

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

БУЛИНА А. М.,
магістр права, здобувач
(ДВНЗ «Ужгородський
національний університет»)

УДК 342.552 (477)

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ У СФЕРІ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

У статті розглядаються проблеми правового забезпечення адміністративної реформи у сфері місцевої публічної влади. Аналізується сучасний стан проведення адміністративної реформи, досліджуються питання реформування адміністративно-територіального устрою України. Обґрунтовується необхідність прийняття нових та удосконалення діючих законів.

Ключові слова: адміністративна реформа, Концепція адміністративної реформи, органи місцевого самоврядування, виконавча влада адміністративно-територіальний устрій.

В статье рассматриваются проблемы правового обеспечения административной реформы в сфере местной публичной власти. Анализируется современное состояние проведения административной реформы, исследуются вопросы реформирования административно-территориального устройства Украины. Обосновывается необходимость принятия новых и совершенствования действующих законов.

Ключевые слова: административная реформа, Концепция административной реформы, органы местного самоуправления, исполнительная власть, административно-территориальное устройство.

The article is devoted to the problems of the legal providing of the administrative reform in local public authorities. The current state of the administrative reform is under analysis, the administrative-territorial structure of Ukraine is investigated. The necessity of the adoption of new and improvement of existing laws is substantiated.

Key words: administrative reform, the Conception of administrative reform, local self-government bodies, executive branch.

Постановка проблеми. Після проголошення незалежності Української держави стала проблема реформування суспільства. Надзвичайно важливе місце в процесах реформування посідає саме адміністративна реформа.

За роки незалежності в Україні фактично відбулося відтворення адміністративної системи радянського зразка. Існуючий адміністративний апарат не здатний забезпечити ефективне функціонування державного механізму, на цивілізованому рівні виконувати свою основну функцію надання послуг населенню. До мінімуму зведена результативність не тільки законодавчого процесу, але й чинність прийнятих законодавчих актів. Громадянське суспільство перебуває тільки що на стадії зародження, громадяни не можуть в повній мірі



реалізувати надані їм належні права, повністю відсутній механізм реалізації задекларованих норм.

Саме тому адміністративна реформа необхідна і не будь-яка, а конструктивна й поміркована із широким залученням громадськості, основним завданням якої має стати зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації [2, с. 20].

Дослідження обраної теми має не тільки теоретичне, але й практичне значення. Проведення адміністративної реформи передбачає здійснення комплексу структурно-організаційних, функціональних і кадрових перетворень у системі державного управління, спрямованих на значне підвищення ефективності діяльності держави й місцевого самоврядування. Відповідно, без повноцінної адміністративної реформи неможливе системне й послідовне проведення інших реформ в Україні. Дана проблема є актуальною. Вона стала предметом дослідження багатьох сучасних науковців і практиків, серед яких В. Авер'янов [5, с. 19-23], Ю. Кривицька [2, с. 20-22], О. Валевський [3, с. 44-49], З. Гладун, В. Бакуменко [8], С. Кравченко [7, с. 58-65], В. Погорілко, О. Фрицький, Т. Шахматова [6, с. 36] та інші.

Постановка завдання. Необхідно дослідити проблеми науково-теоретичного забезпечення адміністративної реформи в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на підставі детального аналізу внести відповідні пропозиції.

Результати дослідження. Здійснення реформи системи державного управління вимагає комплексу заходів, у тому числі організаційного, кадрового, фінансово-економічного, інформаційного та науково-просвітницького характеру. Але, звичайно, найважливішим чинником успішного проведення адміністративної реформи є її правове забезпечення. Саме тому в Концепції адміністративної реформи в Україні, відповідно до Указу Президента України від 22 червня 1998 року, значна увага приділена її правовому забезпеченню.

Проте, на сьогодні зроблені лише перші кроки адміністративної реформи. Головна перешкода в її здійсненні – відсутність одностайного підходу до розуміння цілей реформи. Для населення її зміст обмежується вимогами стосовно повального скорочення чисельності державних службовців і зменшення бюджетних коштів на їх утримання. Правда, за цього забувається життєва мудрість – дешевий чиновник обходиться суспільству дорого [3, с. 48].

