

УДК 342.9-048.35 (477)

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i88.3070>

Є. М. Черних, Ю. В. Камардіна

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА»

Постановка проблеми. Суперечлива практика реалізації започаткованих правових реформ в Україні із часу проголошення незалежності України вкотре доводить необхідність посилення їх наукового забезпечення, зокрема адміністративної реформи. Це, своєю чергою, потребує ґрунтовних наукових розробок теорії адміністративної реформи. Нині в науці адміністративного права України формується самостійний науковий напрям дослідження проблем адміністративно-правової реформи, у контексті якого стає актуальним питання визначення поняття адміністративної реформи як правового явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Можна стверджувати, що тематика адміністративної реформи як явища глобальної і державної політики є досить популярною в науковому середовищі. До неї звертаються представники різних суспільних наук – соціологи, політологи, правознавці, економісти, держуправлінці, що призводить до методологічного різноманіття концептуальних підходів і напрямів у цій сфері досліджень і частково пояснює відсутність єдиного підходу до визначення поняття «адміністративна реформа». Серед дослідників тематики заслуговують на увагу праці таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, Р.А. Коложний, А.Т. Комзюк, С.В. Петков, В.К. Шкарупа й інші.

Аналіз наукових публікацій свідчить про те, що проблематика адміністративної реформи залишається маловивченою як в окремих аспектах, так і у плані загальних системних знань. Тож, незважаючи на значну кількість досліджень із питань реалізації адміністративної реформи та її адаптації до зовнішніх умов, окремі її аспекти залишаються дискусійними, а базове поняття «адміністративна реформа» потребує уточнення і поглиблення.

Мета статті полягає в узагальненні і критичному аналізі зусиль науковців, спрямованих на пошук найбільш повної дефініції адміністративної реформи, та в уточненні її ознак.

Виклад основного матеріалу дослідження. Упродовж останнього десятиріччя проблематика адміністративної реформи є об'єктом пильної уваги і провідною темою дискусій серед конституціоналістів, адміністративістів і фахівців у галузі державного управління. Значущість питання зумовлена необхідністю вирішення накопичених організаційно-правових проблем у галузі державного управління, підвищенням його ефективності, потребою теоретичного осмислення досвіду практичної реалізації адміністративної реформи в Україні.

Варто зазначити, що термін «адміністративна реформа» на слуху вже багато років. Але тільки в 1998 р., з ухваленням Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [1], цим сло-

вам надано характер реальної, радикальної і масштабної державної справи. За Концепцією мета адміністративної реформи полягає в забезпеченні побудови нової системи державного управління в Україні, створенні умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави. Відповідно до Концепції, у результаті здійснення адміністративної реформи в Україні передбачається поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, а також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною, а витрати на її утримання будуть адекватними фінансово-економічному стану держави. Це досягається, зокрема, шляхом зміцнення та підвищення ефективності реалізації виконавчої влади, поглиблення її взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Але щоб зрозуміти сутність адміністративної реформи, специфіку реформування за сучасних євроінтеграційних, політико-правових та соціально-економічних умов розвитку держави, варто розглянути визначення термінів, якими позначається відповідне поняття.

Отже, насамперед необхідно правильно визначити термін-поняття «реформа». У загальному розумінні «реформа» (франц. *reform* – «перетворення») у будь-якій сфері життєдіяльності людини означає «перетворення, зміну, перебудову, перевлаштування чого-небудь» [2, с. 712]. У «Сучасному словнику іноземних мов» зазначено, що термін «реформа» (франц. *reform*, від лат. *reformare* – «перетворювати», «поліпшувати») передбачає процес кардинальних, зазвичай тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо [3, с. 597].

Під реформою також прийнято розуміти сукупність політичних дій у суспільстві, спрямованих на перетворення окремих елементів політичної системи або часткову зміну способу їхнього функціонування, але не зачіпаючи водночас принципових основ існуючої соціально-політичної структури. У широкому підході реформу можна трактувати як соціально-політичне нововведення певного змісту. Однак як у 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 усіх громадян як у політичній, так і в економічній сферах життя суспільства. Проведення реформ далеко не завжди спричинено необхідністю розв'язання кризи або подолання передкризового стану – нерідко воно має попереджувальний характер і має на меті забезпечення якісно нових можливостей суспільного розвитку [4, с. 303].

