

Мороз Олексій Юрійович

кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ORCID:0000-0001-7946-426X

email: olexmoroz@ukr.net

СПІВРОБІТНИЦТВО МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ ВНУТРІШНІХ ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ

Досліджено досягнення останніх років на шляху реалізації політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Розглянуто проблеми реформування державної служби, розвитку місцевого самоврядування, проведення адміністративно-територіальної реформи, розвитку електронного урядування. Визначено актуальні завдання у сфері поглиблення внутрішніх демократичних реформ у контексті реалізації політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Ключові слова: державна служба; місцеве самоврядування; місцеві вибори; об'єднані територіальні громади; електронне урядування; громадянське суспільство.

Постановка проблеми. Важливим напрямком реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є проведення демократичних реформ, спрямованих на демократизацію суспільно-політичного життя, розвиток місцевого самоврядування, вдосконалення механізмів владної децентралізації, розвиток інститутів громадянського суспільства тощо. Гарантом системності таких реформ має стати всебічний аналіз процесу реалізації політичного сегменту Угоди про асоціацію та виокремлення проблемних питань, що гальмують цей процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Співробітництво між Україною та ЄС в рамках Угоди про асоціацію та впровадження європейських стандартів у публічне управління є пріоритетним напрямком сучасних наукових досліджень. Різні аспекти реформування владних інституцій у контексті теорії політичної модернізації суспільства та держави вивчалися відомими зарубіжними вченими: С. Ліпсетом, Г. Алмондом, Г. Іздебським, С. Хантінгтоном, Ш. Ейзенштадтом, Р. Інглхарт, Ю. Хабермасом. Теоретичні засади процесів європейської інтеграції та європеїзації, а також європейського врядування були предметом наукових розвідок вітчизняних дослідників: В. Баштанника, В. Стрельцова, І. Грицяка, М. Лахижі, І. Озимок, О. Оржель, Л. Прокопенка, О. Рудіка, Н. Шаповалової та інших. Історичні, інституційні, правові, економічні та інші аспекти європейської інтеграції досліджуються такими українськими авторами, як: К. Баранцева, В. Баштанник, Д. Вояковський, Н. Колісніченко,

В. Копійка, В. Кривцова, О. Киричук, Я. Малик, А. Лухтецька, Н. Рудік та інші. Дослідження проблем становлення європейських стандартів у публічному управлінні були відображені в працях: В. Ребкала, Е. Афоніна, В. Шахова, Я. Бережного, Л. Гонюкової, В. Козакова, М. Логунової, М. Пірен, А. Попка, С. Саханенка, А. Семенченка, М. Туленкова, Е. Топалової та інших. Окремі наукові ніші займають дослідження проблем регіонального управління в контексті євроінтеграційних процесів, а також проблем безпеки України та ЄС у рамках євроатлантичної інтеграції. Проблеми та перспективи реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС досліджували М. Микієвич, О. Красівський, В. Муровніков, Р. Петров, К. Смірнов, О. Головка-Гавришева, В. Мотиль, І. Яворська, І. Городиський, О. Олексів, Д. Шеренговський та інші.

Виокремлення невіршених раніше частин загальної проблеми.

Однак процес реалізації політичної асоціації між Україною та ЄС залишається недослідженою проблемою у вітчизняній науці. Зокрема це стосується проблем демократизації суспільно-політичного життя, реалізації європейських стандартів у сфері реформування владної вертикалі та розвитку місцевого самоврядування, що і обумовило вибір теми даного дослідження. Метою роботи є визначення досягнень на шляху проведення внутрішніх демократичних реформ у процесі співробітництва України та ЄС і пошук актуальних проблем реалізації політичного сегменту Угоди про асоціацію.

Виклад основного матеріалу. Однією із складових “пакету реформ”, які мають бути проведені в Україні в процесі реалізації політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, є обов’язкове реформування державного чиновницького апарату. Перший крок на зустріч цій вимозі Європейського Союзу було зроблено 18 березня 2015 р. зі схваленням на засіданні Кабінету Міністрів України “Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування” [1] та затвердженням плану заходів щодо її реалізації. Метою цієї стратегії є створення у середньостроковій перспективі належних умов для ефективного проведення в Україні реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Її підготовку було передбачено Угодою про фінансування (Контракт для України з розбудови держави) [2], яка була підписана у Брюсселі 13 травня 2014 р. Прем’єр-міністром України А. Яценюком та Президентом Європейської Комісії Х. Мануелем Баррозу. Угода передбачала фінансування на безоплатній та безповоротній основі Державного бюджету на суму 355 млн євро (базовий транш у 250 млн у 2014 р. та варіативний – у 105 млн у 2015 р.) на підтримку реформ за такими напрямками: реформування системи державного управління, зокрема державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, системи надання адміністративних послуг, системи управління державними фінансами, посилення боротьби з корупцією; покращення доступу до інформації, що становить інтерес для громадськості; проведення конституційної реформи та гармонізація виборчого законодавства.

