DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-6-91-114

ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. УКРАИНА

ВИКТОР ИВАНОВИЧ МИРОНЕНКО, **кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра украинских исследований**
Институт Европы Российской академии наук (Российская Федерация, 125009, Москва, ул. Моховая, 11, стр. 3В).
E-mail: victor@mironenko.org

Аннотация: Статья посвящена истории становления украинской государственности. Украинское государство возникало и обретало очертания и характеристики трудно и долго, в течение нескольких столетий. В известном смысле этот процесс здесь пока еще не завершен. Экономическая ситуация продолжает оставаться одной из проблемных зон страны, что можно объяснить политическими факторами, стихийно сложившейся структурой народного хозяйства, недостатками управления им. Эти составляющие нивелировали относительно благоприятные стартовые условия Украины, получившей независимость, в экономике закрепляется тенденция сырьевой ориентации и деиндустриализации, доля агросектора в ВВП и экспорте во многом замещает продукцию с высокой добавленной стоимостью. С обретением государственного суверенитета Украине предстояло наполнить его реальным правовым содержанием: создать новую систему государственного управления и государственной службы, наладить их взаимодействие с обществом, которое находилось в процессе глубокой внутренней трансформации. Отмечается, что третья республика, отсчет которой начался с 1991 года с провозглашением независимости Украины, выстраивает систему государственного управления и обеспечивающей его государственной службы в соответствии с международными принципами и в интересах граждан страны. Однако, хотя принципы организации государственного управления не отличаются от общепринятых и государственная служба обеспечивает реализацию целей и задач государства, автор отмечает незавершенность процесса государственного строительства в Украине, указывая на то, что принципы и конкретные формы управления во многом устарели и воплощаются непоследовательно. При этом делается вывод о необходимости поиска устойчивой модели, отвечающей потребностям модернизации страны с учетом ее особенностей.
Ключевые слова: Украина, государственное строительство, конституция, институт президентства, Верховная Рада Украины, государственная служба, третья республика

Статья поступила в редакцию 21 мая 2020 года.

Мироненко В.И. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Украина. *Государственная служба*. 2021. № 6. С. 91–114.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. UKRAINE

VIKTOR IVANOVICH MIRONENKO, **Cand. of Sci. (History), Leading Researcher, Head of the Center for Ukrainian Studies**
Institute of Europe, Russian Academy of Sciences (11, Mokhovaya St., bld. 3B, Moscow, 125009, Russian Federation).
E-mail: victor@mironenko.org

Abstract: The article describes the formation of the Ukrainian statehood. The Ukrainian state emerged and took its shape and characteristics hard and for a long time, over several centuries. In a sense, this process has not yet been completed here. The economic situation continues to be one of the problem areas in the country, which can be explained by political factors, the spontaneously formed structure of the national economy, and shortcomings in its management. These components neutralized the relatively favorable starting conditions for Ukraine, which gained independence, the tendency for raw materials orientation and deindustrialization is consolidating in the economy, the share of the agricultural sector in GDP and exports largely replaces products with high added value. With the acquisition of state sovereignty, Ukraine had to fill it with real legal content: to create a new system of public administration and civil service and to establish their interaction with society, which was in the process of deep internal transformation. The third republic dates back to 1991 with the proclamation of Ukraine's independence; the country implements the system of public administration and civil service following international principles and in the interests of the country's citizens. Although the organization of state administration does not differ from the generally accepted ones, and the civil service ensures the implementation of the goals and objectives of the state, the author notes the incompleteness of the state-building process in Ukraine, pointing out that the principles and forms of government are outdated and inconsistently implemented. As a result of the study, the author concludes that it is necessary to search for a sustainable model of statehood development, which is not only responsible for the modernization of the country but also takes into account its peculiarities.
Keywords: Ukraine, state-building, constitution, the institution of the presidency, the Verkhovna Rada of Ukraine, civil service, the third republic

The article was received on May 21, 2020.

Mironenko V. I. Evolution of public administration in the post-Soviet space. Ukraine. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 6. P. 91–114.

Общая характеристика страны
Введение



Вместо использовавшегося в Украине в годы второй республики (1919–1991)[1] понятия «общественный и государственный строй» в политическую и правовую практику третьей украинской республики (1991 год – н. в.) прочно вошло другое, более отвечающее складывавшимся политическим реалиям и международной практике, понятие – «конституционный строй», под которым принято понимать совокупность основополагающих политико-правовых принципов в отношениях гражданина, общества и государства. В связи с этим встала задача создания соответствующей системы государственного управления и обеспечивающей его государственной службы.

Создавать их новым независимым государствам – бывшим республикам Союза ССР – пришлось почти что заново. И с этой точки зрения они представляют научный интерес, дают возможность глубже изучить эти процессы в принципиально иных, новых условиях. Но и в этом ряду Украина, на наш взгляд, стоит несколько особо, как большое европейское государство, оказавшееся в одной из самых горячих точек глобального политического напряжения, на острие происходящей смены существующего миропорядка.

Несмотря на интерес к Украине в России, нам не известны основательные труды российских ученых, посвященные этой проблеме. Отдельные ее аспекты освещаются чаще всего украинскими авторами в специализированных российских научных изданиях [См., напр.: Лахижа, 2012; Воронова, 2012. С. 157–165].

Заметным событием в изучении процессов становления системы государственного управления и государственной службы в Украине стали подготовка и выход в свет в 2009 году «Истории государственной службы в Украине» [Ярмиш, Серьогін, 2002] и «Энциклопедии государственного управления» в 2011 году [Енциклопедія державного управління, 2011].

Проблемы государственного управления, помимо новой для Украины науки о нем, являются предметом ряда других общественных наук: исторической, юридической и политической. Такая гносеологическая полифония и подчеркнутое внимание к государственному управлению на региональном и местном уровнях и местному самоуправлению, разграничению сфер их полномочий являются характерной особенностью украинской государственной науки и практики. Это объясняется новизной задачи и значением ее удовлетворительного решения для государства, сравнительно недавно обретшего суверенитет и, как свидетельствует опыт последних десятилетий, объективно нуждающегося в новой, отвечающей времени модели общественного управления.

Украина – большая европейская страна. Из европейских государств, полностью расположенных в Европе, она имеет самую большую территорию, расположенную в юго-западной части Восточно-Европейской равнины. Украина граничит с Белоруссией, Российской Федерацией, Польшей, Словакией, Молдавией, Венгрией и Румынией.

Украину принято считать страной восточноевропейской, хотя одну из ее областей – Закарпатскую, а также часть исторических Галиции и Буковины иногда относят к Центральной и Южной Европе. Впрочем, такая систематизация весьма условна. Куда более значимым и важным для отнесения Украины к какой-то части света или цивилизации является самоидентификация ее граждан. В этом отношении Украина, вне всяких сомнений, является страной европейской.

1 Здесь и далее используется предложенная автором хронология новейшей политической истории Украины, согласно которой история украинской республики в хронологическом порядке делится на режимы первой (Украинская народная республика, 1917–1921), второй (Украинская советская социалистическая республика, 1919–1991) и третьей (Украина, 1991 – по н. в.) республик.

Климат в Украине благоприятный для жизни и хозяйственной деятельности людей. Рельеф в основном равнинный: полесье, лесостепь и степь. Лишь 5 % территории составляют горы. Украина располагает 42,7 млн га сельскохозяйственных угодий, половина которых – черноземы. Она имеет выход к Черному и Азовскому морям. По ее территории протекает 23 тыс. рек, имеется 3 тыс. озер. Однако обеспеченность водными ресурсами недостаточная, составляет лишь 1 тыс. куб. м. По этому показателю Украина занимает одно из последних мест в Европе [Географічна енциклопедія, 1989. С. 202]. Примерно также обстоит дело и с лесными ресурсами. Леса занимают 14,3 % территории страны, что меньше не только считающихся оптимальным 19 %, но и значительно меньше, чем, например, в соседних Польше (28,7 %) и Венгрии (18 %) или в таких странах, как Германия (29 %) или Франция (27, 8 %).

Рисунок 1. Этнонациональный состав населения Украины, 2001

Figure 1. Ethno-national composition of the population of Ukraine, 2001

	ЧИСЛЕННОСТЬ	ГОРОДСКОЕ	СЕЛЬСКОЕ
Украинцы	37 541 693 (77,82%)	23 658 227 (73,27%)	13 883 466 (87,04%)
Русские	8 334 141 (17,28%)	7 236 704 (22,41%)	1 097 437 (6,88%)
Белорусы	275 763 (0,57%)	217 635 (0,66%)	61 128 (0,38%)
Молдаване	258 619 (0,54%)	73 593 (0,23%)	185 025 (1,16%)
Татары крымские	248 193 (0,51%)	84 116 (0,26%)	164 077 (1,03%)
Болгары	294 193 (0,42%)	84 483 (0,26%)	120 091 (0,75%)
Венгры	156 566 (0,32%)	56 611 (0,18%)	99 955 (0,63%)
Румыны	150 989 (0,31%)	32 401 (0,10%)	118 578 (0,74%)
Поляки	144 130 (0,30%)	99 646 (0,31%)	44 484 (0,28%)
Евреи	103 591 (0,21%)	102 085 (0,32%)	1506 (0,01%)

Численность населения Украины на 1 января 2020 года составляла 41 879, 9 тыс. человек. Согласно другим данным (электронной переписи, проведенной в январе 2020 года) – 37 289 тыс. человек[2]. Расхождения объясняются тем, что перепись населения в рекомендованный ООН срок не была проведена, а методики промежуточных исчислений небесспорны. В 2015 году перепись населения в Украине в который раз была перенесена на 2020 год[3]. Очевидно, однако, что за интересующий нас временной период население Украины значительно уменьшилось. Согласно данным последней переписи, которая проводилась в 2001 году, численность населения равнялась 51 838, 5 тыс.[4] или, согласно другим данным, 48 457,0 тыс. человек. Тем не менее Украина по-прежнему сравнительно густо населена. Плотность населения здесь составляет 72,9 человека на км кв.[5] Для сравнения: в Российской Федерации этот показатель равен 8,7 человека на км кв. Занятыми на конец 2019 года считалось 16,4 млн человек, 1,6 млн числились безработными. За рубежом, в основном в европейских странах, нашли себе работу около 3,2 млн украинских граждан[6]. В этническом отношении население Украины довольно однородно (**рисунок 1**).

Кроме перечисленных, в Украине также проживают (в порядке убывания) армяне, греки, татары, цыгане, азербайджанцы, грузины, немцы, гагаузы, представители других национальностей.

Ведя речь об Украине как государстве, нужно иметь в виду, что из ныне существующих одно из самых молодых. Возникало и обретало свои очертания и характеристики оно трудно и долго, в течение нескольких столетий. В известном смысле этот процесс здесь пока еще не завершен. История Украины является историей людей, создающих свою социальную организацию, свое государство в постоянной борьбе с историческими обстоятельствами и сильными внешними влияниями.

Первые государственные образования появились здесь практически одновременно с другими, возникшими на руинах римских империй и рядом с ними. Но в начале нового времени их пути разошлись. Украинские историки в поисках начала этих процессов обращают взгляд далеко в прошлое, во времена первых государственных образований, существовавших на территории современной Украины, в том числе так называемой Киевской Руси. В этом нет ничего предосудительного, ничего такого, с чем хотелось бы и нужно было бы спорить. Любое из существовавших или существующих ныне государств в той или иной мере несет в себе историческую память о прежних общественно-политических конструкциях, существовавших когда-то на их территории. Страны Восточной Европы – Белоруссия, Молдова, Россия

2 Дубилет: Перепись населения в 2001 году – это большой фейк. НВ, 05.02.2020. https://nv.ua/ukraine/events/dubilet-o-perepisi-naseleniya-2001-goda-eto-bolshoy-feyk-novosti-ukrainy-50068344.html

3 Кабинет Министров Украины. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd

4 Министерство финансов Украины. https://index.minfin.com.ua/reference/people/

5 Дубилет: Перепись населения... Указ. соч.

6 https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Макроекономічний%20огляд.%20Липень%202019.pdf.

и Украина – не представляют в этом отношении исключения или даже какого-то особого случая.

Первая же из известных попыток создать здесь государство в Новое время – восстание под руководством Богдана Хмельницкого (1648–1654) – происходило практически одновременно с Английской революцией (1642–1660). Там она закончилась появлением европейского государства нового типа, а в Украине в силу целого ряда обстоятельств эти процессы замедлились, растянулись во времени и пришли к завершению лишь в 1991 году.

Об Украине как о республике, суверенном государстве, субъекте международных отношений в полном смысле речь, по-видимому, можно вести с последнего десятилетия XX столетия, то есть о последних трех десятках лет. О них и пойдет разговор.

Переходя к украинской экономике, отметим, что на начало интересующего нас периода – последних лет Союза ССР – промышленный потенциал Украины был высоким и уступал только потенциалу Российской Федерации. Так, например, выплавка стали составляла около 53–57 млн тонн при общесоюзном производстве до 160 млн тонн. В отдельные годы Украина входила в первую пятерку мировых сталеплавильных государств. В последующие годы экономика Украины развивалась неравномерно, рывками, о чем можно судить по внутреннему валовому продукту (**рисунок 2**).

