

### Анотації

У статті на основі існуючих теоретичних розробок як учених-адміністративістів, так і науковців, які займаються дослідженням питань митного права, визначаються поняття та особливості митних правовідносин

В статье на основе существующих теоретических разработок как ученых-административистов, так и ученых, занимающихся исследованием вопросов таможенного права, определяются понятие и особенности таможенных правоотношений

In the article on the basis of existing theoretical elaborations of administrative scientists who research questions of customs law, the notion and peculiarities of customs jural relation are defined.

---

УДК 342.9.001.73(477)

**В. С. ШЕСТАК,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри загальноправових дисциплін  
Донецького державного університету управління*

### **АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Наприкінці 90-х рр. в Україні було розпочато адміністративну реформу, що стало необхідним кроком у напрямку подальшої демократизації державного та громадського життя, укріплення засад правової державності. Перед розробниками адміністративної реформи було поставлено цілком конкретне завдання – створити оновлену концепцію державного управління, яка б відповідала сучасним потребам державотворення. Зазначене завдання було оформлено шляхом прийняття Указу Президента України № 810 від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [1], яким в основу здійснення реформування системи державного управління було покладено основні положення Концепції адміністративної реформи в Україні [2] (далі – Концепція), розробленої комісією з проведення в Україні адміністративної реформи.

Зазначена Концепція являла собою досить об'ємний документ, у розробці якого взяли участь як науковці, так і представники органів державної влади та політики. Ними було сформульовано мету та завдання адміністративної реформи, а також змодульовано шляхи їх досягнення. Говорячи

про мету адміністративної реформи, відзначимо, що вона була визначена як поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури і демократії. Крім цього, мета включала також формування системи державного управління, яка буде близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [3].

Що ж до завдань реформи, то вони, являючи собою напрямки досягнення мети, були визначені таким чином:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Аналіз наведеної вище інформації дозволяє стверджувати, що Президентом України перед науковцями та представниками органів державної влади було поставлене таке завдання, яке, по-перше, не вносилося раніше на порядок денний на державному рівні, а по-друге, у разі його реалізації мало змінити не тільки існуючу систему державного управління, а й, що набагато важливіше, існуючу вже протягом багатьох десятиріч ідеологію державного управління. Саме зміна ідеології державного управління, на наш погляд, була, є і залишається тією проблемою, від вирішення якої залежить успішне завершення усієї адміністративної реформи. Це, безумовно, не означає, що роботу з реформування зазначеної сфери потрібно було розпочинати виключно у напрямку зміни ідеології державного управління, без проведення трансформаційних перетворень інших елементів державного управління. Усім добре відомо, що успіх будь-якої роботи прямо залежить від комплексного підходу до її виконання. Саме таку стратегію обрали й розробники Концепції, вирішивши проводити її одночасно у декількох напрямках: починаючи від створення нової правової бази та закінчуючи науковим та інформаційним забезпеченням системи державного управління, формуванням механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Отже, **метою** даної статті є аналіз тих досягнень України у даній сфері, починаючи з 1998 р., тобто часу офіційного старту адміністративної реформи. Крім цього, ми плануємо також висвітлити перспективи розвитку адміністративної реформи, в першу чергу, зупинившись на розгляді деяких аспектів процесу формування ефективної організації виконавчої влади.

Формування ефективної організації виконавчої влади розробники Концепції пов'язували, насамперед, із необхідністю законодавчого забезпечення діяльності

Кабінету Міністрів України. Зазначений процес у нашій країні затягнувся на довгі роки, протягом яких було зроблено вісім безрезультатних спроб прийняти Закон України «Про Кабінет Міністрів України». Після подій 2004 р., пов'язаних із внесенням змін до Конституції України, без такого законодавчого акта ефективно виконання урядом своїх повноважень опинилося під великою загрозою. А якщо додати сюди ще і складну політичну ситуацію в країні, то прийняття закону стало першочерговим завданням.

Перехід України до парламентсько-президентської моделі державного управління, як справедливо наголошується в літературі [4], передбачав необхідність вироблення нових «правил гри» у владному трикутнику «Верховна Рада – Президент – Кабінет Міністрів», які базувалися б на основі оновленої Конституції України. Необхідно було чітко та однозначно вирішити питання відносин уряду з вищим органом законодавчої влади та главою держави. Цікаво, що про необхідність такого кроку говорили і розробники Концепції, проте їх пропозиції в цьому плані мало дещо інший характер, оскільки автори базувалися на конституційних положеннях, чинних у 1998 р.

