натомість, у них спостерігаються різноспрямовані тенденції у взаємодії держави та громадянського суспільства, в тому числі і процеси дивергенції (віддалення), що дозволяє інтерпретувати їх як суспільства гібридного типу у цьому сенсі.

Істотні відмінності між конвергентними та гібридними суспільствами (узяті в системі з іншими факторами) пояснюють неуспішність модернізації публічного адміністрування в Україні. Спроби запозичення у конвергентних суспільств управлінських концептів, стандартів та модельних інститутів у ситуації відчуженості чи навіть протистояння держави та громадянського суспільства мають невелику ефективність саме внаслідок відсутності необхідного соціокультурного фундаменту. Діалектичний підхід до цієї проблеми дозволяє стверджувати, що як зближення держави та громадянського суспільства обумовлює утворення відповідної практики публічного управління, так і публічна служба є одним з інструментів забезпечення такого зближення. Враховуючи це, основним завданням державотворення в Україні цілком обґрунтовано можна вважати концентрацію на зближенні громадянського суспільства та держави, передусім, за допомогою відповідних реформ публічної служби, тим більше, що це цілком відповідає сучасним моделям постмодернізації публічного управління.

Основний зміст та контекст процесів реформування публічного управління в Україні свідчить про ще недостатнє розуміння такої необхідності основними авторами реформ. У той же час необхідність модернізації публічного управління в цілому та публічної служби зокрема ставить складні завдання для сучасної України. Політичні еліти, що знаходяться при владі, зосередившись на питаннях протидії корупційним явищам (ефективність якої складно вважати високою), надто спрощено сприймають перспективи рецепції вдалих управлінських рішень та інститутів. Спроби реформування української публічної служби у співвідношенні з відповідними процесами у державах ЄС характеризуються наступними особливостями:

- Загальний постмодерністський тренд публічного адміністрування на зближення з громадянським суспільством поки ще враховується недостатньо, а іноземний досвід не використовується

системно (якщо не брати до уваги суто деклараційні акти). Найсучасніша Стратегія 2016–2020 не передбачає послідовного інституціонального зближення з громадянським суспільством, обмежуючись формальною згадкою про участь представників громадянського суспільства у підготовці проекту документа та планом введення деяких інструментів Нового Державного Управління, що спрощують доступ громадськості до адміністративних послуг.

- Не тільки агенцізація у вигляді квазіавтономних неурядових організацій, але й такі важливі аспекти концепції Нового Державного Управління, як запозичення управлінського інструментарію з приватного сектору та реалізація змагальності у сфері публічного управління, майже не потрапляють до переліку пропонованих модернізаційних заходів стосовно української публічної служби (на законодавчому рівні). З огляду на накопичену за останні десятиріччя критику підходів Нового державного Управління (особливо для країн континентальної Європи із сильними традиціями раціональної бюрократії та нових членів ЄС Східної і Центральної Європи), це не є істотною проблемою, а скоріше є яскравим симптомом чужості цих ідей для українських політичних еліт та практики публічного управління.

- Одночасно з проголошенням рецепційної за характером парадигми модернізації спрощено та занадто узагальнено сприймається європейське державне управління як таке та підходи до організації публічної служби зокрема. Звичайно, мова йде про впровадження на українському ґрунті європейських стандартів, використання європейських моделей або взагалі (як в Стратегії 2016–2020 рр.) – «кращого іноземного досвіду». В той час системи публічної служби країн ЄС не тільки демонструють істотне різноманіття, але й майже не зближуються системно, утворюючи кластери споріднених систем, об'єднані загальними правовими й адміністративними традиціями та спільним соціокультурним контекстом.

- Означені факти результують у вельми строкаті за змістом пропозиції щодо рецепції іноземного досвіду у сфері публічного управління та організації публічної служби: використовується досвід модернізації публічного управління як континентально-європейських країн у всьому різноманітті національних підходів, так і англосаксонських країн і, зокрема, США, в тому числі у таких важливих сферах як охорона здоров'я чи сфера оборони. Модернізація за деякими напрямками, навпаки, зовсім не передбачається. Певною

мірою це можна пояснити бажанням законотворців та Кабінету міністрів зібрати воедино краще з іноземної практики публічного адміністрування, одночасно відкинувши те, що вважається таким, що неможливо практично реалізувати в сучасних українських реаліях. Упевнені, що ступінь наукової обґрунтованості такої позиції має бути підвищений, у тому числі за рахунок аналізу великих масивів емпіричних даних, накопичених та осмислених європейськими науковцями.