Запасы природных минеральных ресурсов и их разнообразие высоко оцениваются экспертами – в восемь баллов по десятибалльной шкале. По запасам полезных ископаемых (более 200 видов) на душу населения Украина занимает одно из первых мест среди стран Европы. Страна располагает всеми известными видами энергетических ресурсов, но обеспечивает себя энергией менее чем на 50 %. Правда, нужно иметь в виду, что энергопотребление на единицу ВВП здесь в три раза превышает средний европейский показатель.

В структуре топливно-энергетического комплекса пока по-прежнему преобладает угледобыча. На газ приходится примерно 25 %, на нефть – 7 %. Производство электроэнергии обеспечивается в основном тепловыми и атомными электростанциями. Ее потребление за период

Рисунок 2. Внутренний валовый продукт Украины, 1990–2018*

Figure 2. Gross Domestic Product of Ukraine, 1990–2018

	ФАКТИЧЕСКАЯ ЦЕНА (МЛРД РУБ.)	ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)	ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К 1990 ГОДУ (%)	ИНДЕКС-ДЕФЛЯТОР К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)
1990	167			
1991	299	91,3	91,3	196,2
1992	5033	90,1	82,3	1866
1993	148273	85,8	70,6	3435,4
1994	1203769	77,1	54,4	1053,5
1995	5451642	87,8	47,8	515,5
	ФАКТИЧЕСКАЯ ЦЕНА (МЛН ГРН.)	**ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)**	**ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К 1990 ГОДУ (%)**	**ИНДЕКС-ДЕФЛЯТОР К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)**
1996	81519	90	43	166,2
1997	93365	97	41,7	118,1
1998	102593	98,1	40,9	112,1
1999	130442	99,8	40,8	127,3
2000	170070	105,9	43,2	123,1
	ФАКТИЧЕСКАЯ ЦЕНА (МЛН ГРН.)	**ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)**	**ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К 2010 ГОДУ (%)**	**ИНДЕКС-ДЕФЛЯТОР К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)**
2000	176128			
2001	211175	108,8	71,5	110,2
2002	234138	105,3	75,4	105,3
2003	277355	109,5	82,5	108,2
2004	357544	111,8	92,3	115,3
2005	457325	103,1	95,1	124,1
2006	565018	107,6	102,3	114,9
2007	751106	108,2	110,7	122,8
2008	990819	102,2	113,2	129
2009	947042	84,9	96,1	112,6
2010	1079346	104,1	100	113,7
2011	1299991	105,5	105,5	114,2
2012	1404669	100,2	105,7	107,8
2013	1465198	100	105,7	104,3
2014	1586915	93,4	98,8	115,9
2015	1988544	90,2	89,1	138,9
2016	2385367	102,4	91,3	117,1
2017	2983882	102,5	93,5	122,1
2018	3560596	103,4	96,7	115,4

* Источник: Государственная служба статистики Украины. http://ukrstat.gov.ua

с 2007 по 2017 год сократилось на 42 % – с 85,9 млн до 50,1 млн тонн нефтяного эквивалента, а производство за период с 1991 по 2017 год – на 44 % (с 279 млрд до 156 млрд кВт*ч).

Базовыми отраслями промышленности в Украине были и остаются черная и цветная металлургия, сельское хозяйство, химическая и пищевая промышленность. В последние годы на первое место уверенно выходит агропромышленный комплекс (АПК). Он формирует около 20 % ВВП и обеспечивает почти 40 % валютных доходов от экспорта. Горно-металлургический комплекс – в недавнем прошлом главный драйвер экономики – в настоящее время дает 12–13 % ВВП и около 30 % поступлений валюты. Если за период 2014–2017 годов в добывающей промышленности наблюдалось падение (на 9 %), то в аграрном секторе – беспрецедентный рост (на 39 %) [Кривогуз, 2020. С. 23–38].

Темпы роста украинского сельского хозяйства превышают средние темпы по СНГ. Общий сбор зерновых культур за период с начала 1990-х годов до конца 2010-х вырос: зерна с 25–35 млн до 60–70 млн тонн, подсолнечника с 1,2–2 млн до 10–14 млн тонн. Их урожайность увеличилась с 20–30 до 40 ц с 1 га и с 10–15 до 20 ц с 1 га соответственно. Если по валовому сбору зерновых Украину опережает Российская Федерация, то по этому показателю на душу населения (1651 кг в 2018 году [Сельское хозяйство… 2019]) Украина в мире уступает лишь Канаде. Страна занимает вторую строчку в списке наиболее привлекательных стран для вложений в сельское хозяйство.

Вместе с тем опасения вызывает то, что в экономике страны закрепляется тенденция сырьевой ориентации и деиндустриализации. Высокая доля агросектора в ВВП и экспорте свидетельствует о свертывании многопрофильной экономической модели, ориентированной на выпуск продукции с высокой добавленной стоимостью. Продукты растительного происхождения, в том числе подсолнечник, стали основной экспортной позицией, оформив таким образом переход от промышленно-аграрной к аграрно-промышленной модели экономики. Кроме того, такая специализация сельского хозяйства несет в себе угрозу быстрого оскудения почв – главного природного богатства Украины.

Позиции, которые занимала украинская наука по целому ряду направлений научно-технического прогресса утрачены, а основные производственные фонды изношены более чем на половину. Еще большей является исчерпанность запасов энергоносителей, в первую очередь угля, нефти, природного газа. К этому нужно добавить проблемы одного из старейших в Европе угольного бассейна – Донбасса и практически неразрешимую в мыслимом временном масштабе проблему Чернобыля. Для финансирования расходов, связанных с этой технологической и экологической катастрофой, в Украине действовал специальный налог – 12 % на фонд заработной платы [Гайдуцкий, 2014]. О проблемах же Донбасса – бывшей «всесоюзной кочегарки» – красноречиво свидетельствует социально-политическая ситуация в регионе – единственный тлеющий вооруженный конфликт в Европе.

Одной из главных патологий социально-экономического развитии Украины является, на наш взгляд, то, что в результате стихийного перехода к рынку возник, с одной стороны, социально не ориентированный частный производственный сектор и большой, довольно архаичный мелкотоварный уклад. И хотя влияние этой особенности было амбивалентным, мелкотоварный уклад, с одной стороны, тормозил развитие, уводил в тень значительную часть экономики, но, с другой, очевидно обеспечивал выживание страны в условиях затянувшегося кризиса – экономика оказалась разделенной и плохо управляемой. Относительно благоприятные стартовые условия нивелировались политическими факторами, стихийно сложившейся структурой народного хозяйства, недостатками управления им.

Украина находится в затяжном экономическом кризисе, из которого она не вышла и который, скорее всего, будет усугублен последствиями разразившейся в 2020 году пандемии вируса COVID-19. Но за годы, прошедшие с обретения Украиной государственного суверенитета, ее общество и государство изменились, приобрели собственный опыт общественного и государственного управления. Переход к рыночной экономике в основном завершен. 1 декабря 2005 года на саммите ЕС – Украина в Киеве об этом объявил Европейский союз (ЕС), а 17 февраля 2006 года – США. Экономика Украины стала рыночной, хотя и не стала пока социальной. Страна обладает хотя и устаревшей, но развитой социальной инфраструктурой. Она сохраняет значительный научный, промышленный и сельскохозяйственный потенциал, располагает разветвленной транспортной инфраструктурой и удобным географическим расположением, квалифицированной и высоко мотивированной рабочей силой.

В последние годы в экономике Украины наметились некоторые позитивные тенденции. В 2019 году украинский номинальный ВВП, выраженный в долларах США, вырос с 2015 года с 90,6 млрд до 131 млрд долларов США, увеличиваясь самыми быстрыми темпами в Восточной Европе. Макроэкономические показатели по итогам 2019 года, согласно данным Национального банка Украины (НБУ), составили 3 % роста ВВП, обеспеченного главным образом за счет сельского хозяйства и строительства. В 2019 году Украина собрала рекордный урожай зерновых и зернобобовых культур – около 75 млн тонн. Аграрный экспорт принес почти на четверть больше валюты, чем в предыдущем году.

Если недавно можно было говорить об Украине как о самой бедной стране региона, где средняя

номинальная зарплата в начале 2016 года составляла 180 долларов США в месяц, то сейчас на постсоветском пространстве страна отстает только от России, Казахстана и Беларуси с номинальным показателем 435 долларов США в месяц[7].

С 16 июня 2008 года после ратификационных процедур Украина стала полноправным членом Всемирной торговой организации (ВТО). Страна позиционировала себя в международной торговле (**рисунки 3, 4**).

Существенное падение экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью было, как уже отмечалось, следствием разрыва старых производственных цепочек, сужения географии экспорта товаров, отсутствием инвестиций в развитие.

В структуре импорта доля товаров с высокой добавленной стоимостью удерживается на уровне около 40 %. Еще примерно 20 % занимают минеральные продукты (природный газ, продукты нефтепереработки). Еще около 40 % – это продукция со средним уровнем добавленной стоимости.

Структура импорта товаров является достаточно устойчивой и под влиянием отрицательных экономических факторов меняется несущественно, что может быть объяснено отсутствием возможности импортозамещения, а также острой потребностью в импорте энергоносителей. В структуре оптового товарооборота предприятий оптовой торговли удельный вес товаров, которые произведены на территории Украины, снизился с 71,8 % в 2005 году до 42,0 % в 2018 году.

В международных рейтингах Украина пока что занимает не слишком высокие позиции с тенденцией к повышению. Так, например, в глобальном рейтинге конкурентоспособности Украина с 76-го места в 2014 году переместилась на 85-е с показателем 57,0 в 2019 году [8].

В рейтинге Doing Business Украина со 152-го места в 2012 году переместилась на 64-е в 2019 году (**рисунок 5**).

Самые высокие позиции в этом рейтинге Украина занимает по таким показателям, как разрешение на строительство (20-е место), кредитование (37-е) и защита миноритарных инвесторов (45-е). Наихудшее – доступ к электроэнергии (128-е), банкротства (148-е)[9].

7 https://echo.msk.ru/blog/v_inozemcev/ 2499311-echo/

8 Global Competitiveness Index. https://countryeconomy.com/government/global-competitiveness-index

9 The World Bank. https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/ukraine

Рисунок 3. Экспорт товаров из Украины, 2019*

Figure 3. Export of goods from Ukraine, 2019



* Государственная служба статистики Украины. http://ukrstat.gov.ua

Рисунок 4. Импорт товаров в Украину, 2019**

Figure 4. Imports of goods to Ukraine, 2019



** Государственная служба статистики Украины. http://ukrstat.gov.ua

По показателю качества человеческого потенциала Украина находится на относительно высоком 88-м месте из 189 стран на уровне 0,751[10]. Принимая во внимание значение этого фактора для страны, его вряд ли можно считать удовлетворительным. Как и то, что Украина находится на 14-м месте среди 150 стран мира по объемам нелегального оттока капиталов (Global Financial Integrity).

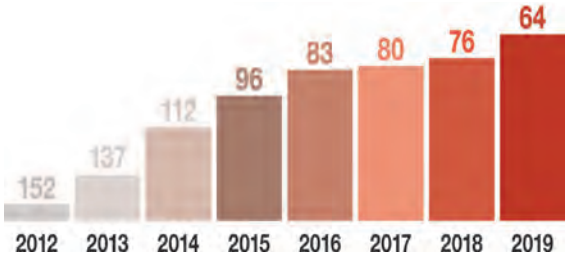
Для понимания перспектив развития страны важно отметить, что Украина определилась со своей внешнеполитической ориентацией, сплотилась в защите своего выбора, территориальной целостности и государственного суверенитета. Изменяется отношение к Украине в мире. Европейскому союзу, ранее не спешившему отвечать на желание Украины присоединиться к нему, пришлось сделать несколько встречных шагов.

Представители ЕС и Украины 21 марта 2014 года подписали политический блок Соглашения об ассоциации и об углубленной и расширенной зоне свободной торговли (СА), а 27 июня 2014 года – его экономическую часть. С 1 января 2016 года зона свободной торговли начала действовать. 1 сентября 2017 года соглашение вступило в силу. Уже в ходе имплементации СА Украина продвинулась в освоении европейского опыта ведения хозяйства и общественного управления. Либерализация товарного рынка предполагает отмену пошлин на 82,6 % украинских товаров. Начался интенсивный пересмотр технических стандартов. 18 марта 2020 года было опубликовано Совместное сообщение «Политика Восточного партнерства после 2020 года. Укрепление устойчивости – Восточное партнерство, которое обеспечивает безопасность»[11]. Спустя 10 лет после запуска Программы Восточного партнерства ЕС предложил проект развития сотрудничества с Украиной, учитывающий особенности этой страны и ситуацию, в которой она оказалась [Шишелина, 2020. С. 22–28].

