



# Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

№ 4(10)/2014

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

ISSN 2227-796X

Журнал «Адміністративне право і процес» містить результати сучасних наукових досліджень у галузі адміністративного та адміністративного процесуального права України й зарубіжних країн. Дописувачами журналу є провідні українські та європейські вчені, молоді науковці, юристи-практики. Запропонована структура журналу відтворює систему адміністративного права, адміністративного процесуального права, яка відповідає сучасному європейському вченню про сутність і внутрішню побудову цих галузей права.

Для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, юристів-практиків, а також студентів юридичних факультетів та вищих навчальних закладів юридичного спрямування.

**Видається чотири рази на рік**  
**Засновано 2012 року**

*Визнано Міністерством освіти і науки України науковим фаховим виданням*

*Наказ про включення до Переліку наукових фахових видань України № 1609 від 21.11.2013*

**Журнал внесений до Index Copernicus International**

INDEX  COPERNICUS

INTERNATIONAL

**Адреса редакційної колегії:**

*вул. Володимирська, 60,  
м. Київ, 01601, Київ, Україна*

**Тел. відповідального секретаря:**

*(044) 239 34 94*

*e-mail: admin.pravo@ukr.net*

**Затверджено:**

*Вченою радою юридичного факультету 28.11.14 року (протокол № 1)*

**Зареєстровано:**

*Державною реєстраційною службою України.*

*Свідоцтво про державну реєстрацію – КВ № 18863–7663 Р від 28.04.12*

**Засновник та видавець:**

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет».*

*Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02*

**Адреса видавця:**

*01601, Київ, б-р Шевченка, 14, кімн. 43; тел. (044) 239 32 22; факс (044) 239 31 28*

## Редакційна рада

<b>Гриченко І. С.</b>	доктор юридичних наук, професор (головний редактор)
<b>Бевзенко В. М.</b>	доктор юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
<b>Мельник Р. С.</b>	доктор юридичних наук, старший науковий співробітник (заступник головного редактора)
<b>Марценюк Р. О.</b>	кандидат історичних наук, (відповідальний секретар)
<b>Волосенко І. В.</b>	кандидат юридичних наук
<b>Берlach А. І.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Голосніченко І. П.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Гуржій Т. О.</b>	доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
<b>Діхтієвський П. В.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Калаєнов Д. П.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Коломоєць Т. О.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Колпаков В. К.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Комзюк А. Т.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Кузніченко С. О.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Лук'янець Д. М.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Мани Т.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Остапенко О. І.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Приймаченко Д. В.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Селіванов А. О.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Старілов Ю. М.</b>	доктор юридичних наук, професор
<b>Чуприс О. І.</b>	доктор юридичних наук, доцент
<b>Шлоєр Б.</b>	доктор права
<b>Ярмак Х. П.</b>	доктор юридичних наук, професор

---

## ЗМІСТ / СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS / SPIS TREŚCI

### ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

*Utchenko K. Yu.*

Analysis of the European court of human rights' decisions in 2013 ..... 5

#### НА ЧАСІ

*Галай А. О.*

Вибір оптимальної моделі взаємодії самоорганізованого громадянського суспільства та сучасної Української Держави ..... 9

*Міхровська М. С.*

Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи ..... 16

### ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

*Ващенко Ю. В.*

До питання про місце в системі органів державної влади України Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України ..... 31

### ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

#### ПРАВО ВНУТРІШНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

*Діхтієвський П. В., Лагнюк О. М.*

До питань призначення суддів на адміністративні посади та розподілу повноважень між головою суду і керівником апарату ..... 42

#### АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

*Шаблієнко А. С.*

Основні проблемні питання адміністративно-правового регулювання у сфері електронної комерції ..... 53

*Радзивілюк В. В.*

Розвиток правового регулювання повноважень спеціальних державних органів у сфері запобігання банкрутству (неспроможності) та питання оптимізації їх функціонування ..... 62