- Проблематика інституціональної та інструментальної модернізації публічної служби, посідаючи вагоме місце у тематиці досліджень українських науковців, нерідко поступається за значущістю тематиці особистісних явищ управлінської діяльності в цілому та проблемі формування цінностей державних службовців зокрема. Особливим чином таке розуміння необхідних реформ публічної служби України проявляється в антикорупційній риторикі представників громадськості та політичних лідерів різного рівня: аксіологічний аспект реформ бачиться ними як єдиний спосіб подолання системної корупції. У той же час необхідно розуміти, що проблема сприйняття європейських цінностей – це проблема загально-суспільна, і системний позитивний вплив на особистість державних службовців уможливорюється лише опосередковано, через відповідні тектонічні зміни у свідомості суспільній.

Окреслені особливості утворюють крихкий фундамент для спроб модернізації українського публічного управління в цілому та реформування публічної служби зокрема, проявляючись у концепціях лінійної модернізації, що передбачають подолання шляху від «наявного» до «бажаного» стану за допомогою вибіркової рецепції досвіду розвинених держав. Додаткове навантаження при цьому утворює невідповідність часових шкал: так, найсучасніша стратегія реформування державного управління в Україні де-факто пропонує за 4 роки подолати модернізаційний шлях, що за обсягом цілком співвідноситься з розвитком публічного адміністрування у Франції кількох останніх десятиріч.

Сама модель лінійної модернізації, що пропонує пройти шлях до «бажаного стану», зовсім не враховуючи наявні традиції (незалежно від оцінок їх значення та цінності), розглядається сучасною теорією модернізації як така, що не зарекомендувала себе ефективною, принаймні стосовно складної соціальної дійсності. Сучасна європейська наука публічного управління також поділяє таку оцінку: «Великі моделі, на кшталт Нового Публічного

Управління (НПУ), чи «належного управління», чи «партнерства», звичайно, не приводять надто далеко. Мистецтво реформ полягає в їх адаптації (звичайно, вельми масштабній) до локального контексту. Застосування великих моделей або навіть стандартних технік у формалістській манері може бути контр-продуктивним» [14, с. 15].

Маючи безальтернативно рецепційний характер, українські пропозиції до реформування публічного управління та публічної служби майже не враховують, що конкретні інститути, стандарти, норми та підходи (як об'єкт запозичення) є результатом складної діалектики взаємодії традицій та інновацій, причому баланс цих компонентів є унікальним для кожної окремої європейської держави з поправкою на вплив ЄС як масштабного інтеграційного проекту та універсальні тенденції в галузі публічного управління, в тому числі у площині взаємодії із громадянським суспільством. Все це значно ускладнює практичну реалізацію проголошених планів, тим більше, що навіть фрагментарний успіх Стратегії реформування 2016–2020 з одночасними позитивними зрушеннями у питанні боротьби із системною корупцією (що наразі уявляється вельми сумнівним) поставить перед українською державою складне завдання подальшого реформування публічної служби.

Оскільки еволюція публічної служби у розвинутих європейських країнах відбиває унікальні результати взаємодії традицій та модернізаційного впливу, траєкторії та швидкості адміністративної реформи мають істотну національну специфіку. Сучасні тенденції розвитку публічної служби у державах-членах ЄС співвідносяться із постмодерністськими парадигмами у сфері публічного управління, але зі значними поправками на власну інституціональну, ціннісну та інструментальну «пам'ять», особливості правової системи, специфіку політичної та власне адміністративної культури, унікальний соціокультурний контекст, актуальні інтелектуальні настрої та зміст наукового дискурсу суспільних наук. Глибина та масштабність реформ у державах з відкритими емпіричними системами публічної служби, зокрема у Сполученому Королівстві, поки ще залишаються безпрецедентними, особливо у порівнянні з поступом адміністративної реформи у таких континентально-європейських державах, як Франція та ФРН із їх закритими раціональними системами публічної служби, або у нових членах ЄС у Східній Європі, що пережили ситуацію розриву спадкоємності адміністративної традиції.