Совет ЕС 11 мая 2020 года принял постановление о Восточном партнерстве[12]. Подтверждена амбивалентность программы Евросоюза для Украины. Она, с одной стороны, может рассматриваться как средство ускорения интеграции страны в ЕС, с другой – как средство сдерживания, уклонения от прямого ответа. МИД Украины в этой связи заявил, что в

Рисунок 5. Позиции Украины в рейтинге Doing Business, 2012–2019

Figure 5. Ukraine's position in the Doing Business rating, 2012–2019



видении будущего Восточного партнерства «Украина и в дальнейшем будет исходить из своих европейских устремления и европейского выбора <...>, настроена на дальнейшее далеко идущее углубление политической ассоциации и экономической интеграции с ЕС»[13]. Но, как уже сейчас видно, это потребует основательного пересмотра Украиной представлений о путях своего развития и своего места в мире.

Украина стоит лицом к лицу с большим числом вызовов как в социально-экономической, так и в политической сферах, угроз своей безопасности и территориальной целостности. Она имеет возможность ответить на эти вызовы, для этого есть необходимые предпосылки. Украина состоялась как независимое государство, выдержала испытание временем. Удалось избежать экономического краха и политической дезинтеграции. Возникшие трудности и патологии были демпфированы способностью людей к самообеспечению и самовыживанию, а также оказанной Украине помощью международных организаций и отдельных стран. Территориальную целостность страны удалось защитить и предотвратить распад страны. Хоть и медленно, но происходит процесс общественной консолидации, формирования новой политической украинской нации.

Украина и как общество, и как государство сделала свой выбор. Это максимальные степени экономической и политической свободы, демократическое правовое государство (республика), социальная рыночная экономика, открытость и интеграция в европейское сообщество. Этот исторический выбор обусловлен не столько внешними влияниями, сколько объективными внутренними и внешними условиями, в которых находилась и продолжает находится Украина. Ее главным ресурсом являются люди. Научиться использовать этот ресурс – в этом состоит главная задача общественного и государственного управления в Украине. Даже после значительного сокращения и ухудшения качественных характеристик ее населения Украина, как уже отмечалось ранее,

10 Гуманитарный портал. https://gtmarket.ru/ratings/human-development-index#ukraine

11 Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all. Brussels, 18.03.2020.

12 https://m.interfax.ru/708174. 12.05.2020. См. также: Eastern Partnership policy beyond 2020: Council approves conclusions. The European Council https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/11/eastern-partnership-policy-beyond-2020-council-approves-conclusions/

13 https://www.unian.ua/politics/shidne-partnerstvo-rada-yes-uhvalila-visnovki-shchodo-shidnogo-partnerstva-novini-ukrajina-10992185.html

занимает относительно высокое место в мировом рейтинге человеческого развития. Прошедшие с обретения независимости и государственного суверенитета десятилетия показали, что никакого другого пути, кроме полного задействования человеческого фактора, у Украины нет. А это предполагает вполне определенные формы государственного устройства и общественного управления. Можно с уверенностью утверждать, что рамки и параметры государственного строительства в Украине объективно заданы и уяснены.

Конституционный строй и органы государственной власти

Несмотря на то что об Украине как о государстве можно вести речь, на наш взгляд, лишь с 1917 года, при формировании конституционного строя третьей украинской республики мог быть и был использован опыт правового регулирования общественных отношений в сообществах и государственных образованиях, существовавших на территории современной Украины. В этом ряду могут быть названы «Русская правда» X–XI веков, Литовские статуты 1529, 1566 и 1588 годов, Договоры и установления прав и вольностей Войска Запорожского (так называемая конституция Филиппа Орлика) 1710 года, Конституция Украинской Народной Республики от 29 апреля 1918 года, законы о временном государственном устройстве Украины Павла Скоропадского, обнародованные 26 апреля 1918 года, четыре конституции, принимавшиеся в годы второй республики: 1919, 1929, 1937 и 1978 годов. Другое дело, в какой мере этот исторический опыт государственного строительства ценен и применим в современных условиях.

Как и в большинстве новых независимых государств, образовавшихся после прекращения существования Союза ССР и признания этого факта мировым сообществом, основы конституционного строя Украины стали определяться исключительно ее конституцией. Государственное переустройство в силу радикальности необходимых изменений стало не фактом, а процессом, который продолжается.

Согласно Конституции Украины, принятой 28 июня 1996 года[14], она является унитарной, демократической, парламентско-президентской республикой. Главой государства является Президент Украины. Государственная власть разделена на законодательную, исполнительную и судебную. Первая принадлежит исключительно парламенту – Верховному Совету, по-украински – Верховній Раді (в дальнейшем – ВС (Р) Украины), вторая представлена Кабинетом Министров Украины (КМ Украины), центральными органами государственной власти и ее органами на местах. Судебная власть осуществляется Конституционным судом Украины (КС Украины) и судами общей юрисдикции – системой общих и специализированных судов различных инстанций.

Основы конституционного строя изложены в первом разделе конституции и состоят из норм-целей, норм-принципов, норм-обязательств государства перед обществом и гражданином. Так, например, в соответствии со статьей 1 этого раздела Украина является демократическим, правовым, социальным государством. Но, как считают многие эксперты, это пока что не констатация, а цель. Примером нормы-обязательства может служить статья 7, которая гласит, что государство признает и гарантирует местное самоуправление. В статье восьмой признается и действует принцип верховенства права. Это – норма-принцип.

Описание конституционного строя Украины содержит целый ряд важнейших ориентиров-принципов, таких как народный суверенитет, неделимость государства, права и свободы человека, равенство перед законом, право на равную защиту законом, народовластие, в том числе и в форме прямого народного волеизъявления, и др.

В основание конституционного строя в Украине положены политический, экономический и идеологический плюрализм, свобода экономической деятельности, гарантии права собственности и равной правовой защиты всех ее форм, общие принципы действия механизма государственной власти. Действует принцип верховенства права и верховенства конституции в национальной правовой системе. Ее нормы имеют высшую юридическую силу и являются нормами прямого действия.

В Конституции Украины указывается, что земля, ее недра, природные ресурсы принадлежат народу, и каждый гражданин имеет право ею пользоваться. Земля провозглашается конституцией основным национальным богатством Украины и находится под особой охраной государства. Правда, как оказалось, этот принцип легче провозгласить, чем обеспечить. Неутихающие споры вокруг права собственности на землю тому подтверждение. Государство в Украине пока что не научилось обеспечивать надежную защиту прав собственности, равноправие ее форм и социальную направленность экономики. Это, возможно, сегодня одна из главных его задач.

Конституция Украины в статье 17 дает определение национальной безопасности, а в статье 18 – целей внешней политики государства. Под первой предложено понимать защищенность интересов человека, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Так, в частности, запрещается образование и функционирование вооруженных формирований, не предусмотренных законом. На территории Украины не допускается размещение иностранных военных баз. Внешняя политика государства должна быть направлена на обеспечение ее национальных интересов и безопасности путем поддержания мирного и взаимовыгодного сотрудничества с членами меж-

14 Конституція України. Законодавство України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

дународного сообщества на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

Круг органов государственной власти и должностных лиц, обладающих правом регулировать отношения, возникающие в области государственной службы в Украине, определен. Это ВС (Р) Украины, Президент Украины и Кабинет Министров Украины, где Верховная Рада устанавливает основы государственной политики, цели, задачи и принципы функционирования системы госслужбы, а Президент и КМ Украины проводят эту политику в жизнь. В том числе решают вопросы подготовки, аттестации, повышения квалификации, формирования кадрового резерва государственной службы, от которых зависит ее работа. Полномочия президента и правительства пока что не нашли ясного разграничения ни в конституции, ни в действующем законодательстве [Битяк, 2005].

Президент Украины, как уже отмечалось, является главой государства. Этот титул с 1948 года стал использоваться руководителями первой украинской республики (УНР) в изгнании. В августе 1992 года состоялся символический акт, во время которого «президент» УНР Николай Плавьюк вручил первому Президенту Украины Леониду Кравчуку грамоту, которой Украина провозглашалась преемницей УНР.

Действие это задумывалось, судя по всему, как символ. Однако его символизм не бесспорен, поскольку, обозначая историческую преемственность украинской государственности с одной, первой его формой, он нарушал ее со второй. Должность Президента Украины была учреждена 5 июля 1991 года для обозначения главы другой республики – второй украинской. Рождение третьей было провозглашено также парламентом второй – Верховным Советом УССР 24 августа 1991 года. Референдум, проведенный 1 декабря 1991 года, лишь подтвердил это. Как бы там ни было, должность появилась и первые выборы состоялись одновременно с референдумом. Президентом Украины стал председатель парламента УССР Леонид Кравчук.

Короткая история президентства в Украине полна драматизма. В 1994 году в условиях кризиса состоялись внеочередные президентские выборы, победу на которых одержал Леонид Кучма. В ноябре 1999 года Леонид Кучма в первый и пока что в последний раз в истории Украины был переизбран на второй срок. Существенным для понимания особенностей украинского постсоветского транзита и украинской государственной модели является то, что предшественник Леонида Кучмы на этом посту Леонид Кравчук согласился на проведение внеочередных выборов, а свое поражение на них признал и принял. Впервые на постсоветском пространстве произошла легитимная передачи власти от одного главы государства к другому.

В 2004 году эта традиция была нарушена. В ходе событий, названных «оранжевой революцией», президента не смогли избрать в двух турах голосования, к ним был добавлен третий, 24 декабря 2004 года, в котором победил Виктор Ющенко. Он и стал третьим президентом третьей украинской республики, но его полномочия были урезаны. Проигравший ему Виктор Янукович смог взять реванш в 2010 году. С минимальным преимуществом на очередных выборах он победил Юлию Тимошенко и 25 февраля 2010 года вступил в должность. Однако задержаться на должности весь конституционный срок своих полномочий ему не удалось. В 2014 году Украина еще на один шаг отступила от установившейся было традиции легитимной смены и передачи власти. В результате острейшего политического кризиса Виктор Янукович покинул страну. ВС (Р) Украины счел это самоустранением и назначила досрочные президентские выборы на 25 мая 2014 года, возложив в соответствии с требованиями Конституции Украины исполнение обязанностей президента на своего председателя Александра Турчинова[15].

На внеочередных президентских выборах 26 мая 2014 года чистую победу в первом туре одержал Петр Порошенко. Следующие очередные президентские выборы, несмотря на вооруженный конфликт, прошли уже в установленные конституцией сроки. Несколько неожиданную, но убедительную победу на них одержал Владимир Зеленский. Все эти политические перипетии в итоге, во всяком случае пока, свидетельствуют о том, что украинское общество отдает предпочтение легитимным формам политической борьбы, а дважды случившиеся отступления являются, скорее, исключением, чем правилом, следствием политических ошибок и некомпетентных внешних влияний.

Президент является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности, соблюдения конституции, прав и свобод граждан. Он пользуется правом неприкосновенности на время исполнения полномочий. Звание президента Украины охраняется законом и сохраняется за ним пожизненно, если только президент Украины не был смещен с поста в порядке импичмента. Полномочия президента во внутренней политике определены в 106 статье конституции. Он пользуется правом издавать указы и распоряжения, обязательные для исполнения, наделен статусом государственного служащего высшей категории. Конституция дает ему право останавливать действия законодательной, исполнительной и судебной власти, если они ее нарушают, приостанавливать решения других органов власти, накладывать вето на принятые законы.

Президент представляет страну в международных отношениях, руководит всей внешнеполитической деятельностью государства. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил, принимает решения об их применении, возглавляет Совет национальной безопасности и обороны (СНБО). Свою

15 Постановление ВР Украины от 23.02.2014 № 764-VII.

власть Президент осуществляет через свою администрацию (с 20 июня 2019 года – офис), СНБО, местные администрации.

Со времени своего введения институт президента претерпел существенные изменения. С принятием конституции 1996 года президент перестал быть главой исполнительной власти, но сохранил за собой право назначать с согласия парламента главу правительства и его челнов. За ним было сохранено право отменять акты, принимаемые Кабинетом Министров Украины. Позднее законом от 9 апреля 1999 года «О местных государственных администрациях» президент был лишен права единолично назначать глав местных государственных администраций, но получил право назначать шестерых членов Конституционного суда, а внесенные в 2001 году изменения в закон «О судоустройстве» дали ему право назначать судей на первый пятилетний испытательный срок. Как уже отмечалось, существенные изменения в полномочия главы государства были внесены конституционной реформой, последовавшей за политическим кризисом осенью 2004 года. Теперь в парламенте предполагалось формирование большинства и оппозиции, правовое регулирование деятельности которой так и не было ясно определено. Одну из последних попыток сделать это предприняла фракция ВС (Рады) Украины «Оппозиционная платформа «За жизнь» в 2019 году[16]. Парламентское большинство представляло президенту кандидатуру главы правительства, который вносил ее на утверждение парламентом. И уже он, после своего утверждения, предлагал кандидатуры членов КМ Украины, за исключением министров обороны и иностранных дел. За президентом было также оставлено право вносить кандидатуры Генерального прокурора и главы Службы Безопасности Украины. В жизни использование президентом своих полномочий нередко было затруднено. Вето президента на принятые законы депутаты имели возможность преодолевать двумя третями голосов, что они и делали, например, при принятии Закона Украины «О Кабинете Министров» 2007 года, который сужал полномочия Президента.

