

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ, ПЕРІОДИЗАЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено проблемним питанням проведення адміністративної реформи в Україні, аналізу поняття «адміністративна реформа», яке запропоновано замінити новим, більш широким поняттям «реформа публічної влади». Також проведено періодизацію адміністративної реформи, проаналізовано сучасний стан державного управління в Україні та обґрунтовано необхідність проведення подальших трансформаційних змін у зазначеній сфері.

Ключові слова: адміністративна реформа, реформа публічної влади, система державного управління, виконавча влада, напрямки адміністративної реформи, періодизація адміністративної реформи в Україні.



**Міхровська
Марина
Станіславівна,**

*асистент кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського
національного
університету
імені Тараса Шевченка*

Понад шістнадцять років система державного управління України перебуває в стані «перманентного реформування». Дійсно, адміністративну реформу в Україні можна визначити як явище всеохопне, багатоаспектне та багатовекторне. Остання теза знаходить своє підтвердження в багатьох проявах: Концепція адміністративної реформи (далі – Концепція) [6] свого часу визначала, в яких напрямках та в якій послідовності мають відбуватися всі системні зміни. Проте на практиці ми спостерігаємо спроби одночасного реформування всіх аспектів системи державного управління. Так, Концепцією визначалося, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам [6]. У Концепції не дарма є згадка про європейські й інші країни, адже,

починаючи з 1980-х років, більшість західних демократій у тій чи іншій формі вдалися до спроби реформування власних управлінських систем. Діапазон змін, які відбувалися чи відбуваються під час реформи управління в державному секторі, коливається від модифікації державної служби до приватизаційних програм, залишаючи осередком змін систему органів виконавчої влади. При цьому зміни торкалися одного чи декількох аспектів такого всеохопного явища, як адміністративна реформа [7, с. 24–28].

Окремі аспекти цієї проблематики були предметом дослідження зокрема таких учених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Гаращук, Н. Гончарук, В. Єрмолін, О. Западинчук, П. Кикоть, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Крупчан, К. Линьов, Н. Нижник, Д. Павлов, В. Погорілко, Н. Тиндик, В. Цветков, О. Янчук та інші.

Фактично всі сучасні спроби реформувати систему державного управління зводяться до своєрідної «європеїзації», оскільки Україна взяла на себе зобов'язання щодо реформування чинного законодавства в цій сфері при підписанні Угоди про партнерство і співробітництво з європейськими співтовариствами та їх державами-членами, ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 р.

Адміністративна реформа визначається як форма структурного впорядкування, удосконалення та розвитку системи органів державної влади як єдиного механізму держави, що утворився на основі інтеграції матеріальних, фінансових і людських ресурсів, підприємств, установ, організацій

та відповідної їх взаємодії, заснованої на принципах розподілу влади в межах чинного законодавства, що забезпечує виконання завдань і функцій держави; це неперервний у часово-просторовому форматі процес щодо вдосконалення інституційних засад механізмів державотворення та державного апарату, результатом якого є соціально-економічний розвиток країни [33, с. 150]. Адміністративна реформа за своїм змістом є комплексом політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних і державно-службових змінах насамперед у сфері виконавчої влади з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству, і створення на цій основі ефективної системи державного управління [2, с. 4]. Вона здійснюється кожного разу, коли чинна система виконавчої влади об'єктивно не забезпечує належної організації виконання законів [12, с. 144].

Проте, на наше переконання, поняття «адміністративна реформа» видається дещо застарілим, оскільки звертає нас знову до «управлінської» сутності розглядуваного явища. Тобто, якщо ми говоримо про вдосконалення ключового терміна реформи *управління* і пропонуємо новий, модернізований підхід із застосуванням нового терміна *публічна адміністрація*, то доцільним, певно, буде казати не про «адміністративну реформу», а про «реформу публічної влади». Ще одним аргументом на користь останньої тези може стати те, що під терміном *адміністративна реформа* ми розуміємо насамперед реформу системи державного управління, проте,

якщо поглянути на фактичне реформування, то ми давно вийшли за ці межі, адже реформуванню підлягає не лише система державного управління, але й система місцевого самоврядування та інші елементи. Крім того, якщо ми зазначаємо, що публічна адміністрація відрізняється від державного управління не лише суб'єктивним складом, а й повною заміною соціальних зв'язків на зв'язки «нового рівня», «нової якості» (передусім маємо на увазі зв'язки між виконавчою владою і громадянами), тоді вживання застарілого терміна *адміністративна реформа* взагалі втрачає свою актуальність, у свою чергу як поняття «реформа публічної влади» відразу звертає увагу на якісно нове смислове навантаження цього явища.