Практична реалізація згаданої стратегії розпочалася в грудні 2015 р. із прийняттям нового Закону “Про державну службу” [3] (його основні положення набрали чинності з 1 травня 2016 р.). Законодавці намагалися максимально врахувати європейський досвід правового регулювання державної служби, у підсумку чого були запропоновані такі зміни:

- спрощено класифікацію державних службовців: замість 7 категорій – 3 (А, Б, В), замість 15 рангів – 9;

- встановлено детальний порядок проведення конкурсного відбору на заняття посади державного службовця, що покликано зробити процедуру конкурсного відбору більш ефективною;

- введено поняття персоналу, який виконує обслуговуючі функції; оскільки ці функції безпосередньо не пов’язані з виконанням завдань держави, діяльність персоналу не підпадає під дію цього закону і регулюється трудовим законодавством;

- встановлено поетапний план підвищення заробітної плати державних службовців, що має відбуватися шляхом підвищення лише окладу, а не премій та надбавок (загальний розмір премій державного службовця за рік не може перевищувати 30% його посадового окладу за цей період) – така система покликана зробити систему доходів державних службовців більш прозорою;

- запроваджено принцип політичної неупередженості – державні службовці категорії А не можуть бути членами політичних партій, не можуть суміщати державну службу зі статусом депутата місцевої ради, не можуть у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях;

- введено посаду державного секретаря Кабінету Міністрів України, його заступників та державних секретарів міністерств, які мають забезпечувати ефективну співпрацю між державними службовцями та політично призначеними міністрами.

Для виконання вимог цього закону Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову “Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою” № 301 від 26 квітня 2017 р. [4]. Постановою затверджено порядок відповідної атестації, який розроблено НАДС на підставі проекту Стандарту української мови для державних службовців, що був розроблений науковцями Інституту філології КНУ імені Тараса Шевченка. У 2017 р. нарешті був нормативно визначений механізм оцінювання результатів службової діяльності держслужбовців.

У 2017 р. було уточнено перелік завдань державного секретаря. Також були здійснені інституційні зміни, пов’язані із запровадженням у складі міністерств нових структурних підрозділів – директоратів та генеральних департаментів. 18 серпня 2017 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено Постанову “Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади”, яка, зокрема, затвердила Типове положення про директорат

міністерства. Рішення було ухвалене в рамках реалізації “Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки” (Розпорядження Кабінету Міністрів № 474 від 24 червня 2016 р.). Директорати утворювалися у складі апарату десяти пілотних міністерств, генеральні департаменти – у складі Національного агентства з питань державної служби та Державного агентства з питань електронного урядування. Основними завданнями директоратів Типове положення визначає: забезпечення формування державної політики на основі постійного аналізу стану справ у сфері його компетенції, вироблення альтернативних варіантів вирішення існуючих проблем; здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері його компетенції [5].

Продовжується кадрове оновлення усього складу держслужби. У 2017 р. запрацював єдиний портал вакансій державної служби. При цьому підтримується тенденція скорочення кількості держслужбовців. У порівнянні з 2015 р. на кінець 2017 р. кількість державних службовців в Україні скоротилася на 18,2%.

Суттєвою новинкою у сфері реформування владної вертикалі стало прийняття Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби”, який вивів голів місцевих державних адміністрацій з-під дії вимог щодо державної служби. При цьому, зокрема, було скасовано конкурси на посади голів місцевих державних адміністрацій. Попри неоднозначну оцінку даних змін фахівцями, необхідно відзначити, що цей крок відповідає загальній вітчизняній тенденції останніх років до посилення владної вертикалі, що є наслідком зниження рівня конфліктності між гілками влади, яке спостерігається у владній системі України від 2017 р.

Важливою складовою конституційного процесу у 2017 – 2018 рр. стала актуалізація проблеми зняття депутатської недоторканості. 19 липня та 19 жовтня 2017 р., відповідно, групою депутатів та Президентом до Верховної Ради були внесені законопроекти щодо скасування недоторканості. 19 червня 2018 р. Конституційний Суд визнав президентський законопроект таким, що відповідає ст. 157 і 158 Конституції України. Багатьма експертами це рішення називається контраверсійним.