*Томіна В. Ю.*

Мета та функції адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності в Україні: проблеми теорії та практики ..... 72

#### АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

*Заярний О. А.*

Класифікація адміністративних інформаційних правопорушень як метод наукового дослідження адміністративної деліктності та інструмент удосконалення адміністративно-деліктного законодавства ..... 80

*Крижановська В. А.*

Адміністративна відповідальність і фінансові санкції: порівняльний аспект ..... 101

#### БАНКІВСЬКЕ ПРАВО

*Шевченко А. Ю.*

Зарубіжний досвід функціонування органів банківського нагляду ..... 107

## ВИБІР ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ САМООРГАНІЗОВАНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

*Стаття характеризує положення теорії адміністративного права щодо формування організаційно правильних взаємин інституціоналізованого громадянського суспільства та демократичної правової держави в сучасних умовах українського державотворення. Аналізуються різні бачення щодо моделі взаємин громадянського суспільства та держави. Характеризується роль недержавних інституцій у публічному управлінні.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство; демократична правова держава; взаємодія суспільства і держави; громадські об'єднання; «демократична» і «керована» моделі державотворення.



**Галай  
Андрій  
Олександрович,**

*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії прокуратури України*

Розбудова України як демократичної правової держави актуалізує обов'язковість розвитку і залучення до процесу публічного управління не лише органів державної влади, але й широкого кола інституцій громадянського суспільства. Питання взаємодії громадянського суспільства з державою було і залишається актуальним напрямком наукового аналізу. Проте, як свідчить аналіз широкого кола публікацій із зазначеної тематики, ці питання висвітлюються, як правило, у контексті загальної теорії держави і права або ж прикладних засад діяльності держави чи громадських інституцій.

Метою ж цієї публікації є характеристика положень теорії адміністративного права щодо формування організаційно правильних взаємин інституціоналізованого громадянського суспільства та демократичної правової держави в сучасних умовах українського буття. Ці положення були нами побудовані на основі аналізу праць І. Андронова, Р. Дарендорфа, С. Денисова, І. Коліушка, А. Колодій, Н. Нижник, В. Острома, Дж. Ріхтера, Р. Ромашова, С. Салменніємі, О. Скрипнюка, А. де Токвіля, Дж. Хеммент та інших авторів.

До наукового вжитку поняття «громадянське суспільство» увійшло в XVII столітті. Відокремлення держави від суспільства і перетворення цих категорій на відносно самостійні феномени відбулися внаслідок буржуазних революцій. Суспільство, що звільнилося від тиранії держави й об'єднало окремих самостійних суб'єктів, одержало назву громадянського. Відзначимо, що в німецькій мові це поняття має подвійне значення – і як громадянське суспільство в загальноприйнятому значенні, і як буржуазне суспільство [1, с. 193–194].

У XIX та XX століттях під громадянським суспільством стали розуміти людське співтовариство; інші вбачали в ньому елемент політичної організації. Цікаво, що одні бачили в громадянському суспільстві джерело підтримки наявного політичного ладу, а інші – осередок опозиції.

Так, в англосаксонському світі громадянське суспільство й держава звичайно вважалися взаємодоповнювальними, а не ворожими одна до одної силами, тому поняття «громадянське суспільство» втратило там своє специфічне значення.

На противагу цьому в багатьох континентальних європейських країнах громадянське суспільство розумілося як джерело протистояння державі, оскільки там діяльність держави характеризувалася втручанням у приватні та корпоративні відносини громадян.

Представником першої з названих позицій є Р. Дарендорф. За його думкою, громадянське суспільство – це різномірність поєднаних і переплетених між собою асоціацій, кожна

з яких має власні основи існування, а найчастіше й власні історію й специфічні форми членства [2]. На його думку, збереження свободи вирішення справ суспільного значення як структурної цінності можливо лише там, де держава слабка й обмежується виконанням основних функцій.