Система державного управління в Україні, як зазначалося, побудована з урахуванням адміністративно-територіального устрою на основі трьох рівнів управління, серед яких вищий здійснює Кабінет Міністрів України, центральний представлений центральними органами виконавчої влади, місцевий – обласний рівень управління – забезпечується обласною державною адміністрацією, а районний здійснюється районною державною адміністрацією. Зазначені елементи системи державного управління є системоутворювальними і не можуть бути вилучені з цієї системи або замінені іншими, оскільки є необхідними частинами збалансованого механізму державного управління. Однак усі вони потребують удосконалення своєї організаційної побудови, чіткого визначення в законодавстві свого правового статусу і порядку діяльності.

Варто зазначити, що загалом за період підготовки адміністративної реформи в Україні напрацьовано солідну правову базу, прийнято значну кількість нормативно-правових актів, причому декілька – на міжнародному рівні (наприклад, Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р. [9]; Угода про співробітництво у сфері розвитку державної служби і адміністративної реформи між Головним управлінням державної служби України та Головою цивільної служби Республіки Польща від 11 липня 2005 р. [35] тощо).

Отже, у ході проведення адміністративної реформи мали бути розв'язані такі завдання:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [6].

Таке реформування вітчизняної системи державного управління повинно відбуватися на основі принципів, зазначених у Конституції України, оскільки будь-який реформаційний процес має два основні аспекти – ідеологічний і технологічний [1, с. 74]

Адміністративна реформа була поділена в своїй реалізації на декілька напрямків.

- перший – створення нової правової бази, що регламентує державне управління в Україні;
- другий – формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;
- третій – кадрове забезпечення нової системи державного управління;
- четвертий – зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
- п'ятий – наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [6].

Перед початком проведення адміністративної реформи зазначалося, що система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [6]. І наразі ми можемо стверджувати лише про часткове подолання зазначених проблем. Так само, на нашу думку, варто відходити від принципу постійного удосконалення побудови органів виконавчої влади, оскільки кожного разу при проведенні чергових структурно-

функціональних змін ми не маємо змоги об'єктивно оцінити, що саме потрібно вдосконалити, адже попередні зміни лише почали «приживатися» у чинній системі, відтак об'єктивних результатів ефективності змін ми не маємо.

Разом із тим будь-яка реформа потребує належного планування і правових підстав для свого здійснення. Значною мірою це стосується і проведення адміністративної реформи.

Згідно з Концепцією ключовим об'єктом реформування є апарат державного управління – система органів виконавчої влади. Відомо, що законодавство про органи виконавчої влади визначається в науковій літературі як «статутний (компетенційний) блок» адміністративного законодавства. Процес його розвитку і реформування має базуватися на потребі підвищення рівня обґрунтованості сучасного стану, а також подальшої раціоналізації структурної побудови і функціонування як усієї системи органів виконавчої влади, так і кожного з них.

Основними напрямками розвитку і реформування цього статутного законодавства треба визнати змістовне вдосконалення правового регулювання:

- по-перше, структурної побудови і принципів засад функціонування системи органів виконавчої влади;
- по-друге, організації та правового статусу окремих органів виконавчої влади.

Стосовно першого напрямку слід ураховувати, що у правовому опосередкуванні системи органів виконавчої влади головним питанням є забезпечення дієвості так званої «виконавської» вертикалі, завдяки якій

досягається належна реалізація управлінських рішень зверху донизу [5].

За своїм змістом адміністративна реформа є комплексом узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом науково обгрунтованого створення ефективного механізму державного управління, розвитку адміністративного законодавства, поліпшення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади та місцевого самоврядування [3, с. 226].

Першочерговою метою реформи було визнано формування ідеології адміністративної реформи, а також запровадження нової ідеології функціонування самої виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг [38, с. 188–191]. Демократизація та гуманізація стосунків між виконавчою владою, її посадовими особами, з одного боку, та громадянами, іншими приватними (зокрема юридичними) особами, з іншого, є принциповим напрямком розвитку і вдосконалення системи виконавчої влади [11, с. 285]. Для цього є необхідним формування ефективної організації виконавчої влади, яка передбачає створення дієвого механізму ліквідації та попередження будь-яких конфліктних ситуацій у системі її органів [13, с. 165–167].

