



## Тетяна КАГАНОВСЬКА

декан юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України  
t.kaganovskaya@yandex.ru

УДК 342.9

# ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Прагнення України стати державою – членом ЄС офіційно закріплене в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угода про асоціацію), яка була ратифікована 16 вересня 2014 року Верховною Радою України [1]. Положення Угоди про асоціацію стали правовим фундаментом для запозичення і впровадження в національну практику функціонування державного механізму багатьох нових для України еталонних стандартів і вимог, що апробовані розвиненими державами ЄС і зарекомендовані як ефективні принципи владного управління. За таких умов кінець 2014 року – перша половина 2015 року позначилися наданням нового імпульсу розпочатим раніше і стартом нових процесів реформування сфери державного управління та державної служби з метою приведення показників діяльності державної влади у відповідність до стандартів Європейського Союзу.

Введення в систему національного законодавства України норм Угоди про асоціацію вимагає від влади виваженого планування і реалізації комплексних системних перетворень в організації власної діяльності. Передусім вони мають бути спрямовані на утвердження принципу верховенства права, протидію злочинності і корупції у

суспільстві, підвищення рівня культури інформаційних відносин, створення системи загальнонаціональних цінностей, з урахуванням якої буде формуватися нова філософія взаємодії держави і громадянина. Комплексність цих завдань вимагає, за висловом Президента України, «неймовірно складної» роботи, адже Угода про асоціацію є для України «великим завданням і великим викликом» [2]. У свою чергу, найважливіша запорука практичної ефективності подібних перетворень – їх наукове супроводження. У цьому контексті актуальним науковим завданням вбачається визначення основних пріоритетів реформування інформаційних відносин, що формуються в секторі державної служби у зв'язку з пришвидшенням процесів євроінтеграції.

Теоретичним підґрунтям для дослідження, якому присвячено цю статтю, є наукові позиції таких дослідників, як К.С. Бельський, М.П. Гетьманчук, Грехем Тейлор, Д.Ю. Шпенюв, В.В. Ченцов. Нормативною основою статті стали акти міждержавного права, що регламентують відносини України з ЄС, а також нормативно-правові документи системи національного законодавства України.

Висвітлюючи перспективні напрями реформування інформаційних відносин у сфері державної служби, що окреслилися з огляду на активізацію політики євро-

пейської інтеграції, слід зважати на такі наведені нижче обставини. По-перше, реформування інституту інформаційних відносин – складова утвердження нових європейських засад і принципів функціонування державної служби, які концептуально визначені в Угоді про асоціацію. Основою новацій є те, що асоціація з ЄС ставить на перший план для кожного державного службовця необхідність оновлення сприйняття ролі і значення інформації у сфері державної служби як засобу взаємодії влади та суспільства, як фундаменту формування інформаційного суспільства [3, 894]. По-друге, зміст змін інформаційних відносин пропорційно відповідає інтересам двосторонньої співпраці України і структур ЄС, передусім у фінансово-інвестиційній, правовій, науково-технічній сферах, а також у сфері безпеки. Враховуючи ту обставину, що ЄС – одне із найбільш інвестиційно спроможних міждержавних об'єднань у світі, стратегічним інтересом України є поглиблення інвестиційного діалогу з альянсом. Так, лише за підсумками 2014 року в економіку України інвесторами з ЄС вкладено 1810,3 млн доларів США прямих інвестицій, і збільшення цього показника вбачається важливим завданням для держави [4].

Зосередження уваги на першочергових напрямках реформування інформаційної складової державної служби потребує урахування відповідних положень Угоди про асоціацію. Виокремимо і розкриємо зміст найголовніших із них.

