

*Патерило І. В.,**кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

## НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті досліджуються основні напрями реформування адміністративного законодавства в сфері функціонування публічної адміністрації України. З'ясовано проблеми нормативного закріплення загальних засад діяльності публічної адміністрації на базі європейської практики. Розглянуто проблеми вдосконалення адміністративного законодавства, визначені Концепцією реформування публічної адміністрації, та шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** публічна адміністрація, реформування адміністративного законодавства, європейські принципи діяльності публічної адміністрації, Концепція реформування публічної адміністрації.

**Постановка проблеми.** Європейська інтеграція України обумовлює необхідність реалізації низки заходів, спрямованих на приведення системи та механізму публічного управління у відповідність з європейськими стандартами, що підтверджується положеннями чисельних нормативних документів [1; 2; 3]. Як відомо, засади публічного управління є складовими європейського адміністративного простору [4; 5], а тому окреслені заходи мають супроводжуватись відповідним реформуванням національного адміністративного законодавства. Відповідно, при проведенні правових реформ у сфері функціонування публічної адміністрації необхідно звернути увагу на стан та перспективи розвитку й вдосконалення адміністративного законодавства.

Наведеним питанням приділено увагу в працях багатьох вітчизняних вчених (В.Б. Авер'янов, І.В. Артьомов, Н. Гончарук, І. Коліушко, А.А. Пухтецька, В. Тимошук та ін.). Проте в них, здебільшого, розглядаються лише окремі аспекти реформування адміністративного законодавства в означеній сфері. З огляду на це, метою статті є узагальнене дослідження основних напрямів реформування адміністративного законодавства в сфері функціонування публічної адміністрації в ракурсі європейської інтеграції України. Для досягнення цієї мети необхідним є вирішення наступних завдань: ознайомитись з проблемою нормативного закріплення загальних засад функціонування публічної адміністрації на базі європейської практики; розглянути проблеми вдосконалення адміністративного законодавства, визначені Концепцією реформування публічної адміністрації, та шляхи їх вирішення; сформулювати висновки з приводу необхідних заходів, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Приступаючи до розкриття поставленого питання, відзначимо, що в наукових та науково-практичних джерелах виділяється декілька головних аспектів, за якими можна оцінити стан адміністративно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації та визначити напрями його подальшого розвитку. Перш за все, мова йде про визначеність та нормативне закріплення основних правил діяльності публічної адміністрації загалом та вимог до інструментів її діяльності, зокрема. Так, В.Б. Авер'я-

нов та А.А. Пухтецька вказують, що удосконалення правового забезпечення діяльності публічної адміністрації ускладнюється застарілими підходами до визначення принципів організації та діяльності суб'єктів публічного управління, сформованими ще за радянських часів [6, с. 110]. Тому, як відзначають вчені, вітчизняна система суб'єктів публічного управління потребує належного врахування апробованих європейським досвідом принципів і стандартів щодо інституційних і процесуальних засад функціонування публічної адміністрації, заснованого на фундаментальних цінностях свободи, демократії та верховенства права [6, с. 110].

У такому ракурсі, першочерговим завданням адміністративно-правової реформи має стати забезпечення перегляду положень, що визначають загальні засади правового статусу публічної адміністрації (органів виконавчої влади різних рівнів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень тощо) та підготовку нового Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», нових редакцій законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про державну службу», інших актів законодавства з урахуванням пріоритетної спрямованості діяльності суб'єктів публічного управління на реалізацію функцій з надання публічних (насамперед, адміністративних) послуг [6, с. 110].

На наш погляд, вирішення цього завдання можливе й за рахунок прийняття загального нормативного акту про публічну адміністрацію України. Такий захід дозволить зосередити в межах одного документу основні правові положення, якими визначатиметься сутність, засади правового статусу, система суб'єктів публічної адміністрації, загальні вимоги до інструментів їх діяльності та ін. Це сприятиме наближенню публічної адміністрації України до сучасної публічної адміністрації розвинутих європейських держав, заснованих на кращій європейській практиці та європейському законодавстві.

Поміж вказаного, прийняття такого акту дозволить вирішити проблему незадовільного стану дотримання загальних принципів побудови та організації діяльності публічної адміністрації, на яку звертають увагу В.Б. Авер'янов та А.А. Пухтецька. Зокрема, як зазначають автори, сучасні вимоги дотримання принципу децентралізації до цього часу не знайшли належного закріплення в актах чинного законодавства, зокрема, законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», законопроекті «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», положеннях про конкретні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [6, с. 111].