З метою посилення наукової обґрунтованості подальших заходів адміністративної реформи та усунення існуючих перешкод доцільно, по-перше, розширити та поглибити фундаментальні дослідження проблем організації й правового регулювання державного управління, виконавчої влади, її функцій та компетенцію, державну службу, адміністративні процедури й управлінські послуги, юридичні акти управління, законність і державний контроль в управлінні, дисципліну й відповідальність державних службовців тощо. Тобто, виникла необхідність поетапного вирішення найбільш складних питань організації виконавчої влади, формування структури її органів та запровадження нової ідеології їх функціонування.

По-друге, необхідно активізувати зусилля науковців і практиків з розв'язання завдань реформування українського адміністративного права, маючи на увазі створення оновленої доктринальної моделі адміністративного праворозуміння, орієнтацію її на запровадження принципу верховенства права, послідовне зближення з європейськими принципами й стандартами адміністративного права. Проведення в Україні адміністративної реформи повинно супроводжуватись й реформою адміністративного права та оновлення адміністративного законодавства.

По-третє, важливим є підвищення ролі вчених-правознавців у науково-правовому забезпеченні адміністративної реформи, розширенні порівняльних досліджень проблем державного управління та адміністративного права, покращенні координації науково-теоретичних пошуків у цій галузі.

І, безумовно, ми не можемо обминути такий важливий елемент досягнення необхідного результату адміністративної реформи, як здійснення адміністративно-територіальної реформи. Важливою гарантією збереження унітарного державного устрою мають стати розробка й прийняття Закону України «Про державний устрій України». На нашу думку, основними засадами адміністративно-територіального устрою є укрупнення масштабу адмі-



ністративно-територіальних одиниць, принципи перспективності, урахування особливостей регіональних систем розселення, врегулювання відносин між місцевими органами влади та місцевого самоврядування, поетапність проведення реформи [4, с. 163].

Важливим етапом розв'язання проблем адміністративної реформи є створення необхідної системи державно-правових актів виконавчої влади за їх юридичною силою, які б забезпечували сталість і узгодженість їх системи на основі верховенства права. Без цього неможливі законність і правопорядок у суспільстві. Необхідно поступово вдосконалювати законодавство України та наближати до європейських стандартів [5, с. 19-23].

Таким чином, і методологія проведення адміністративної реформи, відповідно до Концепції, і, звичайно, потреби українського державотворення на сучасному етапі розбудови основ системи державного управління вимагають прийняття ряду правових актів і, в першу чергу, Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Базовим для проведення адміністративної реформи, насамперед, на місцевому рівні, є закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який у 1997 році було прийнято Верховною Радою України, але не підписано Президентом України, а в переробленому варіанті вже не підтриманий парламентом у 2001 році.

І ще одне. Треба чітко сформулювати, що ми розуміємо під реформою місцевого самоврядування. Є кілька підходів. З одного боку, ми вже маємо зафіксоване в Конституції, в українському законодавстві, в Європейській хартії місцевого самоврядування право на місцеve самоврядування, яке реалізують місцеві громади. Та виникає питання: по-перше, якого обсягу ці повноваження, по-друге, чи мають громади реальну спроможність їх виконати. Європейська хартія спеціально підкреслює: самоврядування – це і право, і, що дуже важливо, реальна спроможність виконувати обов'язки.

Таким чином, починати треба не з адміністративно-територіальної реформи, а з реформи суспільного публічного врядування. Адмінреформа є лише однією складовою цього напрямку реформи. Інша складова – це політична реформа, окрема реформа виборчого законодавства – адміністративна, і, нарешті, бюджетно-фінансова реформа. При цьому на сьогодні ми не бачимо системи і навіть звичайної логіки до реформи суспільного врядування. Тому виникають підозри, що істинні цілі адміністративної реформи цілком відмінні від декларованих з тих чи інших трибун політиками. І такі підозри виникають у багатьох, що фактично реальні цілі нинішньої законодавчої адмінреформи не пов'язані навіть з оптимізацією територіального устрою України.