Метою реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської

держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі, системи управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [6].

Протягом останнього десятиліття вчені наголошують на тому, що хоча частину положень Концепції адміністративної реформи потрібно буде переглянути з точки зору реалій, що склалися, та позицій сучасних наукових парадигм [10, с. 5], проте головним чином, зважаючи на нереалізованість основної частини положень Концепції, її основні ідеї не втрачають своєї актуальності, з чим важко не погодитись.

Для здійснення детального аналізу всіх трансформаційних змін, що вже були здійснені в процесі проведення адміністративної реформи, слід згадати основні етапи, на які її було поділено. Так, адміністративна реформа була розрахована на відносно тривалий період її реалізації і мала включати три етапи. Однак не лише тривалість реформи детермінувала її концептуальний поділ на етапи – поділ трансформаційного процесу має на меті ще й можливість проміжного контролю за заходами та діяльністю відповідних органів (хоча жодної прямої відповідальності відповідних органів за хід реформи Концепція адміністративної реформи не передбачає) [38, с. 188–191].

Зазначалось, що у ході підготовчого етапу реформи мають бути розроблені й офіційно схвалені Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи.

На цьому етапі розв'язуються першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів чинної системи державного управління. Це прийняття та впровадження законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», нормативних актів щодо розподілу повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, напрацьовується пакет законодавчих актів щодо реформування організації управління на регіональному та місцевому рівні.

На другому етапі запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління. Вважається, що цей етап більшою мірою спрямований на реформування державної служби, у процесі якого мають бути проведені заходи, що в сукупності мусять призвести до завершення реформування єдиної системи державної служби в Україні відповідно до її унітарного устрою та здійснення структурної реформи державного апарату, створення різних видів і форм контролю над ним [6].

На третьому етапі поглиблюються трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління. У контексті цього передбачається низка трансформаційних заходів у межах окремих інститутів виконавчої влади. Зокрема місцеві державні адміністрації на заключному етапі реформування мають бути побудовані таким чином: голова обласної державної адміністрації має

статус політичного провідника єдиної державної політики в регіоні.

Передбачається також трансформація територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій. На третьому етапі реформування на основі перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що має бути здійснений на першому і другому етапах реформи, слід остаточно визначитися зі статусом місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні управління [6]. На всіх етапах реформи мають уживатися заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління.

Оцінювати ж результативність адміністративної реформи слід за такими критеріями: яким чином здійснення адміністративної реформи позначиться на забезпеченні політичних, економічних і соціальних прав громадян; як реформування системи влади вплине на якість і доступність для громадян послуг, що надаються владними органами; наскільки здійснення адміністративної реформи сприяє підвищенню ефективності, оперативності діяльності органів державної влади, здійсненню місцевого самоврядування. Без цього постулати щодо посилення відповідальності влади перед громадянами ніколи не

поєднуються з конкретними інституціональними рішеннями і залишатимуться на рівні ритуальних гасел [14, с. 107].

Якщо прослідкувати алгоритм уже зроблених дій, то можна виділити декілька основних етапів:

- 1995–2000 рр. – початок роботи в Комісії Верховної Ради над проектом Концепції адміністративної реформи, утворення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, схвалення Концепції адміністративної реформи Президентом, розробка теоретичних основ щодо проведення усіх складових адміністративної реформи. Так само для цього періоду характерним є прийняття законів «Про місцеві державні адміністрації» [24] та «Про місцеве самоврядування» [23], указів Президента щодо складу Уряду та впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, запровадження урядових комітетів, прийняття Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів [20];

- 2001–2005 рр. – уведення посад державних секретарів міністерств, скасування інституту державних секретарів міністерств, скасування урядових комітетів; запровадження посади Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи, відновлення урядових комітетів; ліквідація посади Віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи. Фактично цей період можна характеризувати як період становлення складових системи виконавчої влади та «пристосування» таких елементів до реальних умов;

- 2006–2009 рр. – прийняття за основу проекту Концепції реформування публічної адміністрації на

засіданні Національної Ради з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові, прийняття першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийняття двох редакцій Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у 2006 та 2008 році, схвалення Розпорядженням Кабінету Міністрів України робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації [28], активна діяльність Міністерства регіональної політики та будівництва щодо підготовки адміністративно-територіальної реформи, доручення Розпорядженням Кабінету Міністрів України Міністерству юстиції України розробити законопроект «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» [32];