Інша позиція в сучасних теоріях громадянського суспільства отримала назву *М-традиції* на честь одного з її засновників Ш. Л. Монтеск'є, і в її межах під громадянським суспільством розуміється набір незалежних асоціацій громадян, які є посередниками відносин між індивідом і державою, у разі потреби захищаючи волю індивіда від зазіхань влади. Також представником цієї традиції є А. Токвіль, автор фундаментальної праці «Демократія в Америці» [3], у якій значна увага приділяється добровільним асоціаціям громадян, що часто вступають у конфронтацію з державою та захищають від її впливу громадянські свободи.

Починаючи з XVIII століття поняття громадянського суспільства в західній суспільно-політичній думці використовувалося як:

- показник ступеня, стану цивілізованості суспільства;
- наслідок процесу цивілізації;
- політичний термін, за яким протиставляється західний тип державного керування східному деспотизму;
- категорія, що містить економічний підтекст, протиставляє «цивілізацію» таким суспільствам, у яких не було приватної власності.

Розгляд проблем розвитку інститутів громадянського суспільства в адміністративно-правовому дослідженні

нами розглядається як складова публічного управління суспільними відносинами. Додатковий поштовх до того, що саме державно-правова галузь має опікуватися участю в управлінні суспільними процесами інституцій суспільства, а не лише держави та приватних корпорацій, зумовлюється тенденціями, які постають останнім часом у нашому та близьких до нього суспільствах, які коливаються у виборі моделі взаємин держави і суспільства, обираючи між так званими «західною» та «незахідною» моделями. Якщо перша з них заснована на пріоритетності інтересів громадянського суспільства та індивідуальних прав, походить з історичного розвитку буржуазного суспільства, потреби якого держава обслуговує шляхом надання послуг, до друга модель має інші пріоритети.

«Незахідна» держава, що інколи отримує назву «адміністративна держава» чи «держава керована», становить собою суспільство, що управляється невеликою групою представників особливого класу, який формулює і реалізує свої інтереси на основі доступу чи власності на ресурси їх джерела виробництва [4, с. 16–18]. Значною частиною їх є державні керівники як бюрократична каста, що досить замкнена щодо включення до неї простих членів суспільства. Іншою частиною є приватні управлінці, що отримують можливість управляти навколишніми силами та ресурсами за допомогою своєї приватної власності. Причому внутрішні стосунки серед державних управлінців і великих приватних управлінців призводять до зростання

ролі приватних управлінців великого капіталу шляхом поглинання малого капіталу. Саме ці два класи, взаємодіючи між собою та взаємно домовляючись, формують ідеологію та пріоритети розвитку держави та неповноцінного суспільства, яке така держава представляє.

Переважає більшість інших членів суспільства – підлеглих, або керованих – функціонує на основі забезпечення фізичних та мінімальних соціальних потреб, не маючи змоги впливати на вищі класи.

Небезпека приєднання України до кола держав такої моделі зумовлює потребу інститутам громадянського суспільства, передусім громадським об'єднанням, використовувати інструментарій адміністративного права як права управління для закріплення та гарантування своїх можливостей на вирішення питань суспільного, а отже, державного значення.

Характеризуючи недержавні організації як суб'єктів публічноправових відносин, наведемо пояснення причин розгляду цих відносин у межах адміністративно-правової наукової спеціальності:

- вони є суб'єктами адміністративного права та виражають інтереси інших суб'єктів (громадян та інших фізичних осіб);
- вони реалізують державні функції (передусім реалізація прав людини і правозахист, освіта, наукові дослідження);
- вони беруть участь у публічному управлінні;
- вони активно взаємодіють і забезпечують контроль за діяльністю державних органів, передусім органів

виконавчої влади та місцевого самоврядування, та в свою чергу перебувають під загальним контролем з боку держави;

- їх діяльність регламентована адміністративно-правовими нормами, передусім законами України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації»;

- низка положень їх внутрішньої організаційної діяльності аналогічні положенням державних установ та організацій, тобто за допомогою інструментарію адміністративного права їх можливо вдосконалювати;

- вони активно беруть участь у відносинах, які регламентують фінансове та інформаційне право.

