

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:

В. о. зав. кафедри
к.ю.н., доцент Черних Є.М.

«___» _____ 2020 р.

Кваліфікаційна робота
за освітнім ступенем «Магістр»
на тему: «Адміністративна реформа в Україні: від цілей до втілення»

Студентки економіко-правового
факультету
спеціальності 081 Право
освітнього ступеня «Магістр»
Савченко Олександр Ігорівни
Науковий керівник:
Черних Євген Миколайович
к.ю.н., доцент
Рецензент: к.ю.н, доцент,
доцент кафедри спеціально-правових
дисциплін
Донецького державного університету
управління
Григор'єва В.В.

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
«___» _____ 2020 р.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	8
1.1 Поняття та сутність адміністративної реформи	8
1.2 Методологія і організація наукових досліджень адміністративної реформи	17
1.3 Правове забезпечення здійснення адміністративної реформи в Україні.....	27
Висновки до розділу 1.....	39
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	41
2.1. Цілі, етапи та напрямки адміністративної реформи в Україні.....	41
2.2. Державне управління як об’єкт адміністративної реформи в Україні.....	57
2.3. Удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи в Україні.....	74
Висновки до розділу 2.....	86
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ НА ПІДСТАВІ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН	89
Висновки до розділу 3.....	93
ВИСНОВКИ	95
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	99

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасний етап розвитку України характеризується масштабними, з часу прийняття Конституції України (1996 року), перетвореннями політичного устрою: проведення адміністративної реформи, вдосконалення відносин між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування - системи публічної влади в цілому. Процес реформування ознаменувався прийняттям у 1998 році Концепції адміністративної реформи, мета якої полягає у поетапному створенні такої системи державного управління, яка б забезпечила становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Адміністративна реформа покликана вирішити проблеми в системі державного управління з метою її адаптації до зовнішніх умов, а першочерговим завданням реформи є підвищення ефективності управління.

Існує і глобальна причина, що зумовлює необхідність проведення масштабної адміністративної реформи в Україні. В умовах глобалізації з метою забезпечення суверенітету та безпеки держави, її економічної конкурентоспроможності, розвитку соціально-політичних інститутів суспільства, а також для збереження стабільності європейського курсу, вкрай важливим є вдосконалення системи державного управління в Україні. Але, щоб здійснювати перетворення в різних сферах суспільного життя, сама державна влада повинна бути логічно і раціонально влаштована.

Адміністративна реформа - це не тільки і не стільки зміна структури і штатів, скільки перегляд повноважень органів виконавчої влади, вдосконалення механізмів реалізації цих повноважень і функцій. З іншого боку, перерозподіл повноважень, усунення дублювання, ліквідація зайвих функцій - не самоціль, а об'єктивно необхідна складова адміністративної реформи. І, безумовно, здійснення адміністративної реформи вимагає

величезних зусиль і чітко розпланованих дій. Заходи та етапи реалізації адміністративної реформи повинні бути сумлінно і ретельно вивірені і послідовно реалізовані. У свою чергу, від добре продуманих дій, пов'язаних з проведенням адміністративної реформи, залежить і досягнення раніше поставлених цілей.

Будучи інструментом оптимізації системи державного управління, адміністративна реформа повинна отримати серйозну правову основу. Інакше адміністративна реформа залишиться теоретичною побудовою, а не реальним механізмом вдосконалення системи державного управління. Тому, при плануванні і реалізації заходів реформи неможливо обійтися без правового регулювання всіх її напрямків. Більш того, умовою успіху реформи стає цілеспрямоване формування нових правових механізмів, що можливо лише в рамках серйозних змін обсягу і методу правового регулювання.

Ступінь наукової розробки теми. У продовж останніх десятиліть адміністративна реформа стала об'єктом уваги багатьох вітчизняних учених, які досліджують наукові та практичні проблеми реалізації адміністративної реформи та її адаптації до зовнішніх умов. Вагомий внесок у дослідженні питань запровадження адміністративної реформи зробили українські вчені В. Авер'янов, І. Голосніченко, Є. Кубко, В. Тацій, М. Малишко, В. Цвік, В. Цветков, Ю. Тодика, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Б.Б. Мельниченко яка у 2020 році захистила дисертацію кандидата юридичних наук «Адміністративно-правове забезпечення публічного управління: європейські стандарти та їхня адаптація в Україні», та інші. Однак, варто відзначити, що, не дивлячись на наявність досить великої кількості досліджень адміністративної реформи як фактора підвищення ефективності державного управління в Україні, більшість з них зосереджені або на окремих аспектах, або на окремих періодах реформи. При цьому досить мало вивченим залишається проблематика сучасної адміністративної реформи як явища в цілому, включаючи порівняння між собою її окремих аспектів і осмислення комплексних результатів, а також перспектив реформи.

Мета дослідження полягає в поглибленні наукових знань і комплексному дослідженні організаційно-правових аспектів адміністративної реформи в Україні.

Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні завдання:

- розкрити поняття та сутність адміністративної реформи;
- з'ясувати методологію та організацію наукових досліджень адміністративної реформи;
- здійснити аналіз правового забезпечення здійснення адміністративної реформи в Україні;
- встановити цілі, етапи та напрямки адміністративної реформи в Україні;
- охарактеризувати державне управління як об'єкт адміністративної реформи в Україні;
- окреслити напрямки удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи в Україні;
- визначити проблеми і перспективи реалізації адміністративної реформи в Україні на підставі досвіду зарубіжних країн.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із проведенням адміністративної реформи в Україні.

Предмет дослідження – адміністративна реформа в Україні, організаційно-правові аспекти її реалізації.

Методи наукового дослідження. Теоретичну основу роботи становить діалектичний метод пізнання, який забезпечив встановити теоретико-методологічні основи адміністративної реформи в Україні. За допомогою методу системно-структурного аналізу було досліджено організаційно-правові аспекти адміністративної реформи в Україні. Системний аналіз дозволив виокремити цілі, етапи та напрямки адміністративної реформи в Україні у вигляді системної цілісності; інституційний підхід дозволив з'ясувати методологію та організацію наукових досліджень адміністративної

реформи; а ситуаційний аналіз дозволив приділити достатню увагу детальному розгляду найбільш важливих проблем взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи в Україні. Для досягнення внутрішньої логіки реформи шляхом порівняння особливостей адміністративної реформи на кожній стадії її реалізації та виокремлення на підставі цього загальних закономірностей і напрямів її здійснення, застосовувався формально-юридичний метод. Системно-функціональний метод застосовувався для визначення проблем і перспектив реалізації адміністративної реформи в Україні на підставі досвіду зарубіжних країн.

Наукова новизна отриманих результатів. В ході дослідження, керуючись методами системно-структурного аналізу, були розглянуті та визначені процеси та явища пов'язані, по-перше, з встановленням теоретико-методологічних основ адміністративної реформи в Україні; по-друге, організаційно-правових аспектів адміністративної реформи в Україні; і по-третє, визначенням проблем і перспектив реалізації адміністративної реформи в Україні на підставі досвіду зарубіжних країн.

удосконалено:

- обґрунтування необхідності вдосконалення нормативного визначення поняття «адміністративна реформа», під яким слід розуміти комплекс заходів, спрямованих на побудову ефективної системи органів виконавчої влади на основі чіткої регламентації їх діяльності, удосконалення організації її функцій, форм і методів діяльності;

- пропозиції по-новому поглянути на проблему проведення адміністративної реформи в Україні, розгорнути цілісне юридичне уявлення про адміністративну реформу з урахуванням сучасних реалій та досвіду зарубіжних країн;

- характеристику системи нормативних правових актів, які опосередковують адміністративну реформу, що відноситься в основному до адміністративного законодавства, проте частково зачіпають сферу

цивільного, господарського, фінансового, бюджетного законодавства. У зв'язку з чим можна ставити питання про комплексну галузь законодавства - законодавства про адміністративну реформу;

дістало подальший розвиток:

- положення щодо запозичення досвіду країн Східної Європи (Угорщини, Болгарії, Польщі) проведення адміністративної реформи;
- обґрунтування необхідності при проведенні адміністративної реформи в Україні орієнтуватися на досвід держав-членів ЄС, та запозичити три основні напрями реформування: інституційність, системність, функціональність.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути основою для подальшого вивчення та вирішення проблем реалізації адміністративної реформи в Україні, що обумовлені процесами європейської інтеграції; а також у навчальному процесі при вивченні курсу «Адміністративне право України», «Конституційне право України», «Муніципальне право України» та інших курсів у навчальному процесі юридичних навчальних закладів.

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках Круглого столу «Теоретико-практичні розвитку національного права України в умовах євроінтеграції» (Маріупольський державний університет, 01 грудня 2020 р., с. 16-18).

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається з вступу, трьох розділів, які включають 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел (117 найменувань). Обсяг основної частини роботи становить 99 сторінки.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

1.1 Поняття та сутність адміністративної реформи

В останні роки в Україні ведуться реформи в багатьох сферах державного і суспільного життя. Не оминули вони стороною і сферу управління. Започаткована ще у 1998 році адміністративна реформа в Україні спрямована, в першу чергу, на створення оптимальної системи державного управління. Ефективна державна влада необхідна для вирішення нагальних соціально-економічних проблем, для підвищення рівня і якості життя населення.

Термін «адміністративна реформа» на слуху вже багато років. Але тільки у 1998 році цим словам надано характер реальної, радикальної і масштабної державної справи. Сенс «адміністративної реформи» в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» 1998 року був охарактеризований наступним чином: «З метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, пропонується здійснення реформування системи державного управління відповідно до положень Концепції адміністративної реформи в Україні» [1].

Але, щоб зрозуміти сутність адміністративної реформи, скласти цілісну картину того що вона являє собою, в чому полягає специфіка реформування за сучасних євроінтеграційних, політико-правових та соціально-економічних умов розвитку держави, насамперед слід розглянути визначення всіх складових цього поняття.

Отже, насамперед, необхідно правильно визначити поняття «реформа», включаючи етимологію цього терміну, встановити належні цілі, завдання,

принципи та концептуальні основи адміністративної реформи. Так, у загальному значенні реформа (франц. *reformе* – перетворення) у будь-якій сфері життєдіяльності людини означає «перетворення, зміну, перебудову, перевлаштування чого-небудь» [2, с. 712]. Сучасний словник іноземних мов стверджує, що термін «реформа» (франц. *reformе*, від лат. *reformare* – перетворювати, поліпшувати) – процес кардинальних, зазвичай тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо [2, с. 597].

Під реформою прийнято розуміти сукупність політичних дій в суспільстві, спрямованих на перетворення окремих елементів політичної системи або часткову зміну способу їх функціонування, але не зачіпаючи при цьому принципів основ існуючої соціально-політичної структури. З формальної точки зору реформу можна трактувати як соціально-політичне нововведення будь-якого змісту. Однак, як в політичній теорії, так і на практиці поняття реформи зазвичай співвідноситься з більш-менш прогресивними перетвореннями, що мають на меті підвищення рівня суспільної стабільності шляхом здійснення комплексу заходів, спрямованих або на пом'якшення соціальної нерівності, підвищення рівня життя більшості населення, або на розширення меж рівних потенційних можливостей всіх громадян як в політичній, так і в економічній сфері життя суспільства. Проведення реформ далеко не завжди викликано необхідністю розв'язання кризи або подолання передкризового стану - нерідко воно носить попереджувальний характер і має на меті забезпечення якісно нових можливостей суспільного розвитку [4, с. 303].

Отже, бачимо, що термін «реформа» передбачає суттєві зміни (трансформації) в механізмі функціонування об'єкта, є можливою зміною основоположних принципів, які ведуть до принципово нового результату та отримання принципово нового об'єкта. Як бачимо, реформа є певною зміною, яка передбачає трансформацію певного об'єкта в новий якісний стан.

Отже, «у змісті терміну «реформа» превалює діяльнісний, трансформаційний аспект» [5, с. 352].

Реформи, як правило, змінюють і модернізують форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. Ознаки реформи: повільна зміна частини системи; використання законних методів; керованість і прогнозованість процесу; повний контроль над реалізацією реформи з боку державної влади; здебільшого спрямована на зміцнення позицій чинної влади. Кінцева мета будь-якої реформи – зміцнення й оновлення державних засад, що однак не завжди несе за собою поліпшення рівня життя, скорочення державних витрат і навпаки – збільшення доходів. Успіх реформ значною мірою залежить від їх системності й наукової обґрунтованості [6, с.24-25].

У рамках цих вивчень формується й поняття «адміністративна реформа». Якщо звернутися до етимології термінів «реформа» і «адміністративна реформа», то перший з них означає зміну, перебудову, перетворення чого-небудь в якій-небудь сфері суспільного життя, області знань; «адміністративний» означає «здійснюваний адміністрацією або за її розпорядженням». З урахуванням зазначених понять коротко адміністративну реформу можна визначити як комплекс заходів державної влади щодо вдосконалення організації виконавчого апарату держави - державної адміністрації, її функцій, форм і методів діяльності.

Слід відзначити, що на сьогоднішній день немає легального визначення поняття «адміністративної реформи», тобто немає визначення поняття «адміністративна реформа» в нормативно-правових актах і поняття дається загальне. Сама назва - адміністративна реформа - з'явилося в Україні в публічних документах лише в 1998 році. Але це не означає, що раніше в суспільстві і всередині системи влади не було усвідомлення самої проблеми або тим більше ніякого руху для її вирішення. Але, саме в цей час був розроблений спеціальний документ, присвячений цьому питанню -

Концепція адміністративної реформи, для розробки якої було залучено досить широке коло фахівців.

Відповідно до Концепції, адміністративна реформа полягає в системному вдосконаленні механізму держави, яка передбачає послідовну реалізацію взаємопов'язаних і взаємообумовлених заходів з метою підвищення ефективності державного управління.

За своїм змістом адміністративна реформа є системою інструментів, за допомогою яких запроваджується якісно нове адміністрування, що включає: а) управління, б) надання послуг, в) забезпечення правопорядку, г) законності в діях адміністрації [7].

Ознаки адміністративної реформи:

- 1) одна з реформ що проводяться в Україні, але є провідною в країні;
- 2) проводиться не як разовий захід, а як система заходів (для кожного заходу визначено мету і завдання, терміни, відповідальні виконавці);
- 3) передбачає вдосконалення всіх елементів механізму держави (державного апарату, персонал, державні та муніципальні підприємства, державні і місцеві установи);
- 4) має хронологічні рамки;
- 5) має мету - підвищення ефективності державного управління, завдяки чому має змінитися місце в світовому рейтингу.

Ознаки адміністративної реформи повністю відповідають аналогічним ознакам реформ як особливого класу радикальних перетворень. У той же час, адміністративні реформи - це такий тип реформ, в якому збігаються і суб'єкт і об'єкт реформування. Хід проведення адміністративної реформи в Україні показав, що головним суб'єктом і ініціатором її проведення виступає Президент країни, а об'єктом перетворень є органи виконавчої влади.

Об'єктом реформи стали органи виконавчої влади, державні організації при органах виконавчої влади, інші системи управління, що володіють державно-владними повноваженнями.

Ключові складові галузі адміністративних реформ є: роль держави в суспільстві; структура та функції органів державного управління; підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату; управління державною службою; реформа фінансового управління; підзвітність і прозорість державного апарату.

Зміни структури і функцій органів виконавчої влади, а також порядку її відносин із суспільством (приватними особами, бізнесом і т.д.) безперервно йдуть під впливом різних чинників в більшості країн світу. Таких змін дуже багато, але віднести до класу адміністративних реформ можливо лише ті з них, які організовані і на законних підставах проводяться вищими органами влади у вигляді корінних і загальних перетворень адміністративних відносин і інститутів виконавчої влади. Тільки сукупність всіх цих ознак, а саме: ініціювання та проведення «зверху»; законність і пов'язана з цим загальна обов'язковість; спеціальна організація і фундаментальність змін і відрізняють адміністративну реформу від приватних поліпшень і ситуативних змін у структурі та порядку роботи органів виконавчої влади.

Впродовж останнього десятиріччя об'єктом пильної уваги і ведучою темою дискусій серед вчених-адміністративістів є сучасна адміністративна реформа в Україні. Значимість питання багато в чому обумовлена необхідністю підвищення ефективності державного управління, потребою теоретичного осмислення досвіду практичної реалізації адміністративної реформи в Україні, а також рішення накопичених організаційно-правових проблем.

У поняття адміністративної реформи різні автори також включають неоднаковий зміст. Зокрема, вона розглядається як комплекс, «узгоджених між собою заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом науково обґрунтованого створення ефективно працюючого механізму державного управління, розвитку адміністративного законодавства, покращення кадрового,

інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади» [8].

В.К. Колпаков під «адміністративною реформою» розуміє перетворення в системі органів виконавчої влади з метою створення реально діючої єдиної системи виконавчої влади, що працює в «автоматичному режимі» в інтересах суспільства [9]. Такої ж точки зору дотримується В.П. Козуб, який вважає, що «адміністративна реформа» виступає інструментом створення якісно нової системи органів публічної влади, зміст якої полягає, з одного боку, в комплексній перебудові чинної в Україні системи управління всіма сферами суспільного життя, з іншого – у розбудові інститутів державного управління та самоврядування, які ще мають бути створені [7].

Ю. Тодика, пов'язує адміністративну реформу з політико-правовими і соціально-економічними перетвореннями в державі. Адміністративна реформа, за його твердженнями, це складне явище, що передбачає чітке визначення системи органів виконавчої влади на всіх рівнях, їх компетенції, структури, статусу посадових осіб, ієрархії підпорядкованості і відповідальності, орієнтацію на забезпечення прав людини. Втілення її в життя має суттєве значення для становлення української державності на демократичних засадах [10,с. 238].

Слід погодитись з визначенням М.М. Ониськова, який в дисертації дає визначення «адміністративної реформи» як «особливий вид правової реформи в державі, що ініціюється вищими органами державної влади та здійснюється чинним апаратом державного управління, обумовлюється суспільними потребами в радикальній зміні існуючого механізму державного управління, має своїм предметом його істотну та закономірну реорганізацію (суттєву зміну функціональних і структурно-організаційних характеристик), а своєю метою – надання механізму державного управління суспільством такої якості, як відповідність новим суспільним умовам, які істотно випереджають умови організації й функціонування державного управління,

що вже не здатні задовольнити наявні суспільні потреби» [11, с.44]. Продовжуючи, В. Король, зазначає, що державно-правова та адміністративна реформи співвідносяться між собою як загальне (родове) та часткове (видове) поняття. В адміністративній реформі, як різновиді правової реформи, діалектично поєдналися суб'єкти та об'єкти цієї реформи: виступаючи як суб'єкти реформаційних перетворень, самі органи виконавчої влади часто постають об'єктами цієї реформи. Основним об'єктом адміністративної реформи є не система самих органів влади, а система державного управління країни в цілому [12].

Ряд відомих зарубіжних дослідників розглядають адміністративну реформу як зміни, пов'язані з системою державно-адміністративного апарату, органів виконавчої влади різного рівня. Наприклад, І.А. Василенко визначає адміністративну реформу як процес структурних змін в роботі державного апарату, спрямований на підвищення його ефективності і вдосконалення якості прийнятих рішень [13, с. 249]. Т.Я. Хабрієва вказує, що під адміністративною реформою прийнято розуміти перетворення в системі органів виконавчої влади з метою створення реально діючої єдиної системи виконавчої влади, що працює в «автоматичному режимі» в інтересах суспільства [14, с. 249]. Можна було б продовжити список прикладів, але цілком достатньо підкреслити, що зазначені визначення ґрунтуються на наявному досвіді адміністративних реформ і не викликають будь-яких серйозних заперечень.