Соціальні реформи зазвичай змінюють і модернізують форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушують водночас їхніх принципових засад. До ознак поняття соціальної реформи відносять: повільну зміну частини системи;

використання законних методів; керованість і прогнозованість процесу; повний контроль над реалізацією реформи з боку державної влади; спрямованість на зміцнення позицій чинної влади [5, с. 24–25]. На нашу думку, кінцева мета будь-якої політико-правової реформи – це зміцнення й оновлення державних засад.

Отже бачимо, що термін «реформа» передбачає суттєві зміни (трансформації) у механізмі функціонування об'єкта, є можливою зміною основоположних принципів, провідних до принципово нового результату й отримання принципово нового об'єкта. Реформа в широкому сенсі є зміною певного об'єкта, яка передбачає його трансформацію в новий якісний стан. Отже, можна погодитися з тим, що «у змісті терміна «реформа» превалює діяльнісний, спрямований позитивними цілями трансформаційний аспект» [6, с. 352]. Тож, на нашу думку, з інтерпретацією та визначенням терміна-поняття «реформа» значних утруднень не виникає. За своєю внутрішньою логікою він транслює компоненти керованої, програмної діяльності та мети, спрямованих на позитивні перетворення об'єкта реформування, суб'єкта такої діяльності, її змісту та засобів (шляхів) досягнення мети.

Основні утруднення виникають у частині терміна-поняття «адміністративна», яке переважно визначається вельми складними поняттями «державне управління» або «публічне управління». Ми поділяємо поширену думку, що визначити чітко державне управління навряд чи можливо, проте не за браком наукових зусиль, а у зв'язку з його складною сутністю, яка настільки багатозначна у плані завдань, функцій, форм і методів діяльності, що його неможливо охопити в одній дефініції [7, с. 85]. Отже, у зв'язку з відсутністю чіткого визначення меж предмета та системи державного управління стає складно окреслити межі адміністративної реформи.

Нагадаймо, що натепер легального, тобто нормативно-правового визначення поняття адміністративної реформи немає, але немає і його загально визнаного доктринального визначення. Робочий, так би мовити, варіант дефініції закріплений у Термінологічному словнику Концепції (розд. II), за яким адміністративна реформа – це вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади, торкається як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і відносин із місцевим самоврядуванням.

Поняття «адміністративна реформа» часто ототожнюють із близькими поняттями, наприклад, із реорганізацією діяльності державних органів виконавчої влади. Варто зауважити, що в поширеному варіанті домінує позиція, що адміністративна реформа – це концептуально усвідомлений процес реалізації чітко регламентованих і контрольованих заходів щодо здійснення якісних змін в організаційно-функціональній системі державного апарату, виконавчих органів влади різного рівня з метою підвищення ефективності державного управління. Адміністративну реформу визначають як комплекс заходів державної влади щодо вдосконалення організації виконавчого апарату держави – у широкому сенсі, державної адміністрації, її функцій, форм і методів діяльності [8, с. 24–25]. На нашу думку, такі дефініції мають рацію, але не бездоганні, бо звужують поняття адміністративної реформи до питань змін організаційної структури та функціональних змін у системі державного апарату, який обмежується органами державної виконавчої влади. Водночас випадають питання кадрового, фінансового забезпечення, різних форм самоорганізації в публічній сфері тощо.

Зазначимо, що за багатьох збігів у поглядах щодо адміністративної реформи автори нерідко розходяться в її окремих характеристиках та в акцентах щодо її компонентів. Наприклад, інституційний об'єкт адміністративної реформи дослідники здебільшого обмежують системою та діяльністю органів виконавчої влади або державного апарату, залишають поза увагою інші органи й установи, які опосередковано беруть участь у державному управлінні. Тільки окремі автори пов'язують об'єкт адміністративної реформи з місцевим самоврядуванням [9], як того вимагає Концепція відповідно до завдань реформи, та виводять її об'єкт поза системи органів влади в більш широке поняття системи державного управління країни [10].

Тож, адміністративну реформу розглядають 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» [11].

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 [12].

Ю.М. 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, їхньої компетенції, структури, статусу посадових осіб, ієрархії підпорядкованості і відповідальності, орієнтацію на забезпечення прав людини. Утілення її в життя має суттєве значення для становлення української державності на демократичних засадах [13, с. 238].