Актуальним напрямом реформування системи публічного управління України залишається розвиток електронного урядування. Кілька важливих кроків у цій сфері було зроблено у 2017 р. Зокрема, Кабінет Міністрів України схвалив впровадження технології Blockchain, на якій створюватиметься система електронного урядування. Також 5 жовтня 2017 р. Верховною Радою було прийнято Закон “Про електронні довірчі послуги”, який “регулює відносини, що виникають між юридичними, фізичними особами, суб’єктами владних повноважень у процесі надання, отримання електронних довірчих послуг, процедури надання цих послуг, нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також основні

організаційно-правові засади електронної ідентифікації” [6]. А 8 листопада 2017 р. Кабінет Міністрів прийняв Розпорядження “Про схвалення концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації”. У цьому розпорядженні, зокрема, зазначається, що “за світовим індексом розвитку електронного уряду ООН (E-Government Development Index), який міститься в дослідженнях E-Government Survey, в 2016 р. Україна посіла 62 позицію. Рейтинг рівня розвитку країн розподіляється на основі отриманого ними загального індексу, який складається з трьох підіндексів, що характеризують стан: веб-присутності органів державної влади; телекомунікаційної інфраструктури; людського капіталу. Водночас, експерти ООН відзначили прогрес України у розвитку електронної участі, згідно з яким вона посіла 32 місце. Цей показник є визначальним для подальшого моніторингу успішності реалізації даної Концепції та оцінки ефективності окремих заходів з плану дій щодо її реалізації” [7]. За світовим індексом демократії, в 2016 р. Україна посіла 86 позицію, мережевої готовності – 64, використання Урядом інформаційно-комунікаційних технологій – 114, що можна вважати незадовільним показником.

Наступним кроком політичного “пакету реформ” має стати ухвалення Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, який повинен корелюватися з Законом “Про державну службу”. Проте процес його прийняття дещо вповільнився: у першому читанні цей закон було прийнято ще 23 квітня 2015 р., у другому – 9 лютого 2017 р., далі розпочалося узгодження тексту законопроекту з пропозиціями Президента України. Проектом закону [8] передбачено такі ключові положення: визначення статусу службовця органу місцевого самоврядування; встановлення трьох (I, II, III) категорій та дев’яти рангів посад службовців місцевого самоврядування; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі заслуг; прозорої процедури прийняття на службу; підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування; стимулювання кар’єрного зростання; деполітизація; підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців; впровадження ефективних механізмів запобігання корупції тощо.

У 2017 р. здійснено важливий крок до вдосконалення виборчого законодавства. 7 листопада 2017 р. в першому читанні прийнято Виборчий кодекс (зареєстрований ще на початку 2015 р.), який покликаний створити уніфіковану правову основу для підготовки і проведення виборів. Зокрема, Кодекс передбачає запровадження на парламентських виборах, а також на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад та міських рад великих міст, пропорційної виборчої системи із відкритими списками [9]. Проект включений до Порядку денного дев’ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання.

Найбільш суттєві зміни в сфері реформування владної системи України, що проводились у період імплементації Угоди про асоціацію між Україною та

ЄС, відбулись у системі місцевого самоврядування і були спрямовані на доведення її до рівня сучасних стандартів публічного управління.

З метою підвищення ефективності інститутів місцевого самоврядування, в 2015 р. в Україні стартувала адміністративно-територіальна реформа, початок якої було покладено ухваленим Верховною Радою в лютому 2015 р. Законом “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [10], що відповідає європейській тенденції останніх десятиліть щодо укрупнення адміністративних одиниць. Закон спрямований на формування спроможних, самодостатніх територіальних громад, які б володіли матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об’єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій, покращення якості надання адміністративних, соціальних, громадських послуг жителям територіальних громад. Закон визначає умови добровільного об’єднання територіальних громад (далі – ОТГ): об’єднуються суміжні територіальні громади; територія об’єднаної громади має бути нерозривною і розташованою в межах однієї області; об’єднуватись можуть не лише сільські громади, але й громади селищ та міст.

Також у цьому Законі визначається порядок об’єднання територіальних громад: ініціювання об’єднання громад; громадське обговорення ініціативи; прийняття рішень кожною місцевою радою про надання згоди на об’єднання; утворення спеціальної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо об’єднання; громадське обговорення проектів відповідних рішень, схвалення радами цих проектів; експертиза проектів у обласній державній адміністрації; прийняття рішень радами про об’єднання територіальних громад або проведення місцевого референдуму; проведення референдуму, прийняття рішення обласною радою про утворення об’єднаної громади.

Законом передбачено запровадження нової посадової особи місцевого самоврядування – старости (відповідні зміни внесено і до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”) [11].