Відмінності між західною та незахідною (демократичною та авторитарною; прогресивною і регресивною з позицій громадянського суспільства) моделями розвитку держави, між якими продовжують залишатися країни пострадянського табору, зумовлюють два підходи до формування громадянського суспільства та його взаємодії з державою. За першим із них (див. напр. праці Дж. Ріхтера [5], С. Салменніємі [6], Дж. Хеммент [7]) громадянське суспільство є сегментом прогресивного розвитку пострадянських держав, через який у цих державах упроваджуються здорові механізми вирішення проблем публічного та приватного характеру. Саме через недержавні інституції оптимально вибудувати кращу практику публічного управління, а державні органи, взаємодіючи з ними, ефективніше працюють над питаннями власного розвитку.

Інший підхід більш песимістично оцінює взаємодію держави і грома-

дянського суспільства. Згідно з позиціями, наприклад, Дж. Кубіка [8] і С. Сампсона [9] інституції громадянського суспільства є джерелом невимушеної колонізації нестійких держав країнами розвиненої демократії. Через ці структури здійснюється впровадження зокрема у країнах Східної Європи принципів взаємодії суспільства та держави, бажаних для західних країн.

З урахуванням наведеної аргументації наша позиція в цьому питанні передбачає проміжний варіант. Дійсно, не всі ініціативи, запропоновані недержавним сектором для розвитку українського суспільства і держави, є готовими для впровадження. Чимало прикладів можна навести і як негативну практику взаємодії недержавних інституцій та державних органів, ініційованих недержавними структурами. Проте саме незаангажована оцінка такої практики співпраці дозволяє об'єктивно оцінити й удосконалити процес публічного управління суспільними процесами, а такі можливості виникають завдяки інституційним зв'язкам держави та недержавного сектору. Тому взаємодія державних і громадських інституцій у сучасній Україні є невід'ємним елементом модернізації публічного управління, у якому зацікавлені обидві сторони.

Порівняння інтересів, що складають сутність змагання за верховність у взаємодії держави і громадянського суспільства, надає можливість нам виділити для сучасних утворень такі крайні точки:

- авторитарна (сильна) держава і кероване суспільство;

• правова держава та громадянське суспільство.

Класифікація сучасних держав за цими типами можлива за співвідношенням їх інтересів, що виявляються на момент проведення аналізу. Таким чином, дослідження співвідношення інтересів держави та суспільства дозволяє диференціювати їх інтереси на такі групи: конфронтаційні, відмінні, паралельні та спільні [10, с. 144]:

Конфронтаційні – це чітко протилежні, взаємовиключні інтереси, які є джерелом антагоністичних суперечностей.

Відмінні інтереси – це інтереси, що йдуть урозріз один одному, але не взаємовиключні. Вони спрямовані на досягнення різних цілей, але не загрожують явному приниженню іншої сторони.

Паралельні інтереси – це інтереси без антагонізмів. Сторони переслідують близькі, однорідні цілі, але реалізують їх самостійно без координації дій з іншою стороною.

Спільні інтереси – це інтереси, що характеризуються спільністю підходів сторін, засновані на єдиних цілях і методах досягнення. Ці інтереси, як правило, самостійно не реалізуються, а припускають співробітництво держави і суспільства в досягненні загальних цілей.

Отже, диференціація суспільних і державних інтересів, пошук спільних інтересів і їх реалізація є сучасним напрямком розбудови держави, що існує в тісному зв'язку з громадянським суспільством.