Ці та багато інших обставин, зрештою, привели до прийняття Верховною Радою України Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5] (далі – Закон), який набув чинності 2 лютого 2007 р. У зв'язку з цим, буде цікавим, на наш погляд, порівняти пропозиції авторів Концепції щодо правового статусу Кабінету Міністрів із положеннями Закону.

1. Розробники Концепції виступили з пропозицією у законодавчому порядку впровадити принцип, за яким система органів виконавчої влади не може містити органів, які б не були безпосередньо чи опосередковано підпорядковані уряду. Згідно з цим принципом повноваження Кабінету Міністрів мають поширюватися на всі ланки системи органів виконавчої влади. Аналіз Закону дозволяє зробити висновок, що в ньому зазначений принцип

у цілому збережено. Зокрема, у ст. 23 Закону чітко визначено, що Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного та державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, як зазначається в Законі, відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому. Однак необхідно зауважити, що викладені положення є дещо не визначеними, оскільки у законодавстві до сьогодні чітко не розтлумачено такі терміни, як «спрямовувати», «координувати», «відповідальний», «підзвітний», «підконтрольний». У цьому плані ми погоджуємося з С. Г. Стеценком [4], що така ситуація не сприяє налагодженню стабільних відносин між різними органами виконавчої влади та їх посадовими особами, оскільки невизначеність термінології викликає і невизначеність окремих елементів правового статусу суб'єктів управлінської діяльності. Особливо гостро це виявляється, на наш погляд, у сфері відносин між Кабінетом Міністрів України та місцевими державними адміністраціями, які, як відомо, з одного боку, входять до системи органів виконавчої влади, а отже, підпорядковуються уряду, а з іншого – перебувають, в особі їх голів, під впливом Президента України. Такий підхід до розподілу впливу на місцеві державні адміністрації між вищими посадовими особами навряд чи можна вважати обґрунтованим та логічно виваженим. На нашу думку, Президент України, оскільки він є главою держави і, відповідно, не очолює виконавчу владу, не повинен володіти механізмами прямого впливу на діяльність місцевих органів виконавчої влади. Право призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій має належати виключно Кабінету Міністрів України. Тільки за та-

кої умови уряд України отримає можливість реалізовувати єдину державну політику як в усіх сферах державного управління, так і на всіх його рівнях. Тому під час підготовки проекту Закону урядовці включили до нього положення, які розширювали можливості Кабінету Міністрів України впливати на голів місцевих державних адміністрацій. Так, відповідно до ст. 25 прийнятого Закону, у разі неналежного виконання головою місцевої державної адміністрації покладених на нього повноважень Кабінет Міністрів України має право притягнути його до дисциплінарної відповідальності або звернутися до Президента України з поданням про звільнення його з посади. Зазначене право, безумовно, не вирішує усіх питань, оскільки за будь-яких умов Президент України приймає остаточне рішення щодо подальшого виконання головою місцевої державної адміністрації своїх повноважень. Однак це також свідчить, на наш погляд, про розгортання процесу перерозподілу повноважень у зазначеній сфері між вищими посадовими особами держави. З огляду на викладене, можна зробити висновок, що закладений у Концепції принцип щодо повноти влади уряду у сфері функціонування органів виконавчої влади реалізований на сьогодні ще не повністю, але має чіткі тенденції до свого повного запровадження.

2. Концепція передбачала необхідність наділення Кабінету Міністрів України правом впливати на формування персонального складу уряду, утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, призначення на посади та звільнення з посад керівників цих органів, а також скасування повністю чи в окремій частині актів центральних та місцевих органів виконавчої влади. Прийнятий закон дав відповіді на усі з названих питань, вирішивши їх майже так, як пропонували розробники Концепції. Так, Кабінет Міністрів України призначає на посаду та звільняє з посади: 1) за поданням Прем'єр-міністра України – керівників центральних органів виконавчої влади, а також членів колегіальних

центральної виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України; 2) за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій міністрів – перших заступників та заступників міністрів; 3) за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій членів Кабінету Міністрів України, до сфери спрямування і координації яких належать центральні органи виконавчої влади, – перших заступників та заступників керівників цих органів (ст. 23 Закону). Крім цього, Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи (п. 6 ст. 21 Закону), а також може скасовувати акти міністерств та інших центральної виконавчої влади повністю чи в окремій частині (п. 6 ст. 23 Закону).