Суттєві зрушенні у сфері нормативно-правового забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади відбулися у 2017 р. Так, Закон № 1848-VIII визначив правовий статус, повноваження та умови дострокового припинення повноважень сільського та селищного старости [12]. Законом № 1851-VIII визначається порядок приєднання до об’єднаних територіальних громад, зокрема: ініціювання добровільного приєднання, порядок підготовки проекту рішення про добровільне приєднання, особливості припинення повноважень сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до ОТГ, державна фінансова підтримка добровільного об’єднання територіальних громад та приєднання до ОТГ [13]. Особливості добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів, визначає Закон № 1923-VIII [14].

У липні 2015 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон “Про місцеві вибори” [15], який замінив Закон 2010 р. “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. У цьому Законі були закладені такі ключові новації:

- не отримали права на участь у виборах блоки політичних сил;
- для виборів депутатів обласних, районних та міських рад встановлено пропорційну виборчу систему з відкритими партійними списками;
- вибори депутатів сільських та селищних рад проводитимуться за мажоритарною системою відносної більшості;
- для виборів міських голів у містах, де кількість виборців становить або перевищує 90 тис., встановлюється система абсолютної більшості, яка передбачає можливість проведення другого туру виборів;
- переглянуто відсотковий прохідний бар’єр для політичних партій – його збільшено до 5% (з 3%, передбачених попереднім законом);
- введено в дію інститут імперативного мандату депутатів місцевих рад, який передбачає процедуру відкликання депутата виборцями;
- встановлено квоту від 30% представників однієї статі для висунутих кандидатів за партійними списками;
- скорочено приблизно на третину кількість депутатів місцевих рад всіх рівнів.

Попри наявність певних критичних зауважень на адресу нового закону, значна частина експертів дає йому позитивну оцінку, відзначаючи його відповідність сучасним європейським тенденціям розвитку демократичних владних систем. На основі зазначеного закону та Постанови ЦВК “Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об’єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів” № 32 від 12.02.2016 р., яка змінила попередню Постанову ЦВК № 231 від 07.09.2015 р., 25 жовтня 2015 р. в Україні відбулися вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, що були схвально оцінені міжнародними спостерігачами. На той момент було утворено 159 ОТГ.

Місцеві вибори призначаються двічі на рік: на останню неділю квітня та останню неділю жовтня. З початку процесу децентралізації в Україні було проведено одинадцять перших виборів в об’єднаних територіальних громадах: 25 жовтня 2015 р., 27 березня 2016 р., 24 квітня 2016 р., 31 липня 2016 р., 28 серпня 2016 р., 11 грудня 2016 р., 18 грудня 2016 р., 30 квітня 2017 р., 29 жовтня 2017 р., 24 грудня 2017 р., 29 квітня 2018 р. Вибори 29 квітня 2018 р. відбулися у 40 об’єднаних територіальних громадах (4 міських, 14 селищних, 22 сільських) і вивели кількісні показники сформованих ОТГ на позначку 706 [16]. Необхідно зазначити, що проведення перших виборів у жовтні 2018 р. практично зірвано через позицію ЦВК та кількох обласних державних адміністрацій.

У 2017 р. за вже згадуваним Законом № 1851-VIII спростився механізм приєднання місцевих рад до вже утворених об’єднаних територіальних громад:

при приєднанні до міської ОТГ вибори не проводяться, у сільських та селищних громадах відбуваються додаткові вибори на територіях, що приєднуються. Закон 2018 р. № 2379-VIII розглядає процедуру приєднання територіальних громад до міст обласного значення і фактично передбачає створення нових ОТГ навколо них без проведення перших виборів [17].

Чергові місцеві вибори проводяться в Україні в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост, обраних на чергових місцевих виборах. Тобто вони будуть проведені одночасно на всій території України у 2020 р. Швидше за все на той момент буде завершено перший етап реформи децентралізації. Проте існує серйозна вірогідність того, що він не буде останнім. Основна причина цього – фінансова.

Місцеві бюджети із 2014 до 2017 р. зросли з 68,6 млрд грн до 192 млрд грн. Частка місцевих бюджетів України на 2017 р. складає 51,2% у порівнянні з 45,6% у 2015 р. [18]. Проте реформа поки остаточно не вирішила проблему економічно слабких регіонів. Існує велика кількість ОТГ із базовою дотацією більше 20% у доходах. Передусім це стосується областей Західної України – Тернопільської, Львівської, Чернівецької, Івано-Франківської, Рівненської. Швидше за все розшарування громад на “багаті” і “бідні” буде поглиблюватися. Консервування такої ситуації призведе до поступового відтоку населення з “бідних” громад, які будуть виживати шляхом економії – зменшення соціальної інфраструктури та зниження якості надання послуг. Єдиним варіантом уникнення такої ситуації є подальше об'єднання територіальних громад – приєднання слабких до сильних. Проте навряд чи таке об'єднання може бути проведене добровільно – громади з високим рівнем доходів не захочуть об'єднуватися з іншими. Тому не виключеним є централізований варіант об'єднання. Проте він пов'язаний з серйозними іміджевими ризиками для влади як на внутрішньому політичному ринку, так і в очах західних партнерів.