М.М. Ониськов у дисертації дає визначення «адміністративної реформи» як особливого виду правової реформи в державі, що ініціюється вищими органами державної влади та здійснюється чинним апаратом державного управління, зумовлюється 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» [14, с. 44].

В.П. Козуб вважає, що «адміністративна реформа» виступає інструментом створення якісно нової системи органів публічної влади, зміст якої полягає, з одного боку, у 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. А 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) забезпечення законності в діях адміністрації [9].

В.С. Король зазначає, що державно-правова й адміністративна реформи співвідносяться одна з одною як загальне (родове) та часткове (видове) поняття. В адміністративній реформі діалектично поєдналися суб'єкти й об'єкти правової реформи: органи виконавчої влади виступають як суб'єкти реформаційних перетворень, часто постають об'єктами цієї реформи. Основним об'єктом адміністративної реформи є не система самих органів влади, а система державного управління країни загалом [10].

Схожі визначення є у відомих закордонних дослідників, які розглядають адміністративну реформу як позитивні зміни, пов'язані із системою державно-адміністративного апарату, органів виконавчої влади різних рівнів. Наприклад, І.А. Василенко визначає адміністративну реформу як процес структурних змін у роботі державного апарату, спрямований на підвищення його ефективності і вдосконалення якості ухвалених рішень [15, с. 249]. Т.Я. Хабрієва вказує, що під адміністративною реформою прийнято розуміти перетворення в системі органів виконавчої влади з метою створення єдиної системи виконавчої влади, що реально діє, працює в «автоматичному режимі» в інтересах суспільства [16, с. 249].

Виходячи з того, що наукова думка не досягла єдності у визначеннях адміністративної реформи, ми вважаємо, що варто спиратися передусім на основні ознаки цього поняття, до яких, на нашу думку, можна віднести такі риси:

1) має надзвичайно широкий та складний власний об'єкт, межі якого приблизно можна окреслити через комплексне поняття системи державного управління:

а) в інституційному значенні – як систему суб'єктів державного або публічного управління, яка не обмежується органами державної виконавчої влади, а охоплює інші державні органи, установи та підприємства в частині внутрішньоорганізаційної діяльності, а також недержавних суб'єктів публічного управління, які представлені органами місцевого самоврядування, у частині делегованих їм повноважень; та інституційної системи об'єктів публічного управління – установ, організацій, підприємств як учасників публічно-правових відносин (наприклад, державні підприємства, різні форми самоврядування: місцевого, соціального, академічного або економічного) у частині визначення їхнього адміністративного правового статусу, можливостей в управлінських відносинах.

Можна побачити, що тут має місце частковий збіг суб'єкта й об'єкта реформи – відповідні органи державного управління, які є суб'єктами здійснення адміністративної реформи, водночас виступають інституційним об'єктом цієї реформи. Крім того, інституційний об'єкт виявляється настільки широким, що виходить за межі елементів механізму держави;

б) у значенні специфічних сфер та галузей, тобто публічно-правових відносин, що перебувають під управлінським впливом держави;

в) у значенні управлінської діяльності – вольових актів, процедур управлінського характеру, які регулюються нормами адміністративного права.

На нашу думку, об'єкт адміністративної реформи не вичерпується вказаними складовими частинами системи державного управління, а також охоплює нормативно-правовий, ідеологічний, доктринальний елементи;

2) засаднича детермінованість Конституцією України, що репрезентує зв'язок адміністративної реформи з базовими політико-правовими положеннями та надає їй авторитетності;

3) стратегічна спрямованість на вищі соціальні та політико-правові ідеали: становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії через створення нової системи державного управління;

4) спрямованість на покращення керованості й ефективності системи державного управління;

5) комплексність та системність, що зумовлено складною структурою системи державного управління як об'єкта, відбивається в багатоаспектності та впорядкованості напрямів реформи, а також способів, форм і методів її реалізації;

6) програмність, змістовна структурованість, послідовність – передбачає програму та три послідовні етапи здійснення реформи;

7) концептуальна обґрунтованість – у теоретичному аспекті спирається на сучасну наукову думку, яка враховує досвід країн, що відносять до сталих демократій;

8) реорганізаційний і утворюючий характер – передбачає як перебудову вже існуючої системи державного управління, так і розбудову її нових елементів;

9) керованість і прогнозованість реформи як процесу;

10) має відносно тривалий характер.