Таким чином, у науковій літературі склалося два основні підходи вітчизняних дослідників і практиків до розуміння цієї реформи. Перший, більш вузький, зводить її до перетворень всередині виконавчої гілки влади, обмежуючи її переглядом функцій і створенням адекватної їм структури уряду. Серед прихильників цієї точки зору: Ю. Тодика, В.К. Колпаков, В.П. Козуб та інші.

Другий, широкій, підхід відображає розуміння адміністративної реформи як сукупності кількох складових. Так, крім власне реформи

виконавчої влади в адміністративну реформу включають реформу державної служби, бюджетну реформу, реформу адміністративно-територіального устрою держави, конституційну реформу, муніципальну реформу. Серед прихильників цієї точки зору відзначимо М.М. Ониськов, В. Король та інші.

Однак важливо відзначити, що об'єднання в складі адміністративної реформи схожих і взаємопов'язаних, але все ж різних перетворень в окремих сферах державного управління загрожує розмиванням суті адміністративної реформи, перетворенням її в не маючих чітких меж і цілей процес загальної модернізації держави.

У літературі наводиться декілька класифікацій адміністративних реформ, так Р. Драго розрізняє реформи за способом їх проведення. Він виокремлює реформи за допомогою комісій; реформи, проведені на базі експерименту; реформи, проведені з допомогою приватних організацій [15].

Залежно від їх змісту виокремлюють функціональні, процедурні і структурні реформи [16, с.60]. Між цими реформами немає чітких меж, і навряд чи слід стверджувати, що де-небудь ці реформи проводилися «в чистому вигляді» відокремлено одна від одної. Навпаки їх ідеї переплітаються і змішуються. Проте, функціональні і процедурні реформи як більш прості в ідеалі повинні передувати структурним - найбільш складним реформам.

1) Функціональні адміністративні реформи - основний зміст яких полягає в оптимізації завдань і повноважень державних органів, відмова від надлишкових та дублюючих функцій. В першу чергу, функціональні реформи торкнулися централізованої адміністрації, оскільки в європейських країнах обмеженість можливостей міністерської системи в керівництві економікою і вирішенні соціальних справ стала очевидною вже в кінці XIX століття.

2) Процедурні реформи - в ході яких змінюється порядок прийняття управлінських рішень і, відповідно, місце і роль державних службовців в цьому механізмі. Адміністративна процедура являє собою нормативно

встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовно здійснюваних дій з метою реалізації їх компетенції і надання публічних послуг [17].

Адміністративні процедури характеризують динаміку публічного управління. Вони органічно пов'язані з матеріальними нормами, що закріплюють статус і компетенцію відповідних ланок публічної адміністрації.

Можна виділити наступні види процедур: розпорядчі; організаційні; контрольні; координаційні; юрисдикційні. Різноманітність адміністративних процедур дуже велика, тому в літературі називають і багато інших видів таких процедур: заохочувальні, дозвільні, погоджувальні, колізійні, реєстраційні та ін.

Процедурні реформи, як і функціональні, зачіпають діяльність міністерств, але вже не з точки зору міністерської структури і виконуваних кожним міністерством функцій, а точки зору процедури розгляду питань і порядку прийняття рішень.

3) Структурні адміністративні реформи - це комплексні реформи, в результаті яких встановлюються структура публічного управління, розмежовуються функції стратегічного керівництва, поточного державного управління і функції з надання публічних послуг, перерозподіляються ролі державних і приватних установ в єдиній системі публічного управління.

Таким чином, структурні реформи - це найбільш складні реформи які носять комплексний характер. В процесі цих реформ проводяться системні зміни в державному управлінні. В результаті таких перетворень формується цілісна система публічного управління, що включає певні ланки або рівні, між якими складаються стійкі способи і форми взаємодії. Ефективність реформ багато в чому залежить від того, чи були підготовлені для них відповідні умови в процесі функціональних і процедурних реформ.

Разом з тим, варто зазначити, що після прийняття Концепції адміністративної реформи 1998 року кількість теоретичних і організаційно-правових невизначеностей зменшилася. Концепція докладно і предметно

конкретизувала мету і завдання адміністративної реформи, окреслила комплекс заходів і встановила строки її реалізації. Приділяється увага загальним показникам досягнення цілей адміністративної реформи, що також можна вважати певним досягненням.

Разом з тим, дана Концепція залишається єдиним системним документом. Сучасна адміністративна реформа не отримала подальшого організаційно-правового оформлення в рамках програми або основоположного нормативного правового акту. Багато заходів, зазначені в концепції, в порушення встановлених термінів залишаються нереалізованими, а питання про показники досягнення цілей через певний період часу після затвердження Концепції взагалі втратив для ідеологів сучасної адміністративної реформи свою актуальність. Крім того, в концепції відсутнє визначення базового поняття «адміністративна реформа», що як і раніше дає підставу для формування різних підходів, висновків і висновків щодо змісту досліджуваного поняття.

Таким чином, аналізуючи сучасні авторські судження, можна надати наступне визначення поняття «адміністративної реформи» під яким розуміється комплекс заходів, спрямованих на побудову ефективної системи органів виконавчої влади на основі чіткої регламентації їх діяльності, удосконалення організації її функцій, форм і методів діяльності.

1.2 Методологія і організація наукових досліджень адміністративної реформи

Суперечлива практика реалізації започаткованих правових реформ в Україні з часу проголошення незалежності України вкотре доводить необхідність посилення наукового забезпечення адміністративної реформи. Це, своєю чергою, потребує ґрунтовних наукових розробок теорії адміністративної реформи. Сьогодні в науці адміністративного права України формується самостійний науковий напрям дослідження проблем

адміністративно-правової реформи. Тож першочергового значення набувають питання методології дослідження адміністративної реформи як адміністративно-правового явища.

Зазначене свідчить, що адміністративна реформа є реальним адміністративно-правовим явищем. Його вивчення потребує використання засобів, що застосовуються для дослідження державно-правової, адміністративно-правової матерії. Враховуючи особливість об'єкта реформування, його цінність та важливість для розвитку суспільства, а також складність і багатоаспектність самого процесу реформування навряд чи можливо глибоко і всебічно пізнати за допомогою якогось одного підходу чи методу.

Адміністративна реформа як складне соціальне політико-правове явище потребує застосування комплексного підходу для її дослідження, пізнання сутності, визначення поняття, змісту, напрямів тощо. Вирішальне значення для методології дослідження адміністративної реформи має загальний діалектичний підхід.

Діалектичний підхід дає змогу пізнати загальні закони соціальної діалектики, зрозуміти глибинні причини реформаційних процесів, закони їхнього розвитку. Діалектичний підхід сприяє розкриттю природи адміністративної реформи як складного соціального явища в його динаміці та у зв'язку з політичною і правовою реформами в державі. Використання таких парних категорій діалектики як форма і зміст, причина і наслідки дає можливість усебічно вивчити предмет, розкрити соціальні та політико-правові суперечності – чинники адміністративних перетворень [18, с. 52].

Серед спеціальних методів, що використовує наука адміністративного права важливе значення для дослідження адміністративної реформи має історичний (історико-правовий) метод.

Історичний метод, метод історизму є загалом затребуваним у дослідженні сутності адміністративної реформи. Історичний метод є обов'язковим для пізнання феномену адміністративної реформи. В

юридичній літературі слушно зазначено, що сучасні теоретичні та практичні проблеми адміністративної і муніципальної реформи потребують від науковців належного методологічного забезпечення, яке неможливе без історичного підходу до вирішення поставлених завдань [19, с. 185].

Використання у дослідженні філософських методів сприяло пізнанню сутності адміністративної реформи як складного та багатоаспектного явища. Застосування методів аналізу та синтезу дало змогу розмежувати поняття та категорії, сформулювати їхні характерні ознаки, дослідити правові проблеми започаткування та реалізації адміністративної реформи в Україні, здійснити порівняльний аналіз адміністративно-правового забезпечення адміністративної реформи в Україні; методів індукції та дедукції – розглянути адміністративну реформу як якісно нову систему державного управління в Україні, характерною особливістю якої є прагнення до задоволення публічного інтересу; методу аналогії – пізнати зміст правового забезпечення адміністративної реформи в Україні та в зарубіжних країнах.

Індуктивний та дедуктивний методи застосовувалися під час аналізу конкретних проявів, сторін, аспектів адміністративної реформи та виокремлення на підставі цього загальних закономірностей та напрямів її здійснення; при уточненні змісту окремих стадій реформи у процесі системної трансформації суспільних і державних інституцій в Україні.

Отже, завдяки використаному комплексу філософських, загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, можна стверджувати що усі вони сприяють досягненню мети та розв'язанню конкретних завдань адміністративної реформи.

Акцентовано на важливості використання в дослідженні системного методу. Системний метод – це універсальний інструмент пізнавальної діяльності, адже як систему, можна розглядати будь-яке явище. Його застосування дало змогу всебічно і комплексно дослідити правове забезпечення адміністративної реформи в Україні в умовах адаптації до європейських стандартів.

Важливе значення для розкриття теми магістерської роботи, має використання спеціально-наукових методів. Серед цієї групи методів у роботі було застосовано системний, індуктивний, дедуктивний, структурно-функціональний, спеціально-юридичний, порівняльно-юридичний, прогностичний методи.

Так, аналізуючи провідні нормативно-правові акти, що забезпечують проведення адміністративної реформи, було використано спеціально-юридичний метод дослідження.

Дослідження зазначеної реформи обов'язково передбачало врахування системного характеру його об'єкта – сфери державного управління як комплексної системи явищ і процесів, а також наявності системних зв'язків з соціальним (політичним, юридичним) довкіллям у процесі його розвитку [20].

Внутрішня складність, неоднорідність елементів зазначеної реформи, її суперечливість і незавершеність, а також наявність різноспрямованих тенденцій її подальшого розгортання призвели до використання прийомів структурно-функціонального аналізу.

Водночас незакінченість реформи, неусталеність окремих її елементів, наявність суттєвих загроз згорання її здобутків обумовлює потребу з'ясувати перспективи розвитку реформи, її оптимізації і раціоналізації, а аналіз ймовірних варіантів її подальшого розгортання обумовив застосування елементів прогностичного методу дослідження.

Таким чином, для ефективної реалізації поставлених цілей, потрібно всебічне, в тому числі і фундаментальне, наукове осмислення феномену «адміністративна реформа», повинно бути чітке з'ясування науково-теоретичного підґрунтя (обґрунтованості) реформи та її сутності за певних конкретних умов. Однак аналіз вітчизняної літератури свідчить про те, що юридичні знання про адміністративну реформу на сьогоднішній день являє собою багатогалузеву інформацію, «суму» різного роду дисциплінарних,

головним чином конституційних, адміністративних та міжнародно-правових положень.

Варто звернути увагу, що адміністративна реформа, як об'єкт наукових досліджень, досить нова спрямованість в даній сфері діяльності. Але, незважаючи на це, ступінь наукової розробленості проблеми реалізації адміністративної реформи в цілому досить висока.

Питання практичної реалізації адміністративної реформи розглядаються в працях багатьох вітчизняних дослідників. Насамперед слід відзначити напрацювання відомого вченого В.Б. Авер'янова, який системно підійшов до даної проблеми й фактично є лідером української науки у вивченні цього питання. Тим паче, що він був включений до складу робочої групи для підготовки «Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України» [21]. Також до складу робочої групи увійшли відомі науковці О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.М. Кампо, С.В. Кивалов, які у подальшому й опрацьовували проблемні питання щодо шляхів удосконалення правового забезпечення здійснення адміністративної реформи.

Серед вчених, які комплексно вивчають дану правову тематику, слід зазначити Ю.Г. Барабаша, А.І. Берлача, В.Т. Білоуса, З.С. Гладуна, А.П. Зайця, В.І. Іващенко, Р.А. Калюжного, В.В. Коваленка, І.Б. Коліушка, В.К. Колпакова, В.В. Костицького, О.Д. Крупчана, Є.Б. Кубка, Н.Р. Нижник, В.І. Нудельмана, Ю.М. Пахомова, В.П. Петкова, В.М. Поповича, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, В.Й. Развадовського, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, О.В. Скрипника, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, О.І. Ющика, О.Ю. Янчук та ін.

Також слід відзначити розробки політиків і державних діячів, таких як Р.П. Безсмертний, О.В. Дьомін, Ю.І. Єхануров, Є.П. Кушнар'єв, Л.Д. Кучма, В.М. Литвин, В.П. Пустовойтенко, В.А. Ющенко, які приділяли значну увагу перебудові системи публічного управління, як суспільного явища та складного процесу.

Будь-які дослідження, пов'язані з адміністративними реформами, носять гострий дискусійний характер. У наукових публікаціях, присвячених аналізу змісту адміністративної реформи, яка реалізується з 1998 року, можна виявити значну кількість різноманітних підходів. Так, Ю. Годика, досліджуючи проблемні питання адміністративної реформи в аспекті розвитку конституційного процесу, відзначав, що реалізація адміністративної реформи значною мірою залежить від наявності політичної волі проводити реформу, чіткої правової політики в цій сфері, яка ґрунтується на відповідній ідеології і методології державотворення. Ідеологія проведення адміністративної реформи, вдосконалення виконавчої влади повинні базуватися на таких постулатах: а) проблеми виконавчої влади слід розглядати в контексті розвитку суспільства і системи державної влади; б) необхідна чітка стратегія державного управління і проведення адміністративної реформи; в) права людини і громадянина повинні визначати спрямованість реформи; г) необхідне оптимальне застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду регламентації управлінських процесів; г) адміністративна реформа може бути реалізована належним чином тільки тоді, коли вона узгоджується з концептуальними положеннями конституційної реформи [22, с.235].

Для розуміння теоретико-методологічних основ сучасних адміністративних реформ, важливу роль відіграє робота І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янова, В.П. Тимощука, Р.О. Куйбіди, І.П. Голосніченка «Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис», в якій підіймається низка проблемних питань, зокрема описується предметна область адміністративної реформи, в тому числі в порівняльно-правовому плані, і розглядаються окремі правові аспекти модернізації державного управління [10].

В.П. Козуб визначає сутність адміністративної реформи, що втілюється в системі заходів, які повинні бути чітко узгоджені з проведенням адміністративно-правової реформи, реформи адміністративно-

територіального устрою, державно-правової реформи (включає в себе також парламентську, муніципальну та судову реформи) та конституційної реформи (визначає конституційно-правові засади організації та проведення адміністративної реформи, встановлює нові баланси повноважень вищих органів державної влади, як у виконавчій системі влади, так і тих органів, які перебувають поза межами цієї системи – Президента, законодавчої, судової влади, органів місцевого самоврядування тощо). Державно-правова та адміністративна реформи співвідносяться між собою як загальне (родове) та часткове (видове) поняття [23].

Також слід відзначити ряд індивідуальних та колективних праць, присвячених дослідженню особливостей використання інструментів адміністративної реформи для створення сучасної системи управління суспільним розвитком, яка сьогодні значною мірою не відповідає європейським нормам. Так, у монографії В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, С.О. Кравченко В.М. Князева «Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні» 2005 року [24], досліджено актуальні питання адміністративного реформування в Україні на основі аналізу сучасного стану цього процесу з погляду реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні та стратегічних цілей суспільства. Виявлено проблеми та доцільні напрями його розвитку з урахуванням досвіду реформи публічного управління в країнах Центральної та Східної Європи.

Слід відзначити монографію С.О. Кравченко «Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження» [25] 2008 року, яка присвячена проблемам теоретико-методологічного забезпечення підготовки та впровадження державно-управлінських реформ. Введено й обґрунтовано поняття державно-управлінських реформ, які досліджені з точки зору їх підготовки та впровадження. Визначено місце даних реформ як складової частини процесів еволюційного суспільного розвитку, встановлено їх співвідношення з традиційними типами реформ державного управління та місцевого

самоврядування. На основі аналізу сучасних теоретичних та методологічних напрацювань виділено і розвинуто комплекс принципів, ідей, підходів, моделей і тенденцій, що є внеском у формування теоретико-методологічних засад підготовки та впровадження державно-управлінських реформ. Запропоновано нові методологічні засоби планування і організації зазначених реформ. Визначено і конкретизовано низку напрямів удосконалення їх підготовки та впровадження в Україні.

Виокремити слід також колективну монографію «Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє» 2009 року, в якій зроблено спробу знайти відповіді на питання, пов'язані із становленням та розвитком системи публічного управління в Україні. Монографічне дослідження поєднує кілька ключових напрямів, логічно взаємопов'язаних між собою. Аналіз основ реформи публічного управління через призму історичного спадку та сучасних викликів і стратегій, дослідження найважливіших зрізів реформи та її сутнісних особливостей нинішнього вияву дали змогу авторам зробити конкретні пропозиції заходів, спрямованих на побудову сучасної моделі національної системи публічного управління на всіх її рівнях - центральному, регіональному (обласному) та місцевому. Дослідження базуються не лише на вітчизняній інформації, але й містять цікавий міжнародний досвід у сфері публічного управління, який буде особливо корисним для адаптації національної системи публічного управління до європейських та світових стандартів [26].

Важливою для дослідження стала колективна монографія Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук «Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи» 2009 року, в якій було розкрито теоретико-методологічні основи адміністративної реформи, показано її еволюцію, зроблено аналіз сучасного стану та проблем здійснення адміністративної реформи в нашій державі, висвітлено діяльність Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування, запропоновано основні напрями подальшого розвитку адміністративної реформи в Україні [27].

Цінною для дослідження стала монографія В.Б. Авер'янова «Демократичні засади державного управління та адміністративне право» 2010 року, в якій висвітлюються актуальні теоретичні та практичні проблеми запровадження і розвитку демократичних засад державного управління в Україні у світлі сучасних процесів реформування вітчизняної галузі адміністративного права [28].

У 2010 році була опублікована монографія «Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції» за ред. Ю.П.Битяка, О.Г.Данильяна [29], яка була присвячена дослідженню правових основ формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції, визначенню ролі верховенства права, правосвідомості та правової культури в діяльності органів державної влади. У монографії також розглядаються досвід удосконалення органів державної влади європейських країн та можливості його застосування в Україні, теоретико - правові аспекти функціонування місцевих органів влади тощо.

У 2012 році була опублікована праця С.В. Петкова «Адміністративно-правова реформа в Україні». Автор в цій роботі вирішує триєдину мету: виховання громадян України поваги до права; поглиблення знань з циклу адміністративно-правових дисциплін; прищеплення навичок складання документів, які містять пропозиції щодо вдосконалення законодавства [30].

У монографії Е.А. Афоніна, Я.В. Бережного, О.Л. Валецького «Удосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства» 2014 року досліджується проблема розвитку системи державно-управлінських відносин в Україні. Проведений аналіз її стану, визначені основні вади і суперечності; надана характеристика інституційної складової, проаналізовано політико-адміністративне управління; висвітлена роль політико-управлінської еліти в контексті

трансформаційних процесів та запропоновані шляхи вдосконалення системи державно-управлінських відносин в Україні [31].

Також слід відзначити ряд дисертаційних робіт з цієї проблематики. Дисертаційне дослідження М.М. Ониськіва «Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні» [32] 2009 року присвячено загально-теоретичним та прикладним аспектам адміністративної реформи, визначенню її місця і ролі в сучасній Україні. Досліджено проблеми правової природи цієї реформи, її основні компоненти і напрями. Запропоновано авторське бачення основних передумов і результатів її проведення, вказано на основні недоліки здійснення адміністративної реформи та запропоновано алгоритми їх усунення правовими засобами.