- 2010 р. – окремий етап проведення адміністративної реформи, що характеризується внесенням суттєвих змін до законодавства щодо організації системи органів виконавчої влади. Передусім потрібно відзначити той факт, що 1 жовтня 2010 року було оголошено рішення Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 від 8 грудня 2004 р. [31], що спричинило низку суттєвих подальших змін у законодавстві. Так, 7 жовтня 2010 р., з урахуванням внесення змін на підставі згаданого Рішення Конституційного Суду України, було прийнято Закон «Про Кабінет Міністрів України» [21]. Згодом, 9 грудня 2010 р., видано Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [25], відповідно до якого стара

система центральних органів виконавчої влади, що складалася з міністерств, державних комітетів і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, припинила своє існування. На зміну державним комітетам прийшли служби, агентства та інспекції, а кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом було скорочено з двадцяти дев'яти до трьох. Крім того цим Указом було змінено застарілий «галузевий» принцип класифікації органів виконавчої влади на функціональний, що більше відповідає світовим тенденціям і сучасним реаліям;

• 2011–2013 рр. – прийняття довгоочікуваного Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [29], який уперше за історію української незалежності на рівні закону визначив види центральних органів виконавчої влади, їх систему та компетенцію. Так само 2011 року було прийнято важливий Закон України «Про доступ до публічної інформації» [19], який визначив, що органи державної влади є «розпорядниками публічної інформації» і вимоги щодо надання інформації громадянам та юридичним особам такими суб'єктами. Відтак суттєвий крок було зроблено в напрямку підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади. Цим же Законом встановлено заборону у відмові для розпорядників публічної інформації відмовляти в наданні таких відомостей. Цього ж року розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні» [27], якою було визначено принципи функціонування

системи електронного урядування та її складових і встановлено порядок взаємодії органів публічної влади з громадянами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій для належного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Згодом, на підтвердження існування «сервісної» складової державної політики, 2012 року було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги» [15], який уперше на законодавчому рівні визначив поняття таких послуг, установив чіткий порядок їх надання та відповідальність органів державної влади за неналежне надання/ненадання таких послуг;

• 2014 р. – початок нового етапу адміністративної реформи, пов'язаний зі внесенням змін до Конституції України шляхом прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [16] і введенням відповідно до Основного Закону держави всієї нормативно-правової бази, насамперед тих законів і підзаконних актів, що стосуються організації системи органів виконавчої влади, – Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [22], внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [18], внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [17] тощо.

У ході здійснення адміністративної реформи висловлюються думки, що реформування органів виконавчої влади України ґрунтується на вироблених міжнародною практикою принципових засадах. Але часто науковці не погоджуються з цим. Так, І. Пахомов зазначає, що недоцільно говорити про застосування вироблених

міжнародною практикою «принципових засад» під час реформування органів виконавчої влади України, ігноруючи принципи, закріплені в Конституції нашої держави, оскільки в ній закріплено основні принципи організації та діяльності державного апарату, що відбивають основні положення політики щодо соціально-економічного розвитку суспільства в цей період [12, с. 144–145]. В Основному Законі закріплено принципи законності, поєднання централізації та децентралізації, рівності всіх перед законом, свободи доступу до інформації, судового захисту від неправомірних дій посадових осіб органів виконавчої влади тощо. Але цілком логічним є врахування зарубіжного досвіду в проведенні таких реформ, у результаті чого можна виокремити такі найбільш оптимальні принципи адміністративної реформи, як пріоритет прав і свобод людини; верховенство права; верховенство Конституції та законів (законність); професіоналізм і компетентність; відкритість і прозорість; наукова обґрунтованість [6].

Проте цей перелік не є вичерпним. Найважливіше, що хотілося б зазначити, – те, що всі зміни так чи інакше повинні сприяти забезпеченню суверенітету та незалежності України, відстоюванню національних інтересів та забезпеченню прав людини і громадянина. Саме права людини, на думку більшості науковців, мають стати не похідними чи другорядними завданнями здійснюваних перетворень, а їх найголовнішою метою, покликаною принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою та людиною [36, с. 292].

Актуальними завданнями адміністративної реформи залишаються:

- забезпечення стабільної та ефективної організації системи виконавчої влади;
- організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби;
- зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації;
- забезпечення прозорості та відкритості публічної адміністрації;
- створення системи спроможного місцевого самоврядування;
- гарантування підконтрольності публічної адміністрації [30, с. 24].

Хоча при цьому потрібно розуміти, що адміністративна реформа не може зводитися лише до утвердження оптимальної структури органів державного управління, зміни їх субординації та скорочення управлінського апарату (хоча і ця проблема є дуже важливою) [8, с. 2].

Варто зауважити, що необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалася. І така система в Україні має бути створена лише шляхом проведення адміністративної реформи. Як зазначається в самій Концепції, та система державного управління, що існує зараз, залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові, що сформувалися в період незалежності України. І, на жаль, ця характеристика не втратила своєї актуальності і через п'ятнадцять років після прийняття цього документа.

Думок щодо напрямків цієї реформи більш ніж достатньо. Більшість пропозицій зводиться до того, щоб збалансувати склад і співвідношення державних органів виконавчої влади, хоча напрямки адміністративної реформи не обмежуються лише структурно-кадровими питаннями. Безумовним є одне: за своєю суттю названа реформа означає наближення апарату виконавчої влади до потреб суспільства й кожної окремої людини і створення такої системи державного управління, яка відповідає б стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою [4, с. 8].

Можемо з сумом констатувати, що поглиблюється розрив між соціальними очікуваннями від створення нових органів і невиправдано низькою віддачею від їх діяльності [3, с. 226]. Адміністративна реформа спрямована також на подолання такого негативного явища, як корупція в органах державного управління, виникнення якого пов'язане не стільки з помилками структурного державотворення, скільки з механічним «співжиттям» у нинішній системі адміністративних органів як новостворених органів управління, що є об'єктивно необхідними, так і попередніх рудиментарних органів, що залишилися у спадок ще з часів колишнього СРСР [37, с. 31–33]. Після проголошення державної незалежності в Україні обсяги управлінської діяльності зросли у деяких сферах у 20–30 разів, а окремі з них (оборона, зовнішня політика) були утворені заново. Тому характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом його ско-

рочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Тут потрібен системний підхід, який дозволяє визначати оптимальні для потреб України кількості і структуру органів виконавчої влади [6]. Однак ще не всі фахівці зрозуміли, що адміністративна реформа немає нічого спільного зі спробами механічного скорочення чисельності управлінських кадрів, адже науковий підхід в адміністративному реформуванні полягає в тому, що будь-які скорочення в апараті повинні проводитися виключно в тих органах, де вони є природним результатом кращої організації управління або принаймні не погіршують його результатів.

Інша принципова ознака науковості у проведенні адміністративної реформи виявляється в тому, що будь-яка структурна реорганізація в апараті державного управління повинна здійснюватися обов'язково на підставі попереднього визначення конкретних змін функцій і повноважень, а за можливістю – і методів діяльності відповідних органів. Це потребує розробки та офіційного затвердження єдиного класифікатора функцій державного управління, який мав би стати найважливішою складовою нормативно-правової основи адміністративної реформи [37, с. 31–33].

В. Авер'янов наголошував, що адміністративна реформа в Україні має на меті побудову такої системи державного управління, яка відповідає стандартам демократичної, соціальної, правової держави і має бути спрямована на служіння потребам й інтересам людей, забезпечення ефективної реалізації прав і свобод громадян, доступності та якості

широкого кола державних і громадських послуг населенню [1, с. 43].

Ю. Тодика також зауважив, що реформування державного апарату України, проведення адміністративної реформи неможливе без наукового обґрунтування, особливо на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства, коли вони йдуть від тоталітарної моделі устрою до ліберальної. Питання оптимізації функціонування виконавчої влади – одне з найбільш гострих, актуальних і складних. Ідея децентралізації державної влади при збереженні ідеї правової держави є підґрунтям появи і розвитку теорії сервісної держави, завданням якої є задоволення потреб суспільства і кожного громадянина на принципі послуг. Держава стає партнером за договорами. Таке розуміння призначення держави повною мірою відповідає положенням ст. 3 Конституції України, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

У цій конституційній нормі втілено не тільки основоположну ідею пріоритету прав людини, а й ідеологію державного управління і проведення адміністративної реформи, орієнтацію на забезпечення прав людини і громадянина. Не людина для держави, а держава для людини – така концептуальна позиція законодавця, зокрема в аспекті взаємовідносин громадянина з органами державного управління. Відповідно слід формувати і державний апарат, його структуру, визначати зміст його діяльності [34, с. 104–118]. Реалізація адміні-

стративної реформи значною мірою залежить від наявності політичної волі проводити реформу в життя. Проблеми виконавчої влади слід розглядати в контексті розвитку суспільства і системи державної влади; оптимального застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду; регламентації управлінських процесів; узгодження з концептуальними аспектами конституційної реформи [14, с. 108].

Адміністративна реформа здійснюється кожного разу, коли чинна система виконавчої влади об'єктивно не забезпечує належної організації виконання законів, а не за бажанням окремих керівників чи на вимогу іноземних структур. Зазначена реформа – це складне явище суспільного життя. Вона передбачає чітке визначення системи органів виконавчої влади, їх компетенції, структури посад і порядку їх заміщення, форм і методів роботи, ієрархії підлеглих та порядку відповідальності. Лише системні послідовні заходи, спрямовані на вдосконалення виконавчої влади, можуть забезпечити за нинішнього рівня розвитку в Україні продуктивних сил функціонування ринку і соціально-господарського механізму в цілісному контексті об'єктивно зумовлених юридичних норм і демократичного державного регулювання, певного стану свідомості, моралі та культури. Одноразові заходи не дають бажаних результатів [12, с. 144–145].

Прийняття змін до Конституції України 21 лютого 2014 р. [16] майже з одночасним прийняттям нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [22], внесення змін до законів «Про центральні органи вико-

навчої влади» [29] та «Про місцеві державні адміністрації» [24] ми вважаємо безсумнівним початком нового етапу адміністративної реформи в Україні. Більше того, цей етап, як передбачається, має стати найскладнішим і найбагатоаспектнішим за часів її проведення, оскільки зараз, як убачається, реформування системи державної влади в Україні набуває комплексного характеру. Під комплексним реформуванням ми розуміємо одночасне проведення трьох реформ, кожна з яких частково охоплюється попередньою, а саме:

- конституційної, зумовленої внесенням змін до Конституції – переходом до парламентсько-президентської форми правління, за якої відбувається повний перерозподіл повноважень гілок влади з переформатуванням системи стримувань і противаг;

- адміністративної, основна частина якої ще не реалізована з огляду як на Концепцію адміністративної реформи 1998 року, так і на вимоги, що ставляться до України міжнародними інституціями, враховуючи прагнення України бути невід'ємною частиною об'єднаної Європи та з урахуванням тих цінностей, що проголошені нашою державою. Таким чином, адміністративна реформа є складником реформи конституційної;

- адміністративно-територіальної реформи, яка в свою чергу є стратегічно важливою частиною реформи адміністративної, оскільки система публічної адміністрації, до побудови якої Україна так прагне, передбачає, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є її невід'ємними складовими, які діють між собою на за-

садах координації, співпраці та взаємодії для досягнення визначених цілей.

В основу реформи публічної влади має бути покладено засади організації та діяльності публічної адміністрації правових демократичних країн, зокрема принципи:

- верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

- законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

- відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

- пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

- ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань за оптимального використання публічних ресурсів;

- підконтрольності як обов'язку внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, зокрема судового;

- відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність.

З урахуванням усього вищенаведеного вважаємо, що адміністративна реформа як явище однобічне та дещо

застаріле має перейти на якісно новий рівень, де буде розглядатися в комплексі з конституційною та адміністративно-територіальною реформами як реформа публічної влади в Україні. Саме така реформа, як явище комплексне та більш широке за реформу адміністративну, на нашу думку, сприятиме реалізації публічних інтересів та належному забезпеченню прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування / Авер'янов В. Б. // Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2002 – 100 с.
2. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2002 – 100 с.
3. Адміністративне право України. Академ. курс : підруч.: [у 2 тт.]: Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
5. Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні // Наукова доповідь, виголошена на засіданні Вченої Ради Тернопільської академії народного господарства 28 березня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studentam.kiev.ua/download/ua/gum_ua/problemi_admin_reformi_v_ukraini_gladun.rar.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні від 11 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
7. Котляр Д. Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організація центральної виконавчої влади в країнах світу / Д. Котляр // Парламент. – 2001. – № 6. – С. 24–28.
8. Кучма Л. Д. Україна: поступ у ХХІ сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки / Кучма Л. Д. // Урядовий кур'єр. – 2000. – 24 лютого. – С. 2.
9. Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 26. – Стор. 256, стор. 1742.
10. Онищенко Н. М. Правова система: проблеми теорії / Н. М. Онищенко. – К., 2002.
11. Органи державної влади України / за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
12. Пахомов І. Адміністративна реформа: як її розуміти? / І. Пахомов // Право України. – 2001. – № 3. – С. 144–145.
13. Педько Ю. Адміністративна юстиція і компетенційні спори / Ю. Педько // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Зб. наук. праць. – К.: Міленіум, 2004. – С. 165–167.
14. Полешко А. Хід адміністративної реформи в Україні (з наук.-практ. конф.) / А. Полешко // Право України. – 2003. – № 4. – С. 104–118.
15. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 76. – Ст. 44.
16. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст. 143.
17. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 12. – Ст. 193.
18. Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи вико-

- навчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 223.
19. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
20. Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. – № 915 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 24. – Ст. 994.
21. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58 (втратив чинність).
22. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Голос України. – 2014. – № 39.
23. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (з наст. змінами та доп.).
24. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190 (з наст. змінами та доп.).
25. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.
26. Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України № 1089/97 від 2 жовтня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997.
27. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 1.
28. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 531 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/card/531-2008-%D1%80>.
29. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
30. Рекомендації щодо законодавчого забезпечення конституційної, адміністративної та судової реформ // Центр політико-правових реформ. Програма сприяння Парламенту України. – К.: Заповіт, 2007. – 52 с.
31. Про внесення змін до Конституції України: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України від 8 грудня 2004 р. № 2222-ІМ // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 77. – Ст. 2597.
32. Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2009 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. № 185-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 39.
33. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія / С. М. Серьогін, І. В. Письменний, І. І. Хожило та ін.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
34. Тодика Ю. Конституційні засади проведення адміністративної реформи // Право України, 2003. – № 4. – С. 104–118.
35. Угода про співробітництво у сфері розвитку державної служби і адміністративної реформи між Головним управлінням державної служби України та Головою цивільної служби Республіки Польща від 11 липня 2005 г. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 39. – Ст. 2521.
36. Правова держава. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 292.
37. Янчук О. Структурно-кадрові аспекти адміністративної реформи в Україні // О. Янчук // Право України. – 2004. – № 2. – С. 31–33.
38. Янчук О. Трансформація системи виконавчої влади в контексті адмі-

ністративної реформи в Україні / О. Янчук // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. Зб. наук. праць. – К.: Міленіум, 2004. – С. 188–191.

Михровская М. С. Административная реформа в Украине: анализ, периодизация и перспективы.

Статья посвящена проблемным вопросам проведения административной реформы в Украине, анализу понятия «административная реформа», которое предлагается заменить новым, более широким понятием «реформа публичной власти». Также проведена периодизация административной реформы, проанализировано современное состояние государственного управления в Украине и обосновано необходимость проведения дальнейших трансформационных изменений в данной сфере.

Ключевые слова: административная реформа, реформа публичной власти, система государственного управления, исполнительная власть, направления административной реформы, периодизация административной реформы в Украине.

Mikhrovska M. S. The Administrative Reform in Ukraine: analysis, periodization and perspectives.

The article is aimed at the analysis of the implementation of the administrative reform in Ukraine, definition of administrative reform, and formulation on this basis proposition to substitute this term with the new one, namely «public administration reform».

Recently, researchers have shown an increased interest to the Concept of Administrative Reform, developed by the State Commission for the administrative reform in Ukraine and adopted in 1998 as a basis for reform of public administration. The issue has grown in importance in light of recent amendments to the legislation as a part of new period of the administrative reform in Ukraine. It is admitted that administrative reform should aim at forming a rational mechanism of governance that would help to strengthen and improve the efficiency of executive power.

According to this Concept administrative reform in Ukraine is to be introduced in three stages: 1) development and approval of the Concept of administrative reform program and implementation of administrative reform; 2) introduction of organizational and legal basis for reforming of key elements of public administration; 3) formation of the new institutions, organizational structures and instruments of governance. The article entails the periodization of the made steps of administrative reform in Ukraine, examines critically modern situation of the system of public administration and proves necessity for further transformation of the system of public administration.

The general idea of the article is that the main purpose of the administrative reform should be an improvement of cooperation between citizens and government, otherwise there's no sense in all changes of reorganization in the executive power, that take place nowadays.

Key words: administrative reform, public administration reform, executive power, public power reform, government, Concept of Administrative Reform, periodization of administrative reform in Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2014