Втім, неможливо не помітити, що однією з домінуючих тенденцій практики публічного адміністрування та організації публічної служби в державах ЄС стає зближення держави і громадянського суспільства. У такому сенсі як NPM, так і NWS є постмодерністськими концептами у сфері публічного адміністрування та організації публічної служби, які, однак, спираються на фундаментально різні адміністративні традиції та неоднаково розуміють напрями реформ публічного сектору. Різними шляхами вони виходять на проблему втілення принципово нових інституційних, інструментальних, ціннісних архетипів публічного управління.

Здійснене у цій частині дослідження дозволяє зробити кілька взаємопов'язаних **висновків**.

1. Моделі лінійної модернізації публічного адміністрування, зі всіма своїми концептуальними недоліками та з відверто незначним відсотком успішних проектів (у загальносвітовому контексті), продовжують привертати увагу українських політичних еліт. Найбільш привабливим у цьому сенсі є можливість розпочати з чистого аркуша, не враховуючи чи відкидаючи як архаїчні наявні традиції адміністративної культури та підходи до організації публічної служби (незалежно від інтерпретації їх як особливого різновиду веберівської раціональної бюрократії чи самостійної моделі). Вигідною для влади (і не без популістського аспекту) бачиться і пропонується можливість «стрибнути» з наявного «архаїчного» до бажаного «модернізованого» стану за допомогою швидкої рецепції іноземного досвіду. Власне, ретельний аналіз сучасних законодавчих ініціатив з проблематики реформування публічного управління в Україні і, насамперед, змісту «Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки» дозволяє стверджувати, що вітчизняні модернізаційні спроби ґрунтуються на запозиченні не тільки загальноєвропейських стандартів публічного управління або абстрактних моделей на кшталт «належного врядування» чи «електронного врядування», але й на окремих інструментах, узятих з конкретних моделей, що мають різне соціокультурне коріння та створені на неоднакових адміністративних традиціях – переважно англосаксонській моделі Нового Публічного Управління (НПУ) та континентально-європейській моделі раціональної бюрократії, в тому числі у її сучасному варіанті – концепції Неовеберівської держави (НВД).

Привабливість лінійної модернізації публічного управління в цілому та державної служби зо-

крема часто приховує «пастки»:

- рецепційний характер модернізації може нав'язати суспільству роль того, хто вічно наздоганяє, орієнтуючись на етапи розвитку, давно пройдені іноземними державами;

- пропоновані реформи часто охоплюють не обґрунтовано великий за обсягом план заходів (відсутність власного досвіду успішного реформування провокує політичні еліти на нереалістичну оцінку перспектив упровадження досвіду іноземного);

- запозичення може бути невдалим чи мало-ефективним унаслідок повної невідповідності місцевому правовому та адміністративному контексті. Зосередження на процедурах запозичення стандартів та інститутів з іноземного досвіду публічного управління не завжди дозволяє побачити, що вони є кінцевим продуктом діалектичної взаємодії традицій та інновацій, результатом складних соціокультурних процесів, які мають національну специфіку.

Останню «пастку» вважаємо найбільш небезпечною. Необхідно переоцінити, власне, корисність інструментарію Нового Публічного Управління (НПУ) в українських умовах, з огляду на переважно критичне ставлення до цієї управлінської моделі в країнах континентальної Європи та враховуючи неоднозначний досвід його упровадження в країнах Центральної та Східної Європи. Для впровадження (часткового або системного) на українському ґрунті інструментарію НПУ потрібно спочатку розбудувати стабільну й ефективну публічну службу на засадах раціональної веберівської бюрократії (з поправкою на те, що деякі її аспекти вже неможливо реалізувати в сучасному глобалізованому світі). Не можна не погодитися з висновком про те, що такий рецепт, поряд з вибором вектору розвитку, що пропонує концепція НВД (NWS), за сучасних умов може вважатися майже універсальним для пост-соціалістичних країн [19, с. 78-79].