Так, відповідно до ст. 15 Угоди про асоціацію Україна бере на себе зобов'язання вдосконалити систему забезпечення захисту персональних даних згідно з найвищими європейськими та міжнародними стандартами, закріпленими у відповідних документах Ради Європи. Наразі в державах – членах ЄС діють єдині уніфіковані стандарти захисту персональних даних владними інституціями, що вказані в Генеральному регламенті із захисту персональних даних (Регламент), який було розроблено Європейською комісією у 2012 році з метою заміни дещо застарілої Директиви 95/46/ЄС «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» [5]. Як і вима-

гається у Регламенті, країни ЄС передбачають на рівні національних систем державної служби спеціальні посади службовців із захисту персональних даних. Зазначені посади обов'язково мають бути наявні у штатному розписі державних установ та приватних компаній, у яких кількість персоналу перевищує 250 осіб. Головним завданням цих службовців буде здійснення спостереження за дотриманням права на захист персональних даних громадян. Подібну практику українським фахівцям слід професійно вивчати і створювати передумови для трансформації сфери адміністративних інформаційних відносин у системі державної служби України.

Наступним важливим вектором перетворень інформаційних відносин в Україні є формування ефективної системи обміну інформацією між компетентними органами України і ЄС у межах управління кордонами (ст. 16 Угоди про асоціацію). Перед Україною це завдання постало у зв'язку з тим, що інтеграція до ЄС передбачає спільне управління міграційними потоками між територіями України та державами – членами ЄС. Річ у тім, що в ЄС окремим напрямом політики всього інституціонального механізму співтовариства є налагодження взаємодії між державами-членами в частині управління міграційними потоками, зокрема нелегальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон, протидії торгівлі людьми, включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти. Практика управління міграційними процесами в ЄС початку 2000-х років засвідчує, що після кожного чергового приєднання до альянсу держав Східної і Північної Європи (Угорщина, Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Естонія, Литва, Латвія) міграційні потоки збільшуються, адже розвинені країни ЄС стають епіцентром неконтрольованого накопичення гастарбайтерів. Урядові структури держав ЄС зобов'язані проводити відповідну інформаційну роботу з таким контингентом задля впорядкування ринку робочих послуг [6]. Це потребує від державних службовців спеціальних знань щодо інформаційного забезпечення вказаних процесів.

Третім пріоритетом у реформуванні інформаційних відносин, що формуються у сфері державної служби і державного управління України у зв'язку з її євроінтеграцією, потрібно визначити кваліфікований інформаційний обмін з державами ЄС інформацією, яка стосується спільного вирішення проблем корупції і злочинності в регіоні (ст. 22 Угоди про асоціацію). Подібний обмін має включати дані про: незаконне перетинання державного кордону нелегальними мігрантами; торгівлю людьми і вогнепальною зброєю; незаконний обіг наркотиків; контрабанду товарів; економічні злочини; злочини у сфері оподаткування; факти корупції в державному секторі; підробку документів; кіберзлочинність та інші протиправні дії. В ЄС правоохоронна політика також є одним із напрямів офіційної політики. Її сутність, як зазначає В.П. Гетьманчук, полягає в цілеспрямованій діяльності владних структур та органів управління різних рівнів, здійснюваної з метою забезпечення правопорядку як об'єктивної потреби розвитку держави й суспільства [7].

Наступний напрям, за яким мають реформуватись інформаційні відносини у сфері державної служби України, пов'язаний із визнанням нашою державою і ЄС тероризму як спільної загрози всьому прогресивному людству. У ст. 23 Угоди про асоціацію закладено принцип, відповідно до якого сторони зобов'язуються співробітничати з метою попередження та запобігання актам тероризму згідно з міжнародним правом, міжнародним правом щодо захисту прав людини, біженців та гуманітарним правом. Зокрема, Україна і ЄС домовились співробітничати на основі повного виконання Резолюції Ради Безпеки ООН № 1373 2001 року [8], Глобальної контртерористичної стратегії ООН 2006 року [9] та інших документів ООН у галузі протидії тероризму. Задля виконання намічених цілей Україна взяла на себе такі зобов'язання:

- розробити порядок обміну інформацією щодо терористичних угруповань та організованих груп, які здійснюють їх підтримку;
- заснувати систему обміну досвідом та інформацією про тенденції поширення тероризму й використання засобів і спо-

собів контртерористичної діяльності, зокрема допомогу в технічній галузі та навчанні.