В дисертації О.С. Дніпрова «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект» 2019 року здійснено монографічний комплексний адміністративно-правовий аналіз парадигми виконавчої влади в Україні. У своїй роботі, автор звертає увагу на те, що запозичення зарубіжного досвіду функціонування моделей виконавчої влади потребує врахування зовнішніх загроз та внутрішніх чинників, побудови необхідної інфраструктури, подальшої децентралізації та максимального сприяння інститутів громадянського суспільства [33].

Слід відзначити дисертацію Б.Б. Мельниченко «Адміністративно-правове забезпечення публічного управління: європейські стандарти та їхня адаптація в Україні» [34] 2020 року, в якій здійснено науковий аналіз адміністративно-правового забезпечення публічного управління в Україні в умовах адаптації до європейських стандартів.

Така пильна увага вчених-фахівців пов'язана саме з актуальністю цієї проблеми - із проведенням ефективної адміністративної реформи. Правознавці розглядали це явище суспільства і держави в різних матеріальних, соціально-політичних та інших умовах життя соціуму.

Разом з тим, незважаючи на різноманіття наукового матеріалу, що стосується адміністративної реформи в сучасній Україні з урахуванням

сформованих об'єктивних причин були недостатньо розглянуті в юридичній науці.

Все це передбачає необхідність по-новому поглянути на проблему проведення адміністративної реформи в Україні, розгорнути цілісне юридичне уявлення про адміністративну реформу з урахуванням сучасних реалій та досвіду зарубіжних країн. Тому опис наукових досліджень, що в даний час складається в юридичній науці щодо суті адміністративної реформи, уточнення його параметрів, що відповідають принципам сучасної методології, конкретизація окремих положень і висновків - є актуальним кроком на шляху подальшого наукового освоєння суті адміністративної реформи. Аналіз накопичених знань щодо адміністративної реформи необхідний не тільки з точки зору ревізії наявного теоретичного багажу, а й прояснення ряду спірних моментів щодо подальшої реалізації цієї реформи. Формулювання і виклад наукової літератури щодо реалізації адміністративної реформи в Україні в тому вигляді, в якому вона розвивається сьогодні, важливо і для розвитку комплексу принципів, ідей, підходів, моделей і тенденцій підготовки та впровадження державно-управлінських реформ.

1.3 Правове забезпечення здійснення адміністративної реформи в Україні

Сучасний етап розвитку України характеризується самими масштабними з часу прийняття Конституції України перетвореннями політичного устрою: проведення адміністративної реформи, удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування - системи публічної влади в цілому.

Офіційна точка відліку початку адміністративної реформи в Україні - 7 липня 1997 року. У цей день указом Президента була створена Державна комісія з проведення адміністративної реформи. Рівно через рік, в липні

1998-го, було затверджено Концепцію адміністративної реформи, реалізація основних положень якої спрямована на забезпечення реформування системи державного управління, створення умов для будівництва демократичної, соціальної і правової держави, утвердження, забезпечення і захист прав усіх громадян країни.

Метою адміністративної реформи є формування ефективної, прозорої і підконтрольної народу системи державного управління, витрати на утримання якої будуть адекватні фінансово-економічному стану держави. Зміни у цій сфері покликані забезпечити в Україні перебудову системи державного управління всіма сферами суспільного життя.

Тобто, Концепцією було передбачено виконання цілісного комплексу заходів, спрямованих на формування ефективної системи державного управління. Вона торкнулася переважної більшості проблем побудови і функціонування цієї системи. Концепція, фактично, стала документом, який у довгостроковій перспективі визначав державну політику України щодо реформування у відповідній сфері.

Слід відзначити, що процеси адміністративного реформування науковці поділяють на такі етапи:

1) 1991-1996 рр. – становлення вітчизняної адміністративної системи, що завершилося прийняттям Конституції України 1996 року. В цей період відбувається злам централізованої монопартійно-радянської адміністративної системи і становлення вітчизняної адміністративної системи в умовах перехідного етапу національної економіки. У цей період вибудувалась система органів державної виконавчої влади (центральної і місцевої), органів місцевого самоврядування, сформовані інститути Президента України, парламентаризму, державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. Адміністративне реформування у цей період призвело до формування трирівневої системи органів виконавчої влади, яка відповідала моделі президентсько-парламентської республіки і завершився цей етап з прийняттям Конституції України (28 червня 1996 р.)

2) 1996-2004 рр. – розроблення концептуальних засад адміністративної реформи відповідно до прийнятої Конституції України та суперечливий процес їх практичної реалізації. Цей етап розпочався з розроблення концептуальних засад адміністративного реформування відповідно до прийнятої Конституції України, характеризується прийняттям базових законів про Кабінет Міністрів України, ЦОВВ, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Концептуальні засади адміністративного реформування, що напрацьовані Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, були схвалені Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 822. На цих засадах, що передбачали підвищення статусу Президента України, збільшення владних повноважень Кабінету Міністрів України, як найвищого органу в системі органів виконавчої влади, посилення ролі ЦОВВ щодо формування та реалізації державної політики, виконано розмежування статусу, повноважень і функцій в системі органів виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівні. Законодавче закріплення адміністративної реформи на цьому етапі було здійснено шляхом прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.). Введено класифікацію органів виконавчої влади, відповідно до якої структура системи цих органів включала – центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) – міністерства; державні комітети; ЦОВВ із спеціальним статусом (наприклад, колишні органи: Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України); урядові органи державного управління. У цей період в стратегію адміністративного реформування було закладено орієнтацію на європейські стандарти державного управління, надання адміністративних послуг, державної служби (публічної служби), що було зумовлено прийнятим у 2002 р. стратегічного курсу європейської інтеграції України.

3) 2005-2009 рр. – перехідний етап адміністративних перетворень, що включає зміни, обумовлені прийняттям нової редакції Конституції України, підготовку нової Концепції адміністративної реформи (Концепції реформування публічної адміністрації в Україні), адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування). цей період може бути охарактеризований як перехідний етап адміністративних перетворень, зумовлених прийняттям нової редакції Конституції України (Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222), підготовки нової концепції адміністративної реформи, адміністративно-територіальної реформи, реформування місцевого самоврядування. На концептуальному рівні у цей період опрацьовані інституціональні зміни державної служби, надання адміністративних послуг, державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування, а також був введений в дію Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою КМ України від 18 липня 2007 р. № 950 і було прийнято дві редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (від 21 грудня 2006 р. № 514 та від 16 травня 2008 р., № 279).

4) 2010-2020 рр. – новий етап адміністративного реформування розпочався з 2010 року з появою програмних документів Президента України і Уряду України [35, с1–5; 36; 37; 38; 39]. У цей період модернізуються теоретико-методологічні засади адміністративної реформи.

Слід відзначити, що ще до прийняття Основного Закону управлінську діяльність у різних галузях було врегульовано низкою законів, процес удосконалення яких триває. Тією чи іншою мірою вони належать до сфери управлінської діяльності. Першою категорією таких актів є Закони, які безпосередньо стосуються регламентації діяльності складових системи. Так, сюди можна віднести Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [40], «Про центральні органи виконавчої влади» [41] тощо. Аналізуючи законодавче забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні, необхідно відзначити, що одним з найважливіших зрушень у цій сфері стало

прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України», оскільки раніше його робота була не закріплена законодавчо. Проте не цей закон, який на сьогодні діє у другій редакції, є наслідком політичного компромісу і змінюється радше від політичних обставин, аніж дійсності. Серед основних переваг цього закону можна виокремити: врегулювання статусу Кабінету Міністрів України, засад його взаємодії з іншими органами публічної влади; створення умов для оптимізації законодавчого процесу (через проведення Урядом обов'язкової експертизи законопроектів, що вносяться на розгляд Президенту України); посилення ролі Уряду у законодавчому та бюджетному процесі. Проте цей закон не позбавлений недоліків, як-от: розмежування функцій щодо вироблення державної політики між Президентом та Урядом; несхвалення Президентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України не призводить до будь-яких правових наслідків для Уряду.

Підсумовуючи, зазначимо, що Закони України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» в сукупності формують уявлення про систему центральних органів виконавчої влади, які є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Однак, окрім центрального рівня, міністерства, служби, агентства та інспекції можуть в відповідному порядку утворювати свої територіальні органи. Порядок утворення таких органів визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [42]. Зокрема, встановлюється пунктом 1 Постанови місце таких органів в системі органів виконавчої влади, так вони підпорядковані відповідному міністерству або іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня. Голови місцевих держадміністрацій координують діяльність територіальних органів і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань.

Також нормативно-правові акти, які частково стосуються суб'єкта державного управління та встановлюють певні обмеження в окремих сферах суспільних відносин, регламентують їх. В економічній сфері це Цивільний [43] і Господарський кодекси України [44], «Про захист від недобросовісної конкуренції» [45] та ін.; у соціально-культурній сфері – закони України «Про освіту» [46], «Про вищу освіту» [47], «Про природно-заповідний фонд України» [48], «Про пенсійне забезпечення» [49], Основи законодавства України про культуру тощо. Значної законодавчої регламентації зазнали всі галузі адміністративно-політичної діяльності (оборона, безпека, управління в галузі закордонних справ, внутрішніх справ та ін.), а також міжгалузеве державне управління (статистика, ціноутворення, стандартизація, метрологія).

Згодом, необхідність проведення адміністративної реформи зумовлюється ще й обраним Україною євроінтеграційним курсом. На думку проф. М. Лахижі, перспектива вступу до ЄС примушує країну кандидата працювати на майбутнє («модернізація на випередження»), враховувати вимоги, що застосовуються до більш розвинених держав та модерних форм управління. Це яскраво проявляється у посткомуністичних державах, особливо на етапі їхньої підготовки до вступу в Європейський Союз. Такий висновок є характерним і для України [50, с. 12.].

Готуючись до інтеграції у Європейський правовий простір, Україна бере на себе обов'язки поступово наближати національне законодавство до вимог ЄС. Відтак, ще у Плані дій «Україна-Європейський Союз. Європейська політика сусідства», підписаному 21 лютого 2005 р. і схваленому Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р., передбачалося виконання певних заходів. Україна, зокрема, зобов'язалася продовжити адміністративну реформу та посилювати місцеве самоврядування [51].

Відповідно до вимог, які поставлені перед Україною у процесі її вступу до ЄС, найважливішим завданням адміністративної реформи є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України,

реорганізація системи органів виконавчої влади. Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 09.12.2010 р. започатковано системну реформу державного управління та розпочато реформування вищих органів виконавчої влади. Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні, її стратегічні завдання, пріоритети та концептуальні засади визначені в основних чинних документах стратегічного характеру – Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, схвалена 14 квітня 2016 р., серед основних завдань діяльності уряду визначила децентралізацію та реформу публічної адміністрації, підтвердивши незворотність курсу на продовження реалізації цієї важливої реформи.

На початковому етапі здійснення адміністративної реформи перетворення зачепили не тільки центральний, але й регіональний та місцевий рівні влади. Були ухвалені закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (червень 1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (квітень 1999 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (червень 2001 р.) [52; 53; 54], якими визначено правовий статус, компетенції та засади діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Важливе значення для розвитку адміністративної реформи на регіональному і місцевому рівнях упродовж перехідного періоду мали такі акти законодавства: Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004; Концепція розвитку законодавства про державну службу, схвалена Указом Президента України від 5 січня 2005 р. № 1 та її нова редакція, схвалена Указом Президента України від 20

лютого 2006 р. № 140; Концепція державної регіональної політики, схвалена на засіданні Уряду 2 липня 2008 р.; Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 29 липня 2009 р., а також інші акти [55; 56; 57].

Проведення адміністративної реформи, метою якої є побудова ефективної моделі врядування на загальнодержавному та регіональному рівнях, стала нині одним із короткострокових пріоритетів держави. Її реалізація серед іншого має оптимізувати систему органів виконавчої влади.

Оптимізація центральних органів виконавчої влади – процес приведення їх до стану, який давав би їм можливість найефективніше виконувати свої завдання, функції, зокрема надавати адміністративні послуги [58, с. 3]. В Указі Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» № 1572 від 15.12.1999 р. порушені й інші питання, зокрема:

1) визначено порядок затвердження положень про центральні органи виконавчої влади, структури та граничної чисельності працівників їх центрального апарату, штатного розпису та кошторису;

2) для управління окремими підгалуззями або сферами діяльності, забезпечення здійснення контрольних-наглядових, регулятивних і дозвільно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб КМУ в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, надано право створювати урядові органи в складі центрального органу виконавчої влади;

3) встановлено розмежування політичних та адміністративних посад. Посади Прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів та міністрів належали до політичних посад [59].

В Указі Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» № 1573 від 15.12.1999 р. визначено організацію та взаємодію центральних органів виконавчої влади, наданий вичерпний перелік міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнювався до державного комітету,

центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також перелік центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовувалася та координувалася КМУ через відповідних міністрів.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» № 965 від 13.06.2000 р. діяльність центрального органу виконавчої влади провадилася міністром шляхом формування державної політики у відповідній сфері та контролю за її реалізацією центральним органом виконавчої влади, внесення на розгляд уряду розроблених центральним органом виконавчої влади нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів цього органу, що підлягають державній реєстрації, внесення пропозицій щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади, а за поданням зазначених керівників – їх заступників, визначався порядок обміну інформацією між міністерством і центральним органом виконавчої влади, затверджувалася структура центрального органу виконавчої влади [60].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» № 950 від 18.07.2007 р. прийнято Регламент КМУ, завдяки якому засоби розробки політики та формат політичних документів запроваджені як процедури і стандарти прийняття політичних документів. Аналіз практики свідчить, що урядові рішення мають ухвалюватися на засіданнях КМУ, в яких мають брати участь тільки члени КМУ. Інші особи можуть запрошуватися для розгляду конкретних питань. Загалом засідання КМУ мають бути закритими з метою забезпечення вільного й відвертого обговорення питань. Для розгляду найважливіших для суспільства і держави питань доцільно проводити спеціальні засідання уряду за участю Президента України. Процедура погодження та візування проектів урядових рішень має провадитися за допомогою електронного документообігу, коли кожний учасник має можливість подавати свої

зауваження та пропозиції до проекту рішення і бачити зауваження та пропозиції інших [58, с. 5].

До початку проведення адміністративної реформи до системи вищих органів виконавчої влади належали органи різних організаційних форм: міністерства, державні комітети, державні комісії, служби, інспекції, фонди, адміністрації.

Багатоманітність форм центральних органів виконавчої влади не була достатньо обґрунтованою, окремі органи поєднували функції, несумісні з погляду належного врядування (формування політики, нормативно-правове регулювання, контроль), існували органи, які не виконували функцій державного управління, але мали статус вищих органів виконавчої влади. Зазначене, а також невідповідність інституційної структури державного управління рівню розвитку суспільних відносин, потребам громадян, бізнесу, національним інтересам України, наявність неврегульованого конфлікту інтересів і на рівні окремих державних службовців, і на рівні інституцій, низька якість, доступність та прозорість надання адміністративних послуг, слугувало поштовхом до реформи системи вищих органів виконавчої влади.

В основі вдосконалення структури органів виконавчої влади була ідея реорганізації виконавчих органів за функціональною ознакою та ідея ієрархічності центральних органів виконавчої влади. Для початку виділено чотири типи функцій: формування політики та нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління державним майном, надання адміністративних послуг.

Реформа передбачає також оптимізацію кількості державних службовців та ієрархічне підпорядкування міністерствам служб, агентств та інспекцій. Започаткована реформа передбачає такі складові:

- стандартизація і регламентація. Запровадження стандартів якості та доступності державних послуг, впровадження процедур контролю та оцінки діяльності органів виконавчої влади, розробка і впровадження адміністративних процедур;

- протидія корупції. Ґрунтується на прийнятті антикорупційних нормативно-правових актів, запровадженні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, розробці антикорупційних регіональних програм, детальній регламентації процедур взаємовідносин державних службовців із фізичними та юридичними особами;

- удосконалення взаємодії органів виконавчої влади і суспільства. Передбачається впровадження механізмів публічного обговорення значущих рішень, взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, підвищення відкритості діяльності органів державної влади. Участь представників громадянського суспільства у процесі підготовки та прийняття державними органами рішень із подальшим здійсненням моніторингу [61, с. 7].

Кабінет Міністрів України 27 грудня 2017 року затвердив Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, що містить загальну рамку реформи. У документі зазначається, що раніше робота з реформування центральних органів виконавчої влади, головно, зосереджувалася на здійсненні заходів, спрямованих на посилення інституційної спроможності міністерств щодо формування і координації державної політики та позбавлення їх невластивих повноважень. Але, переконані в уряді, реформування міністерств доцільно проводити комплексно та послідовно. Це не може бути виокремлено з-поміж інших питань реформування державного управління та оптимізації системи органів виконавчої влади загалом [62].

Прийняття такого рішення обумовлено необхідністю посилення інституційної спроможності міністерств щодо стратегічного планування та формування державної політики на основі її ґрунтовного аналізу, забезпечення максимальної ефективності та результативності діяльності центральних органів виконавчої влади з підготовки та реалізації головних національних реформ, наближення організації системи таких органів до європейських стандартів та кращих європейських практик. Нагадуємо, що

зазначене рішення прийнято в межах реалізації Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки [63].

Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Результатом реалізації цієї Стратегії повинна стати більш ефективна та підзвітна громадянам система державного управління, яка працює в інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги.

З урахуванням європейського рейтингу та європейської перспективи України ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), ця Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме: дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У статті 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один з основних принципів для посилення відносин між сторонами. Україна продовжуватиме політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективного реалізації Угоди про асоціацію. З огляду на важливість реформи державного управління для України до розроблення цієї Стратегії залучено заінтересовані сторони.

Реалізація Стратегії дасть змогу залучити на посади державної служби кваліфікованих фахівців, які зможуть на високому рівні та ефективно виконувати завдання з підготовки та реалізації головних національних реформ, впливати на тенденції і розвиток державної служби, запровадити аналіз державної політики та стратегічне планування у діяльність міністерств [63].

Безперечно, всі ці програми, концепції, стратегії, закони створили ґрунтовну вітчизняну нормативно-правову базу, в якій визначено як загальні

засади так і основні необхідні заходи щодо запровадження ефективної адміністративної реформи. Разом з тим доводиться констатувати, що протягом 1996-2020 рр. очікуваного прогресу в здійсненні адміністративної реформи досягти не вдалося, було отримано лише часткові результати у напрямі досягнення майже всіх задекларованих цілей адміністративної реформи.

Висновки до розділу 1

Підводячи підсумок, на підставі аналізу авторських досліджень, а також досвіду реалізації адміністративної реформи в сучасній Україні можна зробити наступні висновки:

1. Адміністративна реформа – це концептуально усвідомлений процес реалізації чітко регламентованих і контрольованих заходів по здійсненню якісних змін в організаційно-функціональній системі державного апарату, виконавчих органів влади різного рівня з метою підвищення ефективності державного управління.

Встановлено, що термін «адміністративна реформа» має кілька значень. У широкому сенсі слова під адміністративною реформою розуміється реорганізація системи державного управління, іноді навіть може призвести до зміни державного ладу. У вузькому сенсі слова адміністративна реформа - це реорганізація діяльності державних органів виконавчої влади для підвищення ефективності їх роботи.

2. Сутність адміністративні реформи являє собою комплексні, системні перетворення органів державної виконавчої влади, але при цьому може стимулювати процес реалізації перетворень у всіх органах державної влади та місцевого самоврядування, їх повноваження, сферах компетенції, методах діяльності та взаємодії.