Здійснення дослідження теорії самоорганізованого суспільства і його зв'язків з сучасною державою для ре-

лізації суспільних інтересів дозволило визначити такі висновкові позиції:

1. Держава і громадянське суспільство існують одночасно, як одночасно завжди існують духовні й матеріальні потреби людини. Розвинутій державі відповідає розвинуте громадянське суспільство, так само як нерозвинутому громадянському суспільству відповідає нерозвинута держава. За наявності розвинених та ефективних механізмів соціального зворотного зв'язку, їх пріоритету, що забезпечує представництво і вплив на органи державної влади приватних і корпоративних інтересів інституцій громадянського суспільства, можна засвідчувати існування в конкретній країні демократичного політичного режиму. На противагу цьому, за відсутності або при обмеженому, блокованому зворотному зв'язку, коли домінуюча роль належить прямому впливу на суспільні відносини з боку державного апарату, виникає протилежний йому авторитарний режим.

2. Для громадянського суспільства характерні три особливості. По-перше, наявність безлічі асоціацій або, у більш загальному плані, центрів соціальної активності. У цьому сенсі громадянське суспільство несумісне з авторитарною, єдиновладною державною машиною. По-друге, відносна незалежність цих центрів від влади. У силу своєї здатності до самоорганізації вони заперечують контроль з боку держави. І, по-третє, почуття громадянської відповідальності, а також цивілізоване поведіння й активна громадянська позиція.

3. Держава та громадянське суспільство реалізують ідентичні цілі,

досягаючи їх проте за допомогою відмінних засобів і форм інституційної дії. При цьому звертаємо увагу на те, що через структурні та функціональні відмінності державницького і громадянського підходів варто відмовлятися від визначення чітких меж і сфер діяльності та закликати державу поважати повноваження інститутів громадянського суспільства.

4. Доречне сучасне співвідношення громадянського суспільства з державою може бути схарактеризоване як рівноправна взаємодія. Органи, які представляють державу, здійснюють регулятивно-охоронні функції щодо інституцій громадянського суспільства. За рахунок податків і зборів, внесених до державного бюджету, утримуються державні службовці, які забезпечують поєднання інтересів держави, суспільства та осіб, які потребують визнаної суспільством соціальної підтримки. У сфері економіко-фінансових відносин державні й недержавні суб'єкти постають як вільні та рівноправні партнери-конкуренти, які взаємодіють на підставі принципів ринкової системи господарювання.

#### Список використаних джерел:

1. Актуальные проблемы теории государства и права : учеб. пособие / отв. ред. Р. В. Шагиева. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 576 с.  
 2. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному сообществу / Р. Дарендорф // Полис. – 1993. – № 5. – С. 31–35.

3. Токвиль А. Демократия в Америке / А. де Токвиль [пер. с англ.]. – М.: «Прогресс», 1993. – 560 с.

4. Денисов С. А. Общая теория административного государства / С. А. Денисов. – Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2010. – 684 с.

5. Рихтер Дж. Управлениетет, иностранная помощь и российские НПО / Дж. Рихтер // Журнал исследований социальной политики. – 2004. – №2 (4). – С. 469–486.

6. Salmenniemi S. Civic organizations and the state in Putin's Russia: co-operation, co-optation, confrontation / S. Salmenniemi // Civil Societies and Social Movements: Potentials and problems. – Abingdon: ECPR studies in European political science, 2007. – P. 19–34.

7. Hemment J. The Riddle of the Third Sector: Civil Society, International Aid, and NGOs in Russia / J. Hemment // Anthropological Quarterly. – 2004. – № 77(2). – P. 215–241.

8. Kubik J. How to study civil society: The state of the art and what to do next / J. Kubik // East European Politics and Societies. – 2005. – № 19(1). – P. 105–120.

9. Sampson S. Weak States, Uncivil Societies and Thousands of NGOs. Western Democracy Export as Benevolent Colonialism in the Balkans / S. Sampson // Cultural Boundaries of the Balkans. Lund University Press, June 2002 [Electronic resource]. – Access: [http://www.anthrobase.com/Txt/S/Sampson\\_S\\_01.htm](http://www.anthrobase.com/Txt/S/Sampson_S_01.htm).

10. Оль П. А. Государство, общество, личность: проблемы совместимости / Оль П. А., Ромашов Р. А., Тищенко А. Г., Шукшина Е. Г.; под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. – М.: Юрист, 2005. – 303 с.