Высшим органом исполнительной власти является Кабинет Министров Украины, ответственный перед Президентом Украины и парламентом, подотчетный ему. Он осуществляет свои властные полномочия через органы исполнительной власти. В состав кабинета входят премьер-министр, первый вице-премьер, пять вице-премьеров, министры. Его деятельность обеспечивается Секретариатом КМ Украины. Возглавляет Кабинет Министров Украины премьер-министр. Вопрос об отнесении тех или иных должностей исполнительной власти к категории политических и, соответственно, о порядке их замещения, подотчетности и смещения все эти годы был и в известной мере остается одним из самых сложных и запутанных вопросов в Украине, наряду с нечетким разделением полномочий исполнительной власти между президентом и правительством.

Конституция Украины очерчивает компетенцию правительства в довольно общей форме:

- обеспечивает государственный суверенитет и экономическую самостоятельность Украины;
- осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины;
- обеспечивает соблюдение прав и свобод граждан;
- формирует и проводит финансовую, ценовую, инвестиционную и налоговую политику, политику в области труда и занятости, социальной защиты, образования, науки и культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования;
- разрабатывает государственные программы развития страны;
- обеспечивает равные условия для всех форм собственности и управление государственной собственностью;
- осуществляет подготовку и исполнение государственного бюджета;
- отвечает за обороноспособность и национальную безопасность, общественный порядок и борьбу с преступностью;
- организует и обеспечивает выполнение внешней политики государства.

Украина, как уже отмечалось, является парламентско-президентской республикой. Высшим выразителем воли народа и единственным законодателем является Верховный Совет (Рада) Украины. Традиции украинского парламентаризма возводятся к средневековому вече – собраниям городской или сельской общины, собраниям шляхты – сеймам, от земского до общенационального (вального) в литовско-польский период, а позднее, в XVII веке, казацким «радам» в Войске Запорожском: общевойсковой, старшинской и так называемой черной – общего собрания казаков.

Слово «рада» в переводе с украинского означает совет. Используется оно часто без перевода, в чем можно усмотреть желание подчеркнуть отличия отмеченной традиции и возникших в Русской революции «советов». В XX веке в первой и второй украинских республиках предшественниками нынешнего парламента были Центральный Совет (Центральная Рада – *укр.*), образованный 17 марта 1917 года, и Верховные советы времени второй республики. Первый из них был созван в 1938 году, а последний избран в 1990 году. В 1991 году он был переименован в Верховный Совет Украины. С его учетом всего за годы независимости было девять созывов украинского парламента. Последний был избран 29 августа 2019 года.

16 https://ua.112.ua/polityka/opozytsiina-platforma-za-zhyttia-vymahaie-pryiniaty-zakon-pro-parlamentsku-opozytsiiu-508446.html

Полномочия и задачи Верховного Совета (Рады) Украины определяются Конституцией Украины и ее законами. Главными из них являются:

- внесение изменений в Конституцию Украины;
- принятие законов, назначение референдумов;
- утверждение государственного бюджета;
- определение основ внутренней и внешней политики государства;
- одобрение / неодобрение программы деятельности правительства;
- утверждение с подачи Президента его главы, министров обороны и иностранных дел, председателя Службы безопасности Украины, остальных министров – членов кабинета (с подачи его главы);
- согласие на назначение Генерального прокурора Украины;
- выдвижение трети состава Конституционного суда Украины;
- определение административного устройства;
- утверждение структуры и численности Вооруженных сил Украины, разрешение на их использование внутри страны и за рубежом;
- ратификация международных договоров и другое.

Верховный Совет (Рада) Украины состоит из 450 человек – народных депутатов Украины. Они избираются на пять лет на общих, равных и прямых выборах посредством тайного голосования. Выборы могут быть очередными и внеочередными, назначаемыми Президентом Украины. Депутатом может быть избран гражданин Украины, достигший возраста 21 года, проживающий в Украине в течение последних пяти лет и не имеющий непогашенной судимости. Очередные выборы в ВСУ проводятся в последнее воскресенье октября пятого года его полномочий.

Выборы народных депутатов Украины после внесенных в 2019 году изменений в закон проводятся по единым спискам в общенациональном избирательном округе (пропорциональная система выборов) по системе «открытых списков». Допущенные к участию партии распределяют своих кандидатов по спискам для 27 избирательных округов. Бюллетень для голосования имеет две пустые графы для номера партии и номера ее кандидата. Партии, преодолевшие пятипроцентный барьер по общенациональному списку, считаются попавшими в избранный новый Верховный Совет (Раду) Украины, а девять первых кандидатов становятся депутатами. Затем общее количество голосов делят на 450 – общее число мест в будущем парламенте – и получают число мест для партий, не считая первых девяти. Они переходят кандидатам, получившим наибольшее число голосов в регионе. Статья 78 части 2 Конституции Украины определяет, что народные депутаты не могут являться государственными служащими и не несут правовой ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах.

Группа из пятнадцати народных депутатов и более может создавать парламентские фракции. Руководит работой парламента председатель, первый заместитель и заместители председателя.

По Конституции Украины и Закону Украины «О судоустройстве и статусе судей»[17] судебная власть в Украине осуществляется в соответствии с принципом верховенства права Конституционным судом и судами общей юрисдикции в форме гражданского, хозяйственного, административного, уголовного и конституционного судопроизводства. Закон предписывает осуществление судопроизводства на государственном украинском языке, но гарантирует использование родного языка или языка, которым владеют участники процесса. Судебные органы исполняют свои функции независимо от законодательной и исполнительной властей. Их решения являются обязательными на всей территории Украины.

Суды в Украине образуют единую систему, которая строится с соблюдением принципов территориальности, специализации и судебной иерархии. Создание чрезвычайных и особых судов не допускается. Высшим судом является Верховный суд Украины (ВС Украины), вместе с ним систему формируют местные (общие, хозяйственные и административные) и апелляционные суды. В составе ВС Украины создаются Большая Палата, а также кассационные административный, хозяйственный, уголовный и гражданский суды. В системе судоустройства в Украине формируются и действуют специализированные высшие суды как суды первой и апелляционной инстанции для рассмотрения отдельных категорий дел: Высший суд по вопросам интеллектуальной собственности и Высший антикоррупционный суд.

Судьи избираются на должности собраниями судей соответствующего суда тайным голосованием сроком на три года. Председатель Верховного суда Украины и его заместители избираются на должность пленумом ВС Украины.

В течение довольно длительного времени судебная власть в Украине находилась в процессе формирования и реформирования. 21 июня 2001 года ВС Украины принял несколько законов, менявших систему судоустройства. Поправки были внесены в законы «О судоустройстве Украины», «О статусе судей», «Об органах судейского самоуправления» и в Арбитражный процессуальный кодекс. Была введена трехзвенная система судов, созданы апелляционная и кассационная инстанции для рассмотрения жалоб на решения местных судов, изменен объем прав участников судебного процесса.

В июне 2016 года была принята новая редакция Закона «О судоустройстве и статусе судей». В результате был создан новый Верховный суд, Высший

17 Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей» от 02.06.2016 № 1402-VIII. Ліга Закон. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T161402.html

специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел, Высший хозяйственный суд Украины и Высший административный суд Украины. Были созданы два специализированных суда: Высший суд по вопросам интеллектуальной собственности и Высший антикоррупционный суд. Суды общей юрисдикции были заменены окружными общими судами. Судебная реформа была позитивно оценена и международными структурами, и гражданами Украины. По некоторым оценкам, с 2015 по 2018 год доверие украинцев к судам выросло с 5 до 20 %. Всемирный банк присвоил украинской судебной системе 11,5 балла из 18 в рейтинге Doing Business 2019, что является довольно высоким показателем. Украина опередила Польшу (11 баллов), Болгарию (10,5), Гонконг (10) и Бельгию (8), при этом немного отстала от Франции (12)[18].

Реформирование судебной системы продолжилось и при новой государственной администрации. В октябре 2019 года ВС Украины принял внесенный президентом проект закона об изменениях в судебной системе[19]. Был сокращен состав Верховного суда с 200 до 100 судей. В Высшую квалификационную комиссию судей теперь будут входить 12 членов вместо 16. При Высшем совете правосудия создается комиссия по вопросам добропорядочности и этики. Ей вменено проверять членов Высшего совета правосудия и судей Верховного суда на добропорядочность и увольнять тех, кто не соответствует ее критериям. Оценки этих и других инноваций противоречивы. Так, высказывается мнение, что они направлены на то, чтобы сделать Верховный суд Украины более послушным исполнительной власти. «Никакая реформа не состоится, – заявила председатель Верховного суда Валентина Данишевская, – если ее не воспринимает общество и не осознают на профессиональном уровне судьи». Она также отметила, что 60 тысяч дел ожидают решения, ежедневно в ВС поступают 360 дел, а в судебной системе не хватает двух тысяч судей, и очередная перезагрузка Верховного суда может попросту парализовать судебную систему[20].

Происходящее с системой правосудия в Украине может быть описано с помощью предложенного Г. Хэйлом понятия «патрональная политика» [Hale, 2014]. Ее особенностью является стремление политической элиты получить и удерживать контроль над судебными и правоохранительными органами. Попыткам его устранить оказывается ожесточенное сопротивление, поскольку оно разрушает неформальные отношения, «выборочное правосудие», особенно в антикоррупционных вопросах. В том числе и по этой причине доверие населения к органам правосудия остается низким. В опросах наихудшую оценку получают прокуратура и суды. Частично реформированная полиция оценивается выше, а новая патрульная полиция еще лучше. Наивысшую оценку получила Национальная антикоррупционная служба Украины (НАБУ)[21].

В выводах Индекса Восточного партнерства за 2017 год и в последних документах, принятых в этой связи в ЕС, отмечается, что правительства стран ВП должны сосредоточить свое внимание на профессионализации и независимости правосудия, а финансовая поддержка ЕС – зависеть от темпов и полноты реформ судебной системы и прокуратуры, действительной независимости антикоррупционных органов[22].

В систему органов государственной власти также входят Прокуратура Украины (ПУ), на которую возложена защита прав и свобод человека, общественных интересов и интересов государства. Она представляет собой единую централизованную иерархическую систему с жестким подчинением всех ее звеньев Генеральному прокурору Украины, который назначается с согласия ВСУ.

С вступлением в 2015 году в силу Закона Украины «О Национальной полиции»[23] из украинского законодательства устранено понятие «органы внутренних дел». В этом украинская власть, устраняя это понятие, а также милицию как орган охраны правопорядка времен второй республики, явно усматривала некий символизм, рассчитывая поднять уровень общественного доверия к полиции, что, как мы видели выше, ей частично удалось сделать.

С марта 1992 года, когда ВС Украины принял Закон Украины «О Службе безопасности Украины»[24], им и рядом других законодательных актов («О борьбе с терроризмом», «Об оперативно-разыскной деятельности», «О государственной тайне» и др.) регулируется деятельность этого государственного органа. Служба безопасности призвана защищать государственный суверенитет, конституционный строй, территориальную целостность, интересы государства и права граждан от любых посягательств.

Одним из самых молодых органов государственного управления в Украине является Национальное

18 https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/ukraine

19 Закон України «про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 р. Верховна Рада. Офіційний веб-портал. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66251

20 https://www.radiosvoboda.org/a/30220044.html 16.10.2019.

21 Фонд «Демократические инициативы». Общественное мнение, декабрь-2017: избирательные рейтинги и рейтинги доверия [Public opinion, December 2017]. https://dif.org.ua/article/reytingijfojseojoej8567547

22 Eastern Partnership Index 2017. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development. 2018.

23 Закон України «Про Національну поліцію» Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082

24 Закон України «Про службу безпеки України» від 25.03.1992. Ліга Закон. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T222900.html

антикоррупционное бюро Украины (НАБУ), созданное 16 апреля 2015 года как орган, призванный предупреждать, выявлять и прекращать коррупционные преступления, совершаемые высшими государственными служащими. Как и Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции (НАЗК), которому вменяется формировать государственную антикоррупционную политику и ее реализацию. Агентство создано в соответствии с Законом Украины «О предупреждении коррупции»[25] с превентивными функциями, в частности, для проверки декларации государственных служащих, выявления фактов коррупции и должностных преступлений. В связи с возникавшими вопросами об эффективности деятельности агентства был подготовлен и принят закон о его перезагрузке, вступивший в силу 18 октября 2019 года. В 2016 году во исполнение Закона Украины «О Национальном агентстве Украины по вопросам выявления, поиска и управления активами, полученными от коррупции и других преступлений» Кабинетом Министров Украины был создан еще один государственный орган – Национальное агентство Украины по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений, на который возложено выявление и поиск активов, приобретенных незаконным путем.

Образование трех перечисленных органов государственной власти в Украине продиктовано актуальностью проблемы борьбы с коррупцией. По подсчетам организации Global Financial Integrity, из Украины в течение 2004–2013 годов в среднем нелегально выводилось ежегодно 11,676 млрд долларов США, а всего за этот период было выведено из страны около 116,762 млрд. В мировом индексе коррумпированности власти (Transparency International) страна в 2013 году оказалась на 144-м месте из 178. По некоторым оценкам, «клан Януковича» только в энергетике и государственных закупках присвоил не менее 10 млрд долларов США [Палій, 2015. С. 4]. Незаконно приобретенные средства оседали как в Украине, так и за рубежом. Борьба с коррупцией и по сей день остается одной из самых актуальных и самых тяжелых задач государственного управления в Украине.

В 2004 году в Украине была создана Служба внешней разведки (СЗР). Руководитель службы входит в Совет национальной безопасности и обороны Украины (СНБОУ) и подчиняется непосредственно Президенту Украины.

Государственная Таможенная служба Украины представляет собой совокупность органов исполнительной власти (собственно таможенных органов и организаций, специализированных учебных заведений и научных организаций), призванных защищать экономические интересы Украины во внешней торговле, противодействовать контрабанде и нарушениям таможенных правил. На Государственную пограничную службу Украины возложены задачи обеспечения неприкосновенности государственной границы и охраны суверенных прав Украины в ее исключительной морской экономической зоне.

Одним из наиболее влиятельных политических государственных органов в Украине является Совет национальной безопасности и обороны Украины. В соответствии со статьей 107 Конституции Украины он координирует и контролирует деятельность органа исполнительной власти в области национальной безопасности и обороны. Решения РНБОУ вводятся в действие указами Президента Украины.

Контроль за исполнением бюджета и финансовой дисциплиной в государстве осуществляет Счетная палата Украины, создаваемая ВС Украины и ему подотчетная. Свою деятельность палата осуществляет в соответствии с Законом Украины «О Счетной палате» от 2 июля 2015 года независимо от всех других органов власти государства, что является обязательным условием эффективности ее работы.

Пенсионный фонд Украины (ПФУ) – это центральный орган исполнительной власти, осуществляющий от ее имени руководство и управление солидарной системой обязательного государственного пенсионного обеспечения.

Из представленного далеко не полного перечня видно, что система органов государственной власти не является статичной. Наряду с органами, без которых государственное управление невозможно по определению, в ней присутствуют и, по-видимому, всегда будут присутствовать органы, создаваемые для решения возникающих в процессе общественного управления новых и временных проблем. Оценка эффективности каждого отдельного органа и всей системы органов государственной власти является очень важной и очень сложной задачей, которая в современной Украине, на наш взгляд, еще далека от своего разрешения.

Государственное управление и государственная служба

С обретением государственного суверенитета Украина получила внешние его атрибуты, ей предстояло наполнить его реальным правовым содержанием: создать новую систему государственного управления и государственной службы, наладить их взаимодействие с обществом, которое также находилось в процессе глубокой внутренней трансформации. «С этого времени на территории республики начинают действовать только ее собственная Конституция, законы и другие нормативно-правовые документы. В Украине начинается становление всей системы государственного управления» [Нариси історії… 2008].

Существовала ли государственная служба в годы второй республики в Украине? На этот счет есть разные мнения. Одни эксперты полагают, что ее не было,

25 Закон України «Про запобігання корупції». Ліга закон. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T14_1700.html

поскольку «не было законов, которые бы регулировали исключительно государственно-служебные отношения» [Битяк, 2005. С. 19]. Другие отмечают, что, хотя закона о государственной службе не было, аппарат у государства был, и работа в нем имела свои особенности, отличалась от других видов общественно полезного труда [Дрозд, 2016. С. 82]. В любом случае приобщение к общепринятым в демократических государствах принципам и нормам организации государственного управления в Украине происходило не одномоментно.

В марте 1992 года с момента создания Института государственного управления и самоуправления (ИГУС) при Кабинете Министров Украины и принятия Закона Украины «О представителях Президента Украины» эта работа началась. 27 июня 1992 года правительство создало рабочую группу для разработки закона, так называемую комиссию И. Харченко. Закон Украины «О государственной службе в Украине» был готов через год и в июне 1993 года поступил в парламент. 16 декабря 1993 года он был им принят[26]. Его главное значение состоит в том, что в нем были сформулированы принципы построения государственной службы. Он также определял правовой статус и обязанности государственных служащих, меры по их материальному, социальному и пенсионному обеспечению. Была введена система должностей и рангов. Управление было возложено на Главное управление государственной службы при Кабинете Министров Украины (ГУГС), созданное в 1994 году. 6 августа того же года Президент Украины издал указ «О мерах относительно осуществления структурных изменений и обеспечения руководства в сфере государственной исполнительной власти». Этим было положено начало формированию управленческой вертикали в организации государственной службы. Виды центральных и местных органов государства в Украине формировались как централизованно-сегментарная система, которая стремится к функциональному и организационному единству, обусловленному их социальным предназначением и целью деятельности [Фрицький, 2002. С. 112]. Произошло некоторое упорядочение их структуры, насчитывавшей в разные годы от 47 до 90 органов, но и по сегодняшний день, по мнению украинских экспертов, она так и не приобрела стабильности и достаточной упорядоченности [Історія… 2009. С. 475].

Началась тонкая настройка всей системы государственной службы в той ее части, которая призвана была обеспечить профессиональную подготовку государственных служащих. В мае 1995 года были изданы два указа президента: «О мерах по совершенствованию работы с кадрами в органах исполнительной власти, с руководителями предприятий, учреждений и организаций» и «О системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих».

Была учреждена Украинская (с 2003 года – Национальная) Академия государственного управления при Президенте Украины с филиалами (с 2004 года – региональными институтами) в Днепропетровске, Львове, Одессе и Харькове. На нее была возложена подготовка кадров для государственной службы всех четырех категорий. Подготовка магистров государственного управления была возложена на ведущие высшие учебные заведения высшего уровня аккредитации [Державна служба… 2012. С. 115]. 24 июля 1995 года Президент Украины утвердил Положении о Совете по работе с кадрами. 28 июля Кабинет Министров Украины принял постановление «О мерах по повышению квалификации государственных служащих органов государственной власти», а 4 октября – «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственных служащих». К концу года были подготовлены и утверждены «Программа кадрового обеспечения государственной службы» и «Программа работы с руководителями государственных предприятий, учреждений и организаций».

В 1997 году в основном было завершено создание новой системы подготовки и переподготовки государственных служащих. Во всех регионах Украины были созданы и начали работу Центры повышения квалификации сотрудников государственных органов и органов местного самоуправления, а также руководителей предприятий, учреждений и организаций [Державна служба… 2012. С. 115].

Конституция Украины, принятая в 1996 году, определила краеугольный принцип построения всей системы государственного управления и разделения властей[27], однако, как отмечают украинские исследователи, вопросы государственной службы не нашли полного разрешения [Битяк, 2005. С. 8]. Фактически произошло лишь признание необходимости выделения и регулирования такой деятельности. Но толчок был дан, и трансформация государственного управления ускорилась. Были подготовлены и приняты Законы Украины «О местном самоуправлении» (1997)[28], «О местных государственных администрациях» (1999)[29] и др. Функции государственного управления и местного самоуправления на областном и районном уровнях были разделены. В целом же адаптация управления к новым условиям и требованиям происходила медленно и противоречиво. Президент счел необходимым создать Государственную комиссию по

26 Про державну службу. Закон України від 16.12.1993. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 252. Ст. 490.

27 Відомості Верховної Ради України. 1996. № 230. Ст. 141.

28 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». ВВР. 1997. № 24. С.170.

29 Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Там же. 1999. № 20–21. С. 190.

проведению административной реформы[30] и в июле 1998 года предложил обсудить подготовленный ею проект мер [Концепція, 1998]. Речь шла об изменении всей системы государственного управления, новом определении задач и функций органов государственной власти снизу доверху. В 1999 году был принят Закон Украины «О местных государственных администрациях», и произошла реорганизация центральных органов государственного управления, которым в существующую структуру государственного управления был введен институт государственных секретарей. Тогда же Главное управление государственной службы было подчинено Президенту Украины, который своим указом от 11 февраля 2000 года «О повышении эффективности системы государственной службы»[31] сформулировал его задачу – создание эффективной, политически нейтральной и дееспособной государственной службы. 14 апреля 2000 года президент утвердил «Стратегию реформирования государственной службы», призванную завершить ее переход в новое качество – профессиональное[32].

Это потребовало значительного улучшения подготовки кадров, и 9 ноября 2000 года вышел в свет указ Президента Украины «О комплексной программе подготовки государственных служащих». В нем отмечалось, что профессиональная подготовка государственных служащих предполагает: получение высшего образования по специальностям «государственное управление», обучение по программе функциональной специализации «государственная служба», обучение по специальным программам повышения квалификации, обучение в аспирантуре и докторантуре. С 2004 года в Украине начала действовать региональная сеть подразделений Главного управления государственной службы, призванная оказывать консультативно-методическую помощь органам исполнительной власти и местного самоуправления в проведении административной реформы, координации подготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, информатизации системы госслужбы и др. [Державна служба… 2012. С. 116].

Поиск оптимальной структуры государственного управления продолжался. Указом Президента Украины «О некоторых вопросах упорядочения статуса государственных служащих» от 11 июня 2001 года были введены должности государственного секретаря Кабинета Министров и государственных секретарей в министерствах. Опыт сочли неудачным, и в 2003 году они были упразднены, но позднее к нему возвратились. В 2002 году появился Указ «О дополнительных мерах по обеспечению открытости в деятельности органов государственной власти».

В июне 2004 года была утверждена «Программа развития государственной службы на 2005–2010 годы», а также подготовлена программа работы с руководителями государственных предприятий, учреждений и организаций. На этой основе была подготовлена «Концепция развития законодательства о государственной службе», которая, как предполагалось, должна была стать органической составной частью административной реформы в Украине [Битяк, 2005. С. 20]. Однако события осени 2004 года внесли коррективы и в этот процесс.

Принято считать, что переориентация Украины в западном направлении и, соответственно, на европейские модели государственного управления если не началась, то значительно усилилась после политического кризиса 2004 года. Это не совсем так. Европейская ориентация Украины, в том числе и в вопросах построения системы государственного управления и государственной службы, является одной из немногих констант украинской политики. Так, еще летом 2004 года Указ Президента Украины «О концепции адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского союза» обозначил главное направление государственного строительства. Последующие годы в целом не были отмечены значительными успехами в государственном строительстве, если не считать вышедшего в 2006 году указа «О концепции развития законодательства о государственной службе в Украине», отразившего некоторые нюансы правового регулирования этих отношений, смещение центра внутренней политики государства с президента к правительству.

Период 2005–2010 годов в эволюции государственного управления получил противоречивые оценки в украинской науке. С одной стороны, утверждается, во многом справедливо, что именно в эти годы произошла окончательная переориентация государственного строительства в Украине на европейские модели.

В 2008 году было отмечено 90-летие государственной службы Украины, относившее ее начало ко времени украинского государства гетмана П. Скоропадского. В целом это было время поиска исторических корней украинской государственности. Заметной вехой в этом стала подготовка Институтом истории Украины Национальной академии наук Украины совместно с Главным управлением государственной службы и выход в свет в конце 2008 года пятитомника «История государственной службы в Украине» [Історія… 2009]. Она состояла из двухтомной коллективной монографии и трех томов документов. В монографии анализируется широкий спектр проблем, связанных с процессом построения государства, организацией государственного управления и государ-

30 Указ Президента України «Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»: Указ від 07.07.97 № 620-97. Вісн. держ. служби. 1997. № 3. С. 7–8.

31 Про підвищення ефективності системи державної служби: Указ Президента України від 11.02.2000 р. II. Офіційний вісник України. 2000. № 27. Ст. 263.

32 Про Стратегію реформування системи державної служби в Ук раїні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. II. Офіційний вісник України. 2000. № 216. Ст. 665.

ственной службы. В трех последних томах – более 800 архивных документов, от V в. до н. э. до современных. Это дает возможность проследить развитие традиции общественного и государственного управления на украинских землях с древнейших времен до современности, а также ознакомиться с организацией управления на нынешней территории Украины в составе разных государств.

С другой стороны, как отмечают многие исследователи, в этот период расцвел волюнтаризм, «назначения нового премьер-министра и нового Кабинета Министров производились… без учета недопустимости прямого влияния политических факторов на формирование состава государственной службы, чреватого ее разрушением… Началась тотальная смена всего контингента госслужащих, произвол в назначении глав районных администраций и т.п.» [Битяк, 2005. С. 37]. В 2010 году было объявлено о начале очередной административной реформы как составной части программы президента Виктора Януковича «Зажиточное общество, конкурентоспособное, эффективное государство». Началась она в 2011 году, в ее рамках 18 июля 2011 года Главное управление государственной службы было реорганизовано в Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы (НАГС), а также принят целый ряд правовых актов, регулирующих соответствующие отношения. Главным из них был новый Закон Украины «О государственной службе», принятый ВС Украины 17 ноября 2011 года. Позднее в его развитие правительство разработало и утвердило концепцию целевой программы развития государственной службы на период до 2016 года, целью которой было заявлено усиление способности системы государственной службы к разработке и реализации государственной политики.

Новый закон был содержательнее предыдущего и предполагал новый подход к регулированию отношений государственной службы. Были уточнены и детализированы такие аспекты проблемы, как процедура конкурсного отбора, вступление в должность и освобождение от нее, испытание при назначении, прохождение службы, ее организация и оценка, порядок перевода и командирования, повышение профессиональной квалификации, порядок ведения личных дел и передачи дел и имущества при освобождении от обязанностей и др.

События зимы 2013–2014 годов внесли серьезные коррективы в том числе и в процесс формирования системы государственного управления. Закон Украины «О государственной службе» № 4050-VI от 17 ноября 2011 года так и не вступил в силу. Процесс формирования государственной службы в Украине был отодвинут политическими событиями и значительно замедлился. Но в условиях, когда ее реформирование стало одним из условий заключения соглашения об ассоциации с ЕС, пришлось ускоряться. Была подготовлена новая редакция Закона Украины «О государственной службе», и 10 декабря 2015 года он был принят. 1 мая 2016 года закон вступил в силу. В нем в известном смысле по-новому были сформулированы принципы, правовые и организационные основы государственной службы, усилена ее ориентация на поиск баланса интересов гражданина, общества и государства, уточнен порядок осуществления права равного доступа к государственной службе, основанном на их личных качествах и заслугах и др.

Согласно оценкам ЕС и Программы поддержки совершенствования управления и менеджмента SIGMA, являющейся ключевой в ОЭСР в сфере публичного администрирования, новый закон отвечает современным стандартам и практикам[33]. Он трактует государственную службу как особую публичную, профессиональную, политически нейтральную деятельность по исполнению задач и функций государства. Закон не содержит их исчерпывающего описания, ограничиваясь такими принципами, как:

- анализ государственной политики и ее осуществление;
- разработка и экспертиза нормативно-правовых документов и международных договоров;
- предоставление административных услуг;
- контроль за соблюдением законов;
- контроль и управление государственными финансами и имуществом;
- управление персоналом государственных органов;
- все другое, имеющее отношение к полномочиям государственного органа, определенных законодательством.

Новым законом были восстановлены упраздненные в 2003 году должности государственных секретарей, и в октябре 2016 года был объявлен конкурс на их замещение. С возвращением этого института связывались надежды на то, что государственное управление «будет развиваться по европейскому сценарию, обеспечит устойчивое и динамичное развитие общества, реализацию гражданами их прав»[34].

Должности в государственной службе Украины делятся на категории и подкатегории в зависимости от порядка назначения, характера и объема полномочий, конкретного содержания работы и ее влияния на принятие окончательных решений, меры ответственности, уровня квалификации и профессиональной компетентности. Всего в государственных органах Украины, включая суды, работает около

---

33 Урядовий портал. Єдиний веб-портал викнавчої влади України. 19.04.2019. https://www.kmu.gov.ua/news/intervyu-golovi-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-kostyantina-vashchenka-gazeti-den-72-73-2019

34 *Ігор Коліушко, Вікторія Дерець.* Державні секретарі міністерств: старт нової управлінської реформи. https://dt.ua/internal/derzhavni-sekretari-ministerstv-startnovoyi-upravlinskoyi-reformi-_.html

250 тыс. человек (**рисунок 6**). Это примерно 7 человек на 1 тыс. чел. населения[35].

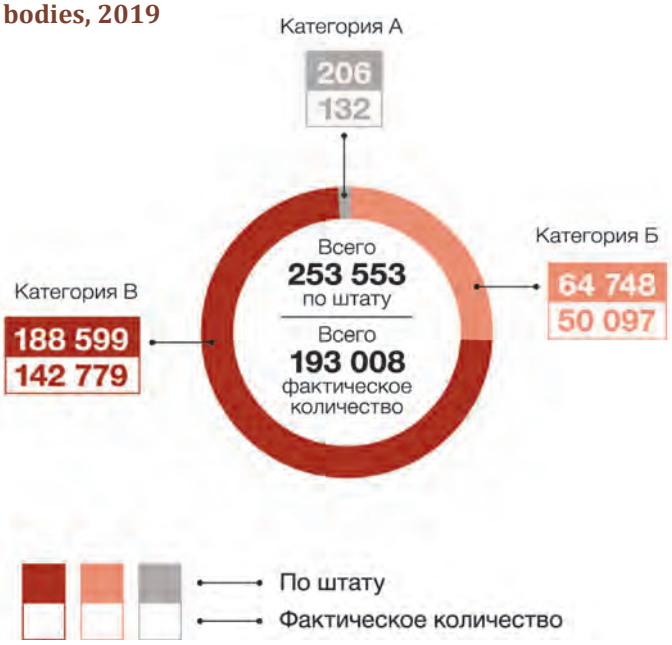
Специфическими признаками статуса государственного служащего в Украине является то, что их права и обязанности устанавливаются в границах компетенции органов, в которых они служат. Деятельность и служебный рост государственного служащего зависят от задач и функций соответствующего органа государственного управления. В этом контексте должность, занимаемая госслужащим, является носителем содержания выполняемой им работы, ее наполнением [Карпа, 2017].

Правовой статус государственного служащего в Украине определяется Конституцией Украины, Законом Украины «О государственной службе», другими законами. Под правовым режимом государственного и муниципального служащего в Украине понимается система взаимосвязанных правовых средств, основанных на общих принципах и обеспечивающих устойчивое нормативное регулирование этой области общественных отношений, отражающих строгость правового режима, меру их соответствия интересам субъектам права и определяющих допустимый уровень их активности. В 2020 году статья 5 закона была дополнена еще одним пунктом, который распространяет на государственных служащих действие Закона Украины «О предупреждении коррупции». А также ратифицированными ВСУ международными договорами, ее постановлениями, указами Президента Украины, актами Кабинета Министров Украины и Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. На государственных служащих распространяется нормы законодательства о труде, не урегулированные Законом Украины «О государственной службе». Особенности правового регулирования госслужбы в системе правосудия определяются законодательством о судоустройстве и статусе судей.

Законом определены категории должностей государственной службы. Категория «А» (высший корпус государственной службы) включает в себя должности госсекретаря Кабинета Министров Украины, его заместителей, госсекретарей министерств, руководителей центральных органов исполнительной власти, не являющихся членами Кабинета, и их заместителей, руководителей аппаратов Конституционного суда Украины, Верховного суда и высших специальных судов, руководителей секретариата Высшего совета правосудия, Высшей квалификационной комиссии судей Украины, главы Государственной судебной администрации Украины и его заместителей, руководителей государственных служб в других государственных органах, юрисдикция которых распространяется на всю страну, и их заместителей.

Рисунок 6. Число работающих в государственных органах Украины, 2019

Figure 6. Number of employees in Ukraine state bodies, 2019



К категории «Б» отнесены должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов, юрисдикция которых распространяется на один или несколько субъектов административно-территориального деления страны; руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений государственных органов независимо от уровня их юрисдикции. К категории «В» отнесены все остальные должностные лица государственного управления.

В 2019 году в категорию «А» были включены должности руководителя аппарата ВС Украины и его заместителей, а также руководителя «вспомогательного органа» («офиса»), создаваемого Президентом Украины.

Кабинет Министров Украины постановлением от 15 января 2020 года утвердил схему должностных окладов государственных служащих. В 2020 году Правительство отказалось от принятого ранее исчисления окладов госслужащих по коэффициенту соотношения к минимальному размеру должностного оклада, отдав предпочтение их абсолютному значению: от 37 800 гривен у высшей категории госслужащих А-1 до 8000 гривен у нижней категории В-3[36]. Также установлены различные надбавки к должностному окладу: за ранг, за выслугу лет, за интенсивность труда и выполнение особо сложных заданий. Служащие получают дополнительные выплаты в качестве пре-

35 По данным Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. https://data.gov.ua/dataset/194ca0af-f14f-463e-b648-a15492fe3ba7 09.05.2020.

36 Постанова Кабінету Міністрів України від 15 січня 2020 р. № 16. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15. https://ips.ligazakon.net/document/view/KP200016?an=1

мий и помощи. Средняя заработная плата в Украине, по данным Министерства финансов, в марте 2020 года составляла 11 446 гривен[37].

Местное самоуправление в Украине

Важнейшей формой публичной власти для такой страны, как Украина, является местное самоуправление (МСУ). Под ним понимают право территориального сообщества (громады) – жителей одного или нескольких населенных пунктов: деревни, поселка или города – самостоятельно решать вопросы, которые они могут разрешить без участия государства.

Вопрос об оптимальной системе МСУ и его взаимодействии с органами государственной власти, разграничения их полномочий чрезвычайно важен и актуален. Как в силу общей специфики этого феномена и его значения, так и в силу особенностей страны принцип местного самоуправления был и остается одним из важнейших признаков демократического государства. История украинского народа долго складывалась так, что он не мог рассчитывать на сколько-нибудь значительную помощь государства. Жившие и живущие в этой стране люди привыкли рассчитывать на самих себя. Эта исторически сложившаяся черта национального характера помогла Украине выжить в первые, самые сложные годы независимости и делает вопрос о МСУ одним из центральных, таким, от правильного разрешения которого во многом зависит ее будущее.

Реформирование, а фактически возрождение местного самоуправления в Украине началось еще в годы второй республики. Была предпринята попытка осуществить на деле власть советов как главный сущностный ее принцип. Сделать этого не удалось не только в силу кратковременности соответствующих реформ и сопротивления им, но и, по-видимому, в силу несостоятельности политической модели. Декларация о государственном суверенитете Украины, принятая 16 июля 1990 года, положила конец затянувшемуся эксперименту, новая конституция провозгласила принцип разделения властей.

В 1992 году был принят Закон Украины «О местных советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении». С его принятием в Украине началась ликвидация политической модели второй республики («всевластия» советов и их прямой подчиненности по вертикали и по горизонтали высшему совету и партийному комитету), формирование новой системы государственного управления, в которой бы оно через местные государственные администрации, представителей президента соединялось с широкой самодеятельностью граждан, местным самоуправлением. Первый опыт оказался неудачным и привел к ослаблению государственной власти при фактической беспомощности местного самоуправления.

Вплоть до 1994 года в Украине существовала трехуровневая система государственного управления: центральные государственные органы, представители президента и органы местного самоуправления, последние с минимальными полномочиями и отсутствием опыта участия в общественном управлении. Первая реальная попытка разделения государственной власти и местного самоуправления была предпринята в 1994 году с принятием Закона Украины «О формировании местных органов власти и самоуправления». Должность представителя президента и местные государственные администрации были упразднены, а на исполнительные комитеты областных и районных советов возлагались полномочия как органов самоуправления, так и органов государственной власти на местах. Возглавлялись председателями, избираемыми на прямых выборах. Довольно быстро выяснилось, что предложенная система управления внутренне крайне противоречива и чревата конфликтом, который и разразился в 1994–1995 годах. Он был частично урегулирован в июне 1995 года путем заключения между Президентом Украины и Верховным Советом (Радой) Украины Конституционного соглашения. Главами местных администраций были назначены председатели советов с предоставлением им полномочий и функций исполнительной государственной власти на местах[38].

Принятие новой Конституции Украины 26 июня 1996 года мало что изменило в организации местного самоуправления. Соответствующий раздел был самым слабым, а вносившиеся предложения, направленные на его усиление, были отвергнуты. Это не могло не отразиться на качестве Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», принятом 26 мая 1997 года[39]. В последние годы на этом направлении обозначились подвижки. Приходит понимание необходимости радикального пересмотра существующей модели общественного и государственного управления третьей республики. Изменения в упомянутый закон с момента его принятия вносились 136 раз.

В целом правовой фундамент местного самоуправления в Украине заложен. В ней действуют Европейская хартия местного самоуправления, Всемирная декларация местного самоуправления, Европейская декларация прав городов, Хартия конгресса местных и региональных властей Европы, Европейская хартия городов. Правовой основой местного самоуправления в Украине является Конституция Украины, Закон Украины «О местном самоуправ-

37 Министерство финансов Украины. https://index.minfin.com.ua/labour/salary/average/2020/

38 Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової конституції України»: Укладений 08.06.95. Вісн. держ. служби. 1995. № 2. С. 6–28.

39 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» Законодавство України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/місцеве%20самоврядування%20в%20україні

лении», нормативно-правовые акты, принимаемые на этом основании, а также акты местного самоуправления, принятые в рамках их компетенции.

Местное самоуправление осуществляется территориальными общинами (громадами) как непосредственно, так и через сельские, поселковые и городские советы и их исполнительные органы, представляющие интересы жителей этого административно-территориального образования, имеющего административный центр, которые в совокупности и составляют общину (громаду). В этом смысле используется и расширенное понимание термина община (громада) как область, район, город и городской район, поселок или село. Представительными органами местного самоуправления являются советы народных депутатов.

Система местного самоуправления в Украине включает в себя территориальную общину (громаду), сельский, поселковый, городской совет и их исполнительные органы, старосту, районные и областные советы вверху и органы самоорганизации и самоуправления внизу. Советы могут создавать исполнительные органы – исполнительные комитеты и др., подконтрольные им или органам государственной власти в части делегированных им полномочий.

Главным должностным лицом территориальной общины (громады), председательствующим на заседаниях соответствующего совета, является сельский, поселковый, городской председатель (голова), избираемый всеми ее жителями прямым тайным голосованием сроком на пять лет. В селе или поселке, объединившемся вместе с другими населенными пунктами в территориальную общину (громаду), жители избирают старосту на срок полномочий ее совета, который входит в ее исполнительный орган.

Материально и финансово деятельность местного самоуправления обеспечивается движимым имуществом, доходами местных бюджетов. Территориальные общины (громады) вправе объединять объекты коммунальной собственности и средства бюджетов для выполнения общих проектов, финансирования коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создаваемых ими.

Государство также принимает участие в формировании доходов местного самоуправления и обязано компенсировать его расходы, возникшие вследствие решений органов государственной власти. Происшедшее в последние годы некоторое, даже не очень значительное, перераспределение средств в пользу территориальных общин (громад) заметно оживило их жизнь и зримо изменило облик городов, в первую очередь областных центров. В последнее время, о чем свидетельствуют главы украинских городов, государство нередко перекладывает на органы местного самоуправления непредвиденные расходы, вызванные войной и борьбой с эпидемией, что значительно замедлило процесс формирования и укрепления всей системы местного самоуправления.

Тем не менее выборы в органы местного самоуправления в Украине по своему значению приближаются к другим общенациональным выборным кампаниям и могут в зависимости от проведения и результатов значительно ускорить или, наоборот, замедлить процесс формирования и совершенствования всей системы общественного управления. Порядок проведения выборов с 8 сентября 2015 года определяется Законом Украины «О местных выборах»[40].

Сущность, правовое положение и структура местного самоуправления в Украине хорошо иллюстрируют важную особенность формирующейся системы общественного и государственного управления – выход из революционной ситуации, во многом импортированной и заимствованной в Украину в начале прошлого века, в которой декларированное «полновластие советов» скрывало партийную диктатуру, и движение к более демократичным, стабильным и естественным формам.

Пути совершенствования государственного управления

Мы упоминали несколько попыток проведения административной реформы в Украине. Их предпринимали все без исключения государственные администрации в интересующий нас период. Но по-настоящему она началась в 2016 году. Планка была поднята высоко: «Перезагрузить государственное управление и выстроить европейскую систему, сориентированную на общество, а точнее – на клиента», главным маркером которой были бы права человека[41]. Сразу после острейшего политического кризиса 2013–2014 годов был предложен и начал осуществляться Национальный проект «Децентрализация»[42] – комплекс изменений в законодательстве Украины, основной целью которого были заявлены развитие прямого народовластия и с этой целью передача полномочий и бюджетных средств от государственных органов органам местного самоуправления.

Проект предполагает, в частности: изменение территориально-административного устройства, уменьшение количества районов и их реорганизация, усиление местного самоуправления, наделение его ресурсами управления посредством передачи на места максимального объема полномочий, образование территориальных общин (громад), введение института префектов. Реформа предполагает два уровня самоуправления: нижнего – укрупненных территори-

40 Закон України «Про місцеві вибори» Законодавство України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/про%20місцеві%20вибори

41 Урядовий портал. Єдиний веб-портал викнавчої влади України. 19.04.2019. https://www.kmu.gov.ua/news/intervyu-golovi-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-kostyantina-vashchenka-gazeti-den-72-73-2019

42 Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Законодавство України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р

альных общин (громад) и высшего – регионы, основой которых должны были стать области, автономии и города с особым статусом.

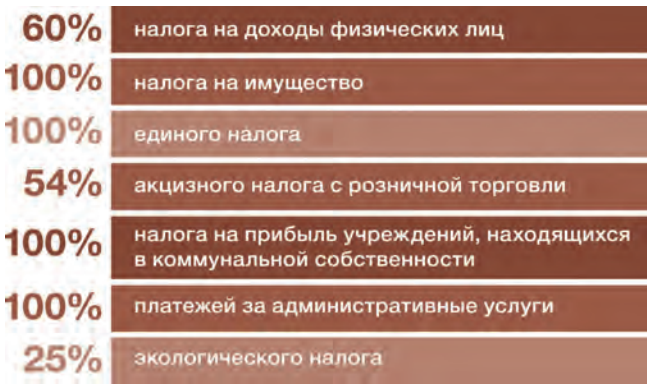
Вместо нескольких районов предполагается создать четыре – шесть уездов (повітов) с населением от 150 до 400 тыс. человек. В стране должно остаться 120–130 уездов. Ниже в новой административной иерархии намечено расположить общину (громаду) – объединение нескольких сел, поселков и городов, т. е. некоторое укрупнение ныне существующих нижних административных единиц с целью предоставить им большую автономию – финансовую и управленческую. В селах с населением более 50 человек представителем власти предполагается иметь старосту. В перспективе запланировано введение институт префектов, которым предполагалось вменить общее наблюдение за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления.

Осуществление реформы территориально-административного устройства и государственного управления, актуальные сами по себе, открывающие путь к формированию новой, более соответствующей особенностям страны и ситуации модели государства, имеет большое значение и для урегулирования длящегося уже более шести лет вооруженного конфликта. С этой целью был подготовлен законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины[43]. Законопроект разрабатывался Конституционной комиссией с учетом Европейской хартии местного самоуправления и получил позитивную оценку Венецианской комиссии.

Проект предполагал децентрализацию власти и усиление местного самоуправления, изменение административно-территориального устройства, размежевание полномочий, порядок разрешения правовых споров. 29 августа 2019 года законопроект был отозван в связи с неоднозначной общественной реакцией на него и острыми разногласиями в парламенте. Главной причиной разногласий стало опасение, что предлагаемые изменения легализуют активизировавшиеся выступления сепаратистов. Законопроект учитывал положения так называемых Минских соглашений от 12 февраля 2015 года. Им было предусмотрено, что особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом. Такой закон был подготовлен и принят[44]. Конфликт разрешить это пока что не помогло, а проведение реформы затормозилось. Но реформа продолжилась в части переформатирования территориально-административного устройства на местном уровне. Процесс образования объединенных территориальных громад (ОТГ)

Рисунок 7. Средства, поступающие в распоряжение объединенных территориальных громад

Figure 7. Funds at the disposal of the united territorial communities



развивался. Первые 159 ОТГ появились в 2015 году. В следующем 2016 году их было уже 366, в 2017-м – 665, в 2018-м – 753 и в 2019 году по состоянию на ноябрь – 1002 объединенные территориальные громады. В них на тот момент проживало 11,2 млн чел., что составляло треть населения страны[45].

Важнейшим элементом проекта стало значительное финансовое укрепление самоуправления в Украине. После внесения в январе 2015 года изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы объединенные общины (громады) получили в свое распоряжение следующие виды доходов бюджета (**рисунок 7**).

Государство поддерживает процесс формирования ОТГ. После объединения они переходят на прямые отношения с государственным бюджетом и могут утверждать местные бюджеты самостоятельно в удобное для них время. Собственные доходы местных бюджетов выросли с 2017 по 2019 год более чем в два раза[46].

По общему убеждению, реформа административно-территориального устройства и Национальный проект «Децентрализация» стали наиболее успешными и поддерживаемыми населением реформами последнего времени. Исследование, проведенное в 2019 году, показало, что 58 % граждан Украины убеждены, что они необходимы. А среди тех, кто уже живет в объединенных территориальных громадах, таких было 63 %. За период с 2015 года поддержка процесса объединения общин (громад) выросла с 21,6 до 36,5 % в 2018 году. 73 % опрошенных граждан заявили, что они заметили положительные изменения в этой связи, а 80 % – о том, что они знакомы с целями и осуществлением реформы[47].

43 Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Верховна Рада України. Офіційний сайт. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

44 Закон України про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей. Законодавство України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18

45 Національний проект «Децентралізація». Моніторінг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/378/10.02.2019_ukr.pdf

46 http://cost.ua/news/637-local_budgets_2019/

47 KIIS, Counsil of Europe. 2019. https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20191103_decentralisation/decentr_ukr.pdf

Цифровая трансформация государственного и муниципального управления. Электронное правительство

В Украине, как и в других развитых странах, важнейшим ресурсом становится информация, и в ней сохраняются условия для ускорения информатизации и общества, и управления, и производства. Это и традиция соответствующих научно-образовательных школ-центров, в частности, ведущей в 1960-е годы в Союзе ССР научной школы В. Глушкова, относительно высокий уровень образования, в том числе и в области IT-технологий. Предполагается, что число занятых в IT-секторе экономики в течение пяти лет удвоится, уже сегодня заработная плата в нем в шесть раз превышает среднюю по стране [Тертичний, 2018. С. 333].

В силу некоторых особенностей украинского общества требование к государственному управлению быть открытым, гибким и прозрачным имеет большое значение. А это в том числе предполагает переход к электронному управлению. Это может не только повысить его эффективность (задача исключительно актуальная и важная для Украины сегодня), но и обеспечить контроль за действиями власти со стороны граждан, и, как следствие, повысить доверие с их стороны к системе и институтам государственного управления; которое, по общему убеждению, находится сегодня в Украине снова (после краткого периода явно завышенных ожиданий после избрания Владимира Зеленского и образования монобольшинства в парламенте) на критически низкой точке.

В Законе Украины «Об основных принципах построения информационного общества в Украине на 2007–2015 гг.», принятом в 2007 году, можно обнаружить своего рода модель новой Украины и нового украинского государства. Они должны стать информационными, что означает в том числе ориентироваться на «интересы людей, открытое для всех динамичное развивающееся общество, в котором каждый может создавать и накапливать информацию и знания, иметь к ним свободный доступ, использовать их и обмениваться ими, с тем чтобы дать возможность каждому человеку в полной мере реализовать свой потенциал, способствуя общественному и собственному развитию и повышая качество жизни»[48].

Развитие электронного управления в Украине проходило те же этапы, что и в других странах. Вначале создаются автономные веб-ресурсы министерств и ведомств. Затем в них появляются элементы интерактивности. На следующем этапе предоставляется возможность прямого контакта граждан и органов управления, например, возможность в режиме online заплатить штраф, заказать паспорт и т. п. А далее предполагается создание объединенных порталов различных ведомств и служб, через которые становится возможным осуществлять любые виды транзакций. На последнем этапе должна быть создана электронная система государственного управления на основе единых стандартов, а также правительственного портала с единой точкой доступа для граждан и бизнеса. В Украине, как и в других государствах, принято считать, что высшей точкой всего этого процесса станет система электронного волеизъявления граждан.

В практическую плоскость решение задачи внедрения электронного управления в Украине было переведено в 2010 году в рамках Концепции развития электронного управления в Украине[49]. В ней оно определяется как один из инструментов развития информационного общества и как форма организации государственного управления, повышающая его эффективность. Более того, речь в документе совершенно обоснованно идет о новом типе государства – государстве обслуживающем, сориентированном на удовлетворение потребностей граждан. Так вопрос до этого еще никогда не ставился.

Основным элементом электронного управления концепция называет электронное правительство, под которым понимается единая инфраструктура межведомственного автоматизированного информационного взаимодействия органов государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, гражданами, субъектами хозяйственной деятельности. В концепции справедливо указывалось на то, что многочисленные перечисленные в документе проблемы внедрения электронного управления не могут быть решены в отдельных его звеньях или субъектах и что основным механизмом взаимодействия между всеми участниками общественного управления и его объектами должен стать электронный документооборот с использованием электронной цифровой подписи. План, помимо прочего, предполагал:

- комплексную оценку готовности страны к предлагаемым инновациям в управлении;
- создание электронной системы учета и рассмотрения обращений граждан;
- подготовку кадров;
- перечень государственных реестров и органов, их ведущих;
- нормативно-правовое обеспечение.

Последнее в интересующий нас период можно разделить на несколько этапов.

Первый (1998–2006 годы) ознаменован принятием Законов Украины «Об электронных документах и электронном обороте документов», «О националь-

48 Закон України. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки. Законодвство України. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T070537.html

49 Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. Офіційний вісник України. 2010. № 97. Ст. 48. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR102250.html

ной программе информатизации», «Об электронной цифровой подписи», ряда правительственных актов, которые положили начало формированию нормативно-правовой базы информатизации. Органом, на который было возложено управление процессом и исполнение соответствующего плана действий, стало Государственное агентство по вопросам науки, инновации и информатики.

На втором этапе были приняты Законы Украины «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 гг.», «О защите информации в информационно-телекоммуникационных системах», а также ряд других нормативно-правовых документов, их детализирующих.

В рамках формирования модели «электронного правительства» (e-government) предполагалось сформировать четыре уровня – сферы взаимодействия:
1) органы управления – органы управления (G2G);
2) органы управления – хозяйственные структуры (G2B);
3) органы управления – граждане (G2C);
4) органы управления – их сотрудники (G2E).

Основной этап развития электронного управления начался в 2015 году с принятием так называемого Коалиционного соглашения парламентских фракций и Стратегии устойчивого развития «Украина-2020».

В том же году произошло разделение электронного управления на две модели: e-Gov 1.0. и e-Gov 2.0. Первая – базовая модель, основана на предоставлении доступа к получению электронных услуг гражданами через веб-ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления. Вторая относится к государственной политике и имеет целью повысить прозрачность и эффективность государственного управления, чтобы в конечном счете «отдать правительство в руки граждан» на основе принципов Web 2.0.

В целом, хотя на сегодняшний день Украина находится чуть выше середины списка стран в рейтинге ООН The United Nations E-Government Survey: E-Government for the People, где оценивается готовность и возможности национальных государственных структур в 190 странах в использовании информационно-коммуникационных технологий для предоставления гражданам государственных услуг[50], задача перехода на электронное управление осознана и решается. Это само по себе стало одним из немногочисленных, но убедительных свидетельств того, что в Украине присутствует понимание императива украинского государственного строительства, сопряженного с большими трудностями, но и одновременно открывающего большие перспективы. Украинское государство, если оно желает состояться, не может строиться по лекалам прошлого или даже позапрошлого столетий.

В Украине происходит переход к информационному обществу, информационные технологии проникают во все сферы жизни. В государственном управлении все чаще используются online-совещания высшего государственного руководства с представителями центральных и местных государственных органов, СМИ, институтов гражданского общества. Граждане получают возможность виртуального общения через официальные интернет-порталы, созданные практически во всех органах государственного управления. Вместе с тем можно констатировать, что формирование системы электронного управления находится в Украине в своей начальной стадии.

Ощущается настоятельная потребность информационного обеспечения развития территорий и региональной государственной политики. Осознана и декларирована необходимость разработки модели информационной системы, объединяющей национальные центры и соответствующие структуры и службы на местах и обеспечивающей их необходимой для управления информацией. Обострилась проблема унификации и информационных отношений, выработки информационной стратегии в целом.

Выводы

Украине после выхода из Союза ССР и обретения полного государственного суверенитета пришлось заново формулировать принципы и создавать основы государственного управления и государственной службы.

За прошедшие три десятилетия они были в основном созданы, но делать это пришлось в условиях, когда институт государства в его сложившейся форме стал проявлять очевидные признаки неадекватности новым условиям. Оно в его современном состоянии во всех имеющихся формах все хуже исполняет роль социального регулятора внутри стран и основного актора международных отношений. Это не было учтено и в новом независимом государстве Украина, была предпринята попытка выстроить его по лекалам типичного европейского демократического государства. Сделать этого не удалось.

Обретение собственного государства, вопреки ожиданиям, оказалось не актом, а процессом. В Украине он не завершен за тридцать прошедших лет, что косвенно подтверждается перманентным продолжающимся реформированием всей системы государственного управления. Более того, в Украине он дважды прерывался острейшими политическими кризисами. Единственным удовлетворительным объяснением этому может быть то, что украинское общество опередило в своем развитии украинское государство и отвергает предлагаемые ему модели.

Перед украинской общественной наукой и политическим классом Украины стоит задача концептуального теоретического переосмысления цели государственного строительства, поиска таких моделей

50 Рейтинг стран по уровню развития электронного правительства. NONEWS.https://nonews.co/directory/lists/countries/e-government

государства и системы государственного управления, которые бы отвечали требованиям времени и потребностям всесторонней ускоренной модернизации. Украине это сделать легче, так как, в отличие от других «старых» европейских государств, нет необходимости демонтировать большое число старых конструкций, которые работают все хуже, но которые нечем и некогда заменить.

Система государственного управления в Украине выявила свою несостоятельность. Она, с одной стороны, сохраняла элементы революционной, советской, временной по своей сути системы организации государственной власти в годы второй (советской) украинской республики. Тогда государственная власть, которая поначалу представлялась средством полного одномоментного преобразования общества и управления в нем, с осознанием его неосуществимости постепенно превращалась из средства в цель и вела к крайним формам этатизма, подавления общества государством. Понимание этого в украинской политической науке и науке о государстве присутствует[51]. Но отсутствует пока понимание неприменимости метода копирования существующих государственных моделей, даже самых продвинутых и передовых. Не принимали в расчет не только особенности страны, что привело, как мы уже отмечали ранее, к двум «революциям» («оранжевой» в 2004 году и «революции достоинств» в 2014 году), но и вполне проявившемуся несоответствию существующих моделей управления и государства изменившимся условиям. Это показал, в частности, глобальный политический кризис, разразившийся в связи с эпидемией COVID-19 и реакцией на него. Говоря другими словами, Украина пыталась вписаться в мир, которого уже нет, вместо того чтобы продемонстрировать на собственном примере некоторые черты нового приходящего мира.

Если, как утверждает, например, В.М. Барышников, принципы организации государственного управления в Украине не отличаются от общепринятых и государственная служба строится как «механизм осуществления целей и задач государства» [Державна служба, 2012. С. 20], встает вопрос о том, чем вызвано отмеченное нами неприятие обществом предлагаемых ему моделей и перманентная незавершенность процесса государственного строительства в Украине. По-видимому, это объясняется одной из двух причин. Либо сами эти принципы и конкретные формы, в которых они сегодня воплощены, устарели. Либо они непоследовательно воплощаются в предлагаемых моделях нового украинского государства. На наш взгляд, в данном конкретном случае имеет место и то, и другое.

Украина как государство, вопреки сомнениям и прогнозам, состоялось. Существование страны с этой стороны обеспечено. Но весь опыт государственного строительства в ней свидетельствует о том, что весьма эклектичная и крайне неустойчивая модель третьей республики не отвечает потребностям ее модернизации, успешного поиска своего места в меняющемся мире и требует концептуального, политически не конъюнктурного пересмотра в направлении большего соответствия особенностям страны и императивов ее сохранения и развития.

51 См., напр.: *Гонціяж Я.* Державне управління в контексті європейської інтеграції: аналітичний огляд. http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/21.pdf

Литература

Галецький Л.С., Чернієнко Н.М., Брагін Ю.М., та ін. Атлас «Геологія і корисні копалини України». Під ред. Л.С. Галецького. Київ: УІЦПТ «Геос-XXI століття», 2001.

Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організційно-првові засади. Харків: Право, 2005.

Бойко О.Д. Україна: від путчу до Пущі (серпень-грудень 1991 р.). Ніжин: Видавництво «Аспект-Поліграф», 2006.

Воронова Т.В. Основные направления реформирования государственного управления в современной Украине. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2012. № 4. С. 157–165.

Гайдуцький П.І. Незалежна економіка України. Київ: ТОВ «Інформаційні системи», 2014.

Географічна енциклопедія. Київ. 1989.

Державна служба: підручник у 2 т. Під ред.: Ковбасюк Ю.В. (голова), Оболенський О. Ю. (заст. голови), Серьогін С.М. (заст. голови), та ін. Київ, Одеса: НАДУ, 2012.

Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Демократичне врядування*. *Науковий вісник*. 2012. Вип. 9. http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_28

Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. *Национальный юридический журнал: теория и прктика*. Июнь, 2016. С. 82–85.

Європейські традції міського самоврядування в Україні. Упорядн.: Бойко В. М. Чернігів: Редакційно-видавничий центр «Сіверщина», 2011.

Енциклопедія державного управління у 8 т. Київ: НАДУ, 2011.

Заставний Ф. Географія України. Львів, 1994.

Історія державної служби в Україні у 5 т. Київ: Наука-Центр, 2009.

Карпа М.І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентнісний аспекти. *Державне будівництво*. 2017. № 1. http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/03.pdf

Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ: Центр політико-правових реформ, 1998.

Кривогуз М. Сельское хозяйство Украины и рынок земли. *Россия и новые государства Евразии*. 2020. № I (XLVI). С. 23–38.

Лахижа Н.И. Наука государственного управления в Украине: становление, современность, перспектива. *Государственное*

управление. Электронный вестник. Выпуск 30. Февраль 2012. https://cyberleninka.ru/article/n/nauka-gosudarstvennogo-upravleniya-v-ukraine-stanovlenie-sovremennost-perspektivy/viewer

Мельник І.В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Київ: Вентурі, 2005.

Мотренко Т.В. Вступне слово / Нариси історії державної служби в Україні. Київ: Ніка-Центр, 2008.

Нариси історії державної служби в Україні. Київ: Ніка-Центр, 2008.

Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Під ред.: Ващенко К. О., Коліушко І. Б., Тимощук В. П., Дерець В. А. (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017.

Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2006.

Палій О., та ін. Революція Гідності 2013–2014. Київ: Ун-т ім. Бориса Грінченка, 2015.

Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Під ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ: Конус-Ю, 2007.

Сельское хозяйство в странах СНГ и отдельных странах мира 2015–2018. Краткий статистический сборник. Москва: СНГ, 2019.

Стрелец И.А. Концепция электронного правительства и ее практическая реализация. *США – Канада: экономика, политика, культура*. 2003. № 5. С. 90–103.

Тертичний О.В. Український шлях до прийдешньої перемоги. *Суспільно-політичні процеси*. 2018. № 3 (10). С. 319–366.

Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2002.

Шишелина Л. Программа Восточного партнерства – задачи нового десятилетия. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. 2020. № 2. С. 22–28.

Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництв та місцеве самврядування в Україні. Навч. посібник. Харків, 2002.

Hale H. Patronal Politics. Cambridge University Press, 2014.

References

Galetsky L.S., Chernienko N.M., Bragin Y.M., etc. Atlas "Geology and mineral resources of Ukraine". Edited by Galetsky L. S. Kyiv. UICPT "Geos-XXI Century". 2001. In Ukrainian

Bytyak Yu.P. Civil service in Ukraine: Organizational and legal foundations. Kharkiv. "Pravo". 2005. In Ukrainian

Boyko O.D. Ukraine: from the August coup to the Belovezha accords. Nizhyn. Aspect-Polygraph Publishing House. 2006. In Ukrainian

Voronova T.V. The main directions of reforming of public administration in modern Ukraine. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2012. No. 4. P. 157–165. In Russian

Gaidutsky P.I. Independent economy of Ukraine. Kyiv. LLC "Informatsiyni systemy". 2014. In Ukrainian

Geographical Encyclopedia of Ukraine. Kyiv. 1989.

Public administration: Textbook: in 2 vol. Edited by: Kovbasyuk Yu.V. (chairman), Obolensky O.Yu. (deputy chairman), Seryogin S.M. (deputy chairman) and others. Kyiv, Odessa. NADU. 2012. In Ukrainian

Dombrovska O. To the question of formation and development of civil service in the system of public administration of Ukraine. *Demokratychne vryaduvannya. Naukovyy visnyk*. 2012. No. 9. http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_28 In Ukrainian

Drozd A. Development of civil service in Ukraine since the time of existence of the USSR to date. *Natsional'nyy yuridicheskiy zhurnal: teoriya i praktika*. June, 2016. P. 82–85. In Ukrainian

European traditions of local self-government in Ukraine. Edited by: Boyko V. M. Chernihiv. "Sivershchyna" Editorial and Publishing Center. 2011. In Ukrainian

Encyclopedia of public administration: in 8 vol. Kyiv. NADU. 2011. In Ukrainian

Zastavny F. Geography of Ukraine. Lviv. 1994. In Ukrainian

The history of the civil service in Ukraine. In 5 vol. Kyiv. "Nauka-Tsentr". 2009. In Ukrainian

Karpa M.I. The status of civil servant: functional, organizational and competence aspects. *Derzhavne budivnytstvo*. 2017. No. 1. http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/03.pdf In Ukrainian

The concept of administrative reform in Ukraine. Kyiv. Center for Policy and Legal Reforms. 1998. In Ukrainian

Krivoguz M. Agriculture of Ukraine and the land market. *Rossiya i novyye gosudarstva Yevrazii*. 2020. No. I (XLVI). P. 23–38. In Russian

Lakhizha N.I. The science of public administration in Ukraine: formation, modernity, prospect. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 30. February, 2012. https://cyberleninka.ru/article/n/nauka-gosudarstvennogo-upravleniya-v-ukraine-stanovlenie-sovremennost-perspektivy/viewer In Russian

Melnyk I.V. State building and local self-government in Ukraine. Kiev. "Venturi". 2005. In Ukrainian

Motrenko T.V. Introductory word. Essays on the history of civil service in Ukraine. Kiev. Nika-Center publishing. 2008. In Ukrainian

Essays on the history of civil service in Ukraine. Kiev. Nika-Center publishing. 2008. In Ukrainian

Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine "On civil service". Edited by: Vashchenko K.O., Koliushko I.B., Tymoschuk V.P., Derets V.A. Kyiv. Moskalenko O.M. Publisher. 2017. In Ukrainian

Obolensky O.Yu. Civil service: teaching manual. Kyiv. KNEU. 2006. In Ukrainian

Paliy O. and others. The revolution of dignity (2013–2014). Kiev. Borys Grinchenko Kyiv University. 2015. In Ukrainian

Public service. Foreign experience and proposals for Ukraine. Ed. by: Tymoschuk V.P., Shkolyka A.M. Kyiv. Conus-Yu. 2007. In Ukrainian

Agriculture in the CIS and other countries of the world 2015–2018: Concise statistical abstract. Moscow. CIS. 2019. In Russian

Strelets I.A. the concept of electronic government and its practical implementation. *SSHA – Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. 2003. No. 5. P. 90–103. In Russian

Tertychny O.V. Ukrainian way: to future win. *Suspil'no-politychni protsesy.* 2018. No. 3 (10). P. 319–366. In Ukrainian

Frytsky O.F. Constitutional law of Ukraine: Textbook. Kiev. Yurinkom Inter Publishing. 2002. In Ukrainian

Shishelina L. The Eastern partnership – tasks of a new decade. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IYe RAN*. 2020. No. 2. P. 22–28. In Russian

Yarmysh O.N., Seryogin V.O. State building and local self-government in Ukraine. Teaching manual. Kharkiv. 2002. In Ukrainian

Hale H. Patronal politics. Cambridge University Press. 2014. In English