2. Відзначимо також, що в українському контексті ідеї НПУ, що сформувалися у традиціях відкритої емпіричної моделі публічної служби, не завжди адекватно інтерпретуються або сприймаються поверхово. Такий аспект, як агенцізація, розуміється, скоріше, в одному з власних термінологічних вимірів – як утворення окремих державних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інший вимір, який співвідноситься з абстрактним принципом автономності агенцій того чи іншого ступеня, поки що переважним чином залишається «за дужками» процесів реформування. В той же

час власне британська модель виконавчих агенцій (executive agencies), що користуються реальною управлінською (managerial) та бюджетною (budgetary) відокремленістю (separation) могла б виявитися корисною в українських умовах як дієвий інструмент інституціонального оновлення публічної служби, що мав би відомий імунітет від усталених корупційних зв'язків та спроможність швидко «заробити» позитивний імідж у суспільства, в цілому негативно налаштованого до влади. Проте наразі важко констатувати успішність агенцізації як аспекту модернізації публічного управління в Україні. Великі надії суспільство поклало на принципово нове Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), утворене 18 березня 2015 р. як центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Утворення ефективно функціонуючого агентства було однією з вимог ЄС щодо введення безвізового режиму. Незважаючи на такі вагомі фактори, діяльність агентства оцінюється неоднозначно як державними посадовцями, так і представниками громадськості, а її результати є, як мінімум, суперечливими. Системній критиці піддається стан виконання одного з головних завдань агентства, а саме – система електронного декларування та система перевірки декларацій, внутрішня кадрова й бюджетна політика та власне професійні якості членів агенції. Покликана здійснювати функцію залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики, НАЗК постійно стає об'єктом критики з боку інститутів громадянського суспільства, в тому числі Transparency International Україна. З точки зору помітної частини представників громадськості, НАЗК – це традиційно мало-ефективний орган публічного управління пострадянського зразку з майже відсутнім «зворотним зв'язком» із суспільством, що пройшов певний ребрендинг відповідно до сучасних адміністративних тенденцій.

Це є частковим проявом неспроможності налагодити конвергентну форму взаємодії між державою і громадянським суспільством в Україні та віддзеркаленням проблеми, що сягає глибше, ніж інституційна недовершеність чи неефективність адміністративних процедур, співвідносячись із фундаментальними недоліками українського державотворення. Факт проходження України через типові циклічні кризи, сутність яких утворює протистояння громадянського суспільства та держави (незважаючи на присутність іноземних акторів

(actors) і різний соціокультурний контекст), дозволяє констатувати, що побудова конвергентної форми взаємодії держави та громадянського суспільства має виступати необхідним фундаментом для будь-якої системної рецепції успішного іноземного досвіду у сфері публічного управління.

Така постановка питання модернізації знаходить додаткову аргументацію внаслідок обґрунтованої інтерпретації сучасних розвинених країн як конвергентних суспільств при всьому різноманітті національних підходів до публічного управління та організації публічної служби [5; 16]. Враховуючи це, вважаємо цілком доцільним при модернізації української публічної служби приділяти підвищену увагу оцінюванню перспектив рецепції тих інститутів, інструментів та рішень, що забезпечують зближення держави та громадянського суспільства чи принаймні сприяють їх взаємодії, незалежно від того, яку доктринальну чи емпіричну основу вони мають. У цьому сенсі британський досвід утворення та функціонування квазіавтономних неурядових організацій (кванго) цілком може бути об'єктом інституціональної рецепції. Це не означатиме фундаментальну «реабілітацію» НПУ для України, але відповідатиме унікальній національній потребі у налагодженні взаємодії між слабкою державою та сильним, але не завжди конструктивно налаштованим громадянським суспільством, яке до того ж не часто діє єдиним фронтом. Кванго виступатимуть у такому випадку не елементом загальної приватизації та маркетизації публічного сектору відповідно до головних ідей НПУ, а особливим гібридним інститутом, що поєднує ознаки органів публічного управління, приватного сектору та громадянського суспільства, тим самим пропонуючи дієвий інституціональний шлях розв'язання чи принаймні зменшення гостроти проблеми їх протистояння, характерної для сучасної України.