У вже згадуваній ст. 22 Угоди про асоціацію вказано, що обмін всією інформацією відбувається відповідно до міжнародного та національного права держав. Зазначимо, що в Україні протягом останніх років було апробовано певні форми взаємодії інституцій правоохоронної системи з аналогічними установами ЄС. Так, вказаний механізм взаємодії передбачено в Угоді між Україною і Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво від 4 грудня 2009 року, яка була ратифікована Законом України від 5 жовтня 2010 року і набрала чинності 16 жовтня 2010 року (Угода про співробітництво) [10]. Згідно з положеннями Угоди про співробітництво службовці правоохоронних органів налагоджують активний інформаційний обмін «стратегічною» і «технічною» інформацією про протиправну діяльність. Збір такої інформації відбувається у досить складних умовах і є, як зазначає К.С. Бельський, «... результатом і складного інформаційно-розвідального процесу, в якому накопичення інформації становить початкову і одночасно фундаментальну стадію, за якою логічно відбуваються інші: аналіз, обробка, використання» [11, 725]. Набуття статусу асоційованого члена ЄС змушує нашу державу на всіх рівнях державного управління (як цивільного, так і мілітаризованого) посилити інформаційну роботу щодо протидії загрози терористичним проявам і в жодному разі не обмежуватися роботою службовців правоохоронного сектору.

П'ятим блоком перетворень, які у перспективі мають відбутися в сфері інформаційних відносин на державній службі, є необхідність створення системи взаємного інформування владних механізмів ЄС та України щодо низки питань торговельно-економічного характеру. Це стосується передусім обсягів імпорту легкових автомобілів (ст. 44), інформаційного співробітництва в секторі протидії порушенням антидемпінгового законодавства (ст. 47) та інформаційного забезпечення транскордонної торгівлі (ст. 55). З метою виконання зазначених завдань у державі створюються умови для

розвитку інформаційних відносин з державами – членами ЄС щодо формування і подальшого обміну інформацією в частині співробітництва з питань торгівлі; наукового супроводження обміну передовим торговельним досвідом суб'єктів господарювання; наукового й технічного співробітництва з метою покращення якості технічних регламентів, стандартів, тестування, ринкового нагляду та акредитації, при цьому забезпечуючи ефективне використання нормативно-правових ресурсів. Окреслені завдання ще більше актуалізуються з огляду на те, що протягом останніх років, які передували підписанню Угоди про асоціацію, Україна закріпила за собою статус надійного торговельного партнера ЄС. Приміром, за даними Представництва Європейського Союзу в Україні, лише у 2012 році Україна посіла двадцять друге місце серед найбільших торговельних партнерів ЄС і дев'ятнадцяте місце серед країн – імпортерів з ЄС (1,4% експорту ЄС); в той час як за обсягом експорту до країн ЄС Україна зайняла 26 позицію (0,8%) [12]. Об'єктивним викликом сьогодення є доцільність підвищення і збільшення наведених показників у зв'язку з активізацією євроінтеграційних процесів в Україні. Без належного інформаційного супроводження досягти відчутних результатів у торговельно-економічній взаємодії України і ЄС буде неможливо.

З огляду на викладене варто зупинитися на інформаційних відносинах щодо управління санітарними та фітосанітарними заходами. На сьогодні Україна і ЄС домовилися про вироблення спільних стандартів санітарних та фітосанітарних заходів. В Угоді про асоціацію це має назву «взаємозастосовна система швидкого інформування та механізм раннього попередження». Функціонування такої системи включає в себе реалізацію спільних інформаційних консультацій, обмін інформаційними даними, проведення професійних дискусій. Також як приклад варто навести норму ст. 68 Угоди про асоціацію, в якій ідеться про обов'язковість повідомлення сторонами у письмовій формі протягом двох робочих днів про будь-які значні або важливі ризики для здоров'я населення, тварин, рослин, зокрема контролювання надзвичайних

ситуацій у харчовому ланцюгу, коли чітко встановлено значний ризик для здоров'я, пов'язаний із споживанням продуктів тваринного та рослинного походження.