3. Після визначення поняття та сутності адміністративної реформи в Україні, необхідно висвітлити питання - як необхідно вивчати проблеми та

перспективи реалізації адміністративної реформи в Україні. Адміністративна реформа в Україні складне й багатогранне явище, а тому для комплексності, обґрунтованості й достовірності наукових результатів дослідження визначено світоглядні, філософські, наукознавчі, теоретичні засади, виокремлено методологічні підходи, що дозволило теоретично та методологічно обґрунтувати концептуальне оформлення суті, мети і завдань реформи; комплексне і синхронне охоплення всіх об'єктів, елементів, відносин, що підлягають реформуванню; встановити наявність організаційно-правових ресурсів забезпечення реформи на всіх її етапах.

4. Аналіз вітчизняних наукових джерел показав, що теоретична значимість дослідження полягає в поглибленні наукового знання про зміст, основні напрями адміністративних реформ і підвищення ефективності державного управління в цілому і адміністративної реформи в сучасній Україні зокрема. Дослідження науковців вносять вклад в узагальнення і концептуалізацію аналітичного матеріалу, що дозволяє сформулювати цілісне уявлення про передумови, системний зміст і підсумки реформування системи державного управління в Україні, а також про рівень загальної і соціальної ефективності державного апарату сучасної України.

5. Система нормативних правових актів, які опосередковують адміністративну реформу, відносяться в основному до адміністративного законодавства, проте частково зачіпає сферу цивільного, господарського, фінансового, бюджетного законодавства. У зв'язку з цим можна ставити питання про комплексну галузь законодавства - законодавства про адміністративну реформу.

РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

2.1 Цілі, етапи та напрямки адміністративної реформи в Україні

Потреба в адміністративній реформі в Україні обумовлена сформованими соціально-економічними умовами, а також недостатнім організаційно-правовим та кадровим забезпеченням державного управління. В Україні досягнення стійкого соціально-економічного розвитку багато в чому залежить від ефективності роботи державного апарату, рівня якості та доступності надання державних послуг та виконання виконавчими органами державної влади державних функцій - основного напрямку реалізації адміністративної реформи.

Загальним імперативом адміністративного реформування як на центральному, галузевому, так і на місцевому рівнях, як зазначають Т.П. Крушельницька, Є.О. Ралдугін, В.О. Гусев, В.М. Купрійчук, є забезпечення інституціональної спроможності органів державної влади проводити ефективну державну політику за визначеними стратегічними пріоритетами, серед яких основними є: розбудова громадянського суспільства, інтеграція України до Європейського Союзу, досягнення конкурентоспроможності національної економіки на внутрішньому та світовому ринках шляхом утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку, зменшення диспропорцій у розвитку територіально-адміністративних одиниць, підвищення соціальних стандартів. Реалізація цих пріоритетних стратегічних напрямів державної політики має привести до переходу України на траєкторію сталого розвитку, що розкривається відповідно до проголошених ООН принципів сталого розвитку (sustainable development) і спрямованої на досягнення цілей розвитку Тисячоліття,

схвалених світовим співтовариством і проголошених у Декларації Тисячоліття ООН, до якої приєдналася і Україна [64, с.9].

Отже, адміністративна реформа - одне з ключових напрямків реформування системи державного і місцевого управління сучасної України, основна стратегічна мета якої - зробити владу більш ефективною, тобто здатною працювати краще, оперативніше і економічніше, та перетворити систему і порядок роботи органів виконавчої влади, щоб їх діяльність була зорієнтована, насамперед, на реалізацію інтересів населення.

Адміністративна реформа повинна підвищити якість державних послуг, оптимізувати функції органів виконавчої влади, ліквідувати можливості для корупції. Вона безпосередньо стосується всіх жителів краю, так як її мета - зробити взаємодії громадян з органами влади якомога ефективнішим і простим.

Таким чином, перш за все адміністративна реформа висуває свої вимоги до політичної системи країни, серед яких:

- якісне державне управління - компетентне, що забезпечує виконання базових функцій держави і надання суспільству базових суспільних благ, некорумповане, прозоре, відповідальне і підтримує постійний зворотній зв'язок із суспільством;

- верховенство права, захист прав і свобод громадян, в тому числі - права власності;

- забезпечення вільного розвитку кожного громадянина і груп громадян, тобто мається на увазі не тільки захист державою особистої свободи, але і свободу економічної і будь-якої творчої діяльності.

Про ідеї проведення адміністративної реформи, про конкретні заходи щодо їх реалізації написано чимало, особливо в періодичному виданні і в юридичній літературі. Дослідники адміністративної реформи чітко виділяють кілька етапів, на кожному з яких ставилися і вирішувалися певні завдання.

Адміністративна реформа розрахована на відносно тривалий період її реалізації і включає три етапи:

Перший етап адміністративної реформи прийнято називати підготовчий етап, відповідно до якого і було розроблено та офіційно схвалено Концепція адміністративної реформи та Програма здійснення адміністративної реформи. Після прийняття у 1996 році Конституції України в державі з'явилися передумови структурного та функціонального реформування системи органів публічної влади. Було створено, на чолі з Л. Кравчуком, створена у липні 1997 року, першу та постійно діючу Державну комісію (орган з питань підготовки і проведення адміністративних перетворень) з проведення в Україні адміністративної реформи (далі – Державна комісія). З цього моменту і почався перший етап адміністративної реформи. Основні завдання й повноваження Державної комісії характеризували її як єдиний координаційний центр стратегічного управління реформою. Результатом діяльності Державної комісії стало розробка зазначеної вище Концепції. Відповідно до цієї концепції, головна мета адміністративної реформи – «це поетапне створення такої системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Вона має бути прозорою для суспільства, науково обґрунтованою і адекватною за витратами фінансово-економічному стану держави» [1, с. 7].

Отже, на першому етапі, розв'язуються першочергові питання, пов'язані з поточним удосконаленням елементів існуючої системи державного управління. Однак подальші дії показали, що практичних дій з реалізації основних положень Концепції не було здійснено.

Натомість, слід відзначити, що було проведено ряд змін у назвах окремих центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та були проведені кадрові перестановки, а також посилена указотворчість Президента України Л. Кучми. Державна комісія фактично перестала функціонувати – протягом 1999 р. відбулося лише одне її засідання. З часу створення двох робочих груп (з проведення реформи ЦОВВ на чолі з віцепрем'єр-міністром України з питань економіки С. Тігіпком; з проведення

реформи місцевих органів виконавчої влади (далі – МОВВ), органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та державної служби на чолі з Главою Адміністрації Президента України Є. Кушнар'ювим) Державна комісія фактично припинила свою активну діяльність. У свою чергу, робоча група з проведення реформи МОВВ, ОМС та державної служби протягом двох років так і не розпочала свою діяльність [65].

Відповідно до першого етапу адміністративної реформи можна віднести події 1999 року, який ознаменувався прийняттям ряду рішень, спрямованих на запровадження нової концепції державного управління, створення більш ефективної системи органів виконавчої влади. В цей період Верховною радою був прийнятий Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ», яким визначався спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті, а також – Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який визначав організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

У зв'язку з тим, що повноваження та функції ОВВ не було регламентовано законом, Президент видав укази, які впорядковували систему ЦОВВ [66; 67; 68; 69]. Указом «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 13 березня 1999 р. вводилася така система ЦОВВ: 1) ЦОВВ, керівники яких входять до складу КМУ (18); 2) Державні комітети України (20); 3) Інші ЦОВВ (50). Діяльність тридцяти восьми ЦОВВ спрямовувалася і координувалася КМУ через інші ЦОВВ [66].

Однак уже 15 грудня цього ж року Указом «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» були внесені суттєві корективи до системи ОВВ. Зокрема, відбулося їх суттєве зменшення (з 88 до 46) та внесені зміни до структури, яка стала такою: 1) Міністерства, керівники яких входять до складу КМУ (15); 2) Державні комітети та інші ЦОВВ, статус яких прирівнюється до Державного комітету України (20); 3) ЦОВВ зі

спеціальним статусом (11). Діяльність одинадцяти ЦОВВ спрямовулася і координувалася КМУ через відповідних міністрів [67].

Указом «Про систему центральних органів виконавчої влади» запроваджувалися нові ОВВ – урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції) у складі ЦОВВ. На них покладалося здійснення управління окремими підгалуззями або сферами діяльності; контрольно-наглядові функції; регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб. Суттєво зменшувалася кількість заступників керівників ЦОВВ – не більше одного першого і трьох заступників.

Указом «Про склад Кабінету Міністрів України» визначався кількісний склад Уряду, до якого входило двадцять осіб, кожен з яких відповідав за свій напрям роботи.

З метою реалізації Концепції, 11 лютого 2000 р. було ухвалено два Укази Президента України, спрямовані на підвищення ефективності державної служби та її реформування. Указом «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» керівникам ОВВ протягом 2000 р. необхідно було здійснити заходи щодо вдосконалення структури відповідних органів, забезпечити скорочення бюджетних видатків не менш як на 40 відсотків [70]. Указом «Про підвищення ефективності системи державної служби» було утворено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України, Головне управління державної служби України перепідпорядковано Главі держави [71].

Після ухвалення Указу Президента «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» [72], головним суб'єктом проведення адміністративної реформи стала Адміністрація Президента. До цього координація заходів з проведення адміністративної реформи здійснювалася Прем'єр-міністром України. Зазначеним Указом запроваджувалася посада Уповноваженого Президента України з питань

адміністративної реформи, на яку було призначено Першого заступника Глави Адміністрації Президента Ю. Єханурова, а також затверджено Положення про Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи та новий персональний склад Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, яку очолив Л. Кравчук. Натомість ліквідовувалися: Секретаріат Державної комісії; робоча група з проведення реформи ЦОВВ; робоча група з проведення реформи МОВВ, ОМС та державної служби, функції яких відтепер покладалися на Управління з питань адміністративної реформи у складі Адміністрації Президента. Подальші події показали, що інститут Уповноваженого був введений формально, оскільки не передбачав реальних повноважень щодо вироблення та реалізації державної політики у цій сфері, унаслідок чого не зміг здійснювати роль координаційного центру адміністративної реформи, а тому в червні 2003 р. був ліквідований.

Стан реалізації адміністративної реформи став предметом розгляду Верховної Ради України та ухваленням відповідної постанови. У ній, зокрема зазначалося, що «мають місце паралелізм і дублювання в діяльності новостворених та існуючих ОВВ. Подекуди заходи, спрямовані на зменшення чисельності МОВВ, проводяться без урахування якісної і функціональної перебудови цих органів». У постановляючій частині зазначалося: «Визнати, що хід реалізації адміністративної реформи в Україні стосовно підвищення ефективності діяльності ОВВ не набув цілеспрямованого системного характеру» [73].

Зазначені тенденції мали продовження після введення інституту державних секретарів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) і міністерств. Слід зазначити, що запровадження інституту державних секретарів передбачалося Концепцією, що стало першим кроком до розмежування політичних та адміністративних посад у сфері державного управління. Вперше у вітчизняній практиці було запроваджено політичні посади у сфері виконавчої влади, до яких віднесено посади Прем'єр-міністра, віце-прем'єр-

міністрів та міністрів. Натомість, державні секретарі були державними службовцями, що забезпечували діяльність відповідних ОВВ.

Для України необхідність запровадження інституту держсекретарів була викликана тим, що постійні зміни урядів попередніх років майже завжди супроводжувалися докорінними перестановками управлінських апаратів ЦОВВ, змінами вже напрацьованих підходів, методів і форм роботи. Однак, надані їм повноваження, порядок призначення і звільнення з посад, ліквідація інституту перших заступників та заступників міністрів не відповідали Концепції та дали підстави вважати це черговим кроком до посилення президентських повноважень у сфері виконавчої влади, а тому у 2003 р. інститут державних секретарів було скасовано.

Другий етап - запроваджуються організаційно-правові засади реформування ключових елементів системи державного управління. Активізацію зазначеного процесу започаткував виступ Президента України В. Ющенка на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня, у якому він наголосив на необхідності негайного проведення адміністративної і територіальної реформ, суттєвого посилення місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що нова влада у розробленій Програмі діяльності КМУ «Назустріч людям» наголосила на необхідності послідовного здійснення адміністративної реформи, котра мала розпочатися з реформування Уряду та ЦОВВ. В процес реформування був залучений ще один орган – Рада національної безпеки і оборони України. Зокрема, один із перших Указів від 14.03.2005 р. передбачав здійснення змін структури ЦОВВ [74]. Однак серйозною проблемою залишився не зовсім визначений статус ЦОВВ зі спеціальним статусом. Схема організації та взаємодії ЦОВВ, затвердженої Указом Президента від 19 грудня 2005 р., визначила перелік цих органів [75]. Як засвідчила практика, спеціальний статус значної кількості цих органів не був наповнений реальним змістом. Певне усвідомлення такого стану зумовило Уряд переглянути спеціальний статус

багатьох ЦОВВ (постанова КМУ від 23 липня 2008 р.). Зокрема, цього статусу було позбавлено десяти ЦОВВ, серед яких: Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Державний комітет статистики, Головне управління державної служби та інші. Також Указом Президента від 3 квітня цього ж року упорядковувалися структури місцевих державних адміністрацій [76].

Замість Адміністрації Президента України було створено Секретаріат Президента, у структурі якого вже не було Управління з питань адміністративної реформи. Окрім того, у квітні 2005 р. було ліквідовано Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, замість якої створено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До основних завдань цього органу віднесено розроблення та внесення пропозицій щодо «комплексного проведення адміністративної, адміністративно-територіальної та реформи місцевого самоврядування» [77]. Однак не було затверджено персональний склад цього органу та відповідного положення, що унеможливило його функціонування.

З початку 2006 р. набрали чинності ухвалені 8 грудня 2004 р. зміни до Конституції, що передбачали перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом та перехід до парламентсько-президентської форми державного правління. У травні 2006 р. Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку було перейменовано в Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування. Затверджено її персональний склад на чолі з Президентом В. Ющенком та Положення. Функції забезпечення діяльності Національної ради покладено на Секретаріат Президента. До результатів роботи цього органу можна віднести розробку Зеленої та Білої книг реформи публічної адміністрації. Однак подальші події показали, що й цей орган не став дієздатним координаційним центром, відповідальним за підготовку та

проведення адмінреформи. Іншою проблемою залишилася відсутність механізмів узгодження реформаторських ініціатив між Главою держави та Урядом. Особливо яскраво це проявилось під час ухвалення у грудні 2006 р. Закону України «Про Кабінет Міністрів України», котрий набрав чинності без підпису Президента України

Відтепер реформаторські ініціативи йшли з двох центрів – президентського та урядового. Зокрема, питання реформування місцевого самоврядування поклалися на Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування при КМУ, а вдосконалення системи ОБВ та регіонального розвитку на Раду розвитку регіонів. Ці два консультативно-дорадчі органи очолював Прем'єр-міністр України. Крім того, у складі КМУ уперше був утворений Урядовий комітет з реформ також очолюваний Прем'єр-міністром. Такий дуалізм у сфері реформування, відсутність узгодженої політики, політична нестабільність негативно впливали на хід загального реформування.

Однак, після дострокових парламентських виборів, що відбулися у вересні 2007 р., зі створенням Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (Мінрегіонбуд) питання проведення адмінреформи були покладені на цей ЦОВВ.

Подальші дії Президента, зокрема щодо ліквідації у лютому 2008 р. Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування та утворення Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та ОМС дали вагомні підстави для сумніву у прагненні Глави держави здійснювати ґрунтовні реформи. Адже у Положенні про цей орган слово «реформа» було відсутнє взагалі, а її великий склад (понад дев'яносто осіб), до якого ввійшли всі голови облдержадміністрацій, обласних рад, міські голови великих міст та обласних центрів, унеможливили системну роботу. У 2008 р. був прийнятий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (нова редакція).

Однак, суттєвим недоліком була ситуація, що склалася у самому Уряді, оскільки більшість міністрів вважали себе представниками Прем'єр-міністра, а міністри оборони та закордонних справ – Президента (квота Глави держави). Такий стан призводив до постійних суперечностей між членами КМУ, як наслідок конфліктних ситуацій між Президентом та Прем'єр-міністром.

Реформування ОВВ вкотре призвело до їх зростання. Зокрема, у 2005-2010 рр., незважаючи на фінансово-економічну кризу в Україні та дефіцит державного бюджету, кількість міністерств та інших ЦОВВ, урядових органів сягнула 110 [78].

Після того як Президентом України став В. Янукович, відбулися суттєві зміни у державотворчому курсі держави. З жовтня 2010 р., відповідно до рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р., який визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України від 8 грудня 2004 р. «Про внесення змін до Конституції України», Україна знову стала президентсько-парламентською республікою, а зміни до Основного Закону, ухвалені у грудні 2004 р., були скасовані. Наша країна знову повернулася до Конституції зразка 1996 року.

Третій етап адміністративної реформи поглиблював трансформаційні процеси, формуються нові інститути, організаційні структури та інструменти державного управління. Центром проведення політико-правових реформ стала Адміністрації Президента. Питаннями адміністративної реформи були віднесені до повноважень Комітету з економічних реформ та Ради регіонів – консультативно-дорадчих органів при Президентові України. У грудні 2010 р. Розпочався третій етап реалізації адміністративної реформи в Україні, що стосувався оптимізації ЦОВВ. Його початком став Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року [79]. Упровадження програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка,

ефективна держава» за напрямом «Реформа системи виконавчої влади» було покладено на Міністра юстиції України О. Лавриновича.

Згідно з Указом, була запроваджена нова система організації виконавчої влади, що стала важливим кроком переходу національної системи ОВВ від галузевого до функціонального управління. Із 111 ОВВ утворено 74, з них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств, 7 інспекцій. З 69 контрольних органів залишилося 11 [80]. Ліквідовано урядові органи у системі ЦОВВ, яких було 44. У процесі ліквідації, реорганізації цих органів було скорочено кількість державних службовців. Зокрема, у Секретаріаті КМУ було скорочено 50 відсотків штатної чисельності працівників. Загалом кількість державних службовців зменшилася на 17 відсотків.

Слід відзначити, що проведена оптимізація чисельності та структури міністерств та інших ЦОВВ не були самоціллю цього етапу адміністративної реформи. Замість існуючої громіздкої ЦОВВ, на основі функціонального підходу було утворено три нових у практиці вітчизняного державного управління види ЦОВВ: служби, агентства, інспекції. Також була затверджена нова схема організації та взаємодії ЦОВВ, діяльність яких спрямовувалася і координувалася КМУ через відповідних членів КМУ. Суттєвого скорочення зазнали ЦОВВ зі спеціальним статусом, яких залишилося п'ять: Антимонопольний комітет, Держкомтелерадіо, Фонд держмайна, Держспецзв'язок та Нацдержслужба. На рівні міністерств із запровадженням посади заступника міністра-керівника апарату відбулося розмежування політичних та адміністративних посад, що є одним з пріоритетних завдань для України на шляху приведення національної системи державного управління у відповідність до європейських стандартів.

Зроблений суттєвий прорив у нормативно-правовому регулюванні сфери державного управління та державної служби. Ухвалено цілу низку важливих законів: «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», «Про Фонд державного майна»,

«Про засади запобігання і протидії корупції», «Про державну службу» (нова редакція), «Про правила етичної поведінки».