Тому, необхідним є нормативне закріплення вимог принципу децентралізації, що сприятиме:

- удосконаленню організації системи публічної адміністрації в цілому та органів виконавчої влади, зокрема;
- наближенню надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг громадянам та іншим приватним особам (покращення доступу);

– залученню приватних осіб до виконання окремих повноважень органів публічної адміністрації. Адже в Україні неповною мірою враховуються положення рекомендацій Ради Європи (РЄ), а також досвід провідних європейських країн щодо залучення приватних осіб до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації [6, с. 111].

Поділяємо позицію В.Б. Авер'янова та А.А. Пухтецької й з приводу того, що в умовах європейської інтеграції, для повноцінного утвердження демократичних засад публічного управління, потребують перегляду також існуючі взаємостосунки між вітчизняними органами публічної адміністрації та громадянами. Адже адміністративні процедури здатні забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і законних інтересів та стати дійовим засобом протидії суб'єктивізму й свавілля з боку публічних службовців органів виконавчої влади [6, с. 112].

У цьому контексті слід звернути увагу на те, що в більшості європейських країн існують відповідні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних процедур. Значення таких законів, як складової адміністративного законодавства, полягає в тому, що вони визначають рівень демократичності діяльності публічної адміністрації в цих країнах. На противагу цьому, у нашій країні не враховується те, що докладне визначення законом раціонально організованих і демократичних за своєю сутністю процедур діяльності з адміністративного (позасудового) розгляду заяв і скарг, інших звернень приватних осіб – є реальною гарантією дотримання неупередженого, відповідального й прозорого ставлення публічних службовців до правомірних вимог та інтересів зазначених осіб [6, с. 112].

Повністю підтримуємо думку авторів, що подолання існуючих недоліків сприятиме прийняттю Адміністративно-процедурного кодексу України, яким передбачатиметься детальна регламентація, зокрема, розгляду за зверненнями фізичних і юридичних осіб індивідуальних адміністративних справ, оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань реалізації прав і законних інтересів зазначених осіб. Головним, при цьому, є вирішення завдання закріплення в Кодексі основних процедурних принципів, які виступають стрижнем європейських принципів діяльності публічної адміністрації [6, с. 112].

Ведучи далі мову про стан нормативно-правового закріплення принципів, як головних засад діяльності публічної адміністрації, звернемо увагу на те, що на сьогодні в Україні відсутні нормативно-правові акти, які б містили вимоги щодо необхідності дотримання європейських принципів належної адміністрації та, власне, визначення їх змісту. Тому, підтримуємо точку зору В.Б. Авер'янова та А.А. Пухтецької, що систематизація цих принципів у спеціальному кодифікованому акті допоможе змістовно модернізувати великий масив законів, підзаконних актів, які переважною мірою ґрунтуються на здобутках радянської теорії державного управління, не враховують європейські принципи адміністративного права, потребують перегляду закріплених у них положень щодо гарантій та механізму забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб, у тому числі у взаємостосунках з органами виконавчої влади [6, с. 115].

Запровадження принципів і стандартів належної адміністрації [7] в Україні є невід'ємною умовою досягнення рівня адміністративної здатності органів виконавчої влади, необхідного для функціонування в Європейському адміністративному просторі. Виходячи з наведеного, доцільним є розроблення проекту Кодексу належної адміністрації, який став би своєрідним

доктринальним фундаментом правовідносин органів публічної влади з приватними особами (за винятком адміністративно-деліктних відносин, які планується включити до проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки). За своїм значенням Кодекс належної адміністрації має слугувати загальним інституційно-діяльним стандартом, відповідно до вимог якого, приводитимуться положення законів і підзаконних актів різних рівнів, або доповнюватимуться відповідними відсилочними нормами з метою уніфікації та стандартизації діяльності органів виконавчої влади [6, с. 115].

Продовжуючи рухатись в обраному напрямку, відзначимо, що на вирішення, зокрема, розглянутих недоліків чинного адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації спрямовані також положення проекту Концепції реформування публічної адміністрації, розробленого Центром політико-правових реформ. Це впливає, у тому числі, із закріпленою в проекті сутністю Концепції, а саме – побудови в Україні ефективної публічної адміністрації європейського зразка шляхом: децентралізації більшості публічних завдань (функцій) та ресурсів, реформування адміністративних процедур, забезпечення підконтрольності та прозорості влади (прийняття рішень має бути максимально відкритим для громадян) [8, с. 6].