3. Окрему увагу автори Концепції приділили питанням необхідності врегулювання відносин між урядом та Адміністрацією Президента України. У зв'язку з цим пропонувалося визначити, що у відносинах служб Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента беруть участь посадові особи апарату Кабінету Міністрів. Необхідність вирішення цього питання підтримали і розробники Закону, і законодавець, які присвятили йому ст. 29 «Відносини Кабінету Міністрів України з Радою національної безпеки і оборони України, Секретаріатом Президента України, а також консультативними, дорадчи-

ми та іншими допоміжними органами і службами, що утворюються Президентом України». Проте, на нашу думку, підхід до формулювання зазначеної статті є дещо неправильним. Справа в тому, що ст. 29 Закону визначає відносини між вищим органом виконавчої влади та переважно допоміжними структурами, які забезпечують діяльність Президента України. Інакше кажучи, мова йде про відносини принципово різних за своїм статусом суб'єктів, що навряд чи можна визнати правильним рішенням. На наш погляд, у даному випадку слід було б дотриматися пропозицій авторів Концепції, які пропонували, щоб Адміністрація Президента (а сьогодні це Секретаріат) взаємодіяла не з урядом напряму, а з його апаратом (Секретаріатом).

Отже, необхідно відзначити, що один із напрямків адміністративної реформи майже у повному обсязі реалізований. Це стало можливим завдяки прийняттю Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який вирішив чимало принципів питань, необхідних для забезпечення належного та ефективного функціонування органів виконавчої влади та здійснення ними державного управління. Разом із цим, відзначимо, що даний Закон, на наш погляд, став своєрідною знаковою подією, яка доводить, з одного боку, глибину продуманості та логічну виваженість багатьох положень Концепції, а з іншої – свідчить, що адміністративна реформа в Україні триває, набираючи нових обертів. Наступним завданням у цій сфері є законодавче забезпечення діяльності центральної виконавчої влади.

### Література

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810 від 22 лип. 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : Центр політико-правових реформ, 1998.
3. Арістова І. В. Адміністративна реформа в Україні в контексті діалогу держави і суспільства / І. В. Арістова // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики : зб. мат. конф. – К., 2006. – С. 47–51.

4. Стеценко С. Г. Актуальні проблеми діяльності Кабінету Міністрів України: законодавчий та організаційний аспекти / С. Г. Стеценко // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики : зб. мат. конф. – К., 2006. – С. 6–8.

5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 груд. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.

*Надійшла до редколегії 21.06.2009*

#### Анотації

У статті аналізуються підсумки реалізації в Україні адміністративної реформи. Формулюються деякі перспективи її розвитку.

В статье анализируются итоги реализации в Украине административной реформы. Формулируются некоторые перспективы ее развития

In the article results of realization of administrative reform analyzed. Some perspectives of its progress are formulated.

---

УДК 342.5

**А. Ю. КОЖЕВНИКОВ,**

*здобувач*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

---

### РЕГУЛЮВАННЯ ІМУНІТЕТУ СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ТА КРАЇН СНД: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

---

Прийняття нової Конституції України 28 червня 1996 р. стало поштовхом для утворення в нашій державі Конституційного Суду України – особливого судового органу конституційного контролю, мета створення якого – не тільки захист прав і свобод людини та громадянина від можливих форм їх нормативного порушення, а і здійснення контролю за діяльністю вищих органів державної влади. Таким чином, виконання Конституційним Судом України функції конституційного контролю у сфері охорони Основного Закону свідчить про його особливу роль у системі вітчизняних органів державної влади, в тому числі й судових. Згідно з Конституцією України, Конституційний Суд складається з 18-ти суддів, на яких і покладено обов’язок вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, давати офіційне тлумачення Конституції та законів України. Як слушно зазначає М. Савченко, одним з основних елементів правового статусу судді є його незалежність, яка безпосередньо пов’язана з незалежністю Конституційно-

го Суду України, судової влади, правосуддя [1, с. 75–84]. Це свідчить про необхідність встановлення особливого механізму захисту суддів Конституційного Суду України, оскільки здійснення в повному обсязі прав та обов’язків суддів Конституційного Суду України було б значно складнішим, а в деяких випадках – навіть неможливим без існування гарантій їх вільної діяльності та незалежності, важливе місце серед яких належить саме гарантії їх особистої недоторканності.

Особливо **актуальним** є аналіз статусу суддів Конституційного Суду України, а саме їх імунітету, юридичний зміст та обсяг якого сьогодні на законодавчому рівні недостатньо визначені, а в науці конституційного права, незважаючи на численні дослідження сутності суддівського імунітету, свідченням чого є наукові праці І. В. Бабія, Л. П. Виноградової, Д. В. Козака, В. О. Сердюка, О. М. Толочко та інших учених, багато питань у цій сфері залишаються не вирішеними.

Тому **завданням** нашого дослідження є узагальнення національного досвіду та