Важливим інструментом розвитку територіальних громад є їхнє співробітництво. Воно може передбачати: реалізацію спільних проектів, створення спільних комунальних підприємств, установ та організацій, їх спільне фінансування, делегування виконання окремих завдань, створення спільного органу управління. Лідером із використання міжмуніципального співробітництва є Полтавська область, в якій станом на 10 жовтня 2018 р. кількість громад, що скористалися такою формою співробітництва, становить 449 (укладання договорів) [19]. Активно використовує міжрегіональне співробітництво Вінницька область, решта – суттєво поступаються лідерам.

Ще одним кроком на шляху до розвитку процесів децентралізації та реформування місцевого та регіонального самоврядування став Закон “Про засади державної регіональної політики” (набув чинності 5 лютого 2015 р.) [20]. Закон визначає основні правові, організаційні, економічні, соціальні, гуманітарні та екологічні засади державної регіональної політики як складової внутрішньої політики України. Також цей закон зазначає, що державна регіональна політика

повинна здійснюватись на принципах законності, співробітництва, паритетності, відкритості, субсидіарності, координації, унітарності, історичної спадкоємності, етнокультурного розвитку, сталого розвитку, об'єктивності.

Окремим напрямом внутрішніх демократичних реформ України є розвиток громадянського суспільства. 13 вересня 2014 р. між Україною та Європейською Комісією, що діяла від імені ЄС, підписано Угоду про фінансування програми “Підтримка громадянського суспільства в Україні” [21] (загальний бюджет – 10,8 млн євро), в рамках якої надається допомога для посилення залучення громадянського суспільства до процесів прийняття рішень та поліпшення взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством в Україні.

26 лютого 2016 р. Президент підписав Указ “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні”, яким затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр. Основними напрямками реалізації Стратегії визначено:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства;

- забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення;

- стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України;

- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці [22].

Указом Президента “Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства” від 4 листопада 2016 р., створено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, призначено її склад [23]. Рішення Координаційної ради можуть надсилатися для розгляду центральним та місцевим органам виконавчої влади, реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів.

Більш ефективній реалізації права громадян на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, шляхом запровадження механізму оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, присвячений Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних” від 09.04.2015 р. [24]. Він, серед іншого, доповнює Закон “Про доступ до публічної інформації” ст. 10.1. “Публічна інформація у формі відкритих даних” [25].

Із метою розвитку демократичних інститутів та реформування інформаційної сфери, згідно з рекомендаціями ПАРЄ та ЄС, зокрема щодо створення суспільного телерадіомовлення та підвищення рівня незалежності засобів масової інформації із забезпеченням дотримання принципу політичного плюралізму, у квітні 2014 р. було прийнято Закон “Про Суспільне телебачення і

радіомовлення України” [26] (відповідно, втратив чинність Закон “Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України” 1997 р.). На виконання зазначеного Закону 7 листопада 2014 р. Уряд утворив публічне акціонерне товариство “Національна суспільна телерадіокомпанія України” у формі акціонерного товариства, 100% акцій якого належить державі. 19 березня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України” [27] (зокрема “Про приватизацію державного майна”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, “Про телебачення і радіомовлення”). 19 січня 2017 р. ПАТ “Національна суспільна телерадіокомпанія України” була зареєстрована як юридична особа. НСТУ веде мовлення на загальноукраїнських телеканалах UA: Перший та UA: Культура, загальнонаціональних радіоканалах UA: Українське радіо, UA: Радіо Промінь, UA: Радіо Культура, міжнародному Radio Ukraine International, регіональних теле- та радіоканалах. Згодом планується приєднання до НСТУ Української студії телевізійних фільмів “Укртелефільм” (після перетворення останнього на ПАТ). Ключовою проблемою функціонування НСТУ у 2018 р. необхідно назвати недостатнє фінансування. Обсяги бюджетного фінансування НСТУ, гарантовані Законом “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, у 2018 р. мали становити 1,5 млрд грн [28], однак у Державному бюджеті на фінансову підтримку НСТУ виділено 776,6 млн грн, що на 194 млн грн менше, ніж у минулорічному бюджеті. На початку 2018 р. було проголошено створення “Української телевізійної асоціації” з каналів “112 Україна”, Прямий канал, “Сонце”, “Еспресо”, XSport, NewsOne, EU Music, ATR, які у перспективі можуть бути інтегровані із Суспільним телебаченням.