Аналіз сучасних вітчизняних ініціатив модернізації публічного управління в цілому та державної служби України зокрема, які здійснюються на законодавчому рівні, дозволяє обґрунтовано стверджувати, що вони де-факто побудовані на надзвичайно складній доктринально-концептуальній основі, що охоплює як англосаксонські підходи до реформування публічного управління у вигляді елементів моделі нового публічного управління (НПУ), так і підходи континентально-європейські. При цьому останні зводяться не тільки до адміністративних традицій раціональної бюрократії, але й набувають сучасного переосмислення та подальшого

розвитку в контексті моделі нео-веберівської держави (НВД), очевидно враховуючи і наявні універсальні концепції на кшталт «належного управління» та електронного врядування. Масив модернізаційних ініціатив доповнюється прямим посиленням законодавця на загальні принципи державного управління, розроблені експертами SIGMA, й постулюванням необхідності використання «кращого міжнародного досвіду» у процесах реформ публічного управління, за яким вгадується досвід як провідних держав ЄС, так і нових держав-членів із Центральної та Східної Європи, що успішно пройшли шлях постсоціалістичної модернізації публічного управління та публічної служби.

Реалізація такої комплексної програми потребуватиме від українських політичних еліт не тільки відомих вольових характеристик та неабияких практичних навичок із державотворення, але й урахування сучасних європейських тенденцій у сфері публічного управління та організації публічної служби у їх співвідношенні із фундаментальними вітчизняними особливостями взаємодії громадянського суспільства та держави. Зокрема, необхідно системно вивчити й оцінити результати концептуальної дивергенції між англо-саксонськими та континентально-європейськими державами (ФРН, Франція, Австрія тощо), які відбиваються й у відповідних траєкторіях подальших реформ публічного управління останніх деkad, а саме – втратою популярності ідей системної приватизації публічного управління в контексті методик Нового публічного управління (НПУ) та утвердженням моделі неовеберівської держави (НВД), що враховує глибокий пласт романо-германських адміністративних традицій, адаптований до складних вимог сьогодення. Зважаючи на мізерно малий початковий вплив НПУ у так званих наполеонівських державах (Іспанія, Португалія та ін.), що відносяться до категорії «зберігаючих держав» (maintainers) у сучасних класифікаціях особливостей публічного управління від провідних європейських учених (мається на увазі зберігання традицій раціональної бюрократії та відносна відмова від інновацій у сфері публічного управління) та фрагментарний вплив НПУ у нових членах ЄС із Центральної та Східної Європи, роль та перспективи інструментарію нового державного управління у вітчизняних умовах мають бути переоцінені.

Узгодження різної та іноді навіть суперечливої доктринально-концептуальної основи реформування публічного управління в Україні

уможливилось лише в контексті усебічного дослідження цінності вдалих управлінських рішень та інститутів, спродукованих та апробованих на ґрунті реалізації стійкої конвергентної взаємодії держави та громадянського суспільства у провідних європейських країнах із поправкою на складні вітчизняні умови, які великою мірою сформовані гібридною взаємодією між громадянським суспільством та державою (навіть до протистояння між ними), що заважає простому запозиченню-копіюванню.

Таке розуміння модернізаційної стратегії, як уявляється, поряд із проголошенням завдання поступового виходу на європейські адміністративні стандарти, дозволить сформулювати системну мету рецепції, що узгодить надто строкате концептуально-доктринальне підґрунтя, надавши пріоритет тим рішенням, інструментам та інститутам різних моделей публічного управління, що здатні полегшити налагодження конвергентної взаємодії між державою та громадянським суспільством в