Висновки. Адміністративна реформа зараз знаходиться на такому етапі, що її швидкий розвиток гальмується низкою невирішених соціальних та інших питань. Основною причиною відсутності адміністративної реформи є безсистемність заходів, адже вони здійснюються різними суб'єктами, які не бажають узгоджувати свої дії з іншими учасниками процесу. Можна сказати, що призупинення проведення адміністративної реформи пов'язано зі світовою кризою, яка охопила Україну, та з байдужністю окремих груп людей. Тому ще раз треба наголосити на тому, що для успішного проведення адміністративної реформи надзвичайно важливе значення має політична реформа, необхідним є також удосконалення українського законодавства, зокрема конституційного, адміністративного і фінансового. Важливим є питання визначення єдиного центру, який забезпечував би організацію системи управління адміністративної реформи. Повне проведення такої реформи дасть змогу Україні вийти на зовсім інший рівень управління державою, можливість налагодження взаємозв'язків між органами різних гілок влади, а також розмежувати їхні повноваження.

Аналізуючи вищезазначене, можна вказати на такі моменти:

- 1) перш ніж проводити реформу, потрібно визначитися з логікою реформи самоврядування в цілому, а вже потім – із логікою адміністративної реформи;
- 2) починати слід із розширення повноважень місцевого самоврядування, з чіткого визначення функції для кожного його рівня;
- 3) потрібно виходити хоча б на часткову бюджетну автономію, інакше така реформа втрачає сенс.



Список використаних джерел:

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Кривицька Ю. Адміністративна реформа: необхідність і перспективи проведення // Юридична газета. – 2005. – № 24 (60). – С. 20-22.
3. Валевський О. Адміністративна реформа: міф чи реальність? // Контекст. – 2002. – № 1. – С. 44-49.
4. Павлюк А. Реформування адміністративно-територіальною устрою України: проблеми та перспективи реалізації // Юридичний журнал. – 2007. – № 1. – С. 163.
5. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-практичне забезпечення // Віче, 2002. – № 3. – С. 19–23.
6. Шаройкіна О. Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи впровадження // Дніпровський центр соціальних досліджень. – Д. – 2005. – С. 36.
7. Кравченко С. Досвід організації адміністративної реформи в Україні / Вісник державної служби України. 2008. – № 1. – С. 58–65.
8. Бакуменко В. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / В.Д. Бакуменко, Л.М. Голіна, С.О. Кравченко та ін.; за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князева. – К, НАДУ, 2005. – 172 с.

ВОРОНІН Я. Г.,

кандидат юридичних наук, докторант
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У НАФТОГАЗОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

У статті визначено місце та виокремлено види правових актів публічної адміністрації в системі правових актів органів публічної влади. Крім того, надано поняття та визначені ознаки адміністративного акта в нафтогазовому комплексі. Доведено, що ліцензія як вид дозвольного документа не є адміністративним актом, а тому в порядку адміністративного судочинства підлягає оскарженню вольове рішення відповідного органу публічної адміністрації, яке оформлено окремим письмовим документом – наказом.

Ключові слова: правовий акт, нормативний акт, адміністративні акти, дозвольний документ, нафтогазовий комплекс.

В статье определено место и выделены виды правовых актов публичной администрации в системе правовых актов органов публичной власти. Кроме того, предоставлено понятие и определены признаки административного акта в нефтегазовом комплексе. Доказано, что лицензия как вид разрешительного документа не является административным актом, а потому в порядке административного судопроизводства подлежит обжалованию волевое решение соответствующего органа публичной администрации, которое оформлено отдельным письменным документом – приказом.

Ключевые слова: правовой акт, нормативный акт, административные акты, разрешительный документ, нефтегазовый комплекс.