Однак ціла низка наступних указів Президента України підтвердила серйозні прорахунки авторів адмінреформи та відсутність системного підходу в реформуванні системи ОВВ. До них слід віднести те, що до переліку ОВВ не потрапили такі органи як Державна судова адміністрація України, Державний центр зайнятості. Уже через чотири місяці після початку реформування, Указом Президента від 6 квітня 2011 р. було утворено органи, яких не було у переліку ОВВ, зокрема Державна інспекція з питань захисту прав споживачів, 18 липня 2011 р. – Національне агентство України з питань державної служби, 19 січня 2012 р. – Державна інспекція з контролю за цінами, 30 березня 2012 р. замість ліквідованого Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва утворено новий – Державну службу з питань регуляторної політики та розвитку підприємства, лише 16 січня 2013 р. було утворено Державну службу зайнятості України. Парадоксальною виглядала ситуація з перейменуванням Мінрегіонбуду: вже через чотири місяці, 6 квітня з назви цього міністерства вилучається словосполучення «регіонального розвитку», яке через місяць, 12 травня знову з'являється [81].

Черговий етап адміністративної реформи пов'язаний з ухваленням Указу Президента «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2012 р., яким шляхом об'єднання податкової та митної служб було утворене Міністерство доходів і зборів та відновлене Міністерство промислової політики, що було ліквідоване два роки тому, а також реорганізоване у службу Міністерство надзвичайних ситуацій. Указом Президента від 28.02.2013 р. було виправлено помилку щодо об'єднання міністерств освіти і науки та у справах сім'ї, молоді та спорту у 2010 році [82].

Однак, так і залишилося невирішеним питання щодо інституції, яка керує проведенням адміністративної реформи та несе відповідальність за

результати її проведення. Зазначені прорахунки, на нашу думку, є наслідком відсутності концептуального документу, в якому було б чітко викладено стратегію й тактику адміністративної реформи та терміни її проведення, що фактично ставить під сумнів позитивний результат її проведення.

На всіх етапах реформи вживаються заходи щодо її законодавчого, кадрового, наукового та інформаційного забезпечення, зміцнення та оновлення нових фінансово-економічних основ державного управління.

Однак, слід відзначити, що в умовах динамічного розвитку суспільних відносин у сфері внутрішнього управління, об'єктивно виникає потреба розробки новітніх напрямків реформування державно-правової дійсності, зокрема на основі адміністративно-правових норм, оскільки успіх адміністративної реформи в цілому залежить від вдало визначених шляхів діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських організацій та підприємств при здійсненні делегованих державних функцій.

Напрями адміністративної реформи – це шляхи діяльності публічної адміністрації, що здійснюються з метою реалізації мети та завдань адміністративної реформи – дієвого забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Доктринальні напрями адміністративної реформи базуються на теорії та вдалому практичному досвіді переходу держав від псевдосоціалізму до громадянського суспільства з перетворенням їх на організацію влади трудівників-власників [83, с.86-91]. Тим самим, адміністративна реформа в Україні має два джерела натхнення: європейський довід та власні традиції. В цьому контексті придатним є розкриття концептуальних напрямків адміністративної реформи в Україні через принципи, що закладені в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Зокрема:

– побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток органів місцевого

самоврядування, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

– субсидіарності – коли шляхом децентрації, уряд передає ряд функцій на нижчий рівень органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, які можуть їх здійснювати більш ефективно, так як знаходяться ближче до громадянина, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

– ефективність – місце держави в світовій спільноті значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

– прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

– гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

Так, відповідно до Концепції адміністративної реформи, перший напрямок - створення законодавчого та нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи. Правова база гарантуватиме ефективне здійснення адміністративним апаратом державних функцій та сприятиме переходу до правових методів і форм здійснення державного управління в Україні та регламентуватиме діяльність нових інститутів, організаційних структур, нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління, кадрове та інформаційне забезпечення функціонування вказаної системи.

Другий напрямок - реформування Кабінету Міністрів України - вищого органу в системі виконавчої влади. Концептуальною основою реформування уряду має бути законодавче визначення таких основоположних напрямків його діяльності, як:

- вироблення стратегічного курсу виконавчої влади щодо здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованої на розвиток громадянського суспільства;

- ефективне управління державними фінансами та державним майном і контроль за їх виконанням;

У діяльності місцевих органів виконавчої влади, зокрема обласних державних адміністрацій, має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій з додержанням Конституції України і законів, а також здійснення державного управління і місцевого самоврядування з одночасним посиленням розпорядчо-виконавчих функцій районних державних адміністрацій. Особлива увага надається поетапності здійснення змін на рівні обласних державних адміністрацій, які є ключовою ланкою в реалізації державної політики уряду на територіальному рівні.

Виходячи з таких позицій, напрями адміністративної реформи в Україні слід розглядати у трьох аспектах: по-перше, як складову наукової доктрини побудови в Україні соціально-правової держави та громадянського суспільства; по-друге, напрями адміністративної реформи висвітлені в концептуальних Указах Президента та Постановах Кабінету Міністрів України в перше десятиліття після прийняття у 1996 році Конституції України [84]; по-третє, новітніх положеннях адміністративної реформи щодо реформування органів державної влади [85].

Два десятиліття реформування адміністративної системи, принесли народу України деякі можливості щодо реалізації своїх інтересів у публічній сфері. Проте, й невирішених проблем залишилось багато [86].

Отже, по суті адміністративна реформа в Україні повинна здійснюватись у трьох взаємопов'язаних напрямках: 1) реформи виконавчої влади (центральної та місцевої); 2) реформи місцевого самоврядування; 3) реформи територіального устрою країни.

У відповідності до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810, вона

здійснювалась у кількох напрямках. Перший – це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. В цьому напрямку було досягнуто деяких позитивних результатів. Найбільш вагомими з них є прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України 07.10.2010 р. № 2591-VI «Про Кабінет Міністрів України», Податкового кодексу України та ін. Проте, низка необхідних для врегулювання важливих суспільних відносин у сфері внутрішнього управління нормативно-правових актів ще залишаються не прийнятими Верховною Радою України. Другий – це 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.

У підсумку слід зазначити, що сучасний напрям розвитку адміністративної реформи в Україні може бути охарактеризований трьома напрямками: основоположний, загальний та спеціальний. Основоположний напрям визначає по суті, що адміністративна реформа в Україні має здійснюватися у таких взаємопов'язаних напрямках: реформи виконавчої влади; реформи місцевого самоврядування; реформи адміністративно-територіального устрою України. Загальний напрям визначає як розв'язати проблеми законодавчого супроводу та загальних організаційних шляхів її забезпечення. Спеціальний напрям виокремлює конкретні пріоритети здійснення адміністративної реформи з урахуванням європейського вектору та спираючись на європейські стандарти, зокрема: розвиток засад громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, забезпечення прогресивного розвитку сфери господарювання, місцевого самоврядування; посилення, розвитку міжбюджетних відносин, запобігання та протидії корупції, забезпечення профілактики правопорушень.

2.2 Державне управління як об'єкт адміністративної реформи в Україні

Реформування системи державного управління в сучасній Україні є ключовим фактором модернізації управлінської діяльності. Сьогодні стає очевидним, що без підвищення соціальної ефективності і результативності державного управління неможливо побудувати сучасну економіку, сформувати справедливі суспільні відносини, вийти на новий рівень якості життя населення, досягти зростання авторитету і впливу нашої країни в світі.

Взагалі, слід відзначити, що саме поняття «державного управління» надзвичайно багатозначне і складне, а відтак існує проблема не тільки у понятійно-категоріальному визначенні, а й у встановленні підходів та методів до реформування державного управління. Як зазначає О. Бандурка, «мети всеосяжного визначення державного управління поки що не досягнуто і в працях зарубіжних вчених, і навряд чи вона досяжна взагалі, але пов'язано це не з недостатністю наукових зусиль, а із самою сутністю управління, яке настільки багатозначне (щодо завдань, функцій, форм і методів діяльності), що все це неможливо охопити однією дефініцією, але можна визначити за допомогою висвітлення його типових ознак» [87, с. 27–28].

Такої ж точки зору і В. Авер'янов, який зазначає, що у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі ще не склалося сталого й загальноживаного поняття державного управління. У радянській правовій науці домінуючим вважали положення, згідно з яким державне управління розглядали як управління людьми. Проте держава управляє не лише людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини - природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто усіма тими речами, що перебувають у її розпорядженні [88, с. 29].

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, державне управління - це «вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею

управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. У той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширше, ніж поняття «виконавча влада».

У Концепції адміністративної реформи в Україні в системі державного управління визначають такі складові елементи:

- а) суб'єкти управління (органи виконавчої влади),
- б) об'єкти управління (сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави),
- в) управлінська діяльність (процес), тобто певні суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

Основним суб'єктом виконавчої влади є апарат державного управління. Це складна система органів державного управління, що перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відношеннях і виконують основні завдання і функції держави через повсякденну й оперативну управлінську діяльність. Слід розрізняти апарат державного управління у широкому розумінні, тобто як систему органів, і апарат органів, тобто підрозділи працівників, що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їхні владні повноваження [88, с. 139].

Об'єктом управління є різноманітні форми суспільних відносин, зв'язків, поведінки й діяльності людей, на які спрямований вплив суб'єкта управління. Об'єкт управління завжди перебуває в діалектичному взаємозв'язку з суб'єктом. Цей зв'язок виявляється зокрема в тому, що об'єкт управління є певною мірою продуктом діяльності суб'єкта управління. Об'єктом управління може бути й суб'єкт управління, якщо він перебуває на нижчому ступені ієрархії управління. Щодо суспільства загалом, його конкретних, відносно самостійних осередків, то ці утворення певною мірою

можуть бути водночас і об'єктом, і суб'єктом управління. Об'єкт, виконуючи роль відносно самостійного суб'єкта, може не виконати явно неправильне, необґрунтоване рішення, - він може спонукати суб'єкт управління скоригувати або взагалі відмінити таке рішення [89, с. 45-46].

Згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, стрижневим об'єктом реформування є апарат державного управління - система органів виконавчої влади. Виконавча влада - це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади повинна розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед, державним сектором економіки.

Державне управління, хоч і є окремим видом діяльності держави, однак не є винятковою прерогативою якогось одного виду державних органів. Державне управління у тому чи іншому обсязі виявляється у діяльності різних державних органів, котрі належать до законодавчої, виконавчої або ж судової влади. Однак, для органів виконавчої влади державне управління є провідним напрямом діяльності, адже саме ця гілка влади за своєю природою має управлінську спрямованість. На думку В.Б. Авер'янова, з якою погоджується автор, виявлення змістовного зв'язку виконавчої влади з державним управлінням, обов'язковою передумовою правильного розуміння суті як самої виконавчої влади, так і державного управління [88, с. 37].

У межах діяльності органів виконавчої влади державне управління здійснюється:

- у процесі реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального тощо) середовища;

- у процесі виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, враховуючи, що виконавчій владі ці повноваження первинно не належать;

- у процесі керівництва вищими органами виконавчої влади роботою нижчих органів;

- у процесі керівництва роботою державних службовців всередині кожного органу (його апарату) виконавчої влади (останні два напрями належать до згадуваної раніше внутрішньо - організаційної сфери) [90, с. 62];

Все ж, не слід забувати, що низка повноважень виконавчої влади (надання управлінських послуг, справляння податків та інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу (адміністративних стягнень до правопорушників тощо) хоча й сприяє реалізації управлінського впливу, однак не містять ознак прямого державного управління [91, с. 15].

Що ж стосується законодавчої і судової гілок влади, а також решти державних органів (органів прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо), здійснення державного управління має допоміжне значення щодо їх основних завдань і функцій, оскільки обмежується суто внутрішньо організаційними межами. Відносно цих структур державне управління має похідний, певною мірою обслуговуючий характер. Попри це, ми не маємо права ігнорувати цей вид державного управління.

Поза межами діяльності органів виконавчої влади державне управління здійснюється:

- всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) державних органів у процесі керівництва роботою державних службовців (наприклад, в апараті парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

- всередині державних підприємств, установ, організацій - у процесі керівництва роботою персоналу їх адміністрацій (перші два напрями стосуються згаданого внутрішнього організаційного управління);

- з боку відповідних уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

- з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворених державними органами (наприклад, Президентом України), в частині

виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів і посадових осіб [92].

Концепція передбачала, що на першому етапі адміністративної реформи мали бути реформованими Кабінет Міністрів України, система центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та державна служба. Тобто саме Кабінет Міністрів України, ЦОВВ та державна служба є об'єктами адміністративного реформування.

Що ж стосується суб'єктів адміністративної реформи, то тут простежуємо цікавий діалектичний зв'язок із об'єктами, тобто на певному етапі об'єкти реформування стають суб'єктами цього процесу. Започаткував реформування Указ Президента України «Про створення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи», а тому, на нашу думку, саме глава держави став первинним суб'єктом адміністративної реформи. Відтоді і дотепер Президент України залишається активним суб'єктом адміністративної реформи, оскільки за період від 1998-го до теперішнього часу він видав цілу низку указів, які стосувалися тих чи інших аспектів реформування державного управління в Україні.

Положення Концепції передбачали, насамперед, низку структурних змін у складі Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, тобто саме останні були об'єктом реформування. Після низки указів Президента України частково реформований Кабінет Міністрів України сам приступив до реформаційних перетворень у своїх структурах. Кабінет Міністрів перетворився із об'єкта адміністративної реформи в суб'єкт.

Все ж не слід забувати, що перетворення об'єкта в суб'єкт не означає, що він таким залишається. Складність суб'єктно-об'єктних відносин полягає у тому, що орган державного управління може бути одночасно суб'єктом і об'єктом. Так, скажімо, Кабінет Міністрів України, хоча і став суб'єктом реформування стосовно підконтрольних йому органів, однак залишається об'єктом щодо Президента України. Верховна Рада України постійно є суб'єктом адміністративної реформи.

Активним суб'єктом реформування, згідно з положеннями Концепції адміністративної реформи в Україні, мала стати Верховна Рада України, оскільки саме за нею закріплювався пріоритет регулювання адміністративної реформи. Але Верховна Рада України не змогла стати активним суб'єктом адміністративної реформи, лише час від часу вона приймала певні закони, які впливали на перебіг реформування. Окрім Кабінету Міністрів України та ЦОВВ, до об'єктів реформи належать також місцеві державні адміністрації, як-от державна служба, територіальний устрій та місцеве самоврядування.

Питання реформи державного управління в поглядах сучасних дослідників пов'язані як з інституційними, так і з функціональними змінами. Так, П.І. Надолішній описує інституціональні проблеми з поділом реформування державного управління за допомогою трьох незалежних напрямків - адміністративної реформи, реформи державної служби та бюджетної реформи [93]. Більшою мірою політично орієнтованого підходу дотримується Л. Токар, Я. Гонцяж, Д. Новаківська. Вони виділяють три сфери державного управління, розвиток яких дозволяє добитися не тільки внутрішньої трансформації органів влади і управління, а й змінити характер їх відносин з громадянським суспільством. Мова йде про державне управління в таких областях, як система представницьких інтересів, політичний режим і адміністративна система [94]. В даному структурному ракурсі акцентуються найважливіші області взаємодії політичної системи та інститутів державного управління, що дозволяє зрозуміти не тільки природу, а й можливості, а також межі цілеспрямованого впливу на основних управлінських суб'єктів і відносини між ними. Водночас Я. Гонцяжа і Н. Гнидюк у праці «Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи?» показують, що цілі, масштаб і послідовність кроків проведення адміністративної реформи мають визначатися кінцевими завданнями і заходами економічної, політичної та соціальної реформ [95, с. 92].

Автори монографії «Реформування державного управління в Україні» [96, с. 67-69] на основі досвіду перших років незалежності України зробили висновок про те, що неможливо кардинально реформувати економіку без суттєвих змін у політичній сфері, насамперед у сфері державного управління.

В.Я. Малиновський у авторефераті дисертації «Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади» зазначає, що нерозробленість зазначеної наукової проблеми значною мірою стримує проведення функціональної та структурної реформ системи виконавчої влади, позбавляє політико-управлінську діяльність необхідної організуючої спрямованості та ефективності [97].

Автори монографії «Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи» констатують, що однією з причин затримки реформи публічної адміністрації є недостатня опрацьованість окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [98, с. 8].

В.Д. Бакуменко, Ю.П. Сурмін взагалі зазначають, що із здобуттям незалежності України реформування державного управління ґрунтувалося переважно на механічному запозиченні західних моделей, малоприспособованих до українського соціокультурного середовища. Наслідком реалізації цієї стратегії стало створення гібридної системи адміністративно-державного управління, що має еkleктичний характер, склалася в результаті автоматичного перенесення переважно західних політичних інститутів і процедур на український ґрунт. Подібна система слабо реагує на потреби українського суспільства, що постійно змінюються, політичні ризики і групову динаміку. Для вирішення проблеми реформування державного управління необхідне зміцнення Української держави, що є пріоритетною проблемою суспільного розвитку [99].

Відповідно до вимог, які поставлені перед Україною у процесі її вступу до ЄС, найважливішим завданням адміністративної реформи є вдосконалення інституційної та адміністративної спроможності України,

реорганізація системи органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України розпорядженням від 18 грудня 2018 року № 1102-р затвердив нову редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки, схвалених розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474. Сьогодні особливо актуально розглянути можливості й перспективи розвитку державного управління в Україні в руслі намічених перспектив для того, щоб своєчасно позначити проблемні зони і знайти можливі альтернативні рішення найбільш значущих проблем. Тому основні напрями реформування державного управління відповідно до Стратегії наступні:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);

- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;

- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Мета та завдання реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління визначені Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142.

Ключові завдання реформи:

- сформувати спроможні міністерства як драйвери реалізації реформ;
- забезпечити фокусування Уряду на стратегічних питаннях та на вирішенні найважливіших проблем;
- впровадити стратегічне планування діяльності Уряду та міністерств;
- розподіляти обмежені ресурси держави, виходячи із пріоритетних цілей Уряду та забезпечуючи сталість їх фінансування;
- підвищити якість урядових рішень завдяки впровадженню аналізу політики, інструментів оцінювання впливів рішень, консультацій зі стейкхолдерами тощо;
- перетворити Секретаріат Кабінету Міністрів на потужний, ефективний та сучасний «центр Уряду»;
- впровадити сучасні методи управління персоналом для розвитку державної служби;
- забезпечити якісні адміністративні послуги та сучасні інструменти електронного урядування.

Дія цієї Стратегії не поширюється на реформування місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333, плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 року № 688, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385, та плану заходів на 2018-2020 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 року № 733.

Крім того, дія цієї Стратегії також не поширюється на судовий нагляд та перегляд рішень органів державного управління, оскільки реформа адміністративного судочинства є невід'ємною частиною комплексної судової

реформи. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276.

У проведенні реформи державного управління Україна має потужну підтримку Європейського Союзу:

- у грудні 2016 року під час третього засідання Ради асоціації Україна - ЄС було підписано фінансову угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки в рамках програми ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні»;

- у травні 2017 року надійшов перший транш бюджетної підтримки в рамках вищезгаданої програми ЄС у розмірі 10 млн. євро.

На сьогоднішній день в Україні створений спеціальний орган для забезпечення якісного здійснення реформи. Його здійснює Координаційна рада з питань реформування державного управління. Координаційна рада підпорядковується Кабінету Міністрів України [100].