Важливим напрямом розвитку вітчизняного інформаційного простору є “роздержавлення” державних та муніципальних друкованих мас-медіа, передбачене Законом “Про реформування державних та муніципальних друкованих засобів масової інформації”. Практична фаза цього процесу має завершитись до 1 січня 2019 р., після чого свідоцтва про реєстрацію не роздержавлених ЗМІ повинні бути анульовані.

Висновки і перспективи подальших розвідок. За чотири роки співпраці з Європейським Союзом у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС досягнуті вагомі здобутки у сфері внутрішніх демократичних реформ: триває процес реформування державної служби, здійснюється реформування пілотних міністерств, поглиблюється реалізація європейських стандартів у сфері розвитку електронного урядування, вдосконалюється виборче законодавство, активно здійснюється адміністративно-територіальна реформа, розвивається міжрегіональне співробітництво тощо.

Актуальними завданнями у сфері поглиблення внутрішніх демократичних реформ у контексті реалізації політичної частини Угоди про асоціацію між

Україною та ЄС вважаємо такі: подальше законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, зокрема шляхом внесення необхідних змін до Конституції України; розробка і прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, а також здійснення організаційно-управлінських заходів у рамках реформи державного управління; удосконалення механізмів оцінювання результатів службової діяльності держслужбовців і поступове якісне оновлення складу державної служби; завершення реформування пілотних міністерств та початок реформи в інших центральних органах виконавчої влади; прийняття Виборчого кодексу України; законодавче та конституційне вирішення проблеми скасування інституту депутатської недоторканості; розвиток електронного урядування та вдосконалення інститутів електронної демократії; ухвалення Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”; завершення процесу формування об’єднаних територіальних громад та визначення пріоритетних напрямів поглиблення реформи децентралізації; сприяння поширенню та розвитку міжмуніципальних форм співробітництва територіальних громад; розвиток громадянського суспільства, залучення його інститутів до процесів прийняття владних рішень та покращення взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством; завершення процесу “роздержавлення” державних та муніципальних друкованих засобів масової інформації.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80> (дата звернення: 29.10.2018).
2. УГОДА про фінансування № 984_013 від 11.07.2014 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_013/page (дата звернення: 29.10.2018).
3. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 30.10.2018).
4. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою : Постанова Кабінету Міністрів України № 301 від 26.04.2017 р. URL : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249955971> (дата звернення: 30.10.2018).
5. Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 644 від 18.09.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF> (дата звернення: 30.10.2018).
6. Про електронні довірчі послуги : Закон України № 2155-VIII від 05.10.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 30.10.2018).
7. Про схвалення концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 797-р від 08.11.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80> (дата звернення: 31.10.2018).

8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Проект закону № 2489 від 30.03.2015. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569 (дата звернення: 01.11.2018).

9. Проект виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671 (дата звернення: 01.11.2018).

10. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 31.10.2018).

11. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 31.10.2018).

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України № 1848-VIII від 09.02.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> (дата звернення: 31.10.2018).

13. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України № 1851-VIII від 09.02.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19> (дата звернення: 31.10.2018).

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України № 1923-VIII від 14.03.2017 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19> (дата звернення: 31.10.2018).

15. Про місцеві вибори : Закон України № 595-VIII від 14.07.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 01.11.2018).

16. Динаміка об'єднання територіальних громад України. URL : <http://socialdata.org.ua/dinamika-obiednannya-teritorialnikh-g/> (дата звернення: 01.11.2018).

17. Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення : Закон України № 2379-VIII від 03.04.2018 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19> (дата звернення: 31.10.2018).

18. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. URL : https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295/stsenar_detsentralzats_scho_ochku_otg_pslya_2020_roku (дата звернення: 01.11.2018).

19. Співробітництво – механізм залучення додаткового фінансування та розвитку громад. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/9934> (дата звернення : 01.11.2018).

20. Про засади державної регіональної політики : Закон України № 156-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 02.11.2018).

21. УГОДА про фінансування Програми “Підтримка громадянського суспільства в Україні” № 984_014 від 05.09.2014 р. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_014 (дата звернення: 02.11.2018).

22. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України № 68/2016 від 26.02.2016 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25> (дата звернення: 02.11.2018).

23. Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства : Указ Президента України № 487/2016 від 04.11.2016 р. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/4872016-20692> (дата звернення: 02.11.2018).

24. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних : Закон України № 319-VIII від 09.04.2015 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/319-19> (дата звернення: 02.11.2018).

25. Про доступ до публічної інформації : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 02.11.2018).