На наш погляд, вищенаведені приклади дефініцій адміністративної реформи репрезентують поширені наукові погляди в цьому питанні та дають можливість здійснити їх аналіз. Як бачимо, визначення поняття адміністративної реформи конструюються з урахуванням таких компонентів, як мета, об'єкт, предмет, суб'єкти, засоби (або шляхи) та зміст, які є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Автори погоджуються, що тільки їх єдність зумовлює успішність реалізації адміністративної реформи. Щоправда, вказані компоненти відрізняються рівнем повноти їх розкриття та не всі перебувають у полі зору кожного дослідника. Найбільшу підтримку отримали компоненти мети, інституційного об'єкта та засобів (або шляхів) досягнення мети адміністративної реформи.

Автори погоджуються, що формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, є метою адміністративної реформи, однак визначають її по-різному: як зміни, пов'язані із системою державно-адміністративного апарату, органів виконавчої влади різних рівнів; явище, що передбачає чітке визначення системи органів виконавчої влади на всіх рівнях; як систему заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві; як процес структурних змін у роботі державного апарату, спрямований на підвищення його ефективності і вдосконалення якості ухвалених рішень тощо. Проте створення нової системи державного управління є найближчою метою адміністративної реформи. Поширеним недоліком у визначенні мети є те, що поза увагою залишається спрямованість на вищі соціальні та політико-правові ідеали – забезпечення прав і свобод людини та громадянина, становлення правової, демократичної, соціальної держави.

Найбільш складним елементом для визначення, на нашу думку, є об'єкт адміністративної реформи, який виявляється багатозначним, багатокомпонентним та багатозаровим. Складність його визначення безпосередньо пов'язана із проблематикою визначення предмета адміністративно-правового регулювання, яка залишається в центрі жвавих наукових обговорень.

Висновки. Ми дійшли висновку, що адміністративна реформа – це системне явище, яка є сукупністю взаємопов'язаних елементів, що передбачає комплексність підходу до її визначення. Саме в цьому виявляється методологічна єдність науковців у питанні пошуку кращої дефініції.

Ми не ставили завдання надати ще одну дефініцію адміністративної реформи, бо вважаємо, що, виходячи з кількості та складності її ознак, отриманий результат не буде захищений від критики. Прагнення до більш повного визначення призведе до занадто громіздких конструкцій, і навпаки, спрощення визначення дає підстави для його критики в неповноті. До того ж будь-яке визначення є певним спрощенням предмета думки і не може охопити всі його ознаки. На нашу думку, навряд чи взагалі можна сподіватися на вичерпне визначення концепту адміністративної реформи, оскільки його понятійне ядро становить поняття державного управління, що само є зразком безуспішних пошуків абсолютної дефініції.

Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 01.10.2020).
2. Словарь русского языка : в 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньева. 3-е изд., стер. Москв а: Рус. яз., 1985. Т. 3 : П – Р. 1987. 752 с.
3. Сучасний словник іншомовних слів : прибіл. 20 тис. слів і словосполучень / уклад. : О.І. Скопченко, Т.В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.
4. Юридична енциклопедія : у 6-ти т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5 : П – С. 736 с.
5. Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2020. 266 с.
6. Агафонова Н.В. Конституція як об'єкт реформування. *Університетські наукові записки*, 2016. № 59. С. 351–366.
7. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10 Aufl. Munchen, 1995. 216 s. / Цит. за: Мицкевич Л.А. Понятіє государственного управления в административном праве Германии. *Государство и право*. 2002. № 6. С. 85–90.
8. Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 р. : навчальні матеріали для самостійної підготовки / авт. кол. : Т. П. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.
9. Козуб В.П. Трансформація системи публічного адміністрування на основі інструментарію адміністративної реформи. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/DeBu_2010_2_7.pdf (дата звернення: 01.10.2020).
10. Король В.С. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11531/1/Statia%202012.pdf> (дата звернення: 01.10.2020).
11. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 48 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративна реформа: концептуальні засади. URL: http://www.nbuuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknivs/2010_1/kolpakov.htm (дата звернення: 01.10.2020).
13. Тодика Ю.М. Адміністративна реформа в Україні в аспекті розвитку конституційного процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № № 2 (33) – 3 (34). С. 224–238.

14. Ониськів М.М. Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 236 с.

15. Василенко І.А. Государственное и муниципальное управление : учебник. Москва : Гардарики, 2005. 320 с.

16. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. Москва : Юридическая фирма «Контракт» ; Инфра-М, 2006. 456 с.

Анотація

Черних Є. М., Камардіна Ю. В. Теоретичні аспекти визначення поняття «адміністративна реформа». – Стаття.

Стаття відбиває стан проблематики визначення поняття адміністративної реформи в національній доктрині, спрямована на узагальнення і критичний аналіз наукових напрацювань щодо пошуку найбільш повної дефініції й уточнення ознак адміністративної реформи. За наявності значної кількості наукових досліджень зазначена відсутність нормативно-правового та загальновизнаного наукового визначення поняття адміністративної реформи. Виявлення смислу поняття адміністративної реформи здійснюється через встановлення значення його складових термінів – «реформа» й «адміністративна», уточнення понятійних ознак. Інтерпретація поняття «реформа» загалом не викликає нерозв'язаних проблем, на відміну від поняття «адміністративна», значення якого встановлюється через поняття державного, або публічного, управління, що само є прикладом дискусій.

У статті зауважено, що визначення поняття адміністративної реформи науковцями конструюються з урахуванням таких взаємопов'язаних внутрішніх компонентів, як мета, об'єкт, предмет, суб'єкти, засоби (або шляхи) та зміст. Найбільш складним для визначення компонентом, на думку авторів, є об'єкт адміністративної реформи, який виявляється багатозначним, структурно складним та багатоплановим.

Уточнено перелік основних ознак поняття адміністративної реформи: має надзвичайно широкий та складний власний об'єкт; засаднича детермінованість Конституцією України; стратегічна спрямованість на вищі соціальні та політико-правові ідеали; спрямованість на покращення керованості й ефективності системи державного управління; комплексність та системність; програмність, змістовна структурованість, послідовність; концептуальна обґрунтованість; має реорганізаційний та утворюючий характер; керованість і прогнозованість реформи як процесу; має відносно тривалий характер.

Зроблено висновок, що адміністративна реформа – це системне явище, яке є сукупністю взаємопов'язаних елементів, що передбачає комплексність підходу до її визначення. Саме в цьому виявляється методологічна єдність науковців у питанні пошуку кращої дефініції.

Утім, якщо виходити з багатокомпонентності концепту адміністративної реформи, кількості та складності його ознак, пошук вичерпного і водночас необтяжливого за конструкцією визначення, на думку авторів, виявляється нездійсненним завданням. Крім того, сподівання на вичерпне визначення концепту адміністративної реформи навряд чи обґрунтовано, оскільки його ядро, що становить поняття державного управління, само є зразком безкінечних пошуків абсолютної дефініції.

Ключові слова: реформа, адміністративна реформа, компоненти адміністративної реформи, ознаки адміністративної реформи, мета адміністративної реформи.

Summary

Chernykh Ye. M., Kamardina Yu. V. Theoretical aspects of determining the concept “administrative reform”. – Article.

The articles highlights the condition of the problem of determining the concept of administrative reform in the national doctrine and aims to generalize and to critically analyze scientific findings in terms of searching for complete definition and to specify features of administrative reform.

The article emphasizes that the process of determining a definition for the concept of administrative reform is devised by scientists, taking into consideration such interrelated components as the goal, the object, the subject, the performers, the methods (or the ways) and the content. In the authors' view, the most complicated component to determine is the object of administrative reform which is ambiguous, structurally complicated and multilayered. The authors have specified the register of the main features for the concept of administrative reform, such as the extremely wide and complicated own object; legal justification in the Constitution of Ukraine; strategic orientation onto the highest social, political and legal ideals; orientation onto improvement of controllability and efficiency of the state government system; integrity and consistency; programmatic nature, substantiality from the viewpoint of content, consecutiveness; conceptual justifiability; reorganizational and creative character; controllability and

predictability of the reform as a concept; relatively durable character. The consistency of the phenomenon of administrative reform presupposes multifaceted approach to determining thereof. It is here where the methodological unity of scientists in searching for a better definition is revealed. However, in the authors' view, on the basis of the multi-component nature of the concept, the quantity and the complexity of its features, search of a comprehensive but structurally non-burdensome definition appears to be an unfulfilled assignment. Hopes for comprehensive determination of the concept of administrative reform are unlikely to be justifiable, since its core includes the concept of state government which is an example of everlasting search of an absolute definition.

Key words: reform, administrative reform, components of administrative reform, features of administrative reform.