Останнім із найбільш важливих компонентів зміни змісту інформаційних відносин у контексті активного наближення України до ЄС є особливий підхід до висвітлення інформації про специфіку діяльності служб митного контролю. Приміром, ст. 78, в якій регламентовано накладення митними органами зборів і платежів, зобов'язує Україну апробувати новий порядок оприлюднення шляхом опублікування інформації про обґрунтування платежу або збору за надану послугу, відповідальний орган, платежі та збори, які будуть застосовуватися, суб'єктів здійснення платежу через офіційно призначений засіб інформації і, коли це прийнятно і можливо, через офіційний веб-сайт тощо. Окреслене завдання повною мірою обумовлює необхідність застосування спеціальних інформаційних технологій у сфері митного регулювання України і ЄС. В.В. Ченцов у зв'язку із цим наголошує на доцільності комплексної інформаційної автоматизації митних процесів, починаючи від митного оформлення товарів і закінчуючи інформаційним обслуговуванням діяльності правоохоронних заходів службовців митних органів [13, 76].

Слід зауважити, що невдовзі після укладення Угоди про асоціацію Кабінетом Міністрів України було здійснено перші внутрішні організаційні заходи щодо практичної реалізації закладених в Угоді про асоціацію моделей трансформації інформаційних відносин у сфері державної служби. Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р було схвалено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року (Стратегія) [14]. Згідно із цим документом у державі заплановано реалізацію низки конкретних заходів щодо оновлення змісту інформаційних відносин в секторі державної служби. Зокрема, планується створити систему інформування громадськості про кадрову політику в органах державної служби (п. 5 Стратегії), здійснити інформаційне супроводження

заходів щодо аналізу функцій, повноважень, структури та чисельності працівників центральних органів виконавчої влади (п. 6 Стратегії), забезпечити інформаційне супроводження нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України з питань регуляції зовнішньої економічної допомоги Україні, оновлення державних стандартів освіти, компетентності та підвищення кваліфікації державних службовців, самоосвіти державних службовців, активізації діяльності Національного агентства України з питань державної служби, забезпечення проведення заходів, спрямованих на підвищення іміджу і привабливості державної служби (пункти 7, 9, 10, 12, 13, 14 Стратегії).

Підсумовуючи викладене, потрібно зазначити, що наразі процес реформування інформаційної складової державної служби України триває. Очевидним є те, що оновлення сутності і форм інформаційних відносин у секторі державної служби та державного управління буде й далі відбуватись відповідно до дійсного змісту політичного, економічного і правового співробітництва України та ЄС. Впровадження нормативних вимог ЄС в інформаційну сферу державної служби України стане черговим кроком у напрямі посилення ефективності державного управління та оперативного вирішення державою найважливіших питань організації життєдіяльності суспільства.