При цьому, відзначимо, що не дивлячись на проектування названої Концепції ще в 2005 р., її положення не втратили актуальності й на сьогоднішній день. Дане твердження підтверджується доробками сучасних наукових досліджень, в яких наголошується на необхідності в окреслених вище цілях вирішення наступних завдань:

- розмежування повноважень між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі дотримання принципів субсидіарності, децентралізації та деконцентрації державного управління;
- зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування;
- реформування системи адміністративно-територіального устрою України;
- удосконалення механізмів взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері державного стимулювання розвитку регіонів;
- поліпшення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації її працівників [9, с. 134-135].

Для досягнення позитивних результатів за цими напрямками, авторами Концепції реформування публічної адміністрації наголошується на необхідності реформування правового забезпечення реформи публічної адміністрації, насамперед, шляхом прийняття таких законів:

- «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», в якому має бути вирішено питання: видів центральних органів виконавчої влади, їх основних завдань, принципів та організації діяльності; нової структури керівництва міністерством; загальної компетенції центральних органів виконавчої влади; завдань, організації та діяльності урядових органів;
- «Про природні монополії» (зміни або нова редакція), який має забезпечити реальну незалежність регуляторів в усіх сферах природних монополій та суміжних ринків;
- «Про державну службу» (нова редакція), яким необхідно вирішити питання: розмежування типів посад в органах державної влади; встановлення засад політичної нейтральності державних службовців; реформування системи поділу посад державних службовців на категорії; встановлення порядку проведення конкурсу для відбору осіб на державну службу; визначення порядку проведення оцінки діяльності державних

службовців; реформування системи оплати праці державних службовців; дисциплінарної відповідальності тощо;

– «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), в якому мають бути вирішені питання, аналогічні з наведеними вище;

– Адміністративно-процедурний кодекс, яким має бути врегульовано порядок зовнішньої діяльності публічної адміністрації, зокрема, у частині прийняття адміністративних актів, провадження за заявами фізичних та юридичних осіб, за ініціативою адміністративних органів, процедури адміністративного оскарження;

– «Про нормативно-правові акти» («Про підзаконні нормативно-правові акти»), особливий акцент в якому має бути зроблено на обмеженні кола суб'єктів, які мають право видавати нормативно-правові акти, а також на забезпеченні прозорості прийняття рішень органами публічної адміністрації та формах участі громадськості в підготовці та прийнятті нормативних актів;

– «Про доступ до публічної інформації», який повинен визначити види публічної інформації, режими оприлюднення публічної інформації та доступу до неї, відповідальність за порушення права на доступ до інформації тощо. При цьому необхідно дотримуватися двох принципів. Має бути забезпечено доступ до інформації, пов'язаної з діяльністю органів публічної адміністрації. Кількість винятків повинна бути обмежена, винятки повинні бути зрозумілими, описуватися чітко, підлягати контролю на предмет наявності «шкоди» і впливу на «суспільні інтереси» [8, с. 23-24].

Наведений перелік нормативних документів, І. Коліушко та В. Тимошук доповнюють також й іншими, не менш важливими для реформування публічної адміністрації, нормативно-правовими актами, до яких віднесено:

– Закон «Про Кабінет Міністрів України», яким, зокрема, має бути вирішене питання порядку делегування функцій і повноважень Кабінету Міністрів, відносин з іншими органами виконавчої влади, Президентом України та Верховною Радою України [10, с. 58]. Тут маємо уточнити, що авторами наголошується на необхідності прийняття названого Закону, який наразі вже прийнято, однак, усі нагальні питання ним вирішені не були. Тому доречно вести мову про нову редакцію даного нормативно-правового акту або ж про внесення до нього змін;

– Закон «Про адміністративно-територіальний устрій», покликаний вирішити питання об'єднання громад, визначення території й меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Що, у свою чергу, призводить до необхідності внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації», прийняття нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та в перспективі – Закону «Про статус області та регіональне самоврядування» [10, с. 58-59].

Окрім окресленого, варто також згадати про необхідність внесення змін до існуючих нормативних документів, з метою визначення правового статусу ряду органів публічної влади, які виконують функції публічного управління, фактично виконують повноваження органів виконавчої влади, однак, не наділені правовим статусом останніх (наприклад, Національні комісії регулювання природних монополій, Служба безпеки України та ін.).