Україні, врахувавши наявні адміністративні традиції та загальне тяжіння до континентально-європейських зразків. У цьому сенсі НПУ здатне запропонувати досвід діяльності квазіавтономних неурядових організацій (кванго), що поєднують характеристики державних органів та інститутів громадянського суспільства, а неовеберівська держава (НВД) – ефективну та надійну модель системи публічної служби з особливим статусом, що побудована навколо ідеї служіння державним інтересам, невід’ємної від ідеї виконання сервісних функцій, розгорнутих назустріч інтересам громадян. У цьому сенсі й концепція електронного врядування, як вбачаємо, стане не тільки елементом загального процесу підвищення комп’ютеризації в контексті розвитку інформаційного суспільства, але й полегшить розв’язання специфічних вітчизняних проблем, принаймні полегшивши вимушену взаємодію громадянського суспільства та держави, спростивши та вдосконаливши доступ до адміністративних послуг.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Agere S. Promoting good governance / S. Agere // Commonwealth Secretariat. – 2000. – 144 p.
2. Баштанник В. В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів: автореф. на здобуття наук. ст. доктора наук з державного управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / В. В. Баштанник. – Київ, 2011. – 36 с.
3. Bezes Ph. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives / Ph. Bezes, G. Jeannot // Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS). – 2013. – 65 p.
4. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке. – Київ: Міленіум, 2004. – 128 с.
5. Ващенко К. О. Постмодернізація публічної служби в країнах ЄС / О. В. Онуфрієнко, С. М. Серьогін, К. О. Ващенко // Публічна служба: системна парадигма. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 177-191.
6. Оболенский А. В. Государственная служба (комплексный подход) / А. В. Оболенский, А. Г. Барабашев и др. – М.: «Дело», 2000. – 440 с.
7. Demmke Ch. Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process / Ch. Demmke, D. Bossaert. – Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003. – 107 p.
8. Demmke Ch. Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / Ch. Demmke // EIPASCOPE. – 2010. – № 2. – P. 5-11.
9. Demmke Ch. European Civil Services Between Tradition and reform / Ch. Demmke. – Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004. – 202 p.
10. Державна служба: [у 2-х т.] / редкол. Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін та ін. – Київ; Одеса: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
11. Ковбасюк Ю. В. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. – Київ: НАДУ, 2013. – 120 с.
12. Організація державної служби в Україні: теорія та практика / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
13. Pollitt Ch. Public Management Reform: A Comparative Analysis, Second Edition / Ch. Politt, G. Bouckaert. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – 345 pp.
14. Politt Ch. 30 years of public management reforms: Has there been a pattern? / Ch. Politt // A background paper for the world bank consultation exercise. – Belgium: Public Management Institute. Katholieke Universiteit Leuven. – 21 p.
15. Пухкал О. Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. д-ра наук з державного управління: 25.00.01 / О. Г. Пухкал. – Київ: 2011. – 36 с.

16. Серьогін С. М. Моделі організації публічної служби в зарубіжних країнах: порівняльний аналіз / О. В. Онуфрієнко, С. М. Серьогін // Публічна служба: системна парадигма. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 70-86.
17. Серьогін С. М. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ / С. М. Серьогін, І. В. Письменний, І. І. Хожило та ін. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
18. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року N 474-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/print1481047961954255>
19. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State. – Bratislava: NISPAcee Press. – Vol. I. – № 2. – 108 p.
20. Україна і Європейський Союз: шляхи та напрями зближення і співпраці: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: У 2-х ч. / за наук. ред. проф. Я. Й. Малика. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч.1. – 376 с.
21. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка. – М.: Аспект Пресс, 1996. – 416 с.
22. Ziller J. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze / J. Ziller. – Paris: Montchrestien, 1993. – 511 pp.