Аналіз нормативно-правових актів України спрямованих на модернізацію державного управління в Україні, показав, що реформування державного управління націлене на створення умов для динамічного розвитку громадянського суспільства, формування цивілізованого соціально-економічного устрою та демократичної держави. На сьогоднішній день до ключових нормативно-правових актів у сфері модернізації державного управління можна віднести наступні:

- Закон України «Про державну службу»;
- Закон України «Про Кабінет Міністрів України»;
- Закон України «Про Центральні органи виконавчої влади»;
- Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2021 роки;
- Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ;

- Постанова Кабінету Міністрів України 18 травня 2016 року № 335 «Про Координаційну раду з питань реформування державного управління»;

- Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (визначає керівні принципи організації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), Розпорядження від 27 грудня 2017 року № 1013-р;

- Концепція впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та план заходів щодо її реалізації, Розпорядження від 01 грудня 2017 року № 844-р;

- Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, Розпорядження від 01 грудня 2017 року № 974-р;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів»;

- Постанова Кабінету міністрів України від 18 серпня 2017 року №647 «Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління» (Порядок та умови розподілу і використання бюджетних коштів на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління).

Подальші перспективи модернізації державного управління в Україні можна побачити в додаткових документах:

- Паспорт реформи державного управління;

- Звіт про виконання у 2016-2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки;

- Додаток 3.4 Стан досягнення індикаторів Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки;

- Додаток 3.5 Стан виконання плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки;

- Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки;

Звіт про виконання у 2019 році Стратегії реформування державного управління України.

Отже, законодавча база в частині модернізації є достатньо широкою. Відзначивши також і те, що за останній час було реалізовано багато нових підзаконних та локальних НПА, що спрямовані на якісне здійснення адміністративного реформування.

Постійне вдосконалення нормативної бази в Україні стосовно адміністративної модернізації зумовлено тим, що реформування державного управління неможливе без якісних змін у правовому регламентуванні діяльності органів державної влади. Це робиться з метою підвищення ефективності виконання покладених на них функцій, підвищення якості надання адміністративних послуг, а також активної взаємодії з громадянським суспільством [101].

Отже, слід відзначити, що на даному етапі розвитку, не дивлячись на постійні зміни та нововведення у реформаційному законодавстві, в Україні є потреба зміцнення конституційно-правового фундаменту діяльності державних органів, їхнього апарату. Тому необхідне внесення таких змін, які б регламентували конституційно-правові засади функціонування цього інституту, вдосконалення механізму правового регулювання державного управління. А також створення таких нормативно-правових актів, які б обґрунтували необхідність зміцнення єдності та цілісності всієї системи державного управління як соціального, публічного і правового інституту.

У підсумку слід зазначити, що саме адміністративна реформа покликана не лише модифікувати структуру і функції органів виконавчої влади в Україні, але і якісно змінити систему всього державного управління,

визначити й актуалізувати чинники та тенденції її постійного вдосконалення й самовдосконалення.

2.3 Удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи в Україні

Публічна влада в Україні має дворівневу структуру: державний рівень (органи державної влади, в тому числі органи виконавчої влади) і місцевий (муніципальний) рівень (органи місцевого самоврядування, в тому числі місцеві адміністрації). На рівні місцевого самоврядування створюються виконавчі органи недержавного характеру, так як органи місцевого самоврядування не входять до системи органів виконавчої влади. Відносини, які виникають під час взаємних контактів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, як зазначає О.В. Батанов, відрізняються певними завданнями, порядком і способами здійснення взаємовідносин, а також об'ємом компетенції суб'єктів взаємовідносин [102, с. 25]. Спираючись на Концепцію адміністративної реформи, удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повинно «сприяти становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади». Ціль адміністративної реформи має полягати в демонополізації та децентралізації системи державного управління шляхом розширення повноважень місцевих самоврядних органів влади. Отже, об'єктивна необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування зумовлена запровадженням адміністративної реформи, децентралізації влади, що в свою чергу вимагає чіткого визначення й аналізу відповідних відносин і сфер, що набуває особливого значення з огляду на переважну суміжність сфер компетенції органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Таким чином, зазначене вище обґрунтовує доцільність виокремлення окремих специфічних видів відносин між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, які в підсумку зумовлюють розмежування їх повноважень.

Якщо звернутися до наукової літератури, то можна побачити, що серед науковців немає єдиної точки зору щодо критеріїв класифікації і, відповідно, видів даних відносин. Так, М.В. Пундик класифікує відносини між органами публічної влади на регіональному рівні таким чином: 1) за сферами діяльності: а) економічні (спільні рішення органів публічної влади у сфері економіки); б) фінансові (з приводу фінансів: утворення фінансових ресурсів, їх первинного розподілу та перерозподілу); в) соціальні (спільна діяльність з підвищення якісних характеристик соціальної сфери); г) ресурсні (спільна діяльність органів, що спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу регіону); д) інфраструктурні (охоплюють питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів регіону); е) силові (специфічна взаємодія «силових» органів, спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки на рівні регіону); 2) за кількістю органів публічної влади, що беруть участь у взаємодії: а) двосторонні (за участю двох органів публічної влади); б) багатосторонні (за участю трьох і більше органів публічної влади); 3) за ступенем участі суб'єктів: а) активні (в основу покладено принцип рівності учасників, коли наявна можливість ведення активного діалогу за схемою «питання-відповідь» без затримання у часі); б) пасивні (ініціатором дій виступає одна зі сторін, а інша залишається пасивним суб'єктом процесу, дозволяючи використовувати свої ресурси, не беручи при цьому безпосередньої участі); в) пасивно-активні; 4) за характером зв'язків: а) формальні; б) неформальні (не оформлені документально); 5) за регулярністю здійснення: регулярні та разові; б) за термінами: короткострокові, середньострокові та довгострокові; 7) залежно від об'єкта: інформаційні (об'єкт – інформація); міжфункціональні (об'єкт – повноваження); програмні (об'єкт – програма); міжгалузеві (об'єкт – галузь

публічного управління); документарні (об'єкт – документи); кадрові (об'єкт – кадри); 8) залежно від способу досягнення остаточного результату перебування органів публічної влади у відносинах: субординаційні, координаційні та реординаційні відносини; 9) вертикальні та горизонтальні відносини [103, с. 48-49]. Слід відзначити, незважаючи на те, що надана класифікація М.В. Пундиком є досить повною і широкою, субординаційний та вертикальний, координаційний і горизонтальний критерії здебільшого є тотожними за змістом і відображають характер і природу таких взаємовідносин.

Проведений аналіз сфер діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, свідчить про необмежуваність лише вище зазначених класифікаторів, і їх перелік є значно ширшим, про що детальніше йтиметься далі, де розглядатимуться безпосередньо сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Так, дуже логічну класифікацію надав С.Г. Стеценко, який виокремлює такі види відносин між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування: 1) за характером взаємодії суб'єктів: а) вертикальні (одна зі сторін має владні повноваження стосовно іншої, яка їй підпорядкована); б) горизонтальні (виникають між не підпорядкованими один одному органами влади, наприклад, адміністративний договір між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування); 2) за метою відносин: а) регулятивні (пов'язані з реалізацією позитивних завдань державної влади); б) правоохоронні (пов'язані з реалізацією засобів адміністративної відповідальності до правопорушників); 3) за предметом правового регулювання: а) матеріальні (виникають на основі матеріальних норм адміністративного права); б) процесуальні (виникають на основі процесуальних норм адміністративного права); 4) за характером дій зобов'язаного суб'єкта: а) активні (коли зобов'язаний суб'єкт повинен

учинити якісь дії; б) пасивні (коли зобов'язаний суб'єкт повинен утриматися від учинення певних дій) [104].

З вищенаведеного бачимо, що здебільшого науковці виокремлюють вертикальні (субординаційні) та горизонтальні (координаційні) відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Так, О.В. Батанов підкреслює, що розгляд основних моделей взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування приводить до висновку, що єдиним основним змістом взаємовідносин є питання: чи засновані ці відносини на підпорядкуванні або на рівному партнерстві. Саме у зв'язку з цим автор розглядає взаємовідносини органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в рамках моделей «субординаційних відносин», «координаційних відносин» та «реординаційних відносин» [102, с. 25-26].

А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко відзначають, що субординаційні відносини будуються на основі прямого підпорядкування, здійснюються між органами, які перебувають у субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують за принципом «вертикалізації» (відносини підзвітності і підконтрольності). Тобто в будь-якому разі сторони у відносинах субординації є нерівноправними та взаємодіють одна з одною за принципом «влада-підпорядкування», причому кожен вищий рівень управління в силу своєї компетенції та обсягу діяльності акумулює та виражає ширші, складніші суспільні потреби, інтереси, ніж нижчий, оскільки субординаційні зв'язки можуть передбачати виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим рівнем органу щодо нижчого органу [105, с. 92].

Отже, можна стверджувати, що саме субординаційні (вертикальні) відносини чи не найбільше впливають на необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Зовсім інше значення носять координаційні відносини, які пріоритетні в тих сферах громадського життя, які рівною мірою важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто стосуються загальних інтересів (державних і місцевих). Іншими словами, координаційними є такі взаємовідносини, які характерні для вирішення питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, у галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, у сфері забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян.

Також слід охарактеризувати третій тип відносин - реординаційні відносини між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що полягають у взаємному інформуванні, виражаються в конкретних діях і у відповідних управлінських актах [106, с. 32-35]. Реординаційні відносини доповнюють і зміцнюють субординаційні та координаційні відносини і є, так би мовити, відносинами зворотного впливу, що відображають право або обов'язок відреагувати в певному порядку та в певні терміни на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги іншої сторони, що особливо актуально у сфері делегованих повноважень.

Узагальнюючи вищенаведене, Ж. Завальна зазначає, що відносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що зумовлюють розмежування повноважень між ними) є предметом адміністративно-правового регулювання (здійснення діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в адміністративному порядку щодо забезпечення: реалізації прав громадян та юридичних осіб; виконання громадянами та юридичними особами покладених на них законом обов'язків; захисту прав громадян та юридичних осіб), натомість предметом договірного регулювання можуть бути не всі види управлінських відносин, а тільки їх частина – координаційні та реординаційні види відносин. На думку автора, саме в цих двох видах відносин ініціатива будь-якої зі сторін спрямована на погодження

волевиявлення за відсутності юридичної відповідальності за неприйняття пропозиції щодо встановлення таких відносин, і в даних видах відносин наявні й основна ознака можливості використання договірної регулювання, і факультативна [107].

Не можна не уминати й матеріальних, фінансових, бюджетних повноважень досліджуваних органів, що в свою чергу складають міжбюджетні відносини. З цього приводу, Л.В. Феценко стверджує, що міжбюджетні відносини передбачають: 1) законодавче розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг; 2) установлення сфери їхніх спільних повноважень; 3) визначення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; 4) розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами; 5) установлення переліку делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; визначення політики держави у сфері фінансового вирівнювання [108, с. 104].

У Бюджетному кодексі під міжбюджетними відносинами розуміються відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України (ст.81). Відповідно метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Цікаво зазначити, що відповідно до ст. 82 Кодексу розмежовуються види видатків бюджетів і, на наш погляд, відповідні сфери, які так чи інакше зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема такі: 1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній

Республіці Крим та місцевому самоврядуванню; 2) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності; 3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України [109]. Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача.

Зазначені в Бюджетному Кодексі відносини формують і відповідні сфери (межі компетенції), що зумовлюють розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. У цьому контексті слід погодитись з твердженням К. Живодьорова, який наголошує, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування слід здійснювати у спосіб визначення переліку сфер суспільного життя, які доцільно віднести до компетенції місцевого самоврядування, залишивши вирішення інших питань за місцевими держадміністраціями, і, крім виключних повноважень кожної зі сторін, необхідно обов'язково виокремити й сфери спільної дії [110].

Щодо повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, В. Соколов і Д. Хижняк зазначають, що вони базуються на принципах галузевої компетенції, яку поділяють на три види: 1) виняткову компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); 2) суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання (більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації); 3) виняткову компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх

виконавчих органів, наприклад, управління комунальною власністю) [111, с. 147].

Деякі автори, здійснюючи аналіз сфер компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, де найчастіше переплітаються повноваження, відносять такі сфери: 1) економічного і соціально-культурного розвитку відповідних територій (освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист та зайнятість населення тощо); 2) охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин; 3) забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку тощо [112, с. 233].

Повний перелік сфер компетенцій міститься в ст. 13-14 та главі 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV, а також у главах 1-4 розділу 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-В, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак, як зазначає В.І. Борденюк, за змістом вище наведених законів іноді важко визначити, які саме питання належать до повноважень органів місцевого самоврядування, а які – до відання місцевих органів виконавчої влади, що особливо помітно у так званих галузевих законах, де повноваження органів місцевого самоврядування досить часто визначаються в єдиному контексті з місцевими органами виконавчої влади в одній статті. Тому, на думку автора, повноваження органів місцевого самоврядування, по суті, поглинаються повноваженнями органів виконавчої влади, через що останні виявляються більш повноважними, аніж органи місцевого самоврядування. Тобто зміст повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про те, що вони беруть участь у реалізації практично одних і тих самих об'єктних функцій держави (політичної, економічної, соціальної тощо), що й місцеві органи виконавчої влади, про віднесеність органів місцевого самоврядування до механізму здійснення

функцій держави свідчить і перелік послуг, які вони зобов'язані надавати громадянам у різноманітних сферах управлінської діяльності [112, с. 233–234].

На сьогоднішній день залишається невирішеним питання щодо розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Концепцією адміністративної реформи передбачено «законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних (які не можуть бути перерозподілені на договірних засадах) самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня. Функціональний аспект передбачає перехід до нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі: встановлення переліку державних та громадських послуг, їх класифікації; визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі».

Проблеми розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тісно пов'язані й ускладнюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були розв'язані публічною владою з моменту прийняття Концепції адміністративної реформи, а також із неузгодженістю реформи системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави з реформами в інших сферах правовідносин. На думку М.О. Баймуратова, до таких проблем слід, перш за все, віднести: 1) конституційно-правову невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції радянської системи адміністративно-територіального устрою; 2) наявність декларованої правосуб'єктності територіальних громад, що згідно з Конституцією держави є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а згідно із законодавством – лише

нормативним фантомом; 3) надмірну централізацію повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів, що нівелює мотивацію територіальних громад і органів місцевого самоврядування до їх отримання; 4) неефективну державну регіональну політику, яка не тільки не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, а й призвела до втрати частини території держави та збройного конфлікту; 5) дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до виникнення конкуруючої компетенції та компетенційних конфліктів між ними; 6) системний конфлікт між правовим статусом людини і громадянина на конституційному рівні та його практичною реалізацією на рівні місцевого самоврядування, де конституційні права і свободи трансформуються у так звані муніципальні права людини [113].

Продовжуючи розглядати проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні, слід звернути увагу на думку Г.В. Макарова, О.М. Держалюка та Ю.Б. Каплана. Вони роблять акцент на «певній деформованості» системи місцевого та регіонального самоврядування в Україні. Зазначені автори стверджують, що в Україні існують сім найбільш поширених видів адміністративно-територіальних одиниць, що мають органи місцевого самоврядування (крім міст Києва та Севастополя, а також Автономної Республіки Крим), проте лише в містах обласного підпорядкування у повному обсязі є умови, необхідні для повноцінного здійснення самоврядних повноважень. Натомість найменш забезпеченими є райони у містах (мають представницькі та виконавчі органи самоврядування, але не мають ані статусної громади, ані власних доходів та бюджетної самостійності, ані виключних самоврядних повноважень (останні делегуються виключно міськими радами). Органи місцевого самоврядування районного та обласного рівнів, на яких концентруються досить широкі повноваження та бюджетні кошти, не можуть формувати власні виконавчі комітети (функції останніх

виконують державні адміністрації відповідного рівня). До того ж районні та обласні ради не мають статусної територіальної громади, є специфічними представницькими самоврядними органами, оскільки представляють виключно спільні інтереси територіальних громад, що входять до їх складу. Сільські, селищні та міські (міст районного значення) громади мають представницькі органи (ради) та їхні виконавчі комітети, мають і власні повноваження, проте обмежені можливості для здійснення прямих міжбюджетних відносин із центральною владою, що обмежує їхню фінансову самостійність [114, с. 15]

Конструктивним вважаємо й порушення такої важливої проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні, як недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Так, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільним є визначення єдиного переліку повноважень для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування. Аналогічно нечітким є й розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у разі входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування [114, с. 16].

Існує і ряд інших проблем пов'язаний із недосконалістю інституту делегованих повноважень. Загалом відсутні законодавчо закріплена процедура делегування повноважень, чітко визначені механізми відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема, у разі незабезпеченості належними ресурсами, поширене пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних колективів, відбувається протистояння між обласними (районними радами) та обласними

(районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень, недосконалою є система стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами тощо.

У підсумку зазначимо, що адміністративно-правове удосконалення взаємних відносин та розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування слід починати, по-перше, з усунення прогалин та колізій в адміністративно-правовому регулюванні порядку закріплення та розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. По-друге, слід узгодити конституційні та законодавчі норми, положення нормативно-правових актів, які були прийняті у різні часи, що надають підстави для правового втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції органів місцевого самоврядування. По-третє, слід встановити на законодавчому рівні чіткий розподіл повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування різного рівня. В - четверте, слід гармонізувати вітчизняне законодавство з європейськими стандартами та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

1. З проведеного аналізу положень концептуальних, стратегічних, програмних документів та їх проектів щодо запровадження та проведення адміністративної реформи за період незалежності України, можна зробити висновок про наявність необхідності формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась.

Адміністративною реформою передбачено певний ряд напрямків, які можна охарактеризувати трьома рівнями: основоположним, загальним та спеціальним. Перший рівень передбачає проведення по суті трьох

взаємопов'язаних напрямків: реформи виконавчої влади; реформи місцевого самоврядування; реформи адміністративно-територіального устрою України. Другий рівень передбачає розв'язання проблеми законодавчого супроводу та загальних організаційних шляхів її забезпечення. Третій рівень передбачає вже конкретні пріоритети здійснення адміністративної реформи, зокрема розвитку засад громадянського суспільства та забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

2. Концепцією адміністративної реформи передбачено створення ефективної системи державного управління, здатної вирішувати складні проблеми суспільства в особливих умовах, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство. Водночас за роки незалежності визначилися найбільш суттєві проблеми розвитку державно-управлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, невирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Реформа державного управління стала однією з тих, що заплановані низкою актів національного законодавства, а також домовленостями між Україною і ЄС. Європейський Союз намагається максимально долучатися до проведення внутрішніх реформ в Україні, зокрема в контексті впровадження європейських стандартів і принципів. Спираючись на Стратегію реформування державного управління в Україні, можна наголосити на необхідності оптимізації державного управління і насамперед упорядкування системи та структури органів виконавчої влади за функціональним принципом, суть якого полягає у публічній взаємодії органів виконавчої влади із інститутами громадянського суспільства, підприємницькими колами, іншими фізичними і юридичними особами.

3. Наступний напрям, який передбачений Концепцією адміністративної реформи - удосконалення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; а також

запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг.