### Список використаних джерел:

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – Ст. 2021.
2. Порошенко: Угода про асоціацію – великий виклик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://tvi.ua/new/2014/03/21/poroshenko\\_uhoda\\_pro\\_asociaciyu\\_\\_velykuu\\_vyklyk](http://tvi.ua/new/2014/03/21/poroshenko_uhoda_pro_asociaciyu__velykuu_vyklyk)
3. Шпенюв Д.Ю. Проблеми становлення та перспективи розвитку правового регулювання відносин в інформаційній сфері / Д.Ю. Шпенюв // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 894–898 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2011-3/11sdjvic.pdf>
4. Інвестиційне співробітництво Україна – ЄС // Офіційна інтернет-сторінка Представництва України при Європейському Союзі та Європейському співтоваристві з атомної енергії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/trade-and-economic/ukraine-eu-investments>
5. Грехем Тейлор. Захист персональних даних у ЄС: настав час змін / Тейлор Грехем; пер. з англ. Є. Школьного // Інтернет-сайт Центру політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1296-zakhyst-personalnykh-danykh-u-yes-nastav-chas-zmin.html>
6. Внутрішні міграційні потоки висококваліфікованих кадрів на прикладі розвинених країн ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-referat.com>
7. Гетьманчук М.П. Політологія: навч. посіб. / М.П. Гетьманчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/15840720/politologiya/politologiya\\_-\\_getmanchuk\\_mp](http://pidruchniki.ws/15840720/politologiya/politologiya_-_getmanchuk_mp)
8. Резолюція Ради Безпечності Організації Об'єднаних Націй от 28 вересня 2001 року № 1373 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/45/PDF/N0155745.pdf?OpenElement>
9. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, утвержденная Резолюцией шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 60/288 от 8 сентября 2006 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/90/PDF/N0550490.pdf?OpenElement>
10. Угода про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною від 14 червня 1994 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.
11. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / К.С. Бельский. – М.: Дело и сервис, 2004. – 816 с.
12. Двостороння торгівля між Україною та ЄС // Офіційний веб-ресурс Представництва Європейського Союзу в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine\\_trade\\_relation/bilateral\\_trade/index\\_uk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine_trade_relation/bilateral_trade/index_uk.htm)
13. Ченцов В. Механізм державного управління митною справою ЄС та України: порівняльний аналіз / В. Ченцов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – № 3(14). – С. 72–81.

14. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>



Тетяна КАГАНОВСЬКА

### ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті систематизовано пріоритетні напрями реформування інформаційних відносин, які формуються в процесі функціонування державної служби України. Значну увагу приділено аналізу положень правових актів, що стосуються двостороннього співробітництва України і Європейського Союзу в частині реформування системи державної служби і трансформації інформаційної сфери державного управління. Автором запропоновано перелік із семи основних напрямів реформування інформаційних відносин, а також розкрито їх зміст. Акцентовано увагу на перших урядових ініціативах Кабінету Міністрів України в частині реформування інформаційної складової системи державної служби.

**Ключові слова:** державна служба; державне управління; інформація; інформаційні відносини; європейська інтеграція; Європейський Союз; органи влади; права і свободи громадян.

Татьяна КАГАНОВСКАЯ

### ПРІОРИТЕТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ

В статье систематизированы приоритетные направления реформирования информационных отношений, которые формируются в процессе функционирования государственной службы Украины. Значительное внимание уделено анализу положений правовых актов, касающихся двустороннего сотрудничества Украины и Европейского Союза в части реформирования системы государственной службы и трансформации информационной сферы государственного управления. Автором предложен перечень из семи основных направлений реформирования информационных отношений, а также раскрыто их содержание. Акцентировано внимание на первых правительственных инициативах Кабинета Министров Украины в части реформирования информационной составляющей системы государственной службы.

**Ключевые слова:** государственная служба; государственное управление; информация; информационные отношения; европейская интеграция; Европейский Союз; органы власти; права и свободы граждан.

**INFORMATION RELATIONS REFORM PRIORITIES  
IN THE CIVIL SERVICE IN THE CONTEXT  
OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE**

In an article in systematic form submitted cover the main priority reform areas of information relationships that are formed in the functioning of Civil Service of Ukraine. Special attention is paid to the analysis of the provisions of the regulations of bilateral cooperation between Ukraine and the European Union in terms of civil service reform and transformation of public administration information. The author gives a list of seven priority vectors of information relations reform, and disclosed their content. Attention is given to the first government initiatives Cabinet of Ministers of Ukraine in reforming the information component of the civil service.

**Keywords:** public service; public administration; information; information relations; European integration; European Union; authorities; rights and freedoms.