**Галай А. О. Выбор оптимальной модели взаимодействия самоорганизованного гражданского общества и современного украинского государства.**

*Статья характеризует положение теории административного права по формированию организационно верных взаимоотношений институцио-*



налізованого громадянського общества и демократического правового государства в современных условиях развития украинского государства. Анализируются различные модели взаимоотношений гражданского общества и государства. Характеризуется роль негосударственных институтов в публичном управлении.

**Ключевые слова:** гражданское общество; демократическое правовое государство; взаимодействие общества и государства; общественные объединения; «демократическая» и «управляемая» модели государства.

**Galai A. O. Selection of the optimal model of cooperation between self-organized civil society and modern Ukrainian state.**

*The article describes the theory of administrative law on the formation of the relationship of civil society and democratic state under current conditions of the Ukrainian state. Various models of cooperation between civil society and state are analysed. The role of non-governmental institutions in public administration is characterized.*

*In the presence of advanced and effective mechanisms of social feedback, their priority, ensuring representation and influence on public authorities and private and corporate interests of institutions of civil society, the existence of country-specific democratic political regime may be certified. In contrast, under the condition of domination of the state apparatus an authoritarian regime arise.*

*The state, as well as civil society, are implementing identical goals, achieving them, but using different means and forms of institutional action. At the same time, because of structural and functional differences between statehood and civil approaches it is necessary to refuse from establishing clear boundaries and areas of activities and encourage the state to respect the authority of institutions of civil society.*

*Appropriate modern correlation of civil society and state can be characterized as equal interaction. The bodies, which represent the state, carry out regulatory and protective functions with respect to the institutions of civil society. Due to taxes and duties listed in the state budget, there are held state officials that ensure the convergence of interests of the state and society and need social support recognized by society. In the area of economic and financial relations, state and non-state subjects act as free and equal partners who interact on the basis of a free-market economic system.*

**Key words:** civil society; democratic constitutional state; interaction between society and the state; associations; «democratic» and «controlled» model state.

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2014*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

садах координації, співпраці та взаємодії для досягнення визначених цілей.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Список використаних джерел:

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

навчої влади» щодо приведення його у відповідність із Конституцією України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 223.

19. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

20. Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. – № 915 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 24. – Ст. 994.

21. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58 (втрагив чинність).

22. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Голос України. – 2014. – № 39.

23. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (з наст. змінами та доп.).

24. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190 (з наст. змінами та доп.).

25. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.

26. Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України № 1089/97 від 2 жовтня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997.

27. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 1.

28. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від

26 березня 2008 р. № 531 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/card/531-2008-%D1%80>.

29. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

30. Рекомендації щодо законодавчого забезпечення конституційної, адміністративної та судової реформ // Центр політико-правових реформ. Програма сприяння Парламенту України. – К.: Заповіт, 2007. – 52 с.

31. Про внесення змін до Конституції України: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України від 8 грудня 204 р. № 2222-ІМ // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 77. – Ст. 2597.

32. Про затвердження орієнтовного плану законопроектних робіт на 2009 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. № 185-р // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 39.

33. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія / С. М. Серьогін, І. В. Письмений, І. І. Хожило та ін.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.

34. Тодика Ю. Конституційні засади проведення адміністративної реформи // Право України, 2003. – № 4. – С. 104–118.

35. Угода про співробітництво у сфері розвитку державної служби і адміністративної реформи між Головним управлінням державної служби України та Головою цивільної служби Республіки Польща від 11 липня 2005 г. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 39. – Ст. 2521.

36. Правова держава. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 292.

37. Янчук О. Структурно-кадрові аспекти адміністративної реформи в Україні / О. Янчук // Право України. – 2004. – № 2. – С. 31–33.

38. Янчук О. Трансформація системи виконавчої влади в контексті адмі-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Стаття надійшла до редакції 23.10.2014*