Зaproвадження розглянутої низки заходів (окремі з яких вже реалізовані, насамперед, мова йде про прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про доступ громадян до публічної інформації», «Про державну службу») має забезпечити вирішення проблеми невідповідності

публічної адміністрації України стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, яка виражається в наступних факторах: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України (Уряду) в орган політичного керівництва; неефективна організація діяльності міністерств; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій; неефективна публічна (державна та муніципальна) служба; відсутність паритетних засад у відносинах приватних осіб з органами публічної адміністрації [8, с. 3-4; 10, с. 9-11; 11, с. 13-14].

Внаслідок вирішення перерахованих проблем, реформування публічної адміністрації в Україні має привести до наступних результатів: ефективна система органів виконавчої влади; належний та оптимальний розподіл функцій між рівнями публічної адміністрації; раціональні та прозорі процедури формування державної політики із залученням громадськості та інших заінтересованих суб'єктів; ефективні правові механізми захисту прав та законних інтересів громадян у відносинах з органами публічної адміністрації; фінансово самодостатні громади, спроможні надавати необхідний обсяг публічних послуг; ефективна, професійна та політично-нейтральна публічна служба; мінімізація умов для корупції; ефективний контроль парламенту, місцевих рад, а також інститутів громадського суспільства за функціонуванням публічної адміністрації [11, с. 26].

**Висновки.** Таким чином, у контексті реформування вітчизняного адміністративного законодавства та приведення його у відповідність до європейських стандартів, з метою ефективного правового регулювання діяльності публічної адміністрації, є необхідним прийняття низки нормативно-правових актів загального та спеціального характеру. Ці документи мають передусім базуватись на європейських процедурних та матеріальних принципах функціонування публічної адміністрації, європейській практиці регулювання названої сфери, відповідно до яких публічна адміністрація як цілісний правовий організм має функціонувати на єдиних правових засадах.

### Література:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. План дій «Україна – Європейський союз»: від 12 лютого 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693).
3. Порядок денний асоціації «Україна – ЄС» для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію: 23 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990/page).
4. Подорожко Ю.О. Оновлення системи принципів адміністративного права до вимог законодавства Європейського Союзу / Ю.О. Подорожко // Соціум. Наука. Культура. Право: матеріали наукової конференції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/>.
5. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / І.А. Грицяк // Вісник Академії митної служби України. – 2010. – № 2. – С. 5-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu\\_2010\\_2\\_1.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2010_2_1.pdf).
6. Авер'янов В.Б., Пухтецька П.А. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів / В.Б. Авер'янов, А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 110-117. – С. 110.
7. Principles of Good Administration / Parliamentary and Health Service Ombudsman. – London, 2009 [E-source]. – Access mode: [http://www.ombudsman.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0013/1039/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf](http://www.ombudsman.org.uk/_data/assets/pdf_file/0013/1039/0188-Principles-of-Good-Administration-bookletweb.pdf).



8. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: Проект / Центр політико-правових реформ. – 26 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).
9. Артёмов І.В. Європейська інтеграція України: стан, проблеми, перспективи: зб. наук. статей. Книга 1. / І.В. Артёмов. – Ужгород: ПП «АУТДОР-ШАРК», 2014. – 380 с.
10. Реформа публічної адміністрації в Україні: Проекти концепції та законів / Упоряд.: І. Коліушко, В. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2006. – 192 с.
11. Реформа публічної адміністрації в Україні: Біла книга / Секретаріат Президента України, Головне Управління державної служби України та ін. – 58 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://icps.com.ua/pub/files/45/13/White%2006%20-%20Secretariat%20of%20the%20President%20U.pdf>.

**Патерило І. В. Направлення реформування административного законодавства в сфері функціонування публічної адміністрації України**

**Анотація.** В статті досліджуються основні напрямлення реформування административного законодавства в сфері функціонування публічної адміністрації України. Определены проблемы нормативного закрєплення общих начал деятельности публічної адміністрації

на базе європейської практики. Рассмотрены проблемы совершенствования административного законодательства, определенные Концепцией реформирования публічної адміністрації, и способы их решения.

**Ключевые слова:** публічна адміністрація, реформування административного законодавства, європейські принципи діяльності публічної адміністрації, Концепція реформування публічної адміністрації.

**Paterylo I. Directions administrative reform legislation on the functioning of public administration Ukraine**

**Summary.** This article explores the main directions of administrative reform legislation on the functioning of public administration in Ukraine. Found out the problem regulatory consolidation of general principles of public administration based on European practice. Considered the problem of improving administrative legislation, defined concept of public administration reform, and solutions.

**Key words:** public administration, administrative legislation reform, European principles of public administration, Concept of public administration reform.