Важливим кроком на шляху удосконалення діяльності органів публічної влади на місцях, відповідно до Концепції адміністративної реформи, повинно стати подальше удосконалення правового регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Вирішення цієї важливої правової проблеми повинно йти шляхом вироблення і встановлення конкретних законодавчих механізмів розмежування повноважень вказаних органів, удосконалення порядку та процедур втілення в життя владних дій як спільно (тобто у взаємодії), так і окремо.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ НА ПІДСТАВІ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У сучасному світі помітні тенденції нового розуміння ролі держави, його функцій, взаємовідносин суспільства і держави, його органів. У ряді країн в результаті цього стало необхідністю, проведення адміністративних реформ. Отже, важливою особливістю сучасного політичного процесу в різних країнах світу стали адміністративні реформи, які спрямовані на подальше вдосконалення державного апарату відповідно до вимог часу, що робить порівняльний аналіз таких реформ актуальною науковою задачею. В кінці ХХ - початку ХХІ ст. в значній частині держав здійснювалися і тривають великомасштабні реформи, спрямовані на перетворення систем державного управління.

Адміністративні реформи здійснюються в більшості країн світу. Хоча існують загальні риси, такі як зміна ролі держави в суспільстві, вдосконалення структури і функцій органів державного управління, підвищення ефективності їх функціонування, підвищення контролю за витрачанням фінансових коштів і ресурсів, впровадження принципів і практик підзвітності і прозорості в державному управлінні, - в кожній країні реформи набувають особливий характер відповідно до своїх історичних, культурних і політичних особливостей [115].

В Україні особливо уважно вивчається досвід Австралії, Бразилії, Великобританії, Угорщини, Німеччини, Канади, Китаю, Нідерландів, Нової Зеландії, Польщі, США, Фінляндії, Франції, Чилі, Південної Кореї, Японії та ін. Рушійними мотивами більшості адміністративних реформ в названих країнах було усвідомлення необхідності вирішити одну (або кілька) з наступних комплексних завдань: підвищення ефективності системи державних органів; перетворення держави в відповідального роботодавця,

здатного залучити достатню кількість службовців необхідної кваліфікації і в той же час контролювати витрати на їх утримання; підвищення довіри до держави з боку населення і приватного сектора.

Цілі адміністративної реформи багато в чому зумовлюються особливостями функціонування публічного управління в тій чи іншій країні. Так, в англосаксонських країнах (Великобританія, Нова Зеландія, США, Австралія, Канада, Індія, країни - колишні колонії Британської імперії) найважливішим завданням в сфері публічного управління традиційно було створення системи захисту інтересів приватних осіб від свавілля в системі адміністративного управління. Правові механізми в цій сфері були покликані створити жорсткі рамки, в яких може діяти публічна адміністрація. Головна увага в зв'язку з цим приділялася відповідальності публічної адміністрації та судового контролю, а, отже, процесуальним нормам.

Для романо-германських країн важливе значення має забезпечення ефективності діяльності публічної адміністрації та участі структур громадянського суспільства в процесі прийняття управлінських рішень. У країнах Східної Європи і країнах, що виникли на пострадянському просторі ще присутні риси адміністративно-командного управління, які склалися на базі одержавленої економіки; надмірність прямого державного управління в економічній і соціальній сферах.

Тому реформи переслідували мету, характерну для кожної групи країн. У першому випадку основна увага приділялася прозорості системи публічного управління, вдосконалення адміністративних і судових процедур. У другому випадку, в першу чергу, вирішувалися завдання вдосконалення управлінських структур і організації їх діяльності, підвищення ефективності державного управління. У країнах третьої групи були актуальними проблеми демократизації і децентралізації державного управління.

Слід відзначити країни Східної Європи: Угорщина, Болгарія, Польща. До цієї групи належать країни пострадянського простору, реформи в них почалися в 1980-1990-і рр. Проведення адміністративної реформи є

неодмінною умовою посткомуністичної трансформації суспільства, оскільки воно викликано необхідністю вирішення публічною адміністрацією нових завдань у нових умовах із використанням нових форм і методів роботи та технологій. Основна мета адміністративних реформ в цих країнах - подолання негативних рис командно-адміністративного управління, усунення надмірної ролі держави в економіці, демократизація і децентралізація всіх рівнів управління. Здебільшого східноєвропейські країни вивчали і запозичували досвід англосаксонських і романо-германських країн одночасно, що часто призводило до ситуації, коли одні напрямки реформ автоматично вступали в протиріччя або виключали інші напрямки.

Так, система державного управління Угорщини до початку адміністративної реформи (1990) характеризувалася надмірною бюрократією адміністративних процедур, високим ступенем політизації державної служби, низьким професійним рівнем державних службовців. Реформа проводилася з використанням бізнес-орієнтованого (англосаксонського) і інституційно-правового (австро-німецького) підходів. У пакет реформ були включені наступні заходи: повномасштабна реформа державної служби, програма модернізації державного управління, скорочення державних витрат, скорочення чисельності бюрократичного апарату. Реформи здійснювалися повільними темпами, але визнані одними з найуспішніших серед країн пострадянського простору.

Досвід Польщі представляє особливий інтерес в проведенні адміністративної реформи в Україні, де на сьогоднішній день досягнуто значних позитивних результатів. Так, в 1990 – 2004 роках в Польщі була здійснена масштабна адміністративна реформа, яка докорінно змінила організацію регіональної влади. В усіх адміністративних одиницях країни були створені повноцінні органи місцевого самоврядування з широкими повноваженнями. При цьому законодавчо були чітко розділені повноваження місцевих органів самоврядування та державної адміністрації. Крім того,

польська влада відродила гміни – найменші адміністративно-територіальні одиниці в країні, в яких діяли лише органи самоврядування. В той же час кількість найбільших адміністративних одиниць - воєводств - була зменшена майже втричі. У Польщі була створена управлінська модель, яка базувалася на двох підсистемах: урядовій адміністрації, яка діяла на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентралізації. Враховуючи, що подібна модель регіонального управління функціонувала практично в усіх країнах Європейського Союзу, можна стверджувати, що наприкінці ХХ сторіччя Польщі вдалося створити систему регіональної влади, яка відповідає стандартам ЄС. Адміністративна реформа в цілому підвищила ефективність роботи місцевої влади, однак вона не привела до отримання більшістю адміністративних одиниць країни фінансової незалежності, що суттєво зменшило потенціал розвитку польських регіонів [116, с.63].

Слід відзначити Болгарський досвід у проведенні адміністративної реформи. Так, суттєве значення для Болгарії мало декларування європейськості та прагнення стати членом Європейського Союзу, що примушувало прийняти вимоги та стандарти ЄС і виконувати їх.

Посилення уваги Європейського Союзу до реформування систем публічного управління в державах-членах ЄС привів до суттєвих змін, що були здійснені протягом 1998-2002 рр. Так, у Болгарії в 1998 р. прийнято Закон про державні адміністрації, до якого в 2001 р. та 2003 р. внесено поправки. У 2000 р. набрав чинності прийнятий у 1999 р. Закон про державну службу. Проте залишалася проблема оптимізації регіонального управління. Характерно, що проведений Радою Європи в 1998-1999 рр. моніторинг відносно Болгарії завершився висловленням побажання щодо створення на базі існуючих 28 областей самоврядування.

Аналіз парламентських документів свідчить, що на початку 2000-х рр. зусилля спрямовувалися на стимулювання створення професійної, ефективної і відповідальної публічної адміністрації, яка б дала змогу Болгарії

брати ефективну участь в європейській інтеграції і відповідали б стандартам ЄС. Відповідно, ставилися завдання: підготовки центральної та місцевої адміністрації для необхідної європеїзації їх роботи і створення Інституту публічної адміністрації та європейської інтеграції, який би став каталізатором розвитку високоякісної програми навчання кадрів.

У вересні 2003 р. Розпорядженням Ради Міністрів № 671 затверджено Стратегію модернізації державної адміністрації від приєднання до інтегрування на 2003-2006 роки, яка складалася з трьох частин: зміцнення спроможності державної адміністрації; посилення адміністративної спроможності виконання зобов'язань, пов'язаних із членством в Європейському Союзі та міжнародних фондах; контроль та координація виконання Стратегії.

Наголошувалося, що проводячи динамічну політику модернізації державного управління в умовах євроінтеграції, Уряд Республіки Болгарія усвідомлює необхідність значних інвестицій фінансових і людських ресурсів для впровадження практики належного врядування, надійності, прозорості та відкритості адміністрації, характерних для європейського адміністративного простору.

Стратегія ґрунтувалася на зафіксованих у ній принципах належного врядування, до яких віднесено:

- законність (управління та дії адміністрації згідно із законодавством);
- надійність та передбачуваність (дії та рішення з уникненням свавілля);
- відкритість та прозорість (управління та адміністрація доступні зовнішньому спостереженню та контролю);
- звітність (чітко окреслені права та обов'язки інституцій та звітність перед суспільством);
- ефективність (досягнення стратегічних цілей та розв'язання проблем суспільства з огляду на якісне співвідношення ресурсів і результатів);

– узгодженість (дотримання логіки розробки програм, зрозумілої громадянам).

З метою децентралізації управління? Стратегія передбачала встановлення чіткого поділу функцій та відповідальності між центральною і місцевою владою. Відзначено необхідність посилення ролі й потенціалу обласних управителів і посилення координації дій територіальних органів міністерств з метою покращення якості адміністративних послуг та наближення їх до громадян.

Вступ Болгарії до Європейського Союзу підтвердив передбачення як щодо позитивних, так і негативних наслідків. Перед державною адміністрацією Болгарії постала низка нових завдань, зокрема щодо розробки та реалізації політики економічного зростання та соціального розвитку. Усе це примушувало продовжувати модернізацію публічної адміністрації, яка пов'язувалася насамперед із підвищенням її ефективності шляхом скорочення кількості державних службовців, кількості органів влади та, відповідно, витрат на їх утримання.

Отже, досвід держав-членів ЄС з проведення адміністративної реформи є досить вагомим прикладом для держав-кандидатів до вступу до Європейського Союзу (включаючи і Україну). Досвід держав-членів ЄС свідчить, що уникнути адміністративної реформ неможливо. Потреба в проведенні адміністративної реформи в державах-членах ЄС зумовлена трьома об'єктивними чинниками, які сьогодні не може проігнорувати жодна європейська держава. Це: 1) глобалізація та європеїзація; 2) демократизація суспільного життя; 3) ринкова економіка. Неспроможність адаптуватися до існування в умовах сучасного світу породжує багато проблем, зменшує конкурентоспроможність держави, погіршує рівень життя, призводить до частій зміни влади тощо.

Основними завданнями адміністративних реформ в державах-членах ЄС визначалися наступні:

- нормативно-правове, інституційне забезпечення та управління зайнятістю і мотивацією державних службовців;
- зміцнення спроможності до стратегічного планування та розробки національної політики;
- удосконалення механізмів консультацій із соціальними й економічними партнерами та з громадянським суспільством;
- створення адекватного адміністративного середовища для запобігання і протидії корупції;
- розробка адміністративних заходів і процедур інтегрування меншин і груп із нерівним соціальним станом;
- подолання адміністративних бар'єрів для покращення інвестиційного клімату та умов для бізнесу в державі;
- забезпечення адекватної участі державної адміністрації в процесах глобального управління.

Узагальнюючи досвід проведення адміністративних реформ в зарубіжних країнах, можна виокремити ключові галузі адміністративних реформ є: роль держави в суспільстві; структура та функції органів державного управління; підвищення ефективності та результативності діяльності державного апарату; управління державною службою; реформа фінансового управління; підзвітність і прозорість державного апарату.

Незважаючи на те, що в основі програм адміністративних реформ лежать потреби урядів у вирішенні найрізноманітніших проблем, представляється правомірним узагальнення, що кінцева мета сучасних адміністративних реформ полягає в удосконаленні здатності держави реалізовувати політику, визначену законом. Такі реформи мають на меті усунути перешкоди, з якими стикаються уряди при спробі змінити напрямки соціальної та галузевої політики.

У деяких країнах (Великобританія, Нова Зеландія, Австралія) програми адміністративних реформ були сформульовані, прийняті та реалізовані політичними елітами і державними службами. В інших країнах, хоча

принципова основа адміністративних реформ і розроблялася політичною елітою і центральними державними органами, багато заходів проводилися знизу вгору шляхом експериментів і різноманітних нововведень (деякі аспекти адміністративних реформ в США, Німеччині, Фінляндії та ін.). У Канаді, наприклад, використовувалися обидва підходи. Ключовими чинниками тут є структура держави, його політична система і конституційний порядок.

На сьогоднішній день, загальновизнано, що адміністративні реформи в англосаксонських країнах сприяють формуванню більш гнучких і результативних форм управління. Країни континентальної правової сім'ї в цілому проводять реформи тієї ж спрямованості, але менш кардинальні по суті і більш консервативні за формою. Однак, у всіх західних країнах формується система взаємного співробітництва централізованих та децентралізованих, державних і приватних установ, перерозподіляються їх ролі в рамках єдиної системи публічного управління.

Таким чином, адміністративні реформи у всіх країнах гуртуються на принципах доцільності, прагматизму і економічності. Всі заходи в рамках адміністративних реформ покликані сприяти зміцненню законності, розвитку відкритості та доступності інформації про діяльність державних органів. Їх мета - зробити державу соціально більш згуртованою і сильною, наблизити її до громадянина і забезпечити всеосяжну конкурентоспроможність країни. Жодна з реформ, що проводяться в Україні в останнє двадцятиріччя, не була така щільно вписана в контекст зарубіжної практики, як адміністративна. Почавши цю реформу з відносно малим відставанням від зарубіжних країн (бум західних адміністративних реформ припав на першу половину 90-х років), і вже отримавши досвід проведення глибоких політичних, економічних і соціальних перебудов, які наближують суспільний устрій к зарубіжним зразкам, Україна вибрала ідеологію адміністративного реформування Центрально-Східної Європи.

І вітчизняний, і зарубіжний досвід свідчать, що реформування державного управління має бути органічно вбудованим у процеси суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства. Успіхи країн Центрально-Східної Європи в проведенні адміністративних реформ значною мірою обумовлені чітким розумінням реформ, не як самодостатнього процесу, а як забезпечувальної діяльності зі створення адміністративної системи, що спроможна здійснити весь комплекс необхідних суспільних перетворень для досягнення стратегічної мети – вступу до ЄС [117, с. 5-10].

Спираючись на досвід проведення адміністративної реформи в зарубіжних країнах, Україною було запозичено такі загальні складові компоненти адміністративної реформи:

- зміна місця виконавчої влади в системі державного управління;
- зміна співвідношення централізації і децентралізації цієї влади;
- зміни в структурі органів виконавчої влади на місцях;
- перерозподіл повноважень і ресурсів для їх виконання по територіальним рівням влади;
- уточнення і уніфікація змісту державних послуг, їх стандартизація та зміна порядку надання;
- зміцнення взаємодії держави і бізнесу, держави і громадян.

Для процесів європейської інтеграції актуальності для України набувають знання, вміння та навички держав-членів ЄС, які дозволяють, сприяють і допомагають:

1) своєчасно виконувати зобов'язання, які держава взяла на себе, обравши шлях євроінтеграції, наприклад здійснювати адаптацію національного законодавства, процедур, стандартів і норм до норм ЄС, забезпечувати їх виконання і дотримання, запровадити систему впровадження і моніторингу;

2) відігравати активну роль в євроінтеграційних процесах, використовуючи їх на користь власної держави, зокрема мати необхідні

фахові, експертні чи технічні знання у своїх секторах і галузях; розуміти національні інтереси і мати здібності захищати їх; знати процедури і правила (протокол, голосування тощо), за якими приймаються рішення в ЄС; мати розвинуті комунікативні і лідерські навички (наприклад спілкування з колегами, ведення переговорів, вміння переконувати), щоб впливати на процес прийняття рішень та вироблення політики в ЄС;

3) прискорювати процеси європеїзації в державі, зокрема завдяки прискоренню перекладу *acquis communautaire* та поширенню інформації про ЄС, а також через створення налагодженої системи координації всередині уряду, між різними гілками влади, між урядом та інституціями ЄС;

4) здійснювати планування, спираючись на стратегічне бачення, політичний аналіз і прогнозування, зокрема вміти передбачати розвиток подій на європейській арені і вдома; узгоджувати політику європейської інтеграції із внутрішньою політикою; спрогнозувати нову роль, функції і завдання уряду та реформувати урядові структури відповідно до прогнозу; запровадити систему управління змінами; впроваджувати зміни, спираючись на аналіз і обираючи між кількома альтернативами; повсякчас прилаштовувати систему багатовекторного співробітництва на національному та наднаціональному рівнях до змін, що відбулися або мають відбутися;

5) своєчасно реагувати на вимоги і виклики євроінтеграції, зокрема нарощувати спроможність через запровадження системи підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, застосування методів самооцінки та вимірювання адміністративної спроможності. Європейський досвід вчить не ігнорувати реформи на організаційному рівні: досвід вдалих реформ на рівні окремої установи може бути поширений і застосований у секторі загалом. Разом з тим зрозуміло, що без масштабних системних реформ, спрямованих на зміни в системі владних відносин, переосмислення та перерозподіл їх функцій і компетенцій, зміну ролі і завдань у процесах життєдіяльності суспільства, справжній прогрес неможливий.

У підсумку можна наголосити на тому, що при проведенні адміністративної реформи в Україні, слід орієнтуватися на досвід держав-членів ЄС, та запозичити три основні напрями реформування: інституційність, системність, функціональність. Визначені напрями під час запровадження адміністративної реформи в Україні можуть стати орієнтирами для поетапного реформування системи державного управління в країні.

Висновки до розділу 3

Процесом реформування державного управління охоплені на сучасному етапі більшість країн світу. Це обумовлено рядом причин, серед яких слід насамперед назвати, глобалізацію, істотні соціально-політичні зміни в сучасному суспільстві, що в свою чергу спричинило за собою і трансформацію державного управління, яке виконує функцію інструменту у взаємодії держави з суспільством.

Концепція адміністративної реформи України увібрала в себе передові ідеї формування ефективної системи державного управління, що увійшли в практику найбільш розвинених зарубіжних держав. Проведений аналіз досвіду зарубіжних країн щодо проведення адміністративної реформи, показав специфіку допустимого запозичення деяких механізмів щодо формування ефективної системи державного управління. Але при цьому, автоматично перенести ці правові механізми в Україну не представляється можливим в силу значних відмінностей щодо правової системи, так і в силу розбіжностей щодо побудови державного устрою.

Зарубіжними країнами однаково визначаються цілі адміністративної реформи, однак єдиних підходів щодо її проведення ще не вироблено.

В зарубіжних країнах напрямки адміністративної реформи розрізняються за масштабом і ефективністю впливу на систему державного управління, а також за специфікою правового регулювання. У сфері

правового регулювання найменш розробленими в науковому плані є питання регламентації діяльності органів виконавчої влади, стандартизації державних послуг і управління за результатами.

Отже, на підставі досвіду зарубіжних країн, в Україні, з метою створення ефективного правового інструментарію адміністративної реформи, необхідне подальше проведення правових досліджень, які б передбачали моделювання шляхів подальшого розвитку правового регулювання в даній сфері суспільних відносин та містили обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства і практики його застосування.

ВИСНОВКИ

Здійснене у кваліфікаційній роботі комплексне дослідження організаційно-правових аспектів адміністративної реформи в Україні, дозволило зробити такі висновки:

1. Встановлено, що в юридичній науці на даний момент не склалося єдиного розуміння щодо визначення поняття адміністративної реформи, що змушує використовувати при аналізі підходи, що застосовуються в нормативній та науковій юридичній літературі. У роботі відзначається, що практично всі дослідники сходяться у визначенні адміністративної реформи як комплексної зміни діяльності органів виконавчої влади та підвідомчих їм установ, спрямоване на оптимізацію організаційних структур, модернізацію адміністративно-управлінських процесів, вдосконалення виконання ними покладених державних функцій і надання державних послуг.