REFERENCES

1. Agere, S. (2000). *Promoting good governance. Commonwealth Secretariat*.
2. Bashtannyk, V.V. (2011). Reformuvannya derzhavnogo upravlinnya v konteksti Evropeyskikh integratsiynih protsesiv [Reforming of state- administration in the context of European integration processes]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Bezes, Ph., & Jeannot, G. (2013). Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives. *Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS)*.
4. Bossart, D., & Demmke, K. (2004). *Derzhavna sluzhba u krainakh-kandydatakh do vstupu do YeS: novi tendentsii ta vplyv intehratsiynoho protsesu* [Public service in candidate countries for EU accession: new tendencies and impact of integration process]. Kyiv: Millenium [in Ukrainian].
5. Vashhenko, K.O., Ser'ogin, S.M., & Onufriyenko, O.V. (2017). Postmodernizatsiya publichnoyi sluzhby` v krayinax YeS in Publichna sluzhba: sy`stemna parady`gma [Public service: systemic paradigm]. (pp. 177-191). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
6. Obolonskij, A.V., & Barabashev, A.G. (2000). *Gosudarstvennaja sluzhba (kompleksnyj podhod)* [Public service (complex approach)]. Moscow: Delo [in Russian].
7. Demmke, Ch., & Bossaert, D. (2003). *Civil Services in the Accession States. New Trends and the Impact of the Integration Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
8. Demmke, Ch. (2010). Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. *EIPASCOPE*, 2, 5-11.
9. Demmke, Ch. (2004). *European Civil Services Between Tradition and Reform*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
10. Kovbasiuk, Yu.V., Obolens'kyj, O.Yu., & Ser'ohin, S.M. et al. (2012). *Derzhavna sluzhba* [Public service]. (Vols. 2). Kyiv; Odessa: National Academy of Public Administration [in Ukrainian].
11. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., & Surmin, Yu.P. (2013). *Modernizatsiia derzhavnogo upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy* [The modernisation of public administration and Ukraine's European integration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Bahmet, M.O., Ivanov, M.S., & Furtatov, V.S. (2007). *Orhanizatsiia derzhavnoi sluzhby v Ukraini: teoriia ta praktyka* [Oragnisation of public service in Ukraine: theory and practice]. Mykolaiv: Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].
13. Pollitt, Ch., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (3-rd ed.). Oxford: Oxford University press.
14. Politt, Ch. *30 years of public management reforms: Has there been a pattern? A background paper for the world bank consultation exercise*. Belgium: Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven.
15. Pukhal, O.G. (2011). Modernizatsiya sistemi derzhavnogo upravlinnya v konteksti rozvitku gromadyanskogo suspilstva v Ukrayini [Modernization of public administration system in the context of civil society development in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
16. Ser'ogin, S.M., & Onufriyenko, O.V. (2017). Modeli organizatsiyi publichnoyi sluzhby` v zarubizhny`h

- krayinax: porivnyal'nyj analiz [Public service organisation models in foreign countries: comparative analysis]. *Publichna sluzhba: sy'stemna paradygma*. (pp. 70-86). Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
17. Ser'ohin, S.M., Pys'mennyj, I.V., & Khozhylo, I.I. et al. (2007). *Synerhetychni zasady derzhavnoho upravlinnia v umovakh reform* [Synergetic basis of public administration in reform terms]. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
18. *Strategiya reformuvannya derzhavnogo upravlinnya Ukrayiny` na 2016–2020 roky`* [Strategy of reformation of public administration of Ukraine in 2016–2020 years]. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/print1481047961954255> [in Ukrainian].
19. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, *NISPAcee Press*, 1 (2).
20. Malik, Ja.J. (Eds.). (2008). *Ukraina i Yevropejs'kyj Soiuz: shliakhy ta napriamy zblyzhennia i spivpratsi* [Ukraine and European Union: ways and directions of rapprochement and collaboration]. *Proceedings of the Science and Practical Conference*. (Vols. 1). L'viv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
21. Sztompka, P. (1996). *Sociologija social'nyh izmenenij* [The Sociology of social changes]. Moscow: Aspekt Press [in Russian].
22. Ziller, J. (1993). *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze* [Compared administrations. The political and administrative systems of the Twelve EU member states]. Paris: Montchrestien [in French].

Онуфрієнко Олексій Володимирович

Кандидат юридичних наук, доцент

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
49044, Дніпро, вул. Гоголя, 29

Onufriienko Oleksii

As. Prof., Ph. D.

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
29, Gogol Str., Dnipro, 49044, Ukraine

Email: onufriienko.ov@gmail.com

Цитування: Онуфрієнко О. В. Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби Екранії: веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування / О. В. Онуфрієнко // Аспекти публічного управління. – 2018. – Т. 6. – № 5. – С 59-73.

Citation: Onufriienko, O.V. (2018). Suchasna doktrynalno-kontseptualna osnova modernizatsii publicnoho upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby Ekraiiny: veberivska biurokratiia, nove publiche upravlinnia, elektronne vriaduvannia [Modern doctrinal and conceptual basis of public management and civil service modernisation in Ukraine: weberian bureaucracy, new public management, electronic governance]. *Public administration aspects*, 6 (5), 59-73.