26. Про Суспільне телебачення і радіомовлення України : Закон України № 1227-VII від 17.04.2014 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/tu/1227-18> (дата звернення: 03.11.2018).

27. Про внесення змін до деяких законів України щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України : Закон України № 271-VIII від 19.03.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/271-19> (дата звернення: 03.11.2018).

28. Держбюджет-2018: покарання Суспільного та заохочення Мінстеця й Нацради. URL : <http://detector.media/rinok/article/133560/2018-01-10-derzhbyudzhets-2018-pokarannya-suspilnogo-ta-zaokhochennya-minstetsya-i-natsradi> (дата звернення: 03.11.2018).

Статтю подано: 14.11.2018

Статтю схвалено: 27.11.2018

Moroz Oleksiy Yuriyovych

Associate Professor, PhD in Philosophy, Associate Professor at the Department of European Integration and Law of the Lviv Regional Institute for Public Administration at the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID:0000-0001-7946-426X

email: olexmoroz@ukr.net

**UKRAINE/EU COOPERATION WITH REGARD
TO CONDUCTING INTERNAL DEMOCRATIC REFORMS**

Problem setting. The implementation of democratic reforms, aimed at further democratising social and political life, enhancing local governance, improving the power devolution mechanism, advancing the civil society, etc, is an important aspect in the implementation of the Ukraine/EU Association Agreement.

Recent research and publications analysis. Studies into the issues relating to the institutionalisation of European standards into the public administration can be found in the works by V.Rebkal, E. Afonin, V. Shakhov, Ya. Berezhnyy, L. Honiukova, V. Kozakov, M. Lohunona, M. Piren, A. Popko, S. Sakhanenko, A. Semenchenko, M. Tulenkov, E. Topalova, etc. The issues of and prospects related to the implementation of the EU-Ukraine Agreement were researched by M. Mykiyevych, O. Krasivsky, V. Murovnikov, R. Petrov, K. Smirnov, O. Holovko-Havrysheva, V. Motyl, I. Yavorska, I. Horodysky, O. Oleksiv, and D. Sherenhovskyy.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. The process of Ukraine/EU political association implementation still remains a poorly researched issue in the National science. It, in particular, is related to the democratisation aspects regarding social and political life, the incorporation of European standards into the power vertical reshaping process, and the development of local governance; hence the choice of subject-matter for this study. The purpose of this paper is to determine the achievements reached in internal democratic reforms during the Ukraine/EU cooperation period, and to reveal the urgent problems in implementing the political segment of the Association Agreement.

Paper main body. The compulsory reform of the body of State officials is one of the components of the “reform package” to be brought to life in Ukraine within the framework of the implementation of the political section of the Ukraine/EU Association Agreement. The first practical step in this direction was made by the adoption of a new Law “Re Public Service”. In 2017, a performance assessment mechanism for public officers was regularised. Furthermore, institutional changes took place, connected with new structural divisions set up within ministries, i.e. directorates and general departments. A significant innovation in the reform of the power vertical lies in that the public service requirements are now no longer applied to heads of local State administrations. Among other measures with respect to this, a competitive recruitment system for entry into public service was cancelled for heads of local State administrations. Several important steps have been taken to further develop the E-governance sector.

In 2015, an administrative-territorial reform was launched in Ukraine, initiated by the Law “Re the Voluntary Merger of Territorial Communities” adopted by the Verkhovna Rada in February 2015. In July 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law “Re Local Elections”, and as from October 2015, elections of local council deputies and village/town/city mayors have been based on this Law. Various forms of inter-municipal cooperation of merged territorial communities are becoming increasingly widely used.

The development of civil society is a separate area of internal democratic reforms that are underway in Ukraine. An Agreement was signed between Ukraine and the EU to finance the programme entitled “The Support of Civil Society in Ukraine”. The President has signed an Edict “Re Promoting Civil Society in Ukraine”, adopting the National Strategy for Promoting Civil Society in Ukraine for the Years 2016/20. A Presidential Coordination Board to promote civil society was set up. During 2014/7, the Public TV and Radio Project was implemented in Ukraine. Also, the process of State and Municipal printed media denationalisation is underway.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Significant progress has been made in the implementation of internal democratic reforms during the four years of cooperation with the European Union within the framework of the implementation of the Ukraine/EU Association Agreement: a reform of public service is underway, pilot ministries are being upgraded, European standards are increasingly being incorporated into the E-governance system in order to contribute to its development; enhancements have been made to the election legislation; the administrative-territorial reform is now actively implemented, inter-regional cooperation is expanding; civil society is continuously developing, the interaction between public authorities and civil society is being built up, and the denationalisation of State and municipal printed media will soon be completed.

Key words: public service; local governance; local election; merged territorial communities; e-governance; civil society.

References

1. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. № 227-p. (2015) [in Ukrainian].
2. UHODA pro finansuvannia. № 984_013. (2014) [in Ukrainian].
3. Pro derzhavnu sluzhbu. № 889-VIII. (2015) [in Ukrainian].

4. Pro orhanizatsiiu provedennia atestatsii osib, yaki pretenduiut na vstup na derzhavnu sluzhbu, shchodo vilnogo volodinnia derzhavnoiu movoiu. № 301. (2017) [in Ukrainian].
5. Deiaki pytannia uporiadkuvannia struktury Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy, aparatu ministerstv ta inshykh tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady. № 644. (2017) [in Ukrainian].
6. Pro elektronni dovirchi posluhy. № 45. (2017) [in Ukrainian].
7. Pro skhvalennia kontseptsii rozvytku elektronnoi demokratii v Ukraini ta planu zakhodiv shchodo yii realizatsii. № 797-p. (2017) [in Ukrainian].
8. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia. № 2489. (2015) [in Ukrainian].
9. Proekt vyborchoho kodeksu Ukrainy. № 3112-1. (2015) [in Ukrainian].
10. Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad. № 157-VIII. (2015) [in Ukrainian].
11. Pro mistseve samovriaduvannia. № 280/97-BP. (1997) [in Ukrainian].
12. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo statusu starosty sela, selyshcha. № 1848-VIII. (2017) [in Ukrainian].
13. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo dobrovilnogo pryiednannia terytorialnykh hromad. № 1851-VIII. (2017) [in Ukrainian].
14. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo osoblyvosti dobrovilnogo obiednannia terytorialnykh hromad, roztashovanykh na terytoriiakh sumizhnykh raioniv. № 1923-VIII. (2017) [in Ukrainian].
15. Pro mistsevi vybory. № 595-VIII. (2015) [in Ukrainian].
16. Dynamika ob'iednannia terytorialnykh hromad Ukrainy. (2018). URL : <http://socialdata.org.ua/dynamika-obiednannya-teritorialnikh-g> [in Ukrainian].
17. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad" shchodo dobrovilnogo pryiednannia terytorialnykh hromad sil, selyshch do terytorialnykh hromad mist respublikanskoho Avtonomnoi Respubliky Krym, oblasnoho znachennia. № 2379-VIII. (2018) [in Ukrainian].
18. Stsenarii detsentralizatsii. Shcho ochikuie OTH pislia 2020 roku. (2018). URL : https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295/stsenar_detsentralzats_scho_ochku_otg_pslya_2020_roku [in Ukrainian].
19. Spivrobitnytstvo – mekhanizm zaluchennia dodatkovoho finansuvannia ta rozvytku hromad. (2018). URL : <https://decentralization.gov.ua/news/9934> [in Ukrainian].
20. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky. № 156-VIII. (2015) [in Ukrainian].
21. UHODA pro finansuvannia Prohramy "Pidtrymka hromadianskoho suspilstva v Ukraini". № 984_014. (2014) [in Ukrainian].
22. Pro spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini. № 68/2016. (2016) [in Ukrainian].
23. Pytannia Koordynatsiinoi rady spryiannia rozvytku hromadianskoho suspilstva. № 487/2016. (2016) [in Ukrainian].
24. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo dostupu do publichnoi informatsii u formi vidkrytykh danykh. № 319-VIII. (2015) [in Ukrainian].
25. Pro dostup do publichnoi informatsii. № 2939-VI. (2011) [in Ukrainian].
26. Pro Suspilne telebachennia i radiomovlennia Ukrainy. 1227-VII. (2014) [in Ukrainian].
27. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo Suspilnogo telebachennia i radiomovlennia Ukrainy. № 271-VIII. (2015) [in Ukrainian].

28. Derzhbiudzhzet-2018: pokarannia Suspilnoho ta zaokhochennia Minstetsia y Natsrady. (2018). URL : <http://detector.media/rinok/article/133560/2018-01-10-derzhbyudzhzet-2018-pokarannya-suspilnogo-ta-zaokhochennya-minstetsya-i-natsradi> [in Ukrainian].

Paper submitted: 14.11.2018

Paper accepted: 27.11.2018

Цитування: Мороз О. Ю. Співробітництво між Україною та ЄС щодо проведення внутрішніх демократичних реформ // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 4(57) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 80—95.

Citation: Moroz, O. Yu. (2018). Spivrobitnytstvo mizh Ukrainoiu ta YES shchodo provedennia vnutrishnikh demokratychnykh reform. *Efficiency of Public Administration*, Issue 4(57), pp. 80-95.