Комплексне теоретико - правове дослідження змісту адміністративної реформи, дозволило визначити сутність адміністративної реформи - процес перегляду функцій виконавчої влади, закріплення необхідних і скасування надлишкових державних функцій, перерозподіл повноважень і ресурсів для виконання державних функцій за рівнями влади, а також процес інституційних змін в системі державного регулювання щодо зміцнення взаємодії держави і суспільства, розвитку громадянського суспільства.

2. Огляд наукових досліджень адміністративної реформи, дозволив проаналізувати концептуальні підходи в розумінні її цілей і завдань. Одні фахівці бачили мету адміністративної реформи в тому, щоб усунути державу від втручання в економіку і, відповідно, мінімізувати державний апарат, а згодом і реорганізувати систему державного контролю, звівши її функції до координаційних і наглядових. Інші вважали адміністративну реформу засобом зміцнення системи державних органів і розширення втручання держави в економічну і соціальну сфери життя суспільства. Треті виступали за перетворення держави в апарат обслуговування інтересів та задоволення

потреб громадян і бізнесу. Таким чином, узагальнивши різні погляди науковців, адміністративна реформа є процесом перегляду функцій виконавчої влади, закріплення необхідних і скасування надлишкових державних функцій, створення адекватної функційної системи і структури органів виконавчої влади, перерозподіл повноважень і ресурсів для виконання державних функцій за рівнями влади, а також процес інституційних змін в системі державного управління щодо зміцнення взаємодії держави і суспільства.

3. На підставі аналізу Концепції адміністративної реформи в 1998 року робиться висновок, що вона являє комплексне бачення адміністративної реформи, яка спрямована на побудову ефективної системи органів виконавчої влади на основі чіткої регламентації їх діяльності, удосконалення організації її функцій, форм і методів діяльності.

Встановлено, що в нормативно-правовому плані процес проведення адміністративної реформи має здійснюватися системно. Доведено, що в ході формування законодавства про адміністративну реформу відображаються перш за все зміни організаційних структур, розподілу функцій і повноважень, організація і діяльність органів виконавчої влади, за допомогою поліпшення якої проводиться оптимізація державного управління.

4. Відповідно до Концепції адміністративної реформи охарактеризовано напрями розвитку адміністративної реформи та виокремлені основоположний, загальний та спеціальний напрями. Основоположний напрям передбачає, по суті, здійснення адміністративної реформи за такими взаємопов'язаними напрямками: реформа виконавчої влади; муніципальної реформи; реформи адміністративно-територіального устрою України. В свою чергу загальний напрям визначає, яким чином розв'язати проблеми законодавчого супроводу та загальних організаційних шляхів забезпечення адміністративної реформи. А вже спеціальний напрям виокремлює конкретні пріоритети здійснення адміністративної реформи з

урахуванням європейського вектору та спираючись на європейські стандарти.

5. Зростаючий взаємозв'язок держав в умовах глобалізації, загострення конкуренції між ними в економічному і політичному плані, ставить задачу вдосконалення системи державного управління та підвищення керованості суспільства. Згідно зі Стратегією реформування системи державного управління в Україні передбачено, що перетворення повинні здійснюватися в межах цілісного пакета політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну.

Головним аспектом реформування державного управління має стати системний підхід, важливість якого визначаються комплексністю застосування принципів діяльності з підготовки та проведення державно-управлінських реформ. Реформа державного управління пов'язана як з інституційними, так і з функціональними змінами. В даному комплексному ракурсі акцентується увага на здатності системи державного управління вирішувати складні проблеми суспільства, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Отже, для успіху реформи державного управління мають використовуватися в комплексі.

6. Встановлено, що організація публічної влади в Україні передбачає співіснування на місцевому рівні двох ключових суб'єктів системи публічної влади – держави, яку представляють місцеві державні адміністрації, і місцевого самоврядування, що уособлює інтереси відповідної територіальної громади як безпосередньо, так і через уповноважені органи місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність взаємодії між окремими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування й підвищення її ефективності, однією з важливих базових передумов якої є вирішення питання розмежування повноважень між ними.

Доведено, що сучасний стан удосконалення взаємовідносин між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні можливий шляхом розмежування повноважень. Однак, вирішення

цього питання супроводжується певними факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру, серед яких визначальне місце посідають адміністративно-правові засади розмежування повноважень, територіальний устрій у державі, державна орієнтованість на модель централізації/децентралізації влади тощо, і характеризується відсутністю чіткого, однозначного й законодавчо закріпленого розмежування, дублюванням повноважень і сфер компетенції і низкою інших проблем, які зумовлюють актуальність дослідження даної проблематики.

7. Адміністративні реформи в зарубіжних країнах та Україні можна порівняти за трьома провідним параметрами: основні цілі, завдання та напрямки; найважливіші етапи реформування; створення ефективної системи державного управління. Порівняльний аналіз основних цілей, завдань і напрямів адміністративних реформ в зарубіжних країнах та Україні показує, що стратегічні цілі реформ розрізняються політико-правовою спрямованістю - в Україні мова йде про створення сучасної демократичної держави, а в зарубіжних країнах про розвиток соціальної держави. При цьому існує значний збіг ряду основних завдань адміністративних реформ в зарубіжних країнах та Україні: і в Україні, і в зарубіжних країнах виділяються такі завдання як: зміна місця виконавчої влади в системі державного управління; зміна співвідношення централізації і децентралізації цієї влади; зміни в структурі органів виконавчої влади на місцях; перерозподіл повноважень і ресурсів для їх виконання по територіальним рівням влади; уточнення і уніфікація змісту державних послуг, їх стандартизація та зміна порядку надання; зміцнення взаємодії держави і бізнесу, держави і громадян.

Доведено, що адміністративна реформа повинна привести до оптимізації адміністративно-управлінських процесів, підвищення якості надання державних послуг громадянам, знизити витрати взаємодії з органами виконавчої влади. Підвищення ефективності та результативності державного управління, що реалізовується через інструменти адміністративної реформи, створює умови для успішного функціонування виконавчої влади країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ: ДВПІ Міннауки України, 1998. 62 с.
2. Словарь русского языка: в 4 т./ за ред. А. П. Евгеньева. 3-е изд., стер. Москва: Рус. яз., 1985. Т. 3: П-Р. 1987. 752 с.
3. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ: Довіра, 2006. 789 с.
4. Горбатенко В. П. Реформа. Юридична енциклопедія. Київ, 2003. Т. 5. С. 303-307.
5. Агафонова Н.В. Конституцій як об'єкт реформування. *Університетські наукові записки*. 2016. №59. С. 351-366.
6. Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: авотреф. Дисертації за спец. 12.00.02. Київ, 2020. 266 с.
7. Козуб В.П. Трансформація системи публічного адміністрування на основі інструментарію адміністративної реформи. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/DeVu_2010_2_7.pdf (дата звернення: 22.09.2021).
8. Авер'янов В. Органи виконавчої влади в Україні. Київ: Ін Юре, 1997. 48 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративна реформа: концептуальні засади. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknuvs/2010_1/kolpakov.htm
10. Тодика Ю. Адміністративна реформа в Україні в аспекті розвитку конституційного процесу. *Вісник АПрН України №2(33)-3(34)*. С. 224-238.
11. Ониськів М.М. Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні: дис... канд. наук: 12.00.07; Ірпінь, 2009. 236 с.

12. Король В. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11531/1/Statia%2012.pdf> (дата звернення: 22.09.2021).
13. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник. Москва: Гардарики, 2005. 320 с.
14. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. Москва: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. 456 с.
15. Драго Р. Административная наука/ Р.Драго; под ред Б.М. Лазарева; пер. В.Л. Энтин. Москва, 1982. 245 с.
16. Штатина М.А. Зарубежный опыт проведения административных реформ. Москва: «Инфра-М», 2006, С.60-64.
17. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. Москва: Тихомиров, 2005. 611 с.
18. Панов М. Проблеми методології формування категоріально-понятійного апарату юридичної науки. *Право України*. 2014. № 1. С. 50–60.
19. Погорілко В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Юрид. думка, 2006. Т. 1. 544 с.
20. Кустовська О.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: курс лекцій. Тернопіль: Еуономічна думка, 2005. 124 с.
21. Про створення робочої групи для підготовки Концепції реформи адміністративного права та проекту Адміністративного кодексу України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р. № 257-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-97-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.09.2021).
22. Адміністративна реформа для людини [Текст]: науково-практичний нарис / І. Б. Коліушко [та ін.]; заг. ред. І. Б. Коліушко; Центр політико-правових реформ. Київ: Факт, 2001. 72 с.

23. В.П. Козуб Трансформація системи публічного адміністрування на основі інструментарію адміністративної реформи. URL: [file:///C:/Users/user/Downloads/DeBu_2010_2_7%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/DeBu_2010_2_7%20(1).pdf)

24. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: [монографія] / [В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л. М. Гогіна, С. О. Кравченко та ін.]; за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.

25. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. Київ: НАДУ, 2008. 296 с.

26. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: Монографія / Пац.акад. держ.упр. при Президентові України; Відп. редактор І.А. Грицяк. Київ: «К.І.С.», 2009. 240 с.

27. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / За заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2009. 384 с.

28. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: Монографія / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

29. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції: монографія / Ю. П. Битяк [та ін.]; за ред.: Ю.П. Битяк, О. Г. Данильян; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування, Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків: Право, 2010. 384 с.

30. Адміністративно-правова реформа в Україні. Навч.посіб / Укл. Петков С.В. Київ,. 2012. 480 с.

31. Удосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства : монографія / [Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін.]; за заг. ред. В. А. Ребкала, В.А. Шахова. Київ: НАДУ, 2014. 268 с.

32. Ониськів М.М. Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні: дис... канд. наук: 12.00.07; Київ 2009. 440 с.
33. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис... доктор юридичних наук: 12.00.07 - 2019. 498 с.
34. Мельниченко Б.Б. Адміністративно-правове забезпечення публічного управління: європейські стандарти та їхня адаптація в Україні: Дис... доктор юридичних наук: 12.00.07; Київ 2020. 473 с.
35. Янукович В. Не люди для реформ, а реформи для людей: послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу. *Уряд. кур'єр*. 2010. 5 черв. (№101). С.4-6.
36. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» // *Уряд. кур'єр*. 2010. 25 черв. № 121. URL: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf (дата звернення: 22.09.2021).
37. Модернізація України – наш стратегічний вибір: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. Київ, 2011. 416 с.
38. Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: затверджено Указом Президента України від 27 квіт. 2011 р. № 504. URL: <http://www.spfu.gov.ua/ua/documents/862.html>
39. Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: затверджено Указом Президента України від 7 квіт. 2012 р. № 484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/2012#Text> (дата звернення: 22.09.2021).

40. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page> (дата звернення: 11.09.2020).

41. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. 3166-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 11.09.2020).

42. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 563. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (дата звернення: 11.09.2021).

43. Цивільний Кодекс: Кодекс від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 22.09.2021).

44. Господарський кодекс: Кодекс від 16.01.2003 р. № 436-IV URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 19.09.2021).

45. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.09.2021).

46. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 р. № 1060-XII URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12> (дата звернення: 11.09.2021).

47. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 22.09.2021).

48. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення: 11.09.2021).

49. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1788-12> (дата звернення: 22.09.2021).

50. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти: монографія / М. І. Лахижа; Укоопспілка, Полтав. ун-т спожив. кооп. України. Полтава, 2009. 289 с.

51. План дій «Україна-Європейський Союз». Європейська політика сусідства, схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693 (дата звернення: 22.09.2021).

52. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. *Офіційн. вісн. України*. 1999. №18.

53. Про службу в органах місцевого самоврядування - Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14&p=1255242517860118> (дата звернення: 22.09.2021).

54. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 трав. 1997 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1255242517860118>(дата звернення: 22.09.2021).

55. Концепція розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20 лют. 2006 р. № 140. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/4035.html> (дата звернення: 22.09.2021).

56. Концепція державної регіональної політики від 02 лип. 2008 р. // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. URL: www.minregionbud.gov.ua

57. Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні // Офіційний web-сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України URL: www.minregionbud.gov.ua(дата звернення: 22.09.2021).

58. Западинчук О. В. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. URL: <http://academy.gov.ua>(дата звернення: 22.09.2021).

59. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>(дата звернення: 22.09.2021).

60. Про затвердження порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2000 р. № 965. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>(дата звернення: 22.09.2021).

61. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник*. 2012. Вип. 9 Демократичне врядування. С. 1–9.

62. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 27 грудня 2017 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubricpolitics/2384568-kabmin-opriludniv-koserciu-reformi-vikonavsoi-vladi.html>(дата звернення: 22.09.2021).

63. Стратегія реформування державного управління України на 2016– 2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів від 24 червня 2016 р. № 474. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konserciyuoptimiz>(дата звернення: 22.09.2021).

64. Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 році: навч. матеріали для самост. підготовки / авт. кол.: Т. П. Крушельницька, Є. О. Ралдугін та ін. Київ: НАДУ, 2013. 60 с.

65. Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади : постанова Верхов. Ради України від 2 листоп. 2000 р., № 2067–III. *Голос України*. 2000. 21 листоп. С. 2-36.

66. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 13 берез. 1999 р. № 250/99. *Уряд. кур'єр*. 1999. 16 берез. С. 6-25.

67. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99 // *Уряд. кур'єр*. 1999. 17 груд. С. 4-21.

68. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99. *Уряд. кур'єр*. 1999. 17 груд. С. 2-14.

69. Про склад Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574/99. *Уряд. кур'єр*. 1999. 17 груд. С. 2-12.

70. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів: Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 207. *Уряд. кур'єр*. 2000. 15 лют. С. 5.

71. Про підвищення ефективності системи державної служби: Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 208. *Уряд. кур'єр*. 2000. 15 лют. С. 5-8.

72. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345/2001. *Уряд. кур'єр*. 2001. 31 трав. С. 4-7.

73. Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади : постанова Верхов. Ради України від 2 листоп. 2000 р., № 2067–III. *Голос України*. 2000. 21 листоп. С.2-6.

74. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 берез. 2005 р. «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади»: Указ Президента України від 15 квіт. 2005 р. № 658/2005. *Уряд. кур'єр*. 2005. 19 квіт. С. 4-6.

75. Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 19 груд. 2005 р. № 1784/2005. *Уряд. кур'єр*. 2006. 24 січ. С. 13-14.

76. Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента від 3 квіт. 2006 р. № 284/2006): Указ Президента від 3 квіт. 2005 р. № 593/2005.. *Офіц. вісн. України*. 2005. № 14. С. 22–23.

77. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку: Указ Президента України від 26 квіт. 2005 р. № 706/2005. *Уряд. кур'єр*. 2005. 29 квіт. С. 5.

78. Коваленко В. Модернізація правоохоронної діяльності та адміністративно-правова реформа в Україні: новітні виклики і перспективи / В. Коваленко. *Голос України*. 2013. 23 лют. С. 8.

79. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085. *Уряд. кур'єр*. 2010. 2010. 14 груд. С. 5–6.

80. Ведерникова І. Олександр Лавринович: «Окремі шановані люди хочуть дискредитувати саму ідею адміністративної реформи». *Дзеркало тижня*. 2011. 11 листоп. № 41.

81. Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Указ Президента України від 12 трав. 2011 р. № 580/2011. *Уряд. кур'єр*. 2011. 18 трав. С. 4.

82. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 28 лют. 2013 р. № 96/2013. *Офіц. вісн. Президента України*. 2013. № 5. Ст. 185.

83. Теорія держави і права: навчальний посібник / автор.-упоряд. В. В. Галуцько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон : ВАТ «ХМТ», 2007. 280 с.

84. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади»: від 15.02.2006 р., № 90. *Офіційний вісник України*. 2006. № 7. С. 167.

85. Адміністративна реформа стартувала. *Урядовий кур'єр*. 11.12.2010 р. № 233. С. 1–2.

86. Янукович В. Ф. Не люди для реформ, а реформи для людей. *Урядовий кур'єр*. 05.06.2010 р. № 101.

87. Бандурка О. О. Державне управління проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2004. № 3. С. 26-32.
88. Державне управління: теорія і практика / Ред. В. Б. Авер'янов. — К.: Юрінком інтер, 1998. 432 с.
89. Соціальне управління [Текст]: довідник / за ред. д.ф. н. В.Л. Василенка; упоряд. В.О. Тихонович і ін.; рецензенти: Б.А. Гаєвський, В.Г. Королько. Київ: Політвидав України, 1986. 415 с.
90. Адміністративне право України. Академічний курс. У 2 т. Т. 1. Загальна частина. Київ: «Юридична думка», 2004. 592 с.
91. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
92. Бандурка О. О. Державне управління проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2004. № 3. С. 26-32.
93. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. ак. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. Т.2: Методологія державного управління / ред.: Ю. П. Сурмін, П. І. Надолішній, Т. П. Крушельницька. 689 с.
94. Адміністративна реформа: досвід Польщі для України / авт. та редкол.: Л.Токар, Я. Гонцяж, Д. Новаківська та ін. Київ, Генеза, 2000. 52 с.
95. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації осн. компонентів адмін. реформи? / Центр економічного розвитку. Київ: Міленіум, 2002. 92 с.
96. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. В. В. Цветков. Київ: Оріяни, 1998. 364 с.
97. Малиновський В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. на здобуття

наук. ступ. канд. політ. наук: 23.00.02 / Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2002. 24 с.

98. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за ред. Н. Р. Нижник та Н. Т. Гончарук. К.: Моноліт, 2009. С. 10.

99. Бакуменко В.Д., Сурмін Ю.П. Необхідність та основні напрями реалізації реформи політичної системи України // Політична реформа - гарантія демократичного розвитку українського суспільства: Наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2003. С. 24-41.

100. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>. (дата звернення: 22.09.2021).

101. Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2013-2-4.pdf>. (дата звернення: 22.09.2021).

102. Батанов О.В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1. С. 22-29.

103. Пундик М.В. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 1. С. 47-53.

104. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.

105. Державне управління: навчальний посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.

106. Дерещ В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади. *Право України*. 2005. № 5. С. 32-35.

107. Завальна Ж. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання. *Юридична Україна*. URL: <http://www.pravnik.info/urukrain/1037-administrativni-vidnosini-shhomozhut-pidpadati-pid-dogovirne-regulyuvannya>. Html (дата звернення: 22.09.2021).

108. Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. Бюджетна система України: навчальний посібник. Київ: Кондор, 2008. 440 с.

109. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50-51. Ст. 572.

110. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. URL: <http://naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsijta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-vukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya/> (дата звернення: 22.09.2021).

111. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2009. Вип. 44. С. 144-150.

112. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 24. С. 230-242.

113. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/4777/> (дата звернення: 22.09.2021).

114. Макаров Г.В., Держалюк О.М., Каплан Ю.Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ, 2011. 54 с.

115. Меньшикова Г.А. Основы государственного и муниципального управления: Агенты и технологии принятия политических решений. Москва, 2018. 387 с.

116. Бочаров С.В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейській Союз. «Наука. Релігія. Суспільство» № 4'2010. URL: <http://dspace.nbuiv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/33245/49-Bocharov.pdf?sequence=1> (дата звернення: 22.09.2021).

117. Аналітично-інформаційне забезпечення проблем реформування органів виконавчої влади та підвищення ефективності механізмів державного управління (світовий та вітчизняний досвід): Звіт про другий етап НДР / наук. кер. В. Д. Бакуменко. Київ, 2004